

## **O controle social: um aliado fundamental no combate à corrupção**

### **Social control: a fundamental ally in the fight against corruption**

---

**Gleidy Braga Ribeiro**

*Jornalista e Advogada. Professora Universitária no Curso de Direito da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS). Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Doutoranda em Direito Constitucional pelo Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).*

DOI: 10.47573/aya.5379.2.74.8

## RESUMO

Este trabalho tem como propósito analisar as ações que estão sendo desenvolvidas pela Controladoria Geral da União (CGU) para a incorporação do controle social como diretriz fundamental no combate à corrupção. A escolha pela CGU se justifica tendo em vista que é o órgão responsável pela defesa do patrimônio público, transparência e combate à corrupção no âmbito da Administração Federal. A presente análise utilizará como suporte a pesquisa bibliográfica e documental, com objetivo de observar se existem espaços de diálogo propostos entre os representantes não governamentais e governamentais e se esses são efetivos. Pretende-se, ainda, com o trabalho propor possíveis caminhos de ampliação da participação social, pois partimos do pressuposto de que sem o controle social efetivo é impossível construir um sistema nacional de combate a corrupção no Brasil.

**Palavras-chave:** controle social. corrupção. participação. políticas públicas.

## ABSTRACT

This work aims to analyze the actions that are being developed by the Comptroller General of the Union (CGU) for the incorporation of social control as a fundamental guideline in the fight against corruption. The choice for the CGU is justified considering that it is the body responsible for the defense of public assets, transparency and combating corruption within the scope of the Federal Administration. The present analysis will use bibliographic and documental research as a support, in order to observe if there are spaces for dialogue proposed between non-governmental and governmental representatives and if these are effective. The work also intends to propose possible ways of expanding social participation, as we assume that without effective social control it is impossible to build a national system to combat corruption in Brazil.

**Keywords:** social control. corruption. participation. public policy.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como propósito analisar as ações que estão sendo desenvolvidas pela Controladoria Geral da União (CGU) para a incorporação do controle social como diretriz fundamental no combate à corrupção. A escolha pela CGU se justifica tendo em vista que é o órgão responsável pela defesa do patrimônio público, transparência e combate à corrupção no âmbito da Administração Federal. A presente análise utilizará como suporte a pesquisa bibliográfica e documental, com objetivo de observar se existem espaços de diálogo propostos entre os representantes não governamentais e governamentais e se esses são efetivos.

A pesquisa parte do pressuposto de que a democracia participativa foi institucionalizada pela Constituição Federal de 1988, tendo no controle social um instrumento fundamental de várias políticas públicas, entre as quais, destaca-se a saúde, a assistência social, a educação e o meio ambiente. Este modelo participativo de gestão impulsionou o surgimento de novos atores sociais, principalmente na própria formação da agenda pública. Todavia, esse estudo visa identificar se o mesmo ocorre com a agenda de anticorrupção no Brasil fomentada pela CGU no

âmbito do governo federal.

Pretende-se, ainda, com o trabalho propor possíveis caminhos de ampliação da participação social, pois partimos do pressuposto de que sem o controle social efetivo é impossível construir um sistema nacional de combate a corrupção no Brasil.

## **A CORRUPÇÃO UM PROBLEMA A SER ENFRENTADO NO ÂMBITO DA GESTÃO PÚBLICA**

Inicialmente, antes de buscarmos conceituar o que é corrupção, faz-se necessário compreender o que é política pública. Na definição de Secchi (2015) qualquer definição de política pública é arbitrária. Isto porque a própria literatura especializada não chegou a um consenso quanto à definição do que seja uma política pública. Entretanto, o autor traz de forma bem didática o processo de elaboração destas em sete fases sequenciais e interdependentes: Identificação do Problema, Formação da Agenda, Formulação de Alternativas, Tomada de Decisão, Implementação, Avaliação e Extinção.

Ainda que a participação social deva ser compreendida como uma diretriz que deve passar todas as fases, destaca-se pelo objeto da nossa pesquisa, as fases de identificação do problema, da formação da agenda e da tomada de decisão, uma vez que busca perceber quais as estratégias da CGU para incentivar a inclusão da sociedade civil no âmbito dos espaços de gestão que tem como propósito desenvolver políticas públicas de combate a corrupção.

### **Identificação do Problema, a Formação da Agenda e a Tomada de Decisão**

Segundo Secchi (2015, p.44), “um problema é a discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade.” O autor afirma ainda que são atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos, os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais.

Ainda sobre a identificação do problema, Secchi (2015) afirma que se o ator político tem interesse na resolução de tal problema, este poderá lutar para que tal problema entre na lista de prioridade de atuação. Essa lista de prioridades é conhecida como agenda. Já em relação à formação da agenda, ele define como um conjunto de problemas entendidos como relevantes. De acordo com Cobb e Elder (1983, *apud* Secchi, 2015, p.36) existem dois tipos de agenda:

Agenda política: conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública;

Agenda formal: também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar (COBB E ELDER, 1983, *apud* Secchi, 2015, p.36).

Secchi acrescenta uma terceira agenda, a que é formada pela mídia, que seria aquela que recebe atenção especial dos diversos meios de comunicação. Na visão do autor, os meios de comunicação têm tanta força na formação da opinião pública, que não são raras as vezes que a agenda da mídia condiciona as agendas políticas e institucionais.

E por fim, Secchi (2015), explica a fase da tomada de decisão, que segundo ele, ocorre

quando os interesses de diferentes atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas. Há aqui a produção consensual na formação da agenda, bem como as alternativas para sua resolução.

Assim, tendo como referência esse método, podemos afirmar que a corrupção é um problema a ser enfrentado mundialmente, sendo que sua inclusão na agenda pública ocorre em diversos países e no Brasil não é diferente. A agenda não raro é impulsionada pela mídia que constantemente noticiava os inúmeros casos de corrupção. Mas o que é corrupção? É possível conceituá-la? É o que veremos a seguir.

## **Abordagens epistemológicas sobre o problema corrupção**

Para aqueles que estudam o tema é extremamente difícil conceituar o que é a corrupção. Para Brei (1996, p.65), a dificuldade existe porque existem vários termos que podem identificar os atos praticados no contexto da corrupção, tais como, “trapaça, velhacaria, logro, ganho ilícito, desfalque, concussão, falsificação, espólio, fraude, suborno, peculato, extorsão, nepotismo e outros.”

Nesta perspectiva, sem tentar conceituar o que é corrupção, é importante destacar conforme explica Dematté (2014) que existem duas abordagens epistemológicas que buscam explicar a corrupção. São elas: a funcionalista e a econômica. A abordagem funcionalista, desenvolvida dos anos 50 ao final dos anos 70, entendia a corrupção como um fator de promoção, modernização, um importante fomento ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos marcados pela burocracia. Em outras palavras, para ver o progresso acontecer o empresariado se via obrigada a pagar propinas a burocratas. A esse respeito o autor afirma, “era comum tais países enxergarem como regular e normal que suas empresas pagassem suborno a funcionários públicos estrangeiros com o fim de fecharem negócios, celebrarem contratos ou mesmo permanecerem na disputa de uma avença no exterior (DEMATTÉ, 2014, p.60).”

Todavia as ideias funcionalistas foram frontalmente questionadas no final da década de 70, por uma outra abordagem econômica, tendo como marco teórico, os estudos da professora Susan Rose-Ackerman. Ela começou a questionar os efeitos prejudiciais da corrupção para o desenvolvimento e para a eficiência das atividades estatais. A corrupção, então, não seria um problema em si, mas evidenciava uma relação entre o Estado e o setor privado baseada na não lealdade e na não transparência. Assim, existia uma disputa entre os agentes públicos e privados para maximizar sua renda e bem-estar burlando as normas que controlavam o acesso à coisa pública. Tal contexto, de distribuição corrupta de benefícios públicos, era na verdade, um “sinal de que o sistema e as suas instituições criadas para gerenciar a relação entre cidadão e Estado não estava funcionando adequadamente (DEMATTÉ, 2014, p.60).”

É evidente que a corrupção representa um atraso para o desenvolvimento do país. Diariamente acompanhamos nos meios de comunicação o quanto do dinheiro do contribuinte é desviado para fomentar verdadeiras organizações criminosas que envolvem a participação de representantes do setor público e do setor privado. Frente a isso, não resta dúvida que a inclusão do combate à corrupção na agenda pública deve ser uma prioridade de qualquer governo. Todavia, esta não é uma agenda somente governamental, sendo necessário incluir também, os agentes não governamentais. E é sobre o fomento à participação social envolvendo os agentes públicos, os empresários e o cidadão que estudaremos a política de combate a corrupção desenvolvida

pela Controladoria Geral da União que trataremos a seguir.

## A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO E O CONTROLE SOCIAL

De acordo com Hage (2018), o Brasil engajou-se no movimento global de anticorrupção principalmente a partir do ano 2000. O autor destaca um conjunto de leis que foram aprovadas, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF n.101 de 2000), a legislação sobre o Pregão Eletrônico ( Lei n.10.520 de 2002 e Decreto n.5.450 de 2005), a implantação de sistema de gestão como SIAF ( na administração financeira), o SIAPE ( nos serviços gerais), o Comprasnet ( nas licitações e compra), o SIAPE ( na gestão de pessoal) e, mais tarde, o SINCONV ( na gestão de convênio).

Destacou ainda a Lei n.9.613 de 1998 de lavagem de dinheiro, que foi aprimorada em 2002, pela lei n.12.683. A lei 12.846/2013, conhecida como a lei anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e a lei 12.580/2013, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No contexto do controle interno do Poder Executivo, no âmbito do Governo Federal, o autor destaca a criação ainda em 2003, da Controladoria-Geral da União (CGU), que substituiu a antiga Corregedoria-Geral da União, ampliando suas atribuições. A CGU acumulou as competências tradicionais de auditoria e fiscalização da antiga Controladoria, ampliando para a de correição, de ouvidoria e de prevenção da corrupção.

Entre as competências da CGU nos interessa observar com mais atenção as atribuições relacionadas à ouvidoria e à prevenção da corrupção porque estão relacionadas diretamente com o controle social. Antes, porém, convém conceituar o que é o controle social. E para tanto, utilizaremos como referência a própria definição do órgão que o entende como uma participação efetiva do cidadão na implementação de políticas, sendo um requisito necessário para consolidar a própria democracia no Brasil,

Para a CGU, cada cidadão possui fundamental importância na tarefa de participar da gestão e de exercer o controle social das políticas públicas e dos recursos nelas investidos. Com a ajuda da sociedade, será mais fácil controlar os gastos dos governos em todo Brasil.

O controle social pressupõe a efetiva participação da sociedade, não só na fiscalização da aplicação dos recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas. Um controle social ativo e pulsante permite uma maior participação cidadã, o que contribui para a consolidação da democracia em nosso país.

Estimular o controle social implica incentivar a sociedade a participar da vida pública em todas as nuances, enfatizando o viver coletivo e a busca pelo bem-estar comum. É importante que os governos estimulem e fortaleçam a participação de uma multiplicidade de atores na gestão pública, pluralizando as vozes no espaço público e possibilitando a construção de uma Administração mais eficiente, aberta e democrática (CGU, 2019, online).

Veja que a definição de controle social pressupõe uma participação ativa do cidadão em todas as fases de construção de uma política pública. Não se traduz apenas no papel de fiscalizar, mas no seu engajamento durante todo o processo. Para tanto é fundamental a participação em espaços de decisão no âmbito da gestão pública. Todavia, é interessante ter como referência

o que nos alerta Castro (2011) sobre o uso retórico da participação ao analisar as políticas públicas de juventude, mas que pode ser aplicado a qualquer política pública que tenha como diretriz o controle social.

Participação é mais do que estar representando em órgãos colegiados, conselhos, ou ser ouvido sobre uma determinada política ou ação legal. É dispor de conhecimentos e recursos para poder exercer o controle social de políticas. No caso de novos sujeitos, por exemplo, os jovens, tal princípio pede investimentos em formação sobre procedimentos orçamentários, maquinaria política, trâmites legislativos, o lidar com contas públicas, comumente não dispostas de forma transparente (CASTRO, 2011, p.282).

De modo que, a participação só será efetiva no âmbito da gestão pública se o cidadão tiver conhecimento de como funciona a administração pública. Em outras palavras, o conhecimento deve ser compartilhado com o cidadão ao ponto dele compreender os principais instrumentos de gestão que perpassa todo o ciclo de políticas públicas. E no âmbito do combate à corrupção isso é fundamental, já que ela ocorre com o envolvimento de agentes públicos responsáveis por executar atos que são fundamentais para implementação de uma política pública, os comumente chamados de burocratas, isto porque conhecem o funcionamento da engenharia da máquina pública.

O cidadão que desconhece o funcionamento da administração pública pouco conseguirá intervir para assegurar o bom uso dos recursos públicos, de modo que, a participação social pressupõe necessariamente o envolvimento dos agentes não governamentais na formação da agenda, na tomada de decisão e na implementação das políticas públicas.

A partir da compreensão do que é participação efetiva, passaremos analisar quais as iniciativas estão em desenvolvimento pela CGU e que têm como propósito fortalecer o controle social das políticas de combate à corrupção pelo cidadão.

## **Reflexões sobre as ações desenvolvidas pela Controladoria Geral da União com ênfase na participação social.**

Inicialmente é importante destacar que o controle social foi tema da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social realizada nos dias 18, 19 e 20 de maio de 2012, em Brasília-DF, com a realização de etapas preparatórias (municipais/regionais, estaduais/distrital, livres e virtuais). A ação envolveu a participação de mais de 150 mil participantes. A iniciativa de acordo com Anais da Conferência é resultado do 1º Seminário Nacional de Controle Social, realizado pela Controladoria-Geral da União – CGU, em setembro de 2009. Como resultado final, a conferência apresentou 80 propostas que tinham como propósito subsidiar a construção de um Plano Nacional de Transparência e Controle Social.

No BLOCO 1, das propostas priorizadas, 1ª à 10ª, o combate à corrupção perpassa todas as propostas, todavia, destacamos a proposta 4ª que prevê a implantação do orçamento participativo e a 9ª que busca a Prevenção da corrupção. Isto porque o orçamento participativo é uma política que permite a participação do cidadão (AVRITZER, 2002; PIRES, 2001), e a outra porque busca a prevenção da corrupção, isto é, ações de caráter preventivo e não repressivo. Vejamos as propostas:

### **4ª Orçamento participativo**

- Fomentar a participação da sociedade na elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO,

LOA);

- Tornar obrigatório o orçamento participativo nas três esferas de governo;
- Discutir as leis orçamentárias (LDO, LOA e PPA) em conferências municipais, precedidas de préconferências e audiências públicas nos bairros e distritos;
- Garantir acessibilidade nas obras e serviços, conforme o Decreto 5296/2004;
- Criar indicadores de monitoramento e avaliação para as ações e programas previstos no orçamento;
- Criar critérios para o contingenciamento de recursos orçamentários e financeiros, de acordo com as prioridades previstas no orçamento;
- Priorizar o atendimento às demandas colocadas pela sociedade;
- Dar publicidade às demandas não executadas;
- Vincular a transferência voluntária de recursos à prévia realização de orçamento participativo pelo município ou estado;
- Transformar a não realização de orçamento participativo em crime de responsabilidade;
- Criar um sistema nacional de participação social;
- Instituir fóruns permanentes de discussão e acompanhamento do orçamento público em todas as esferas de governo;
- Tratar o Orçamento da Seguridade Social em separado do Orçamento Fiscal, conforme manda a Constituição.
- Vincular 50% do orçamento de investimento à discussão e aprovação popular.

#### **9ª Prevenção da corrupção**

- Fortalecer a atuação dos órgãos de controle e instituições especializadas mediante a implantação de medidas preventivas;
- Proibir a liberação de verbas para obras antes de o projeto executivo estar finalizado;
- Criar um plano de prevenção à corrupção, com metas a cumprir por parte dos ministérios e secretarias estaduais e municipais;
- Promover mudanças nos critérios para a indicação de conselheiros dos tribunais de contas da União e dos estados, dos chefes do Ministério Público e Defensoria Pública da União e dos estados, dando aos órgãos autonomia para a escolha de profissionais de carreira;
- Aumentar o número de juízes e promotores;
- Agilizar a tramitação dos processos judiciais;
- Criar defensorias públicas;
- Garantir a autonomia efetiva do Ministério Público e do Poder Judiciário;
- Proibir o contingenciamento de recursos para custeio e manutenção dos órgãos de controle;
- Garantir a eficiência da estrutura e das ações dos órgãos de controle (CGU, RELATÓRIO FINAL, 2012, p.1-2) .

Existem ainda propostas em todo relatório que buscam a capacitação do cidadão para controle social e a constituição de Conselhos de Transparência Pública e Controle Social nas

três esferas governamentais, bem como a criação de um Fundo dos Conselhos. O Conselho teria recursos para seu funcionamento, seria de caráter consultivo e deliberativo com competência para fiscalizar a gestão da informação pública e dos recursos públicos, sendo a sua composição majoritariamente composta por representantes da sociedade civil.

Indubitavelmente, o documento é um importante orientador para a administração pública, sobretudo para a CGU para ampliação da efetiva participação do cidadão no controle dos atos dos administradores públicos. Todavia, já se passaram 8 anos desde a sua realização e entre os objetivos da conferência estava a construção de um Plano Nacional de Transparência e Controle Social. Até o presente momento não foi elaborado. Certamente, se fosse produzido seria uma estratégia fundamental para integrar os diferentes atores governamentais e não governamentais que atuam na esfera pública no combate e na prevenção da corrupção. .

Por outro lado, percebe-se que a CGU investiu nas ações que priorizam a capacitação e a formação dos cidadãos para o exercício do controle social dos gastos públicos. Em outras palavras, podemos dizer que a CGU possui algumas ações que estão alinhadas com o propósito de ampliar a participação do cidadão. A exemplo, da ação “O olho vivo no dinheiro público”, definido como uma iniciativa que promove cursos, oficinas, palestras e disponibiliza recursos educacionais orientados ao exercício da participação cidadã e a prática qualificada do controle social da gestão pública. A realização de seminários e disponibilização de cursos gratuitos na modalidade EAD. “Temas como Transparência Pública, Governo Aberto, Educação Cidadã, Participação e Controle Social, Dados Abertos, entre outros, são abordados nos cursos (CGU, 2020)”

O órgão também possui uma aba específica sobre participação social, nesta é possível perceber que fazem parte da política de inclusão social do cidadão, a Ouvidoria, um canal direto com o cidadão; a realização de audiências e consultas públicas; o Conselho de Transparência Pública e Combate à corrupção; a Comissão de Coordenação de Correição (CCC); a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI), além das conferências.

Todavia, as comissões são compostas somente por representantes dos órgãos governamentais e somente o Conselho prevê a participação da sociedade civil. Diferente do que definiu os participantes da 1ª Conferência sobre Transparência e Controle Social em 2012, que recomenda que o Conselho tenha caráter consultivo e deliberativo, o Decreto 9.468 de 2018, que dispõe da organização do Conselho estabelece em seu artigo 1º que o órgão é somente consultivo, ou seja, não tem poder de decisão, não obriga o gestor a implementar as medidas definidas pelo colegiado, sendo que a sua principal finalidade é debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento e fomento de políticas e estratégias, no âmbito da administração pública federal. As sugestões dos integrantes devem versar sobre temas relacionados ao enfrentamento da corrupção e da impunidade; fomento da transparência e do acesso à informação pública; promoção de medidas de governo aberto; integridade e ética nos setores público e privado; e controle social para acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

Outro aspecto interessante está relacionado à sua formação, de acordo com o Art. 3º do Decreto, o Conselho é composto por quatorze membros, titulares e suplentes, com direito a voto, de forma paritária entre representantes do Poder Executivo federal e da sociedade civil organizada. Todavia, não há eleição para a escolha dos representantes da sociedade civil organizada, os mesmos são indicados pelo Poder Executivo. Em um espaço que tem como objetivo,



entre outros, fiscalizar os atos públicos, seria imperioso se os conselheiros da sociedade civil fossem eleitos e tivessem total autonomia para desenvolver seus trabalhos.

Há ainda o Portal da transparência em funcionamento desde 2004. A ferramenta que foi atualizada ao longo do tempo, tem como objetivo, conforme informações da CGU (2020), o acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil.”

Em estudo sobre o Portal da Transparência, Nazário *et al.* (2012), afirmam que o Portal da Transparência do Governo Federal, atende às exigências legais e considera-se que o portal atende o seu objetivo de aumentar a transparência da gestão pública. Mas alertam que ainda apresenta dificuldade para o público leigo em assuntos da administração pública, o que não acontece com os usuários representantes de empresas ou profissionais especialistas.

Diante do breve exposto, é fundamental avaliarmos se há de fato uma implementação de espaços de participação ou apenas retórica da palavra participação, como nos alertou a estudiosa Castro (2011). Uma participação efetiva pressupõe o compartilhamento do poder de decisão o que não vimos até o momento. Há, sem dúvida nenhuma, um espaço de participação, de escuta e de compartilhamento de informação. Mas não há o cidadão participando ativamente nos espaços institucionalizado de construção da agenda de políticas públicas voltadas para a prevenção e o combate à corrupção

Pensar o cidadão participando ativamente dessa agenda não é algo impensável, utópico. Na década de 90, por exemplo, no Governo Itamar, foi criado pelo Decreto 1.001, de 06/12/1993, Comissão Especial de Investigação (CEI). A comissão, segundo explica, Pinho e Sacramento (2018) era constituída por sete representantes da sociedade civil, presidida pelo Ministro Chefe da Secretaria de Administração Federal da Presidência da República e tinha como objetivo investigar a mecânica da corrupção no Executivo federal e apresentar soluções para combatê-la. No entanto, a comissão durou apenas 10 meses, sendo extinta pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Entretanto, a CEI foi extinta no início do Governo Fernando Henrique Cardoso, que por meio do Decreto nº 1.376, de 19 de janeiro de 1995, que determinou que o acervo documental proveniente de diligências e investigações realizadas pela comissão ficasse sob a guarda do Ministério da Justiça e transferiu para a Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda a responsabilidade pela execução dos procedimentos sobre diligências e investigações da administração pública federal (PINHO E SACRAMENTO, 2018. p. 7).

Aqui convém o destaque para a fragilidade que é implantar políticas públicas de tamanha importância por meio de decretos ou portarias do Poder Executivo, sem que a matéria passe pelo Poder Legislativo, isto porque são facilmente revogadas pelo chefe do Poder Executivo ou pelos seus auxiliares. Ainda que não resolvesse todos os problemas da corrupção e a efetiva inclusão dos cidadãos na gestão pública, a CEI, se vigente, seria certamente um mecanismo importante na prevenção e no combate à corrupção sob a ótica do cidadão. Pois esse breve estudo, evidencia, que na relação entre servidores públicos e representantes da iniciativa privada, fundamental incluir nesta interação o cidadão, já que é ele o principal interessado em ver os seus tributos sendo devidamente investidos em políticas públicas que efetivamente assegurem o exercício de uma cidadania plena.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo problematiza sobre o controle social como meio para a prevenção e combate a corrupção no Brasil, tendo como referência as ações desenvolvidas pela Controladoria-Geral da União (CGU). A escolha pela CGU se justifica tendo em vista que o órgão tem entre outras atribuições o combate e a prevenção sistemática da corrupção nos órgãos da administração pública federal.

Da análise dos documentos infere que há iniciativas de capacitação dos cidadãos, inclusive utilizando tecnologias de informação que permitem a educação a distância, ampliando a capacidade de formação do maior número de cidadãos. Há também espaços de gestão institucionalizados como o Conselho de Transparência Pública e Combate à corrupção que prevê a participação social da sociedade civil, todavia o conselho não é deliberativo, é somente consultivo, não obrigando o gestor da CGU desenvolver as recomendações do colegiado. Tem também Ouvidoria que têm na sua própria constituição o papel de escuta da sociedade, assim como a realização de seminários e conferências.

Apesar das iniciativas, é preciso avançar ainda mais. A participação social exercida por meio de controle social deve ser entendida como uma diretriz a perpassar toda agenda pública de Estado, em especial atenção no combate e na prevenção da corrupção. A participação do cidadão não é um ato de simples liberalidade, mas um ato necessário para resguardar a própria prestação de serviços que são essenciais para o exercício de sua cidadania plena.

Assim, para além dos outros espaços já existentes, sugerimos a criação de uma comissão vinculada à CGU, nos moldes da Comissão Especial de Investigação (CEI), criada no Governo Itamar, não subordinada, independente e com a participação somente de cidadãos, escolhidos por consulta popular, que cumpram os requisitos de ter reputação ilibada e possuir experiência em fiscalização e monitoramento das contratações estatais, principalmente aquelas de grande vulto. É importante combater a corrupção evitando que o ilícito ocorra, pois prevenir tem baixo custo para o Estado e é bem mais eficiente.

Diferente dos agentes públicos, o cidadão interessado na execução de determinadas políticas públicas não está sujeito às pressões políticas e econômicas que ocorrem entre agentes governamentais e não governamentais quando estabelecem relações contratuais. De modo que, o cidadão pode ser um terceiro ator nessa relação contratualista e a sua participação deve ser encarada como um braço auxiliar para impedir que ocorra ilícitos e, no caso de ocorrências, que estas sejam encaminhadas com mais agilidade para os órgãos competentes.

Assim, o cidadão participar, com poder de decisão é essencial, devendo a administração pública vencer quaisquer obstáculos que possam dificultar essa participação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU) (2009a). I Seminário Nacional de Controle Social: A Sociedade no acompanhamento da gestão pública. Brasília, 2009. Anais. Brasília, 2009. Disponível

em: < <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2009/i-seminarionacional-de-controle-social-1/i-seminario-nacional-de-controle-social> > Acesso em: 05 dez. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União, (CGU) (2012). I Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL). Brasília, DF, 2012. Relatório Executivo Final. Brasília, DF, 2012. Disponível em: < [https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/lista80\\_propostas\\_finais.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/lista80_propostas_finais.pdf) > Acesso em: 05 dez. 2021.

AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Avelina (Org.) Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.17-46.

BREI, Zani de Andrade. Corrupção: dificuldades para a definição e para um consenso. Revista de Administração Pública. v.30, n.1, 1996, p. 64-77. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128/6943> . Acesso em 05 dez.2021.

CASTRO, Elisa G. O Campo das políticas públicas de juventude e o campo político da juventude: contribuições para a reflexão. In: PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virgínia de (orgs.). Juventude em pauta - políticas públicas no Brasil. Vol. 1. São Paulo: Peirópolis, 2011. p. 281-306.

DEMATTÉ, Flávio Rezende. Responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção: uma análise do modelo sancionador da Lei nº 12.846/2013 segundo o paradigma do direito de intervenção. 2014. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2014. Disponível: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2457> . Acesso: 20 de dez. 2021.

HAGE, Jorge. Evolução e perspectivas do combate à corrupção no Brasil. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível: [http://www5.trf5.jus.br/novasAquisicoes/sumario/compliance\\_gestao\\_de\\_riscos\\_e\\_combate\\_a\\_corrupcao\\_T-265\\_sumario.pdf](http://www5.trf5.jus.br/novasAquisicoes/sumario/compliance_gestao_de_riscos_e_combate_a_corrupcao_T-265_sumario.pdf) . Acesso:20 dez. 2021.

PIRES, Valdemir. Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz. Barueri, SP: Manole, 2001.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana Rita. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. Revista de Serviço Público (neste número), 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5372>. Acesso em 05 nov. 2021 .

NÁZÁRIO, D. C., Silva, P. F. Da and Rover, A. J. (2012). Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no Portal da Transparência do Governo Federal. Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico, n. 6. Disponível: [https://www.researchgate.net/profile/Debora-Nazario/publication/275025128\\_Avaliacao\\_da\\_qualidade\\_da\\_informacao\\_disponibilizada\\_no\\_portal\\_da\\_transparencia\\_do\\_governo\\_federal/links/552f12f70cf22d437170d9bc/Avaliacao-da-qualidade-da-informacao-disponibilizada-no-portal-da-transparencia-do-governo-federal.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Debora-Nazario/publication/275025128_Avaliacao_da_qualidade_da_informacao_disponibilizada_no_portal_da_transparencia_do_governo_federal/links/552f12f70cf22d437170d9bc/Avaliacao-da-qualidade-da-informacao-disponibilizada-no-portal-da-transparencia-do-governo-federal.pdf) . Acesso em 05 nov. 2021.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.