

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA
E MOVIMENTOS SOCIAIS

Lurdiana Costa Araújo

A CGU E SUAS ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

Belo Horizonte/MG

2014



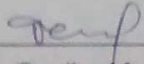
Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

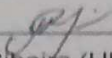
Aos 6 (seis) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "A CGU E SUAS ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DO CONTROLE SOCIAL" elaborada por Lurdiana Costa Araújo.

A Comissão, composta pelos professores Teresa Cristina Coelho Matos e Antônio Carlos Ribeiro, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 6 de novembro de 2014.



Teresa Cristina Coelho Matos (UFPI)



Antônio Carlos Ribeiro (UFMG)

Lurdiana Costa Araújo

A CGU E SUAS ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais, vinculado ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais da Presidência da República, para obtenção do Certificado de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientador: Me. Antônio Carlos Ribeiro

Belo Horizonte/MG

2014

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus e Nossa Senhora pela vida e pela luz de cada dia. Obrigada Senhor, por tua presença e teus anjos em minha vida. Por todas as coisas, por ter me possibilitado esta caminhada.

Quero agradecer ao meu orientador Antônio Carlos Ribeiro, que fez mais do que lhe era devido. Com sua humanidade, inteligência e humildade, foi orientador, conselheiro, amigo, incentivador, e sobretudo, infinitamente paciente. O meu eternamente muito obrigada Antônio!

E as minhas adoráveis filhas Andreza e Gisele, por serem luz em minha vida, pela força e pelas muitas horas que me cederam de nosso convívio para que fosse possível este trabalho.

Aos meus pais e irmãos pelo incentivo e apoio incondicional.

E aos familiares e amigos que estiveram sempre por perto.

Aos Coordenadores do curso, professores(a), equipe e a todos do PRODEP pela sempre cordial e feliz acolhida. Muito obrigada!

COISAS DESIMPORTANTES

Eu andava por esse mundo
com um rio e o horizonte,
andava catando o verde dos campos,
o colorido do infinito e as estrelas.
Os cata-ventos que sobravam das
tempestades, eu os cobria com pedrinhas,
com o lume das folhas secas eu ocultava
da valsa da noite as montanhas,
nos caracóis guardava as nuvens passageiras,
e a chuva que fazia meu coração serpentear
eu guardava na algibeira de uma estrela.

Todas estas coisas eram coisas desimportantes
e de tudo eu queria mais um pouco,
queria o mundo e sua grandeza.
Eu que nunca seria tolo
de deixar o silêncio da brisa,
queria o amanhecer e os grãos de areia.

Quando desfez-se o silêncio do outono,
o dia já cansado e eu envelhecido,
fui buscar um raio e um trovão
que trafegavam pra lá e pra cá,
de açoite perdi a vida, e antes da partida
cantou para mim um passarinho,
tão franzino coitado, tinha apenas
um galhinho de nada para se abrigar.

Lurdiana Araujo

RESUMO

O presente trabalho aborda a atuação da Controladoria Geral da União (CGU) e suas estratégias para o fortalecimento da administração pública e promoção do Controle Social via mecanismos assegurados na Constituição Federal de 1988. Apresentamos uma contextualização do campo conceitual sobre o controle na teoria democrática a partir da discussão sobre a política de *accountability* e os aspectos relacionais desta política. Procuramos localizar e apresentar o papel da CGU dentre os mecanismos estatais do sistema de controle público brasileiro, suas ações e atuação para o fortalecimento dos mecanismos sociais que visam à prevenção da corrupção e a promoção do Controle Social. O foco principal do nosso trabalho está na análise das diferentes estratégias de atuação, programas e ações promovidas pela CGU que visam a promoção do Controle Social. Como estas diferentes estratégias de atuação, programas e ações, a-colocam em um lugar de destaque como o principal ator no contexto dos mecanismos especializados a atuar para o fortalecimento dos atores da sociedade civil no exercício do controle social.

Palavras-Chave: CGU, *Accountability*. Controle Social. Democracia.

ABSTRACT

This article discusses the actions of the Union's General Comptroller (CGU) and the strategies used for the fortification of the public administration and promotion of the Social Control via assured mechanisms in the Federal Constitution of 1988. We present a contextualization in the conceptual field over the control of the democratic theory from the discussion of *accountability* policies and relational aspects of such. We seek to find and present the role of the CGU from the state mechanisms of the Brazilian public control system, their actions and activities to strengthen social mechanisms aimed at preventing corruption and the promotion of social control. The main focus of our work is in the analysis of different strategies of action, programs and actions promoted by the CGU which seek to promote the Social Control. With these different strategies of action, programs and actions, it is placed in the forefront as the leading role in the context of specialised mechanisms to act for the fortification of the actors in civil society while exercising social control.

Keywords: CGU, Accountability, Social Control, Democracy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BVC - Biblioteca Virtual sobre Corrupção
CF 88 - Constituição Federal de 1988
CGU - Controladoria Geral da União
COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CRAS - Centro de Referência da Assistência Social
GT – Grupo de Trabalho
LAI - Lei de Acesso a Informação
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
MD – Ministério da Defesa
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MP – Ministério Público
MPU – Ministério Público da União
NAP – Núcleo de Apoio à Prevenção
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONG's – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
PF – Polícia Federal
PGR – Procuradoria Geral da República
PPA - Plano Plurianual
RF – Receita Federal
STPC - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
TCU – Tribunal de Contas da União
TCEs – Tribunais de Contas Estaduais
TCMs – Tribunais de Contas Municipais
UNODC - Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime

SUMÁRIO

Introdução.....	9
Capítulo I - Os agentes de controle na teoria democrática	13
Capítulo II - A CGU e suas particularidades em relação aos atores da dimensão horizontal da <i>accountability</i>	18
2.1 A CGU e suas especificidades	23
Capítulo III - Ações de prevenção vinculadas ao Controle Social	27
Considerações Finais	41
Referências Bibliográficas.....	43

INTRODUÇÃO

Tendo como premissa os valores fundamentais da soberania, cidadania, a dignidade humana, os valores sociais e o pluralismo político, a Constituição Federal de 1988, representa um marco da estrutura organizacional da sociedade brasileira, particularmente das relações sociedade/estado. Além de restabelecer às eleições como procedimento para escolha dos ocupantes de cargos executivos, a nova Constituição tem sido louvada por sua importância para a garantia de direitos e, principalmente, por ter criado novos espaços institucionais para o exercício da participação social, para além do voto. Além disso, a nova Carta Magna é bastante relevante ao que se refere à reestruturação e ao fortalecimento das instituições públicas brasileiras. Estas mudanças possibilitaram, especialmente, a criação de novos e a consolidação de velhos mecanismos de controle na democracia brasileira, tais como, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, e as Controladorias, dentre outros.

Assim, dentre as principais contribuições da CF 88 ao sistema de controle no Brasil destacam-se o fortalecimento dos mecanismos de controle externo a nível federal, a criação e implementação do Sistema de Controle Interno brasileiro, englobando, os controles financeiros, gerenciais, administrativos e operacionais de um sistema de controle interno de cada poder. Estas mudanças estão asseguradas, sobretudo nos artigos 70 e 74 da CF 88, como por exemplo, o artigo 74, que determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, manterão, de forma integrada, o sistema de controle interno brasileiro, respeitando não só o princípio da legalidade, legitimidade e economicidade, dentre outros. (LIMA, 2012; BRITO, 2009). Neste contexto, as mudanças no regime democrático brasileiro provocadas pela CF 88, afetaram não só os mecanismos de controle no Brasil via o fortalecimento da participação dos cidadãos, seja pelo voto ou pela participação direta em instituições híbridas, mas pelo aprimoramento do sistema estatal de controle abrindo caminho para a criação de alguns ou possibilitando o aprimoramento das funções de outros.

Por um lado, a CF 88 levou a democracia brasileira a um aumento significativo de sua intensidade ao promover um contexto favorável à atuação da sociedade civil em suas mais diversas formas associativas em espaços públicos de deliberações na administração pública. Assim, favorecendo o exercício do que convencionou-se a chamar de controle social, entendido como as ações dos atores da sociedade civil que visam monitorar,

acompanhar e fiscalizar a gestão pública. Por outro lado, também houve um impacto positivo sobre as instituições estatais de controle público, seja alterando diretamente o funcionamento daquelas que exercem o controle interno e externo sobre os agentes públicos, seja via o espaço aberto para incidência da sociedade no acompanhamento e fiscalização desses atores. Configurou-se assim, uma nova dinâmica para o sistema de controle no Brasil.

Neste clima de reestruturação da democracia brasileira nasce a Controladoria-Geral da União (CGU). Subordinada diretamente à Presidência da República, a CGU é uma instituição federal de controle interno. Criada em 2001 e reestruturada em 28 de maio de 2003, no início do primeiro governo Lula com a publicação da Lei 10.683/2003, sua missão é promover a defesa do patrimônio público. E sua responsabilidade é avaliar a execução dos programas do governo federal, o aprimoramento da gestão e da execução das políticas públicas. A CGU é a instituição responsável, na esfera do Poder Executivo, por subsidiar diretamente a Presidência da República na defesa do patrimônio público. Buscando realizar esse objetivo, a instituição tem atuado em duas linhas: fiscalização e prevenção. De acordo com Aranha (2011), as descrições no portal da instituição e o Coordenador-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social, do ponto de vista da fiscalização, a CGU tem feito programas inovadores tais como, o Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteio Público. Nesse modelo, municípios de todo o Brasil são sorteados – a cada sorteio são definidos 60 municípios com até 500 mil habitantes. As fiscalizações avaliam o montante de recursos, incluindo transferências voluntárias e obrigatórias, por programa/municípios, independentemente se a gestão está a cargo da esfera municipal, estadual, federal ou entidades privadas. Aranha (2011) destaca que a CGU ainda possui três outras maneiras de atuar, que não se restringem a fiscalização típica, que são elas, as operações especiais, que são ações decorrentes de parcerias estabelecidas entre os Ministérios Públicos (Federal e estaduais), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e a Polícia Federal; o portal da transparência (www.portaltransparencia.gov.br), que é um site com livre acesso a informações detalhadas sobre os gastos da União; e as sindicâncias patrimoniais, que são investigações da CGU em parceria com a Receita Federal e o COAF, com o objetivo de detectar casos de enriquecimento ilícito entre servidores públicos.

Além disso, a CGU também atua de forma intensa na linha da prevenção. A atividade é desenvolvida por meio da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), que centraliza as ações de prevenção da corrupção, atuando via a implantação de programas, tais como, o Brasil Transparente, Consocial, Conflito de Interesse, Integridade no Setor Privado e Observatório da Despesa Pública entre outros. Atuando em interação com agentes internacionais, a CGU desenvolve, por exemplo, o projeto Open Government Partnership (OGP) ou Parceria para Governo Aberto. Essa é uma iniciativa internacional que objetiva assegurar compromissos de governo para a promoção da transparência, a luta contra a corrupção, a participação social e o fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias e outros compromissos e acordos internacionais.

A atuação da CGU no campo da prevenção tem levantado a bandeira do fortalecimento do controle social. Assim, muitas campanhas e ações têm sido desenvolvidas nessa linha. Por esse motivo, destacamos a importância desta instituição para o fortalecimento da atuação dos atores da sociedade civil no controle social via mecanismos assegurados na CF 88. O presente trabalho versa sobre o papel da Controladoria-Geral da União na promoção do controle social. Vamos destacar as ações desse ator voltadas para esse objetivo. Pretendemos mostrar como a atuação dessa agência estatal tem fortalecido as linhas de ação e reforçado os posicionamentos em favor do controle social como uma solução complementar ao problema do controle da administração pública.

Nesse sentido, no primeiro capítulo, apresentamos a discussão sobre o controle na teoria democrática a partir da discussão sobre *accountability*. Procuramos identificar os sistemas de controle público brasileiro localizando as agências estatais e membros da sociedade civil, no quadro conceitual destacado. No segundo capítulo, focamos na dimensão horizontal da *accountability* e, destacamos a atuação da CGU como o principal ator desta dimensão a atuar como fortalecedor das ações da dimensão social e canal de comunicação com os atores da sociedade civil, principalmente através dos programas para promoção do controle social. No terceiro capítulo, analisamos as ações de prevenção promovidas pela CGU vinculadas ao Controle Social. Procuramos diferenciar as estratégias e entender o papel que essa concebe para os atores da sociedade civil no exercício do controle social. Por fim, nas considerações finais são expostas nossas conclusões sobre o assunto.

Capítulo I

OS AGENTES DE CONTROLE NA TEORIA DEMOCRÁTICA

Na história das sociedades humana, especialmente em regimes democráticos, o desafio de evitar que aqueles que exercem o poder político retirem vantagens para si, além do que lhes é de direito, é tema recorrente. Esse desafio coloca uma questão que vem sendo analisada em detalhes pelos acadêmicos: que mecanismos estão disponíveis, em sociedades democráticas, para evitar a má gestão e o desvio dos recursos públicos? E mais, qual é a dinâmica sob a qual esses mecanismos atuam? As pesquisas sobre esse tema, sobretudo discutindo a qualidade das democracias contemporâneas, deram origem a uma literatura acadêmica que tem sido desenvolvida em torno do conceito de *accountability*. Este conceito coloca em tela a questão dos mecanismos de controle e fiscalização, destaca a importância da prestação de contas e da responsabilização da atuação dos agentes públicos em contextos democráticos.

Para Guilherme O'Donnell (1998), a política de *accountability* apresenta-se em duas dimensões, vertical e horizontal. A dimensão vertical, segundo O'Donnell (1998), por definição acontece quando, por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isso é possível graças à existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de poliarquia¹. Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que O'Donnell chama de "*accountability* vertical". Isto é, ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não. Embora consideradas por alguns autores, ineficientes como mecanismo de controle, as eleições são consideradas o principal elemento da *accountability* vertical.

¹ Conceito criado por Robert Dahl, EUA 1972, para analisar regimes democráticos modernos e identificar graus de democratização. Democracia com ampla participação política e alta disputa pelo poder.

A dimensão horizontal, por sua vez, remete a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para supervisionar, controlar, retificar e ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais que possam ser qualificadas como delituosas. E as primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas também, autonomia suficiente e de fato com respeito às últimas. Trata-se, portanto, de uma relação entre atores com poder efetivo para impor sanções.

Assim, por definição, O'Donnell (1998) nos apresenta *Accountability Horizontal* como sendo:

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

O desenvolvimento dessa literatura resultou na identificação de uma terceira dimensão do exercício do controle. Peruzzotti e Smulovitz (2002) atentaram-se para a participação cidadã e seus efeitos sobre o controle da gestão pública. Quando o cidadão exercendo ativamente seu direito/dever democrático, possa ter subsídios e liberdade para participar das decisões e deliberações da vida pública/política para garantir que a prestação de contas aconteça. Os autores nomearam de dimensão social ou societal da política de *accountability* "um conjunto de ações de movimentos sociais, rede de ONG's e escândalos midiáticos que visam exigir e monitorar a legalidade das ações dos Estados na América Latina" (RIBEIRO e HIGGINS, 2014: 430. Tradução nossa). As discussões em torno dessa dimensão tem se concentrado em torno de sua eficácia, uma vez que suas ações somente poderiam impor uma sanção simbólica aos transgressores da lei. Bem como, tem se discutido em que medida ela constitui-se em uma dimensão separada daquelas apontadas na tipologia acima².

Neste contexto, uma nova pauta sobre o tema foi colocada por O'Donnell (2001), na qual ele destaca a importância de se estudar a interação entre os diferentes agentes da

² Cabe destacar que O'Donneell (2002) reconhece a importância desse tipo de *accountability*, entretanto o enxerga como um subtipo da dimensão vertical. Além disso, esse autor tem destacado a necessidade de se estudar os diferentes grupos de atores que exercem a *accountability* social. Peruzzotti (2009) oferece uma direção nesse sentido ao diferenciar grupos de atores segundo as estratégias de atuação que adotam. Ribeiro e Higgins (2014) elaboram uma tipologia estruturada a partir da relação dos agentes da *accountability* social com o Estado (chancelada ou não) e a forma de atuação (continua ou perene).

política de *accountability* intra e inter dimensões. Além disso, o autor oferece uma contribuição relevante ao destacar dois grupos de atores que atuam na dimensão horizontal, os agentes de balanço e as agências especializadas³. Assim, para O'Donnell (2001), por agentes de *balance* destacam-se as ações dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e por agências *asignadas* destaca-se as agências e órgãos públicos legalmente encarregados de supervisionar, prevenir, desalentar, promover a sanção ou sancionar ações ou omissões presuntivamente ilegais de outras agências estatais, nacionais ou subnacionais. Para uma melhor definição desta pauta, O'Donnell nos apresenta ainda, algumas vantagens e limitações que diferenciam estes dois grupos de atores que atuam na dimensão horizontal da *accountability*, as agências de balanço e as especializadas.

Assim, para o autor, as agências de balanço, instituições diretamente associadas ao problema da divisão dos poderes e, conseqüentemente ao sistema de freio e contrapesos, geralmente tendem a atuar de maneira reativa e intermitente, e de forma muito dramática, criando conflitos altamente visíveis e custosos entre as supremas instituições estatais. Também porque, geralmente, as ações promovidas por estas instituições são percebidas como motivadas por razões partidárias. E finalmente o autor aponta como limitações das agências de balanço, o fato de que, devido a suas próprias funções pouco específicas e, conseqüentemente, ao foco de atenção dos seus líderes, as instituições de balanço são um instrumento de controle tosco para a crescente complexidade das agências estatais e suas políticas.

As agências estatais especializadas, para O'Donnell, possuem várias vantagens em relação às instituições de balanço. Para o autor, dentre as vantagens estão que, as agências estatais especializadas podem ser proativas e contínuas em suas atividades, e por esta razão, podem ser eficazes em prevenir ou dissuadir ações ilegais das agências que supervisionam. E dentre outras vantagens está a de que em suas ações as agências especializadas evocam critérios profissionais antes que partidários ou políticos. E finalmente, por seu caráter contínuo e profissionalizado, estas agências podem desenvolver capacidades que lhes permitem examinar complexas questões de políticas estatais. (O'Donnell, 2001: 19 e 20)

³ O segundo grupo é chamado de *asignadas*. A tradução literal do espanhol para o português seria atribuídas. Entretanto, seguimos Ribeiro e Higgins (2014) e em função da natureza do grupo de organizações reunidas sob essa nomenclatura, optamos por nos referirmos a elas como agências especializadas para o caso brasileiro.

Assim, a dimensão horizontal não só remete a capacidade e o poder dos órgãos/agentes estatais para exercer a fiscalização e o controle da atuação dos agentes públicos, mas refere-se a um processo complexo em que tal capacidade para ser efetiva se desdobra em dois subsistemas complexos de controle, sem, no entanto, esquecer das interações que tais atores necessitam estabelecer com os demais agentes nesse campo.

A agenda de pesquisa mais recente sobre a política de *accountability* tem destacado o aspecto relacional dessa política, isto é, a necessidade de interação entre seus diferentes atores para alcançar um melhor desempenho de suas ações para controlar e acompanhar a gestão pública. Nesse sentido, destaca a interdependência entre esses atores e a complementaridade de suas ações (O'DONNELL, 2001; RIBEIRO, 2011; RIBEIRO e HIGGINS, 2014). Segundo Ribeiro e Higgins (2014) o aspecto relacional da política de *accountability* refere-se à necessidade de interação para se atingir a eficiência no controle da política.

Neste sentido, o exercício da *accountability* é assim apresentado como um trabalho em conjunto dos diversos mecanismos e atores dessa política em suas dimensões vertical, horizontal e social. Seu desenvolvimento e fortalecimento acontece através da troca de conhecimento e outros recursos entre os agentes dos mecanismos existentes. O aspecto relacional desta política destaca a interação como forma de aprimoramento das ações de controle, uma variável que explica o desempenho diferenciado dos sistemas de controle da gestão pública. Logo, não bastaria simplesmente a presença de um judiciário claramente profissionalizado e independente, uma mídia independente, coerente e com informações adequadas, significativas instituições de pesquisas, organizações nacionais e internacionais confiáveis atuando na esfera pública. Percebemos ainda, segundo O'Donnell (2001) e Ribeiro e Higgins (2014), que a eficácia dos mecanismos da política de *accountability* pode melhorar mediante a interação entre os diferentes atores das dimensões variadas, constituindo uma rede de agências estatais especializadas e de balanço interagindo entre si e com os agentes dos mecanismos sociais.

Sendo assim, o exercício da *accountability* torna-se uma via de mão dupla. Na interação entre esses atores, nas diferentes dimensões, estabelecem-se redes de ações entre estes diferentes atores, e todos contribuem para o aprimoramento da democracia, da gestão

e administração dos bens públicos, e ao mesmo tempo em que se fortalecem, fortalecem seus pares.

Ao atentarmos para o aspecto relacional da política de *accountability* percebemos, conforme destaca O'Donnell (2001) que os atores da dimensão social são importantes por “fornecerem informação crucial, apoios e incentivos políticos às difíceis batalhas que as agências de *accountability* horizontal podem ter que empreender contra poderosos transgressores ou corruptos” (Tradução nossa). Mas, também, os agentes da dimensão horizontal possuem um papel muito relevante ao encorajar os empreendimentos de ações de *accountability* social, uma vez que são esses atores que monitoram, denunciam irregularidades, acompanham e avaliam as ações e deliberações referentes à gestão das políticas públicas, e visando assim a melhoria da administração e gestão dos bens públicos.

Neste sentido, é em suas interações que estes atores se fortalecem e fortalecem seus pares. Além disso, a atuação dos agentes da dimensão horizontal alimenta e fortalece a atuação dos atores das dimensões vertical e social, e vice versa. Independente da dimensão considerada, estamos falando de uma multiplicidade de atores diferenciados por sua natureza, estratégias de atuação e sua missão. Assim, cabe perguntarmos, sobre quais atores/dimensões estão atuando com mais afinco sob a influência do aspecto relacional e assim tem contribuído para o fortalecimento das outras dimensões. Nesta monografia focamos na CGU, um agente específico do tipo especializado da dimensão horizontal e analisamos suas estratégias voltadas para o encorajamento das ações de *accountability* social.

Quadro 1 - COMPARATIVO ENTRE ATORES DA DIMENSÃO HORIZONTAL

	Agências de Balanço	Agências Especializadas
Características	tendem a atuar de maneira reativa e intermitente criam conflitos entre instituições de controle ações promovidas podem ser atribuídas à razões partidárias instrumento de controle tosco.	Atua de forma proativa e profissionalizada eficazes em prevenir ou dissuadir ações ilegais das agências que supervisionam invocam critérios profissionais desenvolvem capacidades para examinar complexas questões de políticas estatais.
Exemplos	Executivo (prefeituras, associações/do executivo municipal, estadual ou federal). Legislativo (Senado, Câmaras, federal, estaduais e municipais, comissões). Judiciário	CGU, MPU, MPEs, MPMs TCU, TCEs, TCMs PF, RF.

fonte: elaboração própria.

Capítulo II

A CGU E SUAS PARTICULARIDADES EM RELAÇÃO AOS ATORES DA DIMENSÃO HORIZONTAL DA *ACCOUNTABILITY*

Podemos dizer que as ações das agências do sistema de controle brasileiro são voltadas para atividades de prevenção e repressão, com esse fim o sistema de controle brasileiro é composto por dois tipos de controle: externo e interno. O controle externo é exercido por órgão vinculado a um poder diferente do poder controlado. Segundo Aranha (2011), este órgão vinculado é um órgão que exerce atividades de vigilância (acompanha a atuação e detecção de desvios), correção (modifica atuação ilegal e pune responsáveis por ato irregular) e orientação (aperfeiçoa a gestão e previne falhas).

No Brasil o controle externo é exercido pelo Congresso, com o auxílio dos Tribunais de Contas da União, estados e alguns municípios. O controle externo brasileiro possui dois ramos. O primeiro é o controle político, operado pelo Congresso, com o objetivo de assegurar a consecução dos grandes interesses da sociedade e cuja principal atividade é o julgamento de contas anuais do presidente e dos chefes do Legislativo e Judiciário. O segundo é um controle técnico, feito pelas Comissões do Congresso e pelos Tribunais de Contas. Esses tribunais fiscalizam a arrecadação, gestão e aplicação dos recursos públicos e também a aplicação econômica, eficiente e efetiva desses recursos. Nesse sentido, o controle externo, além de avaliar como os gestores lidam com os recursos, se estes obedecem aos limites da lei, também constata se estes alcançaram os resultados almejados pelas políticas públicas (GOMES e ARAÚJO, 2008; ARANHA, 2011). Ainda segundo Aranha (2011), apesar da existência desses dois possíveis focos, o critério prioritário das fiscalizações dos Tribunais de Contas ainda é o da correta aplicação dos recursos públicos, ficando em segundo plano questões de economicidade, eficiência e efetividade.

Dentro do sistema de controle brasileiro, o TCU tem como competências, além das atribuições conferidas pela Constituição Federal de 1988, outras que também lhe são atribuídas por meio de leis específicas, que dentre elas destacamos, as atribuições conferidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações e Contratos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. E os decretos legislativos com demandas específicas de fiscalização pelo TCU, que lhes são atribuídas pelo Congresso Nacional. Neste contexto, as competências do TCU, como a maioria das ações de controle externo, são de natureza

fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria ou de caráter educativo, assim, exercendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, sob os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, autonomia e eficiência.

Já o controle interno por sua vez, é realizado por órgão do próprio poder, é um conjunto de ações e procedimentos que as instituições públicas adotam para fiscalizar e monitorar a aplicabilidade dos seus recursos públicos e as ações dos seus servidores em conformidade com as normas estabelecidas. É ainda, visto como um instrumento do poder estatal que possibilita monitorar e controlar seus próprios atos administrativos e responsabilizar os agentes públicos que os praticaram (ARANHA, 2011).

Segundo Spinelli (2008) e Aranha (2011), no âmbito da administração pública o controle interno visa garantir a integridade do patrimônio público e verificar a conformidade entre os atos praticados pelos funcionários públicos e os princípios legais estabelecidos. Tanto o Executivo quanto o Legislativo e o Judiciário são obrigados a desenvolver procedimentos para controlar as suas próprias ações – estes são os chamados sistemas de controle interno. A Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001, define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal/2001. O Sistema de Controle Interno Federal tem como finalidades, avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União. E apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

De acordo com o Decreto n° 4.304, de 16 de julho de 2002 que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal em seu Artigo 08, a Controladoria-Geral da União é o órgão central do Sistema de Controle Interno Federal, e está incumbida da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema. Integram o Sistema de Controle Interno Federal, a Controladoria-Geral da União,

como órgão central, as Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa.

Para além das instituições tradicionais do check-in balances (legislativo, executivo e judiciário), a política de *accountability* horizontal no Brasil centraliza-se numa estrutura de controle em que, além das normativas que definem o sistema de controle externo e interno no âmbito federal, percebe-se que existem instituições especializadas com ações de prevenção e repressão que cumprem o papel de controle interno e externo no Brasil, tanto na esfera federal, a exemplo da Polícia Federal e Receita Federal como órgãos independentes, quanto na estadual e municipal, a exemplo de secretarias estaduais e municipais de transparência, que estão à margem do que estabelecem as normativas do sistema federal.

Esta estrutura é composta por agências especializadas, cabe ressaltar que as agências estatais especializadas são atores da dimensão horizontal da política de *accountability*. Neste contexto, dos mecanismos especializados de controle, suas interações e suas relações com os mecanismos sociais, o Ministério Público Federal (MPF) é uma das instituições que desenvolvem um significativo leque de ações de prevenção e repressão interativas no sentido de promover o controle público. Presente em todos os estados brasileiros, e tendo em suas atribuições e instrumentos de atuação, autonomia institucional e independência funcional, asseguradas pela constituição e a Lei Complementar nº 75/93. Dentre suas funções, incluem a fiscalização da aplicação das leis, a defesa do patrimônio público e o zelo pelo efetivo respeito aos poderes públicos e aos direitos assegurados na Constituição. O MP atua em virtude da promoção da justiça, dos direitos, da cidadania e no combate à corrupção e as transgressões e delitos. E ainda como descrito em seu portal (www.mpf.mp.br), como instrumento de promoção do controle público e defesa dos direitos, do patrimônio e das políticas públicas, de acordo com o estabelecido na CF 88, artigo 129 e as Leis Nº 7.347/1985 e Nº 13.004/2014, o MP promove ações de natureza civil, inquérito ou ação civil pública para proteger os direitos constitucionais, o patrimônio público e social, o meio ambiente, o patrimônio cultural, os interesses individuais indisponíveis, e os homogêneos e sociais, difusos e coletivos. Dentre estes, promove ainda

a defesa da Constituição e o desenvolvimento de atividades administrativas perante a sociedade e as diferentes instâncias da Justiça.

Destaca-se ainda que, o MP integra uma estrutura que compreende o Ministério Público da União (MPU), o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), as procuradorias, câmaras e conselhos. Por missão o MPF, bem como seus ministérios correlatos tem, promover a justiça, a bem da sociedade e em defesa do estado democrático de direito. O MPF atua em cooperações e parcerias com instituições de controle, tais como a CGU e a Polícia Federal. A exemplo desta atuação, temos a atuação do MPF do TCU e da CGU em uma parceria no GT Copa do Mundo, que em ações de investigação e acompanhamento de recursos federais destinados à construção e reforma dos estádios e às obras de mobilidade urbana, gerou uma economia de pelo menos R\$ 600 milhões aos cofres públicos nos preparativos para Copa. E participa ainda, juntamente com a CGU da Rede de Controle da Gestão Pública, uma rede interorganizacional que visa aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública. E desenvolve ainda ações de interação em outros países, por iniciativa própria ou provocação, nas áreas constitucional, cível, criminal, eleitoral e na tutela coletiva.

E dentre algumas das ações desenvolvidas pelo MPU, que visam mobilizar para o controle social, destacamos, a Sala de Atendimento ao Cidadão, que engloba o Portal da Transparência, a Ouvidoria e todas as informações inerentes à Lei de Acesso à informação. E as campanhas a exemplo da Campanha de Combate ao Trabalho Escravo no Brasil, esta refere-se a uma campanha e Ato Público Contra a Escravidão Contemporânea. O Ato Público apresenta os dados sobre a atuação do MPF nesta área. E a Campanha, veiculada em todo Brasil, com cartazes, banners, spots de rádio e TV, cartilhas, roteiro de atuação e o hotsite: www.trabalhoescravo.mpf.mp.br sobre o tema escravidão contemporânea. Como exemplo também, a campanha “por uma disputa justa” em que o MPF através da Procuradoria Geral da República (PGR) convida a sociedade a buscar conhecer as regras do processo eleitoral e a auxiliar na fiscalização das eleições, visando a garantir uma disputa justa no processo eleitoral de 2014.

O Programa Turminha do MPF, com o objetivo de ser um canal de comunicação educativa do MPF com o público infante-juvenil, corresponde à criação de diversos

produtos que têm por finalidade contribuir para a formação cidadã de crianças e adolescentes com linguagem, métodos e recursos próprios. Dentre eles o site, www.turminha.mpf.gov.br, onde se pode encontra vídeos, cartilhas, atividades, jogos e músicas com conteúdos temáticos: meio ambiente, gasto de dinheiro público, direitos da criança e do adolescente, preconceito, diversidade cultural, entre outros. O Gibi da Turminha do MPF, uma revista em quadrinhos. O projeto Turminha nas Escolas, dentro do qual os conteúdos são abordados num contexto de transversalidade, relacionando as áreas de atuação do Ministério Público Federal. O Turminha promove ainda campanhas, a exemplo do apoio ao movimento contra o tráfico humano.

E no contexto desta estrutura de controle, dentre as instituições que desenvolvem ações de prevenção e repressão, e em suas interações no sentido de contribuir para a melhoria do controle público e promover a atuação dos mecanismos sociais para o controle social, temos ainda, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF) e a Polícia Federal (PF). A Secretaria da Receita Federal do Brasil, de acordo com o descrito em seu portal (www.receita.fazenda.gov.br), é responsável pela administração dos tributos de competência da União e os incidentes sobre as transações monetárias no exterior. Subsidia o poder executivo federal na formulação da política tributária brasileira, e em suas ações de promoção do controle público, previne e combate a sonegação fiscal, o contrabando, a fraude comercial, o tráfico e outros atos ilícitos. Bem como promove ações integrativas com outras instituições tais como, o Departamento de Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e o Ministério Público Federal. Dentre estas ações temos como exemplo, as ações de Inteligência Fiscal que em 2013 constituíram créditos tributários que chegaram a R\$ 6,5 bilhões em procedimentos fiscais sobre tributos internos e aduaneiros. E a parceria entre a SRF e a CGU para a disseminação da Educação Fiscal com o objetivo de difundir na sociedade conceitos de cidadania e de ética.

Já a Polícia Federal (PF), é um órgão com atuação em todo o território nacional conferida pela CF 88. Segundo os dados em seu portal (www.dpf.gov.br), dentre suas competências, desenvolve ações que contribuem para a melhoria do controle público, em funções que vão de, superintender, fiscalizar, investigar, apurar, cooperar e executar a apuração dos ilícitos penais praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, bem como dos crimes contra a vida. Estas ações são desenvolvidas por atuação

própria ou via operações conjuntas com outros órgãos tais como CGU, TCU e MP, em operações especiais contra crimes de desvio de verbas públicas e crimes financeiros, de sonegação e evasão de divisas, por exemplo. Como também, com atuação em acordos de cooperações internacionais que visam o fortalecimento das ações de controle público brasileiro.

A exemplo das operações especiais de ações investigativas em parceria com a CGU, o MPU e outras instituições, temos a Operação Paralelo 31-S (RS), realizada em conjunto com a CGU, em 2013, com o objetivo de combater o desvio de recursos federais em obras públicas no Estado. A Operação Pau-Brasil II (RO), em conjunto com a CGU, em 2013. A Operação Cactus (CE), em conjunto com a CGU em 2013, teve por objetivo investigar organização criminosa que atua desviando recursos públicos transferidos pela União a diversos municípios cearenses mediante convênios e contratos de repasse. Outro exemplo de suas ações e ferramentas é a formulação da Carta de Serviços ao Cidadão da PF, instituída pelo Ministério do Planejamento para toda a administração pública, e que objetiva facilitar e ampliar o acesso do cidadão aos serviços e estimular sua participação no monitoramento do setor público, promovendo a melhoria da qualidade do atendimento.

Neste contexto, em que buscamos destacar como a interação entre os diferentes agentes da política de *accountability* intra e inter dimensões pode contribuir para o controle público, com exemplos de iniciativas e ações de integração entre agências especializadas, e iniciativas para a mobilização dos atores sociais para atuação no controle social, buscamos evidenciar o papel da CGU. Em que a atuação desta instituição se diferencia em relação aos demais atores da dimensão horizontal da *accountability* que apresentamos acima. Em que se diferencia nas estratégias de fortalecimento do controle social.

2.1 A CGU e suas especificidades

Criada em 2003 com a Lei Federal: 10.683/2003, como uma agência de controle interno, vinculada a estrutura da Presidência da República para assessorar diretamente o Presidente no âmbito do Poder Executivo Federal. A CGU tem a missão de prevenir e combater a fraude e a corrupção na esfera administrativa, promover a defesa do patrimônio público via controle interno, auditoria pública, correição, ouvidoria-geral e transparência de gestão. Como órgão central do sistema de controle interno federal, de acordo com o

Decreto nº 4.304/2002. Como um dos órgãos responsáveis pela defesa do patrimônio público, cabe também à CGU a estruturação, o fortalecimento, a supervisão técnica e orientação normativa aos demais órgãos que compõem os sistemas de controle interno, correição e ouvidoria do Poder Executivo Federal.

Dentre as suas competências ligadas à função de controle interno cabe a essa instituição avaliar a execução dos programas do governo federal, o aprimoramento da gestão e da execução das políticas públicas. Bem como, a melhoria da prestação dos serviços públicos, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e eficiência da gestão dos administradores públicos federais, exercer o controle das operações de crédito e, também, exercer atividades de apoio ao controle externo. A correição é uma das áreas de atuação fundamentais da CGU, congregando o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e contando ainda com unidades setoriais em outros órgãos distintos, fica a cargo da CRG - Corregedoria-Geral da União, e visa desenvolver atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos, e a aplicação das devidas penalidades. E ainda, a capacitação funcional de servidores públicos, que objetiva propiciar conhecimento, qualificar e capacitar para a prestação de serviço público de qualidade.

No âmbito das competências do controle interno, está ainda, a melhoria da prestação dos serviços públicos, as atividades desenvolvidas são realizadas em todo o país com a colaboração das unidades regionais da CGU nos estados, e estão divididas em quatro eixos de atividades: avaliação da execução de programas de governo; avaliação da gestão dos administradores e gestores públicos; ações investigativas e orientações preventivas. As ações investigativas são executadas em três frentes distintas, auditorias especiais, operações especiais e demandas externas. Assim, dentre os atores que atuam no controle e combate à corrupção, a CGU de acordo com o Decreto nº 4.304/2002, exerce o papel central dos órgãos estatais de controle especializado, e dentre suas atribuições e cooperações está a de estruturar, fortalecer, alimentar e retroalimentar sistemas e redes de agentes estatais e sociais de monitoramento. Trabalho muito ligado aos esforços promovidos para fortalecer os mecanismos de prevenção e combate à corrupção.

Neste contexto, como uma unidade de inteligência para mapeamento de riscos à corrupção, foi criada em 2006, dentro de estrutura da CGU a Secretaria de Prevenção da

Corrupção e Informações Estratégicas, reestruturada com o Decreto nº 8.109/2013, passa então a ser Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), com a responsabilidade de desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. É através das suas diversas linhas de ações e programas, por meio da STPC que a CGU busca continuamente desenvolver mecanismos para que os cidadãos assumam o controle dos gastos públicos e a condição de co-autores da gestão e das políticas públicas, e assim, desenvolve diversas ações que visam fortalecer e fomentar o controle social. Sendo esse um dos principais pontos que difere este órgão dos analisados anteriormente.

Dentre estas ações e iniciativas desenvolvidas pela CGU que visam fortalecer e fomentar o controle social podemos destacar, a realização da primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, e os programas fortalecimento da Gestão, Olho Vivo no Dinheiro Público, Um por Todos e Todos por Um e Pela Ética e Cidadania. A STPC centraliza as ações de prevenção da corrupção, além de promover a atuação preventiva, viabilizou a implantação de programas inovadores, tais como, o Brasil Transparente; o Open Government Partnership (OGP) ou Parceria para Governo Aberto, que é uma iniciativa internacional que objetiva assegurar compromissos de governo para a promoção da transparência, a luta contra a corrupção, a participação social e o fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, visando assim, tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis. Tais programas possibilitam ao cidadão acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e a execução de programas e ações de governo.

A transparência pública apresenta os dados referentes às despesas realizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal com informações sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens, entre outras. Dentre estes programas de acesso à informação pública e combate à corrupção temos ainda, os de ouvidoria, conflito de interesse, portal da transparência, observatório de despesas públicas, integridade no setor privado, portazinho da criança cidadã, programa olho vivo, programa um por todos e todos por um, e pela ética e cidadania. Assim, com esta significativa linha de ações próprias, a CGU passa a atuar em todas as etapas do controle, da prevenção a correição. E como estrutura institucional contra a corrupção, que congrega as tarefas de controle interno com aplicação da lei e medidas de prevenção e educação, passa a representar uma inovação na história da administração pública brasileira. (SANTOS, 2009;

ARANHA, 2011). Também no campo da fiscalização a CGU tem desenvolvido programas inovadores, a exemplo do Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteio Público. Dotando assim a CGU dos instrumentos e da capacidade técnica especializada indispensável na prevenção da corrupção. E tornando o Brasil referência internacional no âmbito de ações de prevenção e combate à corrupção.

Neste sentido, percebeu-se que a CGU busca fomentar a participação social, e aperfeiçoar e fortalecer continuamente os seus mecanismos de prevenção e combate à corrupção. E através desta percepção de suas ações de integração entre outras agências especializadas, sua relação com a dimensão social em formulação de estratégias para o fortalecimento do controle social, no presente estudo, buscamos destacar que, este papel e as estratégias de ação da CGU neste campo, a colocam em um ponto de destaque dentre os demais mecanismos horizontais do sistema de controle público brasileiro. Como vimos, as demais agências especializadas de controle, possuem um amplo leque de atribuições e, em geral tratam a questão da fiscalização da gestão pública de uma perspectiva mais repressora, o que as conduzem a desenvolver preferencialmente em parcerias com outras agências especializadas a investir nas relações com a dimensão social por meio de ações de prevenção. Isso, é claro, não significa o total abandono dessa linha de ação.

Percebe-se ainda que estas estratégias de ação e atuação da CGU tornam-se um diferencial em relação aos demais mecanismos horizontais para fortalecimento da dimensão social e a promoção do controle social, bem como para fortalecer também as interações intra mecanismos horizontais. E que, os demais mecanismos horizontais citados aqui, tais como, MPU, MPE, o TCU, TCE, TCM, Receita e Polícia Federal, também desenvolvem ações de interação entre outros agentes especializados e de mobilização para o fortalecimento do controle social, mas em um percentual menos expressiva, enquanto que a CGU desenvolve uma significativa gama de ações neste sentido. É na percepção deste diferencial, das linhas de ação e da promoção de programas de capacitação da sociedade civil para o exercício da participação social, por sua atuação e intensa contribuição para que a sociedade civil possa exercer seu papel de agente de controle social e contribua para complementar as ações da política de *accountability* horizontal brasileira, que voltamos nossa atenção para analisar a atuação da CGU neste cenário.

Capítulo III

AÇÕES DE PREVENÇÃO VINCULADAS AO CONTROLE SOCIAL

Neste capítulo, analisaremos as ações da CGU voltadas para a prevenção, em especial aquelas vinculadas ao controle social. Argumentamos que essa agência especializada tem sido o principal elo entre a dimensão horizontal e a social da política de *accountability* no Brasil. A fonte para pesquisa e coleta de dados destes programas e informações apresentados foi o portal da CGU e entrevista realizada com o Coordenador-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social. Constantemente o Estado busca aperfeiçoar e fortalecer os mecanismos de prevenção e controle interno e externo da Administração Pública. Assim, dentre as diferentes estratégias adotadas, algumas ações promovidas pela CGU visam fomentar a participação social, a fim de que os cidadãos atuem no controle dos gastos públicos e assumam a condição de co-autores da gestão pública. Tem sido notado o reconhecimento da limitação das agências especializadas exercer por elas mesmas o controle de toda a estrutura do Estado. Logo, de forma complementar, hoje no Brasil, temos uma valorização das ações de controle social. Como vimos no capítulo anterior, outras agências, para além da CGU, tem investido nesse caminho, entretanto é a Controladoria Geral da União é a que mais se destaca pela multiplicidade de iniciativa nesse tema.

Inicialmente, precisamos notar que essa agência possui em seu organograma funções específicas voltadas para o tema da prevenção da corrupção. A CGU está estruturada em quatro unidades finalísticas, que atuam de forma articulada, em ações organizadas entre si, quais sejam: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG) e Ouvidoria-Geral da União (OGU). A STPC é responsável por centralizar as ações de transparência e prevenção da corrupção e esta centralização dotou a Controladoria dos instrumentos e da capacidade técnica especializada na prevenção da corrupção. A STPC atua na formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção na Administração Pública e na sua relação com o setor privado. Entre suas principais atribuições, destacam-se a promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e da integridade nas instituições públicas e privadas. Promove também a cooperação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que

atuam no campo da prevenção da corrupção, além de fomentar a realização de estudos e pesquisas visando à produção e à disseminação do conhecimento em suas áreas de atuação.

A ela estão vinculadas, ainda, duas diretorias: a de Transparência e Controle Social (à qual estão subordinadas a Coordenação-geral de Cooperação Federativa e Controle Social e a Coordenação-geral de Governo Aberto e Transparência) e a Diretoria de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional (com a Coordenação-geral de Acordos e Cooperação Internacional e a Coordenação-geral de Integridade).

De acordo com o Coordenador-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social, e as descrições institucionais no portal da CGU (www.cgu.gov.br), para fomentar sua atuação em ações de prevenção da corrupção e controle social, instituindo uma visão gerencial de que não bastava combater a corrupção, mas que o caminho que o mundo estava trilhando era o de uma mudança cultural, de uma ação mais participativa baseada nas convenções internacionais que pregavam a prevenção da corrupção, a CGU buscou conhecer e desenvolver ações e mecanismos de trabalho ligados e baseados nas convenções e preceitos internacionais que representam e norteiam a criação de padrões mundiais de luta contra a corrupção. Tais como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção da ONU), Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), baseado também na CF 88 e instrumentos legais. Como base normativa que alimenta e subsidia a estrutura de seu portfólio de ações e programas, a CGU aderiu a estes compromissos internacionais e busca cumprir suas exigências e cobranças, que são as de uma série de medidas que devem ser implementadas por todos os países, com padrões mínimos de referência para a prevenção e combate a corrupção.

A CGU, por meio da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, acompanha a implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e de outros compromissos internacionais que tenham como objeto a prevenção e o combate à corrupção no Brasil. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, foi assinada por diversos países em Mérida, no México, em 9 de Dezembro de 2003, e tem por finalidade principal, fortalecer a cooperação internacional para ampliar a prevenção e o combate à corrupção em todo o mundo. Assim, foi instituído o dia 9 de dezembro como Dia Internacional contra a Corrupção no mundo. E via Secretaria Federal de Controle Interno,

em comemoração à data, a CGU realiza eventos simultâneos em todo o país, com o apoio de diversas organizações da sociedade e instituições públicas, realiza palestras, cerimônias, lançamento de selos, manifestações e mobilizações para comemorar a data, apresentar e celebrar as principais ações desenvolvidas, as conquistas e os resultados alcançados no combate à corrupção.

A CGU realizou em setembro de 2009, em Brasília, o I Seminário Nacional de Controle Social, com o objetivo de apresentar boas práticas de participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública e de debater os limites e as possibilidades do exercício do controle social no Brasil. Com a participação de diversos especialistas e cidadãos que vivem o dia-a-dia do controle social no Brasil e dão a sua contribuição para que os recursos públicos sejam empregados com mais efetividade, transparência e dentro dos parâmetros legais. As palestras abordaram temas como democracia, participação, papel da mídia, orçamento, gastos públicos, políticas públicas, além dos relatos de diversas experiências bem sucedidas na área do controle social. Dividido em vários eixos temáticos, o evento teve como objetivo, contribuir para que cada cidadão, individualmente, ou reunido em conselhos ou associações civis, seja estimulado a exercer o seu papel de sujeito no planejamento, gestão e controle das políticas públicas. Como público-alvo havia os Conselheiros de Políticas Públicas, as ONGs e entidades que atuam no acompanhamento e controle da gestão pública. Agentes públicos, professores, estudantes, jornalistas. E cidadãos interessados no debate sobre participação e controle social.

Nessa linha, dentre as principais ações da CGU que visam ao fomento e a promoção do controle social, temos outros programas e ações desenvolvidos por meio da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), tais como os programas, Acesso à Informação Pública, Brasil Transparente, Consocial, Integridade no Setor Privado, Observatório da Despesa Pública, Portalzinho da Criança Cidadã, Portal da Transparência, Programa Olho Vivo, Um por Todos e Todos por Um - Pela Ética e Cidadania, Biblioteca Virtual sobre Corrupção, Concurso de Desenho e Redação, Concurso de Monografias, Escola Virtual, Cooperação com Universidades, Debates Acadêmicos.

Dentre as ações e campanhas desenvolvidas pela CGU com o objetivo de fomentar e gerenciar conhecimento sobre a prevenção da corrupção, a Biblioteca Virtual sobre

Corrupção (BVC), um projeto em parceria com o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) que objetiva promover pesquisas, divulgar informações e formar acervo sobre a temática. A Carta de Serviços ao Cidadão da CGU, por sua vez, é uma declaração de compromisso da CGU de prestar serviços com altos padrões de qualidade e eficiência, que objetiva orientar e informar a sociedade sobre os serviços prestados pela instituição, as formas de acessá-los e avaliá-los. E esclarecer sobre os canais apropriados para que as demandas do cidadão possam ser adequadamente encaminhadas, analisadas e respondidas. Bem como, possibilitar plena transparência sobre as atividades e os serviços prestados. É uma ferramenta de gestão instituída pelo Decreto 6.932/2009, dentro do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública do Ministério do Planejamento, que determina que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão deverão elaborar e divulgar sua Carta de Serviços ao Cidadão. Destinada ao fornecimento de informações sobre o serviço prestado, as etapas, os requisitos, documentos e informações necessários, os prazos e os locais e formas de prestação, comunicação e acesso ao serviço.

A fim de promover a transparência pública destacam-se o programa Brasil Transparente e a Open Government Partnership (OGP) (Parceria para Governo Aberto). Enquanto o primeiro constituiu-se como uma iniciativa da própria CGU com a finalidade de auxiliar os estados e municípios na implementação das medidas de governo transparente previstas na LAI [Lei de Acesso a Informação], visando juntar esforços para melhorar a transparência pública, fortalecer a democracia e melhorar a gestão pública. O segundo é uma iniciativa internacional que tem o objetivo de assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis. Assim, esse projeto desponta como uma ferramenta que conecta as ações de *accountability* no Brasil a um aspecto pouco discutido na literatura nacional, qual seja os mecanismos de controle transnacionais (SCHEDLER, 2004).

Em consonância aos investimentos nos arranjos participativos pós CF de 1988, a CGU promoveu a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial). Sob a temática: A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão

Pública, a Consocial objetivou promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública e promoção de um controle social efetivo e democrático. As 80 propostas e diretrizes definidas tiveram como finalidade, serem transformadas em políticas públicas, projetos de lei ou compor agendas de governo em âmbito nacional, estadual e municipal. Dentre essas, algumas propostas e temas que se destacam quanto à transparência pública, o controle social, a prevenção e o combate à corrupção, temos, como exemplos, a proposta 10 do eixo II, que propõe criar e implantar lei que garanta a inclusão na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), em todas as etapas de ensino de temas abordando o controle social, a gestão pública, os direitos e deveres do cidadão, políticas sociais e públicas, transparência, enfrentamento da corrupção e ética.

A proposta 11 do eixo II por sua vez propõe o incentivo à criação de Observatórios de Controle Social (OCS) em todos os municípios brasileiros, formados por representantes da sociedade civil. Outras propostas que se destacam são a 23 e a 45 do eixo IV, que propõem tipificar os crimes de corrupção e contra a administração como crime hediondo inafiançável e acabar com a imunidade parlamentar e os privilégios políticos. Já a proposta 32 do eixo II defende promover e garantir a capacitação de conselheiros, da sociedade civil e de profissionais da educação como subsídios para uma melhor atuação no controle social.

Outras temáticas também observadas como destaques são, a proposta 45, de criação de conselhos de Transparência Pública e Controle Social em âmbitos municipal, estadual e nacional. E a proposta 50 do eixo II, de criação de Fundo Nacional de Financiamento de Ações de Controle Social, nas três esferas de governo. A proposta 70 do eixo II de fortalecer os mecanismos de controle social para que as denúncias do cidadão sejam apuradas mais rapidamente, nos programas sociais federais, estaduais e municipais. E a proposta 80 do eixo II que é de, estimular e fortalecer a participação da sociedade nos processos participativos nas leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA), bem como criar um sistema nacional de participação social, discussão e acompanhamento permanentes do orçamento público em todas as esferas. Pode-se perceber assim, que dentre estas propostas de ações de transparência, controle social, prevenção e combate à corrupção, dentre os campos de natureza participativa, de capacitação e informação, que a Consocial alimenta a

tendência da CGU de ser um forte agente de atuação no controle social e de fortalecimento dos mecanismos da dimensão social.

Dentre as ações da CGU, algumas têm se destacado como bons exemplos de incentivo ao controle social. O programa Olho Vivo no Dinheiro Público, por exemplo, é uma iniciativa criada para sensibilizar e orientar conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores e alunos, sobre a importância da transparência na administração pública, da responsabilização e do cumprimento dos dispositivos legais. O programa busca promover a participação do cidadão na prevenção e no combate à corrupção, envolvendo a sociedade numa mudança pela educação, pelo acesso à informação e pela mobilização social. Com cartilhas e coleções em versões impressas e online, o programa visa atingir um público de todas as esferas sociais. A coleção Olho Vivo reúne uma série de cartilhas que tratam cada uma de um assunto específico, com o objetivo de ser um instrumento para o exercício do controle social para ser utilizado no acompanhamento da gestão dos recursos públicos. Dentre as coleções temos Controle Social, Fundeb, Programa Bolsa Família e Programas de Desenvolvimento Agrário.

Segundo o Coordenador-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social, dentre as ações mais tradicionais e consolidadas da CGU, está o programa Olho Vivo no Dinheiro Público, um dos programas mais importantes e que foi desenhado e tem como filosofia levar a sociedade a se sensibilizar com a questão do controle social. No primeiro momento foram criadas dinâmicas de grupo e um trabalho de bastante envolvimento para que houvesse assimilação. Este programa tem maior importância por ter sido criado entre 2006 e 2007, quando o controle social ainda era muito incipiente, e o conceito em si ainda muito vago, algumas pessoas militavam naturalmente, mas ainda não havia uma visão estruturada do processo de controle social. O programa criou dinâmicas e se reestruturou ao longo deste tempo. Entre 2013 e 2014, percebeu-se várias evidências de que o país já possui uma consciência sobre o que é público e sua responsabilidade neste contexto, e que o cidadão necessita de instrumentos para atuar em seu papel no controle social.

Neste sentido, diante dos novos instrumentos e leis que surgiram, e da necessidade de instrumentalização social, a CGU entendeu que chegamos a um nível de maturidade melhor e fez uma transformação no programa. Assim, em 2014 o programa Olho Vivo foi reformulado e transformado em um programa eclético que abarca tanto conselheiros quanto

sociedade civil. A partir daí foram para campo com a sociedade, fazer controle social com a sociedade, a partir de um princípio de auditoria cidadã. E fez-se um planejamento onde todos os estados chamaram a sociedade civil para participar do programa. E nos municípios onde foi executado o programa, foram feitos trabalhos, por exemplo, em um posto de saúde, uma escola pública, um CRAS. Onde, a partir da oportunidade, de uma experiência onde este cidadão teve um momento de sala de aula com especialistas das áreas da CGU, que conhecem e dominam o tempo do controle institucional, passando *know-how*, tirando dúvidas, conhecendo experiência de fazer um planejamento orientado, para que pedagogicamente, sem uma função de controle, o cidadão possa, sendo a sociedade civil trabalhando, fazer a fiscalização, vivenciar o processo, estruturar sua coleta de informações, registrar e depois produzir suas conclusões próprias e encaminhar estas conclusões, o que é mais importante. Assim, podendo a sociedade agir cooperativamente no assessoramento da gestão pública.

A Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público, por exemplo, que está na sua segunda edição esgotada, é um guia com orientações aos cidadãos sobre a sua participação na gestão pública, o exercício do controle social e sobre seus direitos. A cartilha traz informações e conceitos básicos para que o cidadão comece a acompanhar a utilização do dinheiro público em sua cidade. Com a publicação desta cartilha sobre controle social, a CGU visa contribuir para a formação de uma nova cultura política, fundada na democracia participativa, em que cada cidadão, individualmente, ou reunido em associações civis, é convidado a exercer o seu papel de sujeito no planejamento, gestão e controle das políticas públicas. A publicação desta cartilha tem também como premissa oportunizar ao cidadão aprender como está organizado politicamente o Estado brasileiro, proporcionar conhecimento e orientações sobre a fundamentação jurídica que garante a cada cidadão/ã o direito de contribuir ativamente, organizar-se e exercer o controle social efetivo. Busca informar o cidadão e compartilhar conhecimento sobre planejamento orçamentário, execução de despesas, prestação de contas e assuntos relacionados ao gerenciamento e à execução dos recursos públicos, objetivando assim, tornar o cidadão um importante agente de fiscalização do dinheiro e do bem público e contribuir para que a sua atuação e participação possa contribuir para a melhoria da administração e das políticas públicas e para prevenir e combater a corrupção.

A Integridade no Setor Privado, é um programa voltado para mudança de mentalidade tendo em vista a implementação de políticas e princípios de integridade no setor privado. Essa ação busca motivar as empresas a implementar programas para consolidação de valores e políticas que promovam as boas práticas corporativas interna e externamente, além de multiplicar estas práticas entre seus parceiros. O programa visa ainda, contribuir, conscientizar e sensibilizar as empresas, o setor privado, sobre a necessidade da responsabilidade de criar e implementar programas para a consolidação de valores e políticas que promovam padrões éticos e de integridade em seus negócios, e rejeitar atos ilegais, ilegítimos e de corrupção. Esses programas devem ter caráter preventivo, para evitar a ocorrência de práticas antiéticas ou corruptas, bem como prever medidas corretivas para comportamentos no ambiente organizacional que violem seus princípios. Por essa estratégia, a CGU atua no controle social de forma preventiva, buscando desenvolver uma nova mentalidade entre os atores que compõem o outro setor envolvido no uso do dinheiro público e que tem sido deixado de lado pela literatura pertinente sobre o tema, o setor privado.

Dentre as ações que busca colaborar para emergência de uma nova mentalidade em relação ao uso, fiscalização e gestão do bem público, uma ação importante é trabalhar com o público infantil. O Portalzinho da Criança Cidadã (www.portalzinho.cgu.gov.br) é uma ferramenta interativa de cunho pedagógico e educativo que visa conscientizar e levar conhecimento às crianças sobre noções de ética e cidadania, por meio de jogos e historinhas. O programa possui ainda uma seção voltada aos professores com dicas de leitura e atividades para dentro e fora das salas de aula. A ideia é ensinar por meio de brincadeiras e em linguagem e forma apropriados. Onde busca se ainda incentivar o desenvolvimento das crianças com a realização e promoção de concursos sobre os temas relacionados às ações da CGU e ética e cidadania.

O Portal da Transparência do Governo Federal é um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. No Portal estão disponíveis informações sobre os recursos públicos federais transferidos pelo Governo Federal para estados, municípios, para o Distrito Federal e diretamente para o cidadão, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contrato de obras e serviços. O objetivo é aumentar a transparência da gestão

pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.

O Programa Um Por Todos e Todos Por Um! Pela Ética e Cidadania! é uma parceria firmada entre a CGU e o Instituto Maurício de Sousa com o objetivo de disseminar entre as crianças, estudantes de todo o país, valores relacionados à participação social, democracia, autoestima, respeito à diversidade, responsabilidade cidadã e interesse pelo bem-estar coletivo. Configurando assim como mais uma iniciativa voltada para mudança de mentalidade. Com o auxílio do universo divertido dos personagens da Turma da Mônica, procura-se, por meio deste programa, envolver estudantes, professores, famílias, escolas e comunidades em reflexões sobre temas relacionados à gestão do Estado e à organização da sociedade. E estimular os indivíduos, desde pequenos, a se apropriar dos atributos de sua condição cidadã é investir em uma formação ao mesmo tempo crítica e altruísta. Estima-se que no futuro, resultará em cidadãos mais conscientes de seus direitos e deveres, mais atentos aos atos dos governos e, sobretudo, aptos a exigir da administração pública maior transparência e efetividade, além de uma gestão mais sensível aos anseios da sociedade. Isto é, tornar-se-ão bons soldados do controle social. Posteriormente, alunos, pais e professores são convidados a debater os temas tratados no Programa Um Por Todos e a narrar suas experiências com o programa em um blog.

A CGU investe na gestão do conhecimento para o fortalecimento de suas ações, e para isto foca na produção e promoção de conhecimento e pesquisas, visando gerar dados e informações para promover um trabalho preventivo e a conscientização da sociedade para o combate e prevenção à corrupção. Nesse sentido, a CGU vem desenvolvendo diversas ações com instituições educacionais que visam promover estudos e estimular a produção de conhecimento sobre o fenômeno da corrupção nos currículos escolares e/ou universitários. Por meio de diversas iniciativas de capacitação e gestão do conhecimento, a CGU incentiva a educação para a cidadania e o controle social entre os públicos infantil, jovem e adulto.

Os programas Concurso de Desenho e Redação, Concurso de Monografias, Escola Virtual e Debates Acadêmicos, são exemplos destas iniciativas. Estas ações estimulam a formação crítica e uma mudança de mentalidade em relação ao uso do dinheiro e bem público, que conseqüentemente, ajudam a combater e prevenir a corrupção. O Concurso de Desenho e Redação é aberto a estudantes de escolas públicas e privadas, e objetiva

despertar nos estudantes o interesse por temas relacionados ao controle social, à ética e à cidadania. A cada ano o concurso é desenvolvido sobre uma temática central, podem participar alunos, professores, escolas e municípios. Todas as escolas que elaborarem e puserem em prática estratégias de sensibilização e mobilização dos estudantes para a temática do concurso, concorrem ao título de escola-cidadã.

O Concurso de Monografias, organizado em parceria com a Escola de Administração Fazendária (Esaf), é dividido em duas categorias, universitários e profissionais, objetiva estimular a realização de pesquisas voltadas para a prevenção e o combate à corrupção no Brasil e representar uma forma de incentivar a participação do cidadão no controle da administração pública, identificar iniciativas bem-sucedidas na área e colher proposições de políticas e ações que possam ser adotadas por governos e pela sociedade. O concurso é desenvolvido sobre temáticas tais como, a prevenção da corrupção, o controle interno, o gerenciamento de riscos, ética e integridade pública e transparência, dentre outros. Já as atividades desenvolvidas pela Escola Virtual visam incentivar a mudança pela educação, com cursos, vídeos e publicações gratuitos voltados tanto para os cidadãos, quanto para os servidores públicos. E têm por objetivo, promover o controle social e orientar a população sobre como os gastos públicos podem ser controlados. Estas atividades concentram-se em duas grandes áreas temáticas, educação para a cidadania e fortalecimento da gestão pública.

O projeto Debates Acadêmicos sobre Prevenção e Combate à Corrupção, por sua vez, é uma iniciativa da CGU que reúne estudantes universitários, professores, servidores públicos e cidadãos para promover debates acadêmicos em instituições de ensino superior de todo o país, para pensar estratégias e debater os desafios do combate à corrupção no Brasil. O projeto tem por objetivo, despertar e fortalecer o interesse, no ambiente acadêmico pela temática do fenômeno da corrupção, além de estimular o desenvolvimento de estudos e pesquisas sobre o assunto e conscientizar alunos e professores sobre o papel deles na luta contra a corrupção.

Outro recurso importante utilizado para aprimorar o contato com a população, e para a divulgação de informações atualizadas diariamente sobre suas ações contra a corrupção e em defesa do patrimônio público, informações úteis para o exercício da política de *accountability* social, são as mídias sociais. A CGU criou e administra contas nas

principais mídias sociais (no Facebook criou o: cguonline, no Twitter o: @cguonline, e no Youtube o: CGUoficial) nas quais também disponibiliza vídeos institucionais, informações sobre eventos e são trabalhados conteúdos voltados para o cidadão, como serviços e campanhas educativas, e de estímulo ao controle social das contas públicas.

As ações listadas acima se destinam à questão da prevenção e configuram-se como motivadoras do controle social, seja fornecendo informações que possibilitam o exercício dessa atividade (ações informativas), seja qualificando os atores sociais para utilizar melhor as ferramentas disponíveis para esse tipo de controle (ações de capacitação), seja por via da participação social (ações participativas) ou ainda pelo incentivo à formação de uma nova mentalidade em relação ao uso dos recursos público (ações de formação). Além disso, notamos que nas estratégias de atuação da CGU em relação ao controle social, esta agência especializada da *accountability* horizontal busca trabalhar com públicos diferentes. As ações têm como público alvo desde organizações da sociedade civil à crianças, passando ainda por empresas, adolescentes, adultos e servidores públicos. Destacamos ainda que algumas iniciativas ainda estão associadas a organismos internacionais, conectando a atuação da CGU aos mecanismos de controle transnacionais. Nesse sentido, destacam-se não só parcerias em projetos e programas, mas a própria orientação de tratados internacionais. O quadro 2 resume os principais aspectos analisados.

QUADRO 2 - COMPARATIVO ENTRE AS AÇÕES DE PREVENÇÃO DA CGU

Ações de prevenção da CGU	Objetivo	Público alvo	Natureza da ação	Periodicidade	Meio de veiculação
Programa de Acesso à Informação Pública	promover a transparência pública	cidadão adulto	informativa	anual	virtual
Brasil Transparente	prestar suporte técnico à implementação da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios	Agentes públicos e cidadão adulto	informativa	permanente	Presencial e virtual
Consocial	promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade na gestão estatal	organizações civis; cidadão adulto	participativa	bi-anual	presencial e virtual
I Seminário Nacional de Controle Social	apresentar boas práticas de participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública e debater os limites e as possibilidades do exercício do controle social	Público em geral	capacitação	sem regularidade	Presencial
Integridade no Setor Privado	implementação de políticas e princípios de integridade no setor privado	empresas	formação	responde a demanda	Presencial e virtual
Portalzinho da Criança Cidadã	conscientizar e levar conhecimento as crianças sobre noções de ética e cidadania, por meio ações educativas	Crianças e adolescentes	formação	permanente	Virtual
Portal da Transparência	viabilizar o acompanhamento efetivo da execução financeira de todos os programas e ações do Governo Federal pelo gestor público e pelo cidadão	Gestores Públicos; cidadão adulto; organizações civis	informativa	permanente	Virtual
Programa Olho Vivo no Dinheiro Público	estimular e prover o cidadão de instrumentos para realizar o controle	Público em geral	capacitação	permanente	Presencial e virtual
Um por Todos e Todos por Um - Pela Ética e Cidadania	disseminar entre as crianças valores relacionados à participação social, democracia, respeito à diversidade, responsabilidade e cidadania	Crianças e adolescentes	formação	anual	Presencial e virtual
Biblioteca Virtual sobre Corrupção	promover pesquisas, divulgar informações e formar acervo	Toda a sociedade	capacitação	permanente	Virtual
Concurso de Desenho e Redação	promover a reflexão e o debate sobre o combate à corrupção no ambiente escolar	Crianças e adolescentes	formação	anual	Presencial e virtual
Concurso de Monografias	estimular pesquisas sobre prevenção e combate à corrupção; incentivar a participação de profissionais e universitários na produção de conhecimento sobre o tema	Professores pesquisadores e universitários	formação	anual	Presencial e virtual
Escola Virtual	contribuir para a promoção da integridade pública e para a prevenção da corrupção	Público em geral	capacitação	permanente	virtual
Debates Acadêmicos	despertar e fortalecer o interesse pela pesquisa e pelo debate, no ambiente universitário, sobre a temática da prevenção e do combate à corrupção.	Professores pesquisadores e universitários	formação	Periódico	presencial
Carta de Serviços ao Cidadão	orientar e informar sobre os serviços prestados	Toda a sociedade	informativa	permanente	virtual

Fonte: elaboração própria.

Neste contexto, percebe-se que estas ações da CGU apresentadas, são de linhas de ações voltadas para uma instrumentalização e conscientização da sociedade, visando incentivar e fomentar a participação social, a fim de que o cidadão atue no controle dos gastos públicos e assuma a condição de sujeito co-autor da gestão pública, visam também, aperfeiçoar e fortalecer os mecanismos de prevenção e controle interno e externo da administração pública brasileira.

Percebe-se também, que estas ações da CGU voltadas para aperfeiçoar e fortalecer os mecanismos sociais são apresentadas e desenvolvidas de forma complementar às ações dos agentes horizontais. E sua valorização dar-se-á, sobretudo, pela percepção da necessidade de mudança de mentalidade e de visão cultural quanto a gestão e administração dos bens públicos para uma ação mais participativa tanto por parte dos gestores públicos quanto da sociedade. A necessidade do desenvolvimento destas ações complementares dá-se também, diante do reconhecimento da limitação das agências especializadas exercerem por elas mesmas o controle de toda a estrutura do Estado, seja por limitações diante da extensão territorial ou por falta de recursos humanos para uma substancial eficácia de suas ações, por exemplo.

A adesão e compromisso da CGU para com as convenções e compromissos internacionais que têm como objeto o fortalecimento dos atores da dimensão social e o aprimoramento dos mecanismos de prevenção e combate a corrupção, constituem exemplos deste forte trabalho desenvolvido para fortalecer e instrumentalizar o social. Assim, os programas, Acesso à Informação Pública, Brasil Transparente, Consocial, Integridade no Setor Privado, Observatório da Despesa Pública, Portalzinho da Criança Cidadã, Portal da Transparência, Programa Olho Vivo, Um por Todos e Todos por Um - Pela Ética e Cidadania, Biblioteca Virtual sobre Corrupção, Concurso de Desenho e Redação, Concurso de Monografias, Escola Virtual, Cooperação com Universidades e Debates Acadêmicos, são resultados deste investimento no desenvolvimento e fortalecimento dos mecanismos do campo social.

Estas ações, que são de natureza participativa, informativa, de capacitação e formação, são ações voltadas para fomentar e gerenciar a produção e disseminação de conhecimento, promover uma conscientização e instrumentalização da sociedade através de uma mudança de mentalidade e de visão cultural quanto a gestão e administração dos bens

públicos e a responsabilidade de cada cidadão na prevenção e combate à corrupção. Neste sentido, colocam a CGU, dentre as agências especializadas, como o principal ator da dimensão horizontal que desenvolve forte trabalho voltado para o fortalecimento da participação social e o principal elo entre as dimensões horizontal e social da política de *accountability* no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou as contribuições da Controladoria-Geral da União para a promoção do controle social brasileiro. Qual é o papel e a importância desta estatal frente os diversos atores das dimensões da política de *accountability* no Brasil, em especial a social. Procuramos entender como sua atuação tem fortalecido as linhas de ação e reforçados os posicionamentos em favor do controle social como uma solução complementar ao problema do controle da administração pública. Buscamos também diferenciar as estratégias e ações desta instituição e entender como seus programas e ações podem conectar as dimensões da *accountability* horizontal e social e, ao mesmo tempo, fomentar informações e conhecimento para instrumentalizar os atores da sociedade civil no exercício do controle social.

Percebemos, a partir dos programas e ações apresentados, que a CGU figura como o principal ator da dimensão horizontal a atuar como canal de comunicação com os atores da dimensão social. Seus programas e ações contribuem para fomentar informações, capacitar e formar os atores sociais, além de motivar a participação dos atores sociais no engajamento pelo controle social. Assim, a atuação da CGU fortalece a democracia. Ao fazermos um levantamento sobre os programas e ações da CGU voltados para fomentar o controle social, foi possível perceber a importância desta agência estatal frente os diversos atores das dimensões da política de *accountability* no Brasil. Percebeu-se que a CGU busca fomentar a participação social, e aperfeiçoar e fortalecer continuamente os seus mecanismos de prevenção e combate à corrupção. Principalmente atuando através da formulação de estratégias para o fortalecimento do controle social.

Percebemos que as estratégias de atuação da CGU para fomentar e fortalecer o controle social englobam ações que buscam desenvolver e gerenciar conhecimento para instrumentalizar e conscientizar a sociedade e os gestores públicos quanto a necessidade de uma mudança de mentalidade e de atuação para com a gestão pública e a prevenção e combate à corrupção. Estas são ações norteadas principalmente pela adesão e compromisso da CGU para com as convenções e tratados internacionais e os instrumentos constitucionais. Dentre os trabalhos desenvolvidos pela CGU para a formação, o fortalecimento e a instrumentalização dos mecanismos sociais, destacamos os programas,

Acesso à Informação Pública, Brasil Transparente, Consocial, Integridade no Setor Privado e Observatório da Despesa Pública. O Portalzinho da Criança Cidadã, o Portal da Transparência, Programa Olho Vivo, Um por Todos e Todos por Um - Pela Ética e Cidadania, a Biblioteca Virtual sobre Corrupção, os concurso de Desenho e Redação, de Monografias, a Escola Virtual, as Cooperações com Universidades e os Debates Acadêmicos.

O programa Olho Vivo no Dinheiro Público, por exemplo, vigora como um dos programas mais importantes e consolidados para com a questão do controle social e visa como resultado, conscientizar a sociedade a atuar no assessoramento da gestão pública. Assim como a participação e administração de contas nas principais mídias sociais, que visam aprimorar o contato com a população. Estes constituem exemplos de resultados deste investimento da CGU no desenvolvimento e fortalecimento da participação social. São ações motivadoras dos atores do campo social, que como resultado desta atuação da CGU para a promoção e o fortalecimento da participação social, vislumbra-se um consequente aprimoramento dos mecanismos sociais e do sistema de controle brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANHA, Ana Luíza Melo. *Corrupção e Governo Local: uma análise dos municípios mineiros*. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Pós-Graduação em Ciência Política. Dissertação de Mestrado, 2011.
- BRITO, Jaime Ricardo. Breve Histórico do Controle Interno do Poder Executivo Federal: origem, evolução, modelo atual e visão de futuro. *Revista de Negócios*, nº 07. Março 2009. Em: <http://www.unifin.edu.br/content/arquivos/20111006173058.pdf>
- LIMA, Liliane Chaves Murta de. *Controle Interno na Administração Pública: O Controle Público na Administração como um Instrumento de Accountability*. 2012. Em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541195.PDF>
- O'DONNELL, Guillermo. "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política". *ISONOMÍA Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, n. 14, 2001, 7-31.
- _____. "Accountability Horizontal e novas poliarquias". *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, 1998, 27-54.
- PERUZZOTTI, Enrique. "A política de *accountability* social na América Latina". Em Perruzotti, Enrique, Márcio Simeone e Miguel Arroyo. *Sociedade civil e participação*. Módulo IV do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2009.
- RIBEIRO, Antônio Carlos e HIGGINS, Silvio Salej. *La interacción entre los mecanismos de la accountability desde la perspectiva del análisis de redes sociales: un estudio sobre la red de veeduría ciudadana del proyecto AIM*. Foro Internacional. No prelo, 2014.
- RIBEIRO, Antônio Carlos. *Estado, sociedade e o controle da política: centralidade e interação entre os mecanismos de accountability*. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Pós-Graduação em Ciência Política. Dissertação de Mestrado, 2011.
- SCHEDLER, Andrés. *¿Qué es la rendición cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2004. Portais e Sites:
- Portal da CGU: <http://www.cgu.gov.br>
Portal do MPU: <http://www.mpu.mp.br>
Portal do MPF: <http://www.mpf.mp.br>
Portal do TCU: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>
Portal da PF: <http://www.dpf.gov.br>
Portal da Receita Federal: <http://www.receita.fazenda.gov.br>
Portal da Secretaria Geral da Presidência/PR:
www.secretariageral.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas/secretaria-de-controle-interno
Portal do Ministério das Relações Exteriores:
www.itamaraty.gov.br
Portal do Ministério da Defesa:
www.defesa.gov.br/index.php/component/content/article/8528-o-papel-da-secretaria-de-controle-interno-ciset