

Artigo – Estado, Organizações e Sociedade.

O papel da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na promoção do controle social e transparência da administração pública

*Priscilla Nascimento Britto¹**Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira²**Tânia Maria de Oliveira Almeida Gouveia³*

RESUMO

A participação ativa dos cidadãos no controle social da Administração Pública exige transparência nas ações governamentais. No estado do Rio de Janeiro é a Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ) que incentiva a participação dos cidadãos no monitoramento e na avaliação das ações governamentais. Desse modo, o presente estudo teve por objetivo geral identificar a contribuição da CGE-RJ para o controle social e transparência da Administração Pública do estado. Dessa forma, utilizou-se a abordagem metodológica qualitativa com finalidade exploratória e descritiva para alcançar o objetivo deste estudo. Como metodologia de pesquisa, fez-se uso da pesquisa bibliográfica e documental e, posteriormente, o método comparativo para analisar os dados coletados por meio dos modelos de gestão participativa adotados pelas Controladorias da União (CGU) e do Estado do Rio de Janeiro buscando semelhanças e diferenças. O estudo comparativo revelou que, embora ambas as instituições promovam o controle social e a transparência, a CGE-RJ ainda está em fase de desenvolvimento em relação à CGU, especialmente no que diz respeito à autonomia, inovações tecnológicas e mecanismos de participação social. A pesquisa permitiu identificar inúmeros instrumentos presentes no ordenamento jurídico atual e a atuação das instituições para a promoção do controle social, assim como a necessidade do seu aperfeiçoamento. Concluiu-se que o fortalecimento da CGE-RJ e a implementação de boas práticas, como as adotadas pela CGU, têm o potencial de gerar uma Administração Pública mais eficiente, íntegra e comprometida com o bem-estar da sociedade.

Palavras-chave: Controle Social. Participação Social. Transparência. Controladoria.

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ; e-mail: priscillanbritto@hotmail.com; Mestre em Controladoria e Gestão Pública pela UERJ (2023).

² Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ; e-mail: carlyle.falcao@gmail.com; Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas - EBAPE/FGV (2013).

³ Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ; e-mail: tania.almeida@ctgouveia.com.br; Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas - EBAPE/FGV (2013).

ABSTRACT

The active participation of citizens in the social control of Public Administration requires transparency in government actions. In the state of Rio de Janeiro, it is the State Comptroller General's Office (CGE-RJ) that encourages citizen participation in monitoring and evaluating government actions. Thus, the general objective of this study was to identify the contribution of CGE-RJ to the social control and transparency of the state's Public Administration. Thus, a qualitative methodological approach was used with exploratory and descriptive purposes to achieve the objective of this study. As a research methodology, bibliographic and documentary research was used and, subsequently, the comparative method was used to analyze the data collected through the participatory management models adopted by the Comptroller's Offices of the Union (CGU) and the State of Rio de Janeiro, seeking similarities and differences. The comparative study revealed that, although both institutions promote social control and transparency, CGE-RJ is still in the development phase compared to CGU, especially with regard to autonomy, technological innovations and mechanisms of social participation. The research identified numerous instruments present in the current legal system and the actions of institutions to promote social control, as well as the need for their improvement. It was concluded that strengthening the CGE-RJ and implementing good practices, such as those adopted by the CGU, have the potential to generate a more efficient, honest Public Administration that is committed to the well-being of society.

Keywords: Social Control. Social Cooperation. Transparency. Controllorship

[Submetido em 16-03-2025 – Aceito em: 13-3-2026 – Publicado em: 15-07-2026]

1 - Introdução

Desde a promulgação da Constituição Federal (Brasil, 1988), o papel da sociedade adquiriu novos contornos diante da tomada de decisões políticas e do controle das atividades governamentais (Guimarães, 2010; Ventura, 2016). Além do voto, há outros mecanismos que proporcionam a participação cidadã na Administração Pública como: a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, a ação popular, audiências públicas, os conselhos gestores e o orçamento participativo. Contudo, para que haja essa efetiva atuação social, a sociedade deve ter pleno acesso às informações da Administração Pública.

De acordo com as recomendações do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a Administração Pública deve possibilitar uma prestação de contas eficaz, por meio de inúmeras ações, viabilizadas por meio de mecanismos como a promoção da transparência e do governo aberto. Deve ainda promover a participação de todos no desenvolvimento e implementação de políticas

públicas de forma a impossibilitar sua captura por interesses particulares, promover a transparência nas atividades e incentivar uma sociedade participativa nas decisões da coisa pública. Destaca-se o incentivo à transparência e o envolvimento dos usuários da informação em todas as etapas do processo político e gerencial, promovendo, portanto, a prestação de contas e o interesse público (OCDE, 2017).

A participação popular na gestão pública se traduz pelo controle social da Administração Pública e pressupõe que os cidadãos tenham acesso às informações para evitar a assimetria da informação e para que os resultados da ação dos agentes públicos sejam fiscalizados, a fim de que se tornem mais efetivas, além de prevenir a corrupção. É o compartilhamento das responsabilidades, buscando o aumento da eficiência, eficácia e efetividade das ações públicas. (CGU, 2012; Saldanha et. al., 2017; Carvalho & Santos, 2018).

A participação ativa dos cidadãos no controle social exige transparência nas ações governamentais. Para tanto, é necessário estabelecer uma gestão pública baseada na troca de informações e ações entre o governo e os cidadãos, para que a relação entre governo e sociedade seja privilegiada. Nesse contexto, as ideias de transparência e controle social, intimamente relacionadas, tornam-se importantes instrumentos, capazes de incrementar e melhorar a gestão, conseqüentemente produzindo melhores resultados na organização. Desse modo, os cidadãos poderão intervir na tomada da decisão administrativa, seja instruindo a Administração para que adote medidas que atendam verdadeiramente ao interesse público, seja exercendo o controle sobre a ação do Estado, exigindo que os gestores públicos prestem contas de suas atuações.

No estado do Rio de Janeiro é a Controladoria Geral do Estado (CGE-RJ) que incentiva a participação dos cidadãos no monitoramento e na avaliação das ações governamentais, assim como mantém e atualiza o Portal da Transparência, onde são disponibilizadas informações detalhadas sobre receitas, despesas, contratos, convênios e outras ações do governo. (Rio de Janeiro, 2018).

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo geral: identificar as contribuições da Controladoria Geral do Estado do RJ para o controle social e transparência da Administração Pública do estado. Para isso, foi necessário: discutir os

conceitos de controle social e transparência da Administração Pública; analisar o papel da Controladoria do Estado, comparando-a com a Controladoria Geral da União (CGU) e à luz dos conceitos de transparência e controle social; identificar os mecanismos e ferramentas utilizadas pela CGE-RJ para o controle social e a transparência da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro e os fatores que restringem a sua efetividade.

Justifica-se a comparação com a CGU por meio do que Loureiro et. al. (2012) demonstraram que a Controladoria Geral da União foi a primeira agência estatal de controle a promover a transparência e o combate à corrupção. Desde a sua criação em 2003, ela começou a atuar como indutora e fortalecedora do controle social, ou seja, incluiu ações que promoviam o movimento social de democratização. Portanto, com base no seu histórico este estudo utilizar-se-á da CGU como organização de benchmarking nos quesitos controle social e transparência.

Assim, o estudo pretende contribuir para o aprofundamento e aperfeiçoamento da atuação da Controladoria no processo de promoção do controle social e da transparência das ações do Estado, além de possibilitar o incentivo ao aprimoramento constante do papel da CGE /RJ junto à sociedade. Os insights gerados pela pesquisa podem ainda ajudar as organizações públicas a avaliarem seus mecanismos e ações de participação social, identificando pontos críticos e oportunidades de aperfeiçoamento para tornar os meios de acesso mais interativos e com as características necessárias para propiciar o envolvimento ativo da sociedade. Além do mais, espera-se que as práticas de controle social disponibilizadas à sociedade colaborem com o processo de tomada de decisões dos gestores públicos.

Como relevância teórica esta pesquisa poderá contribuir para o aprofundamento dos estudos que abordam o tema de controle social e transparência focado na atuação do Governo e sua interação com a sociedade. A revisão da literatura demonstrou, que o poder público pode causar diversos impactos na democracia e, portanto, sua atuação para tornar a participação social efetiva se torna extremamente relevante. Assim sendo, estudar as iniciativas que permitem a cidadania nos mais diferentes contextos sociais é de grande valia social.

O presente trabalho está segmentado em seis seções, incluindo esta introdução. Na seção seguinte são abordados aspectos relacionados ao controle social, o controle interno e externo, a transparência na administração pública e controladoria. Na terceira seção é abordada a metodologia da pesquisa a qual caracteriza o estudo quanto à abordagem do problema, quanto aos objetivos e procedimentos utilizados. Na quarta seção serão coletados os dados e informações pertinentes da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro tendo como caso comparativo a Controladoria Geral da União. Na quinta seção será aplicado o método comparativo a fim de se responder à pergunta de pesquisa. Na última seção tratará das considerações finais da pesquisa, onde será apresentada a conclusão do estudo.

2 - Referencial teórico

2.1 Controle Social da Administração Pública

Possuindo sua origem na sociologia, controle social é “todos os mecanismos formais e informais e controles internos e externos que funcionam para gerar conformidade; é o lado oposto do desvio” (Giddens & Sutton, 2017, p. 276). Nesse sentido, tem-se essa outra definição: “conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados” (Boudon & Bourricaud, 2000). Contudo, Alvarez (2004) pondera que mesmo na sociologia a expressão de “controle social” não apresenta consenso sobre suas formas de compreensão. Muito embora o conceito tenha sido trabalhado por diversos autores, em contextos teóricos e metodológicos distintos. O autor acrescenta que a utilização do termo ganhou espaço inclusive em debates políticos, na justiça e em políticas de segurança e, portanto, ultrapassando o universo acadêmico.

Na tentativa de definir o tema, constantemente busca-se na história sua origem. E conseqüentemente a isso, encontram-se nas ideias de Émile Durkheim raízes do controle social, estas seriam reflexões que antecedem as questões de “controle social”. Em suas análises, o sociólogo aponta mecanismos que buscam a ordem social, fortalecendo a integração e/ou reafirmando a ordem que possa estar sofrendo ameaças. Suas discussões baseavam-se principalmente no coletivo, onde buscava-se organizar a sociedade com base em princípios morais, mas que para isso não fosse utilizado o poder de coerção (Alvarez,

2004). Percebe-se ainda, a origem do controle social em estudos de Karl Marx (O Capital), Max Weber (Economia e Sociedade), apresentando uma relação de poder e dominação.(Silva, 2016). Crubellate (2004) demonstra que um dos primeiros estudiosos a definir o termo por método foi o sociólogo Edward Ross em 1956, baseando-se nos esforços para moldar as necessidades individuais ao interesse coletivo, em que as instituições reguladoras asseguram que o comportamento reflete o coletivo. Segundo exposto por Alvarez (2004) o tema é desenvolvido posteriormente na sociologia norte-americana, onde se buscava compreender as raízes da coesão social oriundas da própria sociedade, sua ordem e harmonia.

Na teoria política, o significado de ‘controle social’ apresentar-se-á em sentidos distintos a depender da concepção de Estado e sociedade civil, sendo empregado para designar tanto o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade sobre as ações do Estado (Silva, Ferreira & Barros, 2008). Nos clássicos da política, Hobbes, Locke e Rousseau, filósofos contratualistas, definem que para se formar uma sociedade civil há um acordo firmado, nomeado de “Contrato Social”, com uma instituição, o Estado, ou seja, a relação dos seres humanos e o Estado. Embora tais filósofos possuíssem como ponto em comum o conceito de sociedade civil como sinônimo de sociedade política contraposta ao estado de natureza, em que o Estado é a instância que preserva a organização da sociedade, a partir de um contrato social, eles se diferem quanto à concepção de ‘contrato social’ que funda o Estado. (Silva, Ferreira & Barros, 2008)

Destaca-se ainda a Declaração do Homem e do Cidadão, proferida no período da Revolução Francesa, que já trazia dois dispositivos sobre o direito do cidadão exigir explicações sobre a utilização dos recursos do patrimônio público. São eles (França, 1789):

Art. 14º. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15º. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

De acordo com Martins (1989) o controle pode ser definido como o ato de controlar algo, considerando nessa prática a existência de dois lados – o controlador e o controlado. No cenário democrático, há o pressuposto que o poder soberano pertence ao povo e, portanto, é o povo que possui o poder de controlar, a função de controlador (Martins, 1989). Para o autor, não há o que se falar em incompatibilidade entre democracia e controle, todos os tipos de república são compatíveis com a instituição de controle. Ressalta-se ainda que o controle não deve ser entendido como opressão; ele serve para garantir que os direitos e liberdades sejam respeitados. A tese apresentada por Martins (1989) classifica o Controle Social em suas principais relações, em quatro categorias, a partir da dicotomia Estado-sociedade: controle social exercido pela sociedade sobre si mesma; controle social exercido pela sociedade sobre o Estado; controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade; e controle social exercido pelo Estado sobre si.

Com base em Corbari (2004), para que haja um controle social efetivo deve existir a cidadania e a efetiva responsabilização dos gestores, buscando identificar os problemas e dificuldades que necessitam ser sanadas por meio dos mecanismos implementados pelo Estado e pelos próprios cidadãos, e que aquele possa efetivamente adotar ações que visem superação das referidas dificuldades, através de seus projetos sociais. Tolêdo (2016) expõe que no Brasil, o processo de construção da cidadania é resultante dos movimentos sociais e organizações; a busca pelo direito de participar, o direito de incluir a demanda social. Desse modo, a cidadania atualmente desenhada representa um “quadro de referência complexo e aberto” que visa atender as mais diversas demandas que se encontram no desejo de igualdade e diferença.

A cidadania traz consigo o direito de controlar, individualmente ou socialmente, a atuação da Administração Pública, exigindo conhecimento e acesso às informações disponíveis para avaliação de desempenho dos agentes públicos (Barros, 2017). Ou seja, é a relação entre a sociedade e a Administração Pública, tendo a finalidade de fiscalizar a atuação dos governos na correta aplicação dos recursos públicos para as soluções dos problemas e deficiências que afligem a coletividade.

Outro parâmetro de classificação é quanto ao pertencimento do controlador à estrutura da Administração Pública, subdividindo-se, nesse caso, em controle

institucional e controle social. Corroborando com o conceito de controle correlacionado à estrutura administrativa, Siraque (2004) separa o controle institucional do controle social. Define o institucional como aquele em que o Estado controla o seu próprio poder, por meio do princípio da repartição dos poderes, isento da participação direta da sociedade, mas realizado pelos seus representantes eleitos ou pelas respectivas instituições públicas. Assim como Siraque, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP define o controle institucional como “aquele que a própria Administração Pública exerce sobre a atividade governamental. Trata-se do controle realizado por agentes públicos no exercício da função pública” (ENAP, 2015, p.5). Desse modo, o controle institucional é um controle endógeno, pois é pertencente à estrutura administrativa do Estado, possuindo como maior vantagem a sua sistematização e organização.

Paralelamente, o controle social não está vinculado a qualquer estrutura do Estado, sendo caracterizado o seu exercício de modo difuso e podendo ou não ser organizado, em outros termos é realizado de forma coletiva ou individual, estranha a estrutura administrativa do Estado, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar e auxiliar nas ações desenvolvidas (Siraque, 2004). Para a CGU (2012, p.17) este pode ser compreendido como “[...] a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública”. Porém é importante aludir que não há concorrência entre os controles, e sim um sistema de complementaridade.

Há ainda a terminologia de controle horizontal e vertical. Essa, por seu turno, possui muita semelhança com a divisão acima levantada de controle social e controle institucional. Porém, o enfoque está na relação existente entre o sujeito ativo e o passivo. Isto é, no controle horizontal os sujeitos encontram-se na própria estrutura da Administração Pública, portanto um controle exercido pelo Estado sobre o Estado ou intragovernamental (Texeira & Cordeiro, 2013). Para Mota “são instâncias institucionais de controle e avaliação (checkand balances) mútuos entre os diferentes níveis de governo, e incluiria também outros tipos de controle exercidos por outros órgãos do Estado” (Mota, 2007, p. 38). Já o controle vertical é atribuído às “pessoas, física e jurídicas, não pertencentes ao corpo estatal” (Mota, 2007, p. 53).

Segundo Pederneiras et. al. (2018) a ideia por trás do conceito de controle social supõe no efetivo exercício da democracia direta pela sociedade, que dependerá muito mais de variáveis culturais e comportamentais, condicionadas a fatores econômicos, sociais e educacionais. A argumentação apresentada pelos autores remete a necessidade de um maior espaço do cidadão na esfera administrativa. Destacam ainda, os mecanismos participativos da sociedade por meio das entidades do terceiro setor que fiscalizam a Administração e ainda, mais atual, o uso da internet, que favorece velocidade e tempestividade das informações públicas.

Para Silva (2017), a transparência assegurada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), permite que a sociedade ganhe espaço para a participação e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração das leis orçamentárias, acompanhamento de sua execução e acompanhamento por meios eletrônicos. Acrescenta ainda, que a sociedade passou a contribuir com a alocação de recursos e elaboração de políticas públicas, após o advento da transparência e participação nas leis orçamentárias, não apenas a participação a posteriori, havendo, portanto, a corresponsabilidade entre governo e cidadão (Silva, p. 6-7, 2017).

Pires e Nogueira (2004) esclarecem que o controle da Administração Pública encontra fundamentos em vários dispositivos da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), entre os quais se destaca do art. 70, que aborda tanto o controle interno de cada poder quanto o controle externo exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas. Destaca ainda que os “Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, bem como devem garantir a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicatos denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (Pires & Nogueira, 2004, p. 251).

Barros (2017) afirma que a Administração Pública possui diversos órgãos de controle como as Controladorias e os Tribunais de Contas, mas ainda sim a existência desse sistema não exime os governantes a submeterem sua gestão a um controle mais direto exercido pela sociedade. Complementa, ainda, que deva ser uma prática usual a disponibilidade de acesso à informação e uma efetiva transparência do poder público, possibilitando a fiscalização. Deste modo, o acompanhamento das ações do governo pela

sociedade, sua gestão e suas políticas públicas constituem o controle social da administração pública.

Para Matias-Pereira (2014) o exercício do controle social depende de acesso à informação, diminuindo as assimetrias de informações entre os agentes públicos e a sociedade, ou seja, conhecimento técnico político para gestão versus mobilização social.

A Carta Magna inova ao inserir o paradigma da democracia participativa e o estímulo da participação social na deliberação e fiscalização da gestão de políticas públicas, aliado ao fato de serem impostos ao Estado transparência e dever de informação. Há, em seus dispositivos, inúmeros instrumentos de participação popular no Estado, garantindo ao cidadão, também, provocar o procedimento de controle dos atos que refletem seus direitos individuais, bem como em defesa do interesse público. Observa-se a participação direta da sociedade instituída no parágrafo único do artigo 1º da Lei Maior: “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, por representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988).

A atuação do cidadão, exercendo o controle social, é prevista, por exemplo, no art. 74, § 2º (Brasil, 1988), quando traz a possibilidade de denunciar irregularidades ou ilegalidade ao Tribunal de Contas da União, sem excluir a possibilidade de denúncias a outras instituições democráticas de controle. Acrescentando ao exposto, Serra, Carvalho e Carneiro (2012) mencionam como método de fortalecimento do controle social, inserido pela CF/88, foi dispor as ferramentas de controle – ouvidorias, canais de recepção para denúncias, representações e consultas - junto ao controle interno e externo, fortalecendo todo o sistema.

O controle social apresenta-se como mecanismo de cidadania ativa, que se materializa através de participação popular no processo de fiscalização das atividades desempenhadas pelos órgãos e agentes públicos, o que proporciona o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e consequentemente em um maior nível de confiabilidade da gestão da coisa pública.

Ademais, importante mencionar que as recomendações feitas pela OCDE sobre a implementação de um Governo Aberto, definido como “uma cultura de governança que

promove os princípios de transparência, integridade, accountability e participação das partes interessadas em apoio à democracia e ao crescimento inclusivo”, destacando como uma área de atuação dos países a participação cidadã inovadora, um de seus princípios (OCDE, 2020). Portanto, visando que os países implementem uma cultura mais transparente e participativa com o objetivo de atender a sociedade atual.

2.2 Transparência da Gestão Pública

Muito embora o conceito de transparência possa aparentar ser simples e óbvio, ele é um tema com múltiplas definições na literatura, possuindo vários significados, tipos e classificações (Lima et. al, 2019).

Todavia antes de compreender o termo, de acordo com Barros (2017), para uma melhor compreensão dos conceitos de transparência, da responsabilização e da prestação de contas dos agentes públicos face à sociedade, se faz necessário sua inserção no contexto da evolução do papel do Estado, no fortalecimento das democracias e na evolução dos modelos administrativos. As reformas da Administração Pública passaram a se pautar pela demanda da sociedade e pela defesa das políticas públicas baseadas no interesse público, com a transparência, a participação social, a accountability, a responsiveness, na busca pela promoção do desenvolvimento social.

Nessa perspectiva, a gestão pública transparente assume a responsabilidade pelos bens e recursos públicos e está sujeita a justificativas e sanções. Ao mesmo tempo, esta gestão deve criar mecanismos que permitam a “participação social” ativa na tomada de decisão, desde o debate sobre questões sociais relevantes até a(re)definição e (re)implementação de política. Essa relação bilateral está relacionada à prática de accountability, que compreende a divulgação de informações públicas, promoção de mecanismos que possibilitem a participação na ação política e no controle dos resultados, e de outro lado, o estímulo de uma atuação mais ativa da sociedade. (Akutsu & Pinho, 2002; Clève & Franzoni, 2013).

A transparência surge como uma ferramenta de fomento à democracia, uma vez que possibilita aos cidadãos acompanhar as ações de seus representantes, diminuindo a assimetria de informação (Souza & Fischer, 2020). Souza e Fischer acrescentam que

“devido à divergência conceitual na literatura geral sobre o tema, ela é frequentemente confundida com a “boa governança, accountability, publicidade e governo aberto” (Souza & Fischer, 2020, p. 02).

De acordo com Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 139), a amplitude e a discutível definição da transparência ocasionam “... um alongamento conceitual e a um neologismo impreciso e incomunicável”. Neste contexto, Marques (2014) salienta que há uma concordância, mesmo que mínima, sobre a essencialidade da transparência para democracia, pois ela permite que a sociedade obtenha informações que a auxiliem no controle da coisa pública.

Segundo Cunha Filho (2018) a informação proporcionada pela transparência só será útil se for completa, de fácil acesso e dedutível, possibilitando através delas uma análise. Complementarmente, a transparência no setor público possibilita uma menor assimetria das informações desde que sejam garantidas condições de publicidade e accountability (Murillo, 2015).

De acordo com Souza e Fischer (2020), os diferentes e mais tradicionais conceitos baseiam-se essencialmente no entendimento de mensurar e avaliar as práticas de transparência, tendo como linhas principais a disponibilidade, o acesso e o fluxo de informações. Ela nasce das reformas administrativas internacionais e no combate à corrupção dos governos, além do incentivo do setor privado pela supervisão pela sociedade (Souza & Fischer, 2020).

Assim, acrescenta-se que no processo de atendimento às demandas sociais e busca pelo bem comum de forma igualitária, viabilizado pelo Estado, o cidadão é o ator que melhor poderá fiscalizar e monitorar as políticas públicas e os serviços prestados, pois é diretamente afetado. Desta forma a fim de tornar possível essa atuação, a transparência possibilitaria uma melhor eficácia do controle social e eficiência dos recursos públicos, ou seja, políticas públicas efetivas (Mello & Bitencourt, 2019).

Nesse sentido, pode-se inferir que a participação desempenhada pelo cidadão se origina da efetiva transparência das políticas públicas e atuação do Estado. Além do contexto democrático vivido pelo Brasil, a evolução tecnológica, o uso das Tecnologias de

Informação e Comunicação – TIC's e o avanço da internet possibilitam a divulgação, pesquisas, acompanhamentos por parte da sociedade, de modo ágil, econômico e eficiente. Desta maneira a relação Estado e sociedade é ampliada e fortalecida (Oliveira, 2018).

A pesquisa de Heald (2006) é bastante utilizada por outros pesquisadores como fundamento ao conceituar a transparência. O referido autor propõe que há diversas direções para análise, classificadas como: transparência vertical - para cima e para baixo, e horizontal - para fora e para dentro. De acordo com Lima et. al.(2019) a transparência vertical para cima diz respeito à hierarquia em que o supervisor hierárquico observa seus subordinados; já a vertical para baixo ocorre na relação dos governados para com os governantes, ou seja, a prestação de contas dos representantes da sociedade. Na vertente de transparência horizontal, para dentro, o subordinado hierárquico observa além da organização; enquanto para fora diz respeito a aqueles que estão fora da organização com percepção do seu interior.

Lima (2019) ainda demonstra que após a Carta Constitucional de 1988, diversos atos normativos passaram a regulamentar sobre transparência assim como ações foram implementadas que possibilitaram mais informações e ferramentas à disposição do cidadão para o exercício de sua cidadania. Foi apenas a partir da edição da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei nº 12.527/2011, que ficou conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), que se teve a possibilidade de efetivar os normativos legais da CF/88, regulando e detalhando o mínimo de mecanismos a serem obedecidos pela Administração (Silva, 2017).

A Lei de Acesso à Informação - LAI ocasionou mudanças no Estado. A Administração Pública precisou se adaptar as novas demandas sociais, promovendo a implementação e divulgação de informações à sociedade sobre sua gestão. Ferreira (2012, p. 186) afirma que a LAI dispõe que “a Administração Pública deverá possibilitar o controle social e desenvolver a cultura da transparência no Estado”.

O autor acrescenta que embora a transparência fosse garantida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ela não permitia a compreensão de maneira clara e precisa, pois, se preocupava apenas na divulgação dos dados, em sua publicidade, independentemente de sua compreensibilidade. E, portanto, limitava-se a participação

social quanto à ação da administração em divulgar, publicar seus atos. Porém com a LAI, as informações divulgadas pelo poder público precisam ser compreensíveis, permitindo um amplo acesso (Ferreira, 2012).

O Art. 5º da LAI trouxe com propriedade a clareza e compreensibilidade da informação como evidenciado: “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Ainda, prevê que o acesso à informação seja a regra e o sigilo a exceção.

Posto isso, pode-se demonstrar que a legislação brasileira procurou-se alinhar aos preceitos internacionais. Por exemplo, no relatório desenvolvido pela Organização dos Estados Americanos – OEA – em que dados e conhecimentos sobre o direito ao acesso à informação, assim como as orientações para os marcos regulatórios foram reunidos, em seu capítulo que aborda princípios balizadores do direito, determinando que: “El derecho de acceso a La información es La regla y el secreto La excepción”. OEA (2012, p. 07).

Vale destacar que embora haja uma importância significativa da necessidade de uma legislação garantidora da transparência, isso não a torna efetiva. Yang, Lo e Shiang (2015), demonstram em sua pesquisa fatores que influenciam na transparência pública em Taiwan; perceberam a fragilidade quanto à utilidade dos dados disponíveis, assim como a dificuldade encontrada para disponibilizar determinados dados devido à cultura organizacional, por exemplo.

Observa-se que estudiosos da área, ainda, categorizam a transparência como ativa, quando a informação é divulgada de maneira proativa pelas organizações públicas e passiva de forma reativa às demandas por informações do setor público. (Araújo e Romero, 2016, como citado em Silva, 2017).

Neste mesmo contexto, segundo a CGU (2019, p. 08): “A Transparência Ativa ocorre quando há disponibilização da informação de maneira espontânea (proativa). É o que ocorre, por exemplo, com a divulgação de informações na Internet, de modo que qualquer interessado possa acessá-las diretamente”. Por outro lado, a CGU (2019, p. 09) define: “A Transparência Passiva, [...] depende de uma solicitação do cidadão. Ela ocorre por meio

dos pedidos de acesso à informação. Desse modo, o órgão ou entidade deve se mobilizar no sentido de oferecer uma resposta à demanda”.

Assim, pode-se inferir que tanto a Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto a Lei nº 12.527/2011 abordam a transparência ativa. Em contrapartida, na transparência passiva se aplica apenas a LAI, na perspectiva de divulgar informações mais completas. Assim sendo, elas se complementam para que haja uma efetiva publicidade da Gestão Pública.

Dado o exposto no presente tópico, percebe-se que a transparência é base para uma boa gestão pública, tendo como objetivo principal a informação da sociedade. Dessa forma, uma sociedade bem informada, por meio de boas práticas de transparência, consiste em uma democracia mais consolidada, representando um diálogo constante entre os diversos atores sociais e o Estado.

2.3 Controladoria

A Controladoria, como é conhecida atualmente, é um modelo recente na gestão, mas evidências demonstram que o controle da Administração Pública acontece há muito tempo. Há registros de que, “Na Roma antiga, os imperadores nomeavam funcionários de alto escalão para ficarem encarregados de supervisionar a administração pública nas províncias, e seus administradores provinciais tinham que lhes prestar contas verbalmente” (Crepaldi, 2006, como citado em Silva & Gouveia, 2020). No Brasil, existia a figura do juiz colonial, que tinha como objetivo conferir os impostos arrecadados pela Coroa, evitando os possíveis desvios e punindo quando necessário (Crepaldi, 2006, como citado em Silva & Gouveia, 2020).

Schmidt (2002) e Monteiro et al. (2015) esclarecem que o modelo mais recente de controladoria surgiu no século XX, em um período correspondente ao surgimento de grandes instituições que objetivavam controles rigorosos. Igualmente, Krein et al. (2020) expressam que a mesma surgiu em um ambiente globalizado e encontra-se em evolução contínua, objetivando suprir as necessidades de planejamento e controle das empresas. Durigon e Diehl (2013) apresentam que há uma correlação existente entre o desenvolvimento da controladoria e o crescimento das organizações internacionais no

Brasil, em que as instituições, cada vez mais complexas, necessitam de instrumentos gerenciais aptos a permitirem uma melhor tomada de decisão pelos gestores, o que é proporcionado pela controladoria.

Assim sendo, a controladoria pode contribuir para a gestão organizacional por meio de ferramentas de gestão que vinculam os processos de planejamento e tomada de decisão, assim como no setor público, embora este apresente algumas características mais complexas que as da iniciativa privada (Krein et al., 2020). Para Monteiro et al. (2015), há vinculação da controladoria à construção e suporte do sistema de informações de gestão da entidade, além de ela ser responsável por gerar informações adequadas para a tomada de decisão, visando à continuidade da organização e à otimização do resultado.

Silva e Gouveia (2020) definem a controladoria como um departamento responsável pelas informações que irão subsidiar os gestores na tomada de decisões, embora possa possuir variações de uma instituição para outra; porém, manterá como núcleo a responsabilidade de fornecer informações necessárias aos processos. Nesse sentido, Suzart et al. (2011) descrevem que há uma relação entre a controladoria e a contabilidade financeira, pois ambas apuram e armazenam informações, além de possibilitarem as evidências das mesmas, assegurando a realização dos objetivos das entidades. A diferença principal entre essas áreas é o suporte na tomada de decisões garantido pela controladoria.

Nesse contexto, a controladoria utiliza-se dos dados produzidos pela contabilidade de modo a permitir o planejamento da entidade. Arruda (2020) entende que a controladoria evoluiu da contabilidade para auxiliar na tomada de decisão, sendo uma ferramenta utilizada para o desenvolvimento organizacional. Na mesma linha de pensamento, Borinelli (2006) reforça a ideia da visão multidisciplinar da controladoria, sendo norteadas pela gestão tanto financeira quanto operacional e representando uma função de apoio à alta administração. Apresenta, ainda, que a mesma pode ser definida com base em propósitos, como: processos de gestão, controle, estabelecimento de metas, aperfeiçoamento do sistema de informações e necessidades de demanda de seus atores. Seguindo o mesmo contexto, Padoveze (2016) afirma que a controladoria é a ciência do controle, responsável por coordenar as informações; ela engloba todos os aspectos

temporais — presente, passado e futuro —, descrita pelo autor como a evolução da ciência contábil.

Borinelli (2006, p. 105) consolida seu entendimento de que a controladoria é “um conjunto de conhecimentos que se constituem em bases teóricas e conceituais de ordens operacional, econômica, financeira e patrimonial, relativas ao controle do processo de gestão organizacional”. Ela ganha grande relevância no setor público, tendo em vista a maior conscientização da sociedade ao longo dos anos, tornando necessária a implementação de mecanismos que possibilitem o diálogo com a Administração, evoluindo para sua função estratégica e possibilitando a compreensão total dos processos (Assis, Silva & Catapan, 2016).

Catelli (2001) apresenta a controladoria em dois enfoques: o do conhecimento humano e o do órgão administrativo. No aspecto do conhecimento, a controladoria define bases conceituais e teóricas necessárias para os sistemas de informações e modelos de gestão que objetivam subsidiar as tomadas de decisões dos gestores; já no aspecto de órgão administrativo, é a responsável pela execução dos conceitos e teorias dos sistemas de informação, conduzindo esforços para potencializar os resultados da organização. O autor apresenta ainda cinco funções principais da controladoria: assessoramento no processo de gestão; apoio na avaliação de desempenho, assim como de resultado; gestão dos sistemas de informações e resposta aos agentes do mercado (Catelli, 2001).

Acrescenta-se ao entendimento de controladoria sua missão, conceituada por Pinho (2017) após análise das diversas visões de outros autores, que é relacionada a garantir subsídios que permitam uma gestão eficiente e eficaz por meio do fornecimento de informações. Complementa ainda que possui como objetivo o atingimento dos resultados almejados por meio de parâmetros estabelecidos e atividades monitoradas. Ainda com relação às suas funções, Pinho (2017) apresenta que as funções da controladoria também têm suas definições na Teoria Clássica da Administração: planejamento, organização, direção e controle.

Arruda (2020) elucida que os profissionais que atuam na área, denominados de controlador ou controller, possuem como atribuições o dever de direcionar a organização — pública ou privada — para os objetivos, ou seja, atuam diretamente no planejamento

da entidade. Sua função está relacionada à função gerencial e, portanto, necessita de um alto nível de conhecimento da controladoria e de uma visão multidisciplinar. Ainda, acrescenta que a controladoria não representa uma área tomadora de decisão; sua função é de apoio, portanto não é responsável pela escolha das ações que serão tomadas a fim de atingir os objetivos.

Corroborando o entendimento do conceito de controller, Monteiro et al. (2015) define-o como o profissional que fornece informações sobre as funções gerenciais, econômicas e financeiras, garantindo que sejam claras, confiáveis e tempestivas. Isto posto, Magalhães e Coelho (2018) evidenciam que, nas últimas décadas, estabeleceu-se um processo popular de reforma do setor público, por meio do qual ocorreu a transição da administração pública tradicional para uma gestão condizente com o mundo empresarial.

No entanto, a controladoria no setor público é relativamente nova e, diante do crescente gasto público e da transparência na gestão das contas, o grande desafio que os profissionais dessa área enfrentam é maximizar o uso dos recursos disponíveis (muitas vezes escassos). Portanto, a controladoria não é apenas uma resposta aos requisitos de transparência do sistema de prestação de contas, mas também atende aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Krein et al., 2020). De acordo com Santos e Braga (2019), devido às diversas experiências administrativas da Administração Pública, foi criado no Brasil um modelo de controladoria com arranjo institucional que veio a atender às novas demandas sociais e gerenciais de maneira conjunta. As ações da controladoria permitem monitorar a atividade da Administração através de quatro funções básicas que se relacionam de forma independente: a ouvidoria, a auditoria, a correição e a prevenção.

O referido controle se faz necessário para a continuidade e a efetividade dos serviços públicos prestados. Confrontar o planejado com a efetiva execução através do controle permite evidenciar a transparência dos gastos públicos.

Martins et al. (2012) acrescentam que as atividades desenvolvidas pela controladoria no setor público são similares às do setor privado e, portanto, sua implantação não é diferente; mencionam ainda que ela possui a finalidade de subsidiar o gestor público para uma correta avaliação do desempenho econômico-financeiro da Administração e, consequentemente, reduzir a assimetria informacional entre a sociedade e o Estado,

auxiliando desta forma na transparência pública. O papel da controladoria no setor público, assim como no privado, visa aprimorar os resultados, como já elucidado, mas destaca-se que, no setor público, a contribuição à população vem de sua função de propiciar transparência às informações e ações públicas dos agentes. Conforme destacam Suzart et al. (2011, p. 45): “As controladorias públicas no Brasil foram criadas com o objetivo de ajudar na gestão dos recursos públicos, produzindo um instrumental para a diminuição da assimetria informacional entre os gestores do erário e a sociedade”.

Assim como na privada, a controladoria governamental apresenta funções como a responsabilidade de orientar e expandir as ações regulatórias relativas às atividades do Sistema de Controle Interno Integrado; assim como supervisionar e fiscalizar suas atividades a fim de consolidar as informações gerenciais, complementarmente promovendo a apuração de denúncias formais relativas a irregularidades ou ilegalidades praticadas em qualquer órgão ou entidade da administração, dando ciência ao titular do Poder Executivo, ao Tribunal de Contas, ao interessado e ao titular do órgão (ou autoridade equivalente a quem se subordina o autor do ato objeto da denúncia, sob a responsabilidade solidária); a realização de auditorias operacionais e de gestão; divulgar periodicamente os demonstrativos de acompanhamento de despesas e receitas conforme determina a Lei nº 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal; como também aplicar penalidades conforme a legislação e criar normas orientadoras. Ademais, tem como atribuição programar, coordenar, acompanhar e avaliar a atuação setorial do Governo (Peixe, 2008, como citado em Hochmüller, 2009, p. 20).

Portanto, ao se analisar os conceitos apresentados pelos autores, pode-se perceber que a nova controladoria representa uma resposta às novas demandas de uma sociedade mais democrática e múltipla, produzindo mais informações que permitam uma interação melhor, atuando para uma gestão de excelência e atendimento das demandas sociais. Corroborando o exposto, os autores Paiva et al. (2019) constataram em suas pesquisas que a controladoria no setor público possui uma função mais ampla, pois é responsável também pela função social dos atos do governo. Complementarmente, apesar de existir uma estrutura legal que visa garantir a transparência e a eficiência, e uma prestação de contas mais clara, há ineficiências que impedem o alcance dos objetivos da Administração Pública.

3. Metodologia

A presente pesquisa é de cunho qualitativo, com finalidades exploratória e descritiva. Entende-se como pesquisa qualitativa aquela que trabalha em um universo amplo de fenômenos e processos que não podem ser operacionalizados por variáveis (Minayo, 1994). Já a pesquisa descritiva é definida por Vergara (2016) como aquela que “expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno”; em vista disso, a presente pesquisa é assim classificada por ter o objetivo de descrever o fomento do controle e a participação da sociedade na gestão pública através da Controladoria do Estado do Rio de Janeiro. É ainda exploratória porque não se verificou a existência de estudos que abordem a relação da Controladoria Estadual do RJ, o Controle Social e a transparência, havendo pouco conhecimento acumulado e sistematizado sobre esses temas (Vergara, 2016).

Quanto aos meios, é aplicado o método comparativo (Perissinotto, 2013; Rebouças, 2016), pois este estudo analisa os modelos adotados pelas controladorias para a promoção do controle social, tendo como caso de comparação a Controladoria Geral da União (CGU). Busca-se evidenciar suas diferenças e semelhanças, e avaliar a capacidade dos órgãos em garantir uma política participativa.

A discussão do método é desenvolvida por diversos autores e diverge frequentemente no uso de linguagens distintas para expor o mesmo conteúdo. Existem discordâncias desde epistemológicas a objetivos de pesquisas, produzindo diversidade nos objetivos pelo uso do método comparativo. Todavia, a base de comparação é a desenvolvida por John Stuart Mill, segundo Gonzalez (2008). Para ele, o método é adequado quando não se pode controlar de forma experimental os dados e o número de casos é pequeno, sendo um dos métodos das ciências sociais e das ciências políticas, e possui a vantagem de não precisar de um número extenso de casos para sua aplicação.

Schneider e Schmitt (1998) sistematizaram de forma ampla o processo comparativo, cujos procedimentos norteadores para o método seriam: a seleção de duas ou mais séries de fenômenos que sejam efetivamente comparáveis; a definição dos elementos a serem comparados e a generalização. Segundo eles, por meio do método é possível construir modelos e tipologias que permitam identificar semelhanças e diferenças, continuidades e

descontinuidades, explicitando os fenômenos sociais. Este estudo procura evidenciar as diferenças apresentadas nos aspectos internos de gestão, assim como das políticas adotadas por cada uma das controladorias, aproximando-se da análise comparativa apresentada por esses autores, fundamentado em uma pesquisa documental, da análise de documentos como relatórios, normas, sites e legislações.

A escolha da Controladoria do Estado do Rio de Janeiro deve-se ao fato de os pesquisadores serem servidores do estado do RJ e, portanto, visa contribuir, por meio do estudo, com melhorias significativas à sociedade fluminense. Acrescenta-se o fato de o Rio de Janeiro, no ranking de transparência realizado pela Controladoria Geral da União, possuir uma nota 7,8, ocupando o 22º lugar no ranking dos estados (CGU, mar./2021).

A identificação dos processos, dos mecanismos e dos espaços nos quais se organizam as controladorias serão abordados por meio dos seguintes parâmetros de análise, como demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 – Parâmetros de análise comparativa

Parâmetros de Análise	Descrição
Composição do Sistema de Gestão, controle e execução da política de acesso à informação e participação social	Demonstrar os organismos responsáveis pela gestão do acesso à informação no governo, assim como, se as diretrizes dispostas na Lei de Acesso à Informação são seguidas.
Organização Administrativa	Observar a estrutura interna da organização a fim de se compreender sua atuação.
Grau de Autonomia	Demonstrar o grau de autonomia de atuação das entidades em relação ao Estado.
Recursos Tecnológicos	As inovações tecnológicas apresentadas em benefício social.
Canais de Interação	Mecanismos utilizados para interação com a sociedade com o objetivo de mudar a realidade, verificando se há uma interação efetiva (governo x sociedade e sociedade x governo).
Critérios de Transparência	Os critérios de avaliação de transparência disponibilizados no

Uniformidade de Política	manual da CGU. Coerência e uniformidade com as políticas públicas em nível estadual e mundial.
---------------------------------	---

Fonte: Elaborado pelos autores, 2022 com base no manual da CGU; OCDE; OEA, 2011, 2020; Balbe, 2019; Coelho, 2019; Santos e Braga, 2019.

4. Resultado e Análises

Cada seção dos resultados apresenta os achados alcançados por meio da pesquisa com base nos parâmetros de análise comparativa definidos no Quadro 1 da metodologia e os objetivos específicos elencados na introdução. Dessa forma, a primeira seção abordará o objetivo específico: investigar como a Controladoria Geral da União – CGU promove o controle social. Nessa seção apresenta-se a forma de gestão e atuação da CGU para que haja uma maior disseminação da informação objetivando a participação social e a democracia. Na segunda seção, trata-se do objetivo específico: identificar os mecanismos e ferramentas utilizadas pela CGE para o controle social e a transparência da Administração do Estado do Rio de Janeiro e os fatores que restringem a sua efetividade. Demonstra-se sua forma organizacional e o modelo de atuação. A última seção trata o objetivo específico: analisar o papel da Controladoria do Estado, comparando-a com a CGU, e à luz do conceito de transparência e controle social. Visa descrever a atuação da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro na promoção da participação social e transparência, de forma comparativa.

4.1 A Controladoria Geral da União e a Participação Social

A CGU centraliza o controle interno da Administração Pública Federal e tem desempenhado um papel de grande importância na construção da democracia brasileira, com uma atuação que vai além do controle interno, abrangendo funções como o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas, a promoção da transparência, e, como aspecto mais inovador, tem um importante papel na mobilização da sociedade, o que a capacita para o exercício da função de controle social dos governantes, ou seja, um órgão indutor e fortalecedor do controle social.

A Tabela 2 apresenta um resumo dos principais achados do estudo em relação a CGU e a participação social.

Tabela 2 – Ações da CGU

Aspecto	Descrição
Papel da CGU no Controle Social	A CGU desempenha um papel importante na promoção da democracia, indo além do controle interno. Atua no combate à corrupção, monitoramento de políticas públicas e na mobilização social.
Portal da Transparência	Disponibilizado em 2004, o portal permite que qualquer cidadão acompanhe os gastos do governo federal sem necessidade de cadastro. A iniciativa visa promover o controle social.
Inovações Tecnológicas	O portal inclui funcionalidades como notificações por e-mail, acessibilidade por meio de celulares e tablets, e ferramentas de interação social.
Participação em Redes Internacionais	A CGU participa da Rede de Transparência e Acesso à Informação (RTA), promovendo a troca de informações e experiências entre países da América Latina e Europa.
Projetos de Inclusão Social	A CGU coordena projetos que visam garantir o acesso à informação para populações vulneráveis, como o projeto para a população Quilombola.
Metodologia Escala Brasil Transparente (EBT)	Ferramenta utilizada para mensurar a transparência pública em estados e municípios, permitindo a avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

O controle social é um mecanismo de cidadania ativa, permitindo a fiscalização das atividades do Estado pelos cidadãos, de forma que fortaleça o Estado Democrático de Direito (CGU 2012; SALDANHA et al. 2017). Esse conceito de controle social implica uma interação constante entre o governo e a sociedade, onde o acesso à informação é essencial para a eficácia dessa participação. Os resultados da atuação da CGU são coerentes com esse conceito. A criação do Portal da Transparência e a disponibilização de

dados abertos atendem diretamente à necessidade de fornecer informações acessíveis ao público, permitindo que os cidadãos possam acompanhar e fiscalizar os gastos públicos. A CGU atua como um facilitador desse processo, o que se alinha com a teoria do controle social como um compartilhamento de responsabilidades entre Estado e sociedade.

Barros (2017) e Akutsu e Pinho (2002) enfatizam que a transparência pública deve ir além da simples divulgação de dados, sendo essencial que as informações sejam compreensíveis e acessíveis. A transparência deve também criar mecanismos para uma participação ativa da sociedade nas decisões políticas e administrativas. Os resultados mostram que a CGU implementou melhorias significativas no Portal da Transparência, incluindo recursos como notificações, acesso por dispositivos móveis e integração com redes sociais. Essas iniciativas facilitam o acesso à informação, tornando-a mais compreensível e acessível, o que está de acordo com as teorias sobre transparência e accountability. O conceito de dados abertos utilizado pela CGU também complementa a teoria, pois promove a democratização da informação e a fiscalização pública.

A CGU, comprovadamente, incorpora as inovações tecnológicas em sua atuação. A implementação de APIs para integração de dados e o uso de ferramentas interativas como a criação de chatbots exemplificam a aplicação das TICs para promover maior engajamento social. Essa iniciativa está em plena consonância com Heald (2006) e Lima et al. (2019) que apontam as tecnologias de informação como crucial na promoção da transparência e na ampliação do controle social. As TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação) possibilitam uma maior rapidez e eficiência na disseminação de informações, facilitando o controle social. Dessa forma, o uso da tecnologia reduz a assimetria de informações e aumenta a participação cidadã na gestão das coisas públicas.

O conceito de governança global e o alinhamento com padrões internacionais são mencionados pela OCDE para promover um governo aberto e transparente como forma de melhorar a governança interna e a participação cidadã. A participação da CGU em redes como a RTA (Rede de Transparência e Acesso à Informação) e a colaboração com a EUROsociAL+ reforçam essa perspectiva de governança global. As ações da CGU em cooperação internacional ampliam o alcance de suas práticas de controle social e transparência, demonstrando um alinhamento com os princípios de governança globais

propostos por instituições como a OCDE. Isso fortalece a ideia de que práticas nacionais de controle e transparência podem ser enriquecidas através de trocas internacionais.

A CGU, por meio de iniciativas como o projeto para populações vulneráveis, como as comunidades quilombolas, está diretamente aplicando o conceito de inclusão social no controle social. Esse resultado complementa as teorias de Matias-Pereira (2014) e Pederneiras et al. (2018) que destacam como o controle social depende da redução da assimetria de informação, especialmente para grupos vulneráveis. O acesso à informação deve ser estendido a todas as camadas da sociedade, promovendo uma cidadania ativa. Para proporcionar informações de forma ampla, é necessário adaptar as políticas de transparência para atender as necessidades específicas de grupos vulneráveis. Isso também reflete o conceito de accountability inclusiva, onde a transparência deve ser acessível para todos.

A Escala Brasil Transparente (EBT) é uma ferramenta criada pela CGU para avaliar a transparência em estados e municípios, abordando tanto a transparência ativa quanto a passiva. Segundo a própria CGU (2019), a transparência ativa ocorre quando o governo divulga informações de forma proativa, enquanto a passiva depende de solicitações do cidadão. A EBT está totalmente alinhada com esse conceito e com as boas práticas de transparência. Ao monitorar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) e promover a transparência ativa e passiva, a CGU reforça a ideia de que a transparência deve ser constantemente monitorada e aprimorada.

As ações da CGU, como o Portal da Transparência, as inovações tecnológicas, e os projetos de inclusão social, complementam as discussões sobre controle social, transparência e participação cidadã. O uso de tecnologias de informação e a participação em redes internacionais reforçam a interconexão entre governança global e controle social no contexto brasileiro. Em suma, os resultados empíricos sustentam e ampliam as discussões teóricas, não havendo contradições significativas.

4.2 A Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ) na promoção do Controle Social e Transparência

A CGE-RJ foi criada por meio da Lei em 2018 e está ligada diretamente ao Chefe do

Poder Executivo. Esse modelo contemplou as macro funções de: Auditoria Governamental – visa avaliar os controles interno e gerenciar riscos, orientando e acompanhando a gestão governamental; Ouvidoria – possui como finalidade o fomento ao controle social e a participação popular por meio das manifestações recebidas pela sociedade; Transparência – também objetiva o fomento do controle e participação social, porém por meio de ferramentas que possibilitem acessibilidade e clareza nas informações e; Corregedoria - tem como finalidade prevenir e apurar os ilícitos disciplinares praticados no âmbito da Administração Pública, assim como promover a responsabilização (CGE-RJ,2022).

Os resultados referentes à promoção do Controle Social e Transparência pela Controladoria Geral do RJ (CGE-RJ) encontram-se sintetizados na Tabela 3.

Tabela 3 – Ações da CGE-RJ

Aspecto	Descrição
Criação e Funções da CGE-RJ	Criada em 2018, a CGE-RJ está diretamente ligada ao Chefe do Executivo e contempla funções de auditoria governamental, ouvidoria, transparência e corregedoria.
Carta de Serviços	Instrumento que informa os cidadãos sobre os serviços públicos, formas de acesso e padrões de qualidade, promovendo a participação cidadã e o controle social.
Portal da Transparência	Atualiza informações detalhadas sobre receitas, despesas, contratos e convênios do governo estadual, promovendo maior controle social.
Ouvidoria Geral do Estado (OGE)	Responsável por orientar órgãos e entidades na elaboração da Carta de Serviços e promover o controle social através de feedbacks e manifestações dos cidadãos.
Política de Dados Abertos	Estabelecida em 2023, visa dar transparência às ações do Estado, monitorada pela CGE-RJ e o Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado (PRODERJ).
Ranking de Transparência	Avalia a transparência ativa e passiva dos órgãos estaduais, monitorando a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no governo estadual.
Ouvidorias Itinerantes	Promovem a divulgação dos canais de participação social, como o Fala.Br e e-SIC, aproximando os cidadãos das ferramentas de controle social.

Fonte: elaborado pelos autores, 2022

A criação da Carta de Serviços e a atuação da Ouvidoria Geral do Estado (OGE) são coerentes com o conceito de controle social que é um mecanismo essencial para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, como argumenta Alvarez (2004) que o controle social depende do acesso às informações e da participação ativa dos cidadãos no processo de fiscalização das ações governamentais. A Carta de Serviços tem como objetivo informar os cidadãos sobre os serviços públicos e promover o controle social por meio de feedbacks e manifestações, que é uma ação direta de fomento à participação. A Ouvidoria, ao receber e tratar manifestações, cumpre um papel de intermediário essencial entre o Estado e a sociedade, o que reforça a relação entre controle social e acesso à informação. Esses resultados são complementares às teorias de controle social, pois facilitam o engajamento da sociedade na gestão pública.

A criação e a manutenção do Portal da Transparência da CGE-RJ, que divulga dados sobre receitas, despesas e contratos, está diretamente alinhada com as teorias de transparência ativa e accountability. Além disso, o Ranking de Transparência da CGE-RJ, que avalia tanto a transparência ativa quanto passiva, também complementa essas discussões teóricas ao monitorar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) e garantir que o governo estadual esteja publicando dados de forma acessível e compreensível. Assim, a prática da CGE-RJ reforça as teorias de que a transparência ativa (divulgação proativa de informações) e a transparência passiva (respostas às solicitações de dados) são essenciais para que os cidadãos possam exercer o controle social e, mais especificamente, a ideia de que a transparência é a base da accountability pública, como ressaltado por Barros (2017) e Akutsu e Pinho (2002).

A CGE-RJ promove iniciativas de inclusão social por meio de ferramentas como as Ouvidorias Itinerantes, que aproximam os cidadãos dos canais de participação, como o Fala.Br e o e-SIC. Isso é coerente com Pederneiras et al. (2018) e Matias-Pereira (2014) que ressaltam o fortalecimento do controle social quando é garantido o acesso à informação para todos, especialmente para populações mais vulneráveis. As ouvidorias itinerantes são uma forma de levar o acesso à informação a diferentes segmentos da

população, facilitando o controle social. Além disso, essas ferramentas ampliam o engajamento dos cidadãos, particularmente aqueles que têm mais dificuldade em acessar as plataformas digitais ou compreender os mecanismos formais de controle social. Essa iniciativa reforça a democratização do acesso à informação que é vista como um meio de ampliar a participação e o controle social.

A Política de Dados Abertos implementada pela CGE-RJ em 2023 reflete o conceito de governança aberta, pois permite que as informações do governo sejam amplamente divulgadas e acessíveis ao público. Monitorada pela CGE-RJ e pelo PRODERJ, essa política está em linha com as recomendações de governança global conforme preconiza a OCDE, ao promover a prestação de contas e a integridade na gestão pública. Portanto, essa prática está em conformidade e complementa os princípios de governança e transparência, especialmente no que se refere ao uso de dados abertos como um mecanismo de controle. A OCDE recomenda que os governos utilizem dados abertos como uma forma de fomentar a transparência, a participação cidadã e o controle social.

Os resultados indicam que a CGE-RJ, apesar de ainda estar em fase de desenvolvimento, já desempenha um papel relevante na promoção do controle social e da transparência. No entanto, a ligação direta da CGE-RJ com o chefe do Executivo estadual pode limitar sua autonomia, o que pode impactar a eficácia das políticas de controle. Comparada à Controladoria Geral da União (CGU), que possui maior independência, a CGE-RJ parece estar em uma posição mais restrita, o que pode prejudicar a implementação de políticas de controle e accountability com a mesma eficiência. Martins (1989) discute a importância da controladoria ter autonomia para implementar suas políticas de controle e garantir a eficácia da transparência e do controle social.

Em geral, os resultados da CGE-RJ são coerentes com os conceitos de transparência, controle social e inclusão social discutidos no referencial teórico. As práticas da controladoria, como o Portal da Transparência, as ouvidorias itinerantes, e a Política de Dados Abertos, complementam as teorias que defendem uma maior participação cidadã e uma transparência mais acessível. No entanto, a relativa falta de autonomia da CGE-RJ, em comparação com a CGU, pode ser um fator limitador no alcance pleno de sua missão, o que pode ser visto como uma pequena divergência com as

melhores práticas teóricas de controle social e governança.

4.3 O Comparativo das Controladorias

Por meio do método de comparação temos como objetivo encontrar semelhanças e diferenças que nos permitam responder à questão de pesquisa. Assim como, demonstrar como o Governo brasileiro se mostra estruturado de modo a fortalecer a democracia. A partir dos dados levantados e apresentados anteriormente obteve-se A Tabela 4 apresenta o comparativo entre as controladorias, CGE-RJ e CGU, com base nos parâmetros estabelecidos na metodologia.

Tabela 4 – Comparativo entre a CGU e a CGE-RJ

Variáveis de Análise	CGU (Controladoria Geral da União)	CGE-RJ (Controladoria Geral do Estado do RJ)	Análise Comparativa
Composição do Sistema de Gestão e Controle (Acesso à Informação e Participação Social)	-Portal da Transparência consolidado desde 2004. - Grande abrangência de dados e recursos interativos. - Amplas ferramentas para participação cidadã.	-Portal da Transparência Estadual mais recente. - Menor abrangência de dados. - Acesso menos interativo.	CGU apresenta um sistema mais maduro e abrangente. CGE-RJ ainda está em desenvolvimento, o que limita o controle social.
Organização Administrativa	- Estrutura consolidada com funções bem definidas: auditoria, ouvidoria, correição, promoção da transparência.	- Estrutura recente e ainda em desenvolvimento. - Ligada diretamente ao chefe do Executivo estadual.	A CGU possui maior autonomia organizacional e experiência, enquanto a CGE-RJ ainda está em consolidação.
Grau de Autonomia	-Alto grau de autonomia para atuar independentemente do governo federal.	- Menor autonomia devido à ligação direta com o Executivo estadual.	A CGU, por sua autonomia, tem mais liberdade para implementar e fiscalizar políticas de

Recursos Tecnológicos	- Amplo uso de APIs, integração com redes sociais, e uso de dados abertos. - Ferramentas modernas e interativas para monitoramento.	- Fala.Br estadual e portais de transparência. - Tecnologia em fase de expansão, mas com menos recursos inovadores.	controle social. A CGU tem uma infraestrutura tecnológica mais avançada, enquanto a CGE-RJ ainda está desenvolvendo essas capacidades.
Canais de Interação (Governo x Sociedade)	- Fala.Br, redes sociais, ouvidorias, APIs, e outras ferramentas digitais.	- Fala.Br estadual, ouvidorias e sistemas eletrônicos de informação (e-SIC).	Ambos possuem canais de interação, mas a CGU oferece mais opções e maior abrangência para envolver a sociedade.
Critérios de Transparência	- Prêmios nacionais e internacionais pela qualidade e quantidade de informações disponíveis. - Transparência ativa e passiva bem estabelecidas.	- Implementação da LAI em andamento. - Avaliação interna por rankings, mas com menor reconhecimento externo.	A CGU é referência internacional em transparência, enquanto a CGE-RJ ainda está desenvolvendo suas práticas.
Uniformidade de Política	- Alinhada com padrões internacionais e nacionais de transparência e governança.	- Políticas de transparência mais recentes e em fase de alinhamento com os padrões federais e internacionais.	A CGU tem políticas mais alinhadas e uniformes com diretrizes internacionais. A CGE-RJ está em fase de adaptação.

Fonte:Elaborado pelos autores (2022).

O estudo comparativo entre a Controladoria Geral da União (CGU) e a Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ) foca em identificar semelhanças e diferenças na promoção do controle social e da transparência.

De acordo com a teoria, o controle social é um mecanismo de cidadania ativa que visa a fiscalização das atividades estatais pela sociedade, fortalecendo o Estado Democrático de Direito. A CGU possui múltiplos canais de participação, como o Portal da

Transparência e as ouvidorias, proporcionando maior engajamento da sociedade e do controle social sobre a Administração Pública. Matias-Pereira (2014) aponta que a participação social é fundamental para o controle social efetivo, e essa capacidade da CGU de engajar a sociedade é um ponto forte. A CGE-RJ, por outro lado, possui menos canais de participação, o que reduz a interação do público com o governo estadual.

O referencial teórico também salienta que a transparência vai além da simples divulgação de dados, sendo fundamental que as informações sejam acessíveis e compreensíveis para o público, a fim de gerar accountability (Souza & Fischer, 2020; Murillo, 2015; Cunha Filho, 2018). A CGU é reconhecida nacionalmente e internacionalmente por suas boas práticas em transparência, enquanto a CGE-RJ está em fase de aprimoramento o que destaca um descompasso entre as práticas de ambas no que tange à uniformidade e ao alinhamento com padrões globais de governança.

O comparativo mostra que a CGU tem maior grau de autonomia em relação ao governo federal, enquanto a CGE-RJ, ligada diretamente ao chefe do executivo estadual, possui menor autonomia o que pode comprometer a promoção da transparência e o combate à corrupção (Martins, 1989; Barros, 2017; Siraque, 2004). Essa diferença pode comprometer a capacidade da CGE-RJ de implementar políticas de controle com a mesma eficiência da CGU. Do ponto de vista teórico, essa falta de autonomia plena na CGE-RJ é um aspecto que pode reduzir sua eficácia em atender às melhores práticas de controle social.

O uso de tecnologias avançadas na CGU, como APIs e ferramentas interativas, reflete a importância das TICs na ampliação do controle social. Heald (2006), Lima et al. (2019), e Pederneiras et al. (2018) argumentam que as TICs reduzem a assimetria de informações e promovem a participação social, o que é plenamente aplicado pela CGU, mas ainda insuficiente na CGE-RJ. A infraestrutura da CGE-RJ está em fase de desenvolvimento, e a limitação tecnológica afeta sua capacidade de prover transparência e interação eficiente com a sociedade.

O estudo comparativo entre CGU e CGE-RJ revela que, embora ambas as instituições promovam o controle social e a transparência, a CGE-RJ ainda está em fase de desenvolvimento em relação à CGU, especialmente no que diz respeito à autonomia,

inovações tecnológicas e mecanismos de participação social. Isso limita a sua capacidade de efetivar o controle social da mesma maneira que a CGU, como discutido por Barros (2017), Siraque (2004), e Akutsu e Pinho (2002).

5. Conclusão

Este estudo destacou as contribuições da Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE-RJ) para o controle social e a promoção da transparência na administração pública, ao compará-la com a Controladoria Geral da União (CGU). Os resultados evidenciam que, embora a CGE-RJ tenha avançado em termos de ferramentas de governança e transparência, há uma lacuna em relação à autonomia, à infraestrutura tecnológica e aos mecanismos de participação social, quando comparada à CGU.

Esta pesquisa evidenciou que a estrutura e o histórico da Controladoria Geral da União, ao longo dos seus 20 anos de existência, contribuíram para que se tenha aprimorado sua atuação no tema. Pode-se perceber que apesar deste cenário favorável na esfera Federal, revelou-se que na área estadual ainda há muito a se fazer, fato é que a criação da controladoria com esse aspecto de Governança só surgiu no Estado em 2018, em comparação com a história evolutiva da União desde 2003. Observou-se após análise comparativa realizada que embora a CGE-RJ caminhe para que sejam realizadas ações voltadas ao fortalecimento da democracia, ela necessita de aperfeiçoamento de suas ações, uma política mais robusta em relação à transparência e ao controle social, assim como gestores que tenham esses temas como prioridade de governo.

Os desafios que se apresentam, conforme a pesquisa, referem-se à implementação de políticas de longo prazo que não sejam modificadas a cada novo governo; assegurar a prática de transparência das ações de forma mais ampla possível, salvaguardando apenas os sigilos especificados por lei; a necessidade de ampliação de uma educação social voltada à cidadania plena, por meio da conscientização de direitos e deveres do cidadão e da sociedade, acerca do papel que lhes cabem no exercício do controle social, realizar campanhas de divulgação dos portais em canais de comunicação de massa para conhecimento mais amplo da sociedade; e realizar consultas de satisfação junto à sociedade sobre as necessidades de informações e avaliação de qualidade dos portais da transparência, para fins de orientar alterações nos formatos dos sítios eletrônicos e dos

dados disponibilizados.

Do ponto de vista acadêmico, este artigo contribui para o entendimento das diferenças de estrutura, funcionamento e impacto das controladorias em diferentes esferas governamentais. Ao explorar os conceitos de controle social e transparência com base em um estudo comparativo, a pesquisa avança na teoria da administração pública, reforçando a necessidade de maior independência e inovação tecnológica para que as controladorias estaduais desempenhem seu papel de forma plena. Além disso, a pesquisa permite um aprofundamento teórico no papel da CGE-RJ como órgão de controle, ampliando a literatura sobre accountability e governança pública no contexto subnacional.

Gerencialmente, o estudo fornece insights valiosos para gestores públicos e administradores da CGE-RJ sobre áreas que demandam melhorias. Em especial, a necessidade de maior autonomia administrativa e financeira se mostra um ponto crítico para que a CGE-RJ possa atuar com mais independência e eficácia no cumprimento de suas funções. Além disso, o incentivo à adoção de inovações tecnológicas, como a integração de dados e o uso de ferramentas interativas, pode facilitar a participação social e melhorar o acompanhamento da transparência pública no estado do Rio de Janeiro.

Para a sociedade fluminense, as melhorias na transparência e no controle social geradas pelo fortalecimento da CGE-RJ têm impacto direto na promoção da cidadania ativa. O aumento da acessibilidade às informações públicas e a criação de canais mais eficientes de participação social permitem que a população exerça seu direito de fiscalização sobre os atos governamentais. O fortalecimento da CGE-RJ e a implementação de boas práticas, como as adotadas pela CGU, têm o potencial de gerar uma Administração Pública mais eficiente, íntegra e comprometida com o bem-estar da sociedade.

Com base nas limitações e nos achados desta pesquisa, propõe-se uma agenda para futuras pesquisas que possam avançar nas áreas de estudo abordadas: análises comparativas de longo prazo entre diferentes controladorias estaduais, além de incluir outras esferas, como municípios, para entender melhor as dinâmicas de autonomia,

eficiência e controle social em níveis governamentais distintos; o impacto de inovações tecnológicas, como o uso de ferramentas de inteligência artificial e big data, na eficácia das controladorias em promover a transparência e accountability; o efeito de diferentes graus de autonomia e centralização nas controladorias estaduais sobre sua capacidade de implementar políticas de controle social.

6 - Referências

Akutsu, L., & Pinho, J. A. G. de. (2002). Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: Investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 36(5), 723–745. <http://www.spell.org.br/documentos/ver/12421/sociedade-da-informacao--accountability-e-democracia-delegativa--investigacao-em-portais-de-governo-no-brasil>

Alvarez, M. C. (2004). Controle social: Notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*, 18(1), 168–176.

Arruda, C. R. (2020). O papel da controladoria na administração pública. XX USP International Conference Accounting, São Paulo, Brasil. <http://www.congressousp.fipecafi.org>

Assis, L. de, Silva, C. L. da, & Catapan, A. (2016). As funções da controladoria e sua aplicabilidade na administração pública: Uma análise da gestão dos órgãos de controle. *Revista Capital Científico – Eletrônica*, 14(3).

Balbe, R. S. (2019). Controle interno no Brasil: Uma visão histórica. In A. C. Bliacheriene, M. V. A. Braga, & R. J. B. Ribeiro (Eds.), *Controladoria no setor público* (2ª ed., pp. 41–65).

Barros, A. C. (2017). Curso transparência na gestão pública: Controle cidadão (C. Villar, Coord.; C. Campos, Ilus.). Edições Demócrito Rocha; TCE. https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle_Cidadao/gestao_publica/fasciculo_5_.pdf

Borinelli, M. L. (2006). Estrutura conceitual básica de controladoria: Sistematização à luz da teoria e da práxis [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo].

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal.

Brasil. Controladoria-Geral da União. (2012). Controle social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. CGU. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>

Brasil. Controladoria-Geral da União. (2020, julho). CGU no lançamento do manual da OCDE sobre integridade pública em espanhol.

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/07/cgu-no-lancamento-do-manual-da-ocde-sobre-integridade-publica-em-espanhol>

Carvalho, M. G., & Santos, L. L. P. dos. (2018). O controle social na efetivação das políticas públicas com ênfase na assistência social. *Id onLine Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, 12(41), 760–773. <http://idonline.emnuvens.com.br/id>

Catelli, A. (Ed.). (2001). *Controladoria: Uma abordagem da gestão econômica* (2ª ed.). Atlas.

Clève, C. M., & Franzoni, J. A. (2013). Administração pública e a nova Lei de Acesso à Informação. *Interesse Público*, 15(79), 15–40. <http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2013/10/DireitoPublico-Administracao-Publica-e-a-nova-Lei-de-Acesso-a-Informacao.pdf>

Coelho, J. E. X. (2019). O controle interno na perspectiva constitucional. In A. C. Bliacheriene, M. V. A. Braga, & R. J. B. Ribeiro (Eds.), *Controladoria no setor público* (2ª ed., pp. 67–79).

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (2011). *O direito de acesso à informação no marco jurídico interamericano* (2ª ed.). OEA.

Corbari, E. C. (2004). *Accountability e controle social: Desafio à construção da cidadania*. Cadernos da Escola de Negócio da UniBrasil, (jan./jun.).

Crubellate, J. M. (2004). Participação como controle social: Uma crítica das estruturas organizacionais flexíveis. *RAE-eletrônica*, 3(2), Art. 20. <https://doi.org/10.1590/S1676-56482004000200004>

Cunha Filho, M. C. (2018). O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista CGU*, 10(16), 878–907. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34493>

De Bona da Silva, R. (2016). Sociedade e Estado: Quem controla quem? Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações sociedade-estado. *Revista da CGU*, 8(13), 20. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v8i13.64>

Durigon, A. R., & Diehl, C. A. (2013). *Controladoria no setor público: Uma análise dos artigos publicados no Congresso USP de Controladoria e Contabilidade - Período de 2001 a 2011*. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, 24(2), 91–109.

Escola Nacional de Administração Pública. (2015). *Controle social: Módulo controle institucional*. ENAP. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2719/3/MODULO%202_CONTROLE_SOCIAL.pdf

Ferreira, L. C. (2012). A Lei de Acesso à Informação como meio de esclarecer as leis orçamentárias e a execução destas. *Revista Esmat*, 4(4), 179–191.

<https://doi.org/10.34060/reesmat.v4i4.89>

França. (1789). Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Assembleia Nacional Constituinte. <https://br.ambafrance.org/-Portugais>

Giddens, A., & Sutton, P. W. (2017). Conceitos essenciais da sociologia (C. Freire, Trad.). Editora Unesp Digital.

Gonzalez, R. S. (2008). O método comparativo e a ciência política. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 2(1).

Guimarães, J. (2010). Culturas brasileiras da participação democrática. In L. Avritzer (Org.), *Experiências nacionais de participação social* (pp. 13–26). UFMG; Cortez.

Heald, D. (2006). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance* (pp. 25–43). Oxford University Press.

Hochmüller, A. B. (2009). A controladoria governamental no âmbito da gestão pública [Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Rio Grande do Sul].

Krein, V., Wernke, R., & Zanin, A. (2020). Controladoria na gestão pública: A percepção de gestores públicos em municípios da região da Amerios. *RACEF – Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*, 11(3), 1–18.

Lima, M. P. de. (2019). Um panorama sobre a construção da transparência no Brasil pós Constituição Federal de 1988. In *Anais do XLIII Encontro da ANPAD*. ANPAD.

Lima, M. P. de, Abdalla, M. M., & Oliveira, L. G. L. (2020). A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. *Revista do Serviço Público*, 71(Especial 3), 232–263. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4662>

Loureiro, M. R., Abrucio, F. L., Olivieri, C., & Teixeira, M. A. C. (2012). Do controle interno ao controle social: A múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 17(60). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v17n60.3980>

Magalhães, B. D., & Coelho, F. de S. (2018). Imbricações entre governança pública e governabilidade para a implementação da reforma administrativa: O caso da gestão para a cidadania em Minas Gerais (2011-2014). *Gestão & Planejamento*, 19(10), 350–366.

Marques, F. P. J. A. (2014). Internet e transparência política. In *Anais do XXIII Encontro Anual da Compós*. Compós.

Martins, C. (1989). Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*, 23, 5–20.

Martins, P. L., Assis, A. A. C. da, Oliveira, E. M. de, Campos, E. S., & Carvalho, J. A. (2012). Práticas de controladoria nas organizações públicas municipais. In *Anais do IX*

Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. AEDB.
<https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/28816526.pdf>

Matias-Pereira, J. (2014). Controle social e transparência: Avaliação do modelo de acesso à informação no Brasil. GIGAPP Estudios/Working Papers, 32, 1–21.
http://gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/WP-2014-33.pdf

Mello, V. M. C. S. de, & Bitencourt, C. M. (2019). Informação, transparência e controle social no Estado democrático de direito. In Anais do XVI Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. UNISC.
<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/issue/view/127>

Minayo, M. C. S. (1994). Ciência, técnica e arte: O desafio da pesquisa social. In M. C. S. Minayo (Org.), Pesquisa social: Teoria, método e criatividade (18ª ed., p. 80). Vozes.

Monteiro, E. L. M., Yukotagami, M., Costa, P. C., Gomes, A., Lameu, M. A., & Lima, I. G. (2015). A controladoria e o controller no processo de gestão organizacional. Revista Gestão em Foco, 1, 66–74.

Mota, A. C. Y. H. de A. (2007). Accountability no Brasil: Os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo].
https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007141025/publico/tese_ana_carolina_yoshida_hirano_andrade_mota.pdf

Murillo, M. J. (2015). Evaluating the role of online data availability: The case of economic and institutional transparency in sixteen Latin American nations. International Political Science Review, 36, 42–59. <https://doi.org/10.1177/0192512114541163>

Oliveira, C. J. S. de. (2018). Participação social no setor público por meio de canais digitais: Um estudo de caso sobre a Controladoria-Geral da União [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia].

Organização dos Estados Americanos. (2012). El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Estándares interamericanos y comparación de marcos legales. OEA; CID.

Organização dos Estados Americanos. (2020). Lei Modelo sobre Acesso à Informação Pública 2.0. Departamento de Direito Internacional da Secretaria de Assuntos Jurídicos da OEA.

Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2007). Diretrizes para as normas de controle interno do setor público (C. M. C. Guerreiro, D. Costa, & S. de O. Ruther, Trans.). Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. (2022). Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública. OECD.

<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>

Padoveze, C. L. (2016). *Controladoria básica* (3ª ed.). Cengage Learning.

Paiva, F. H. C., Souza, J. R., Ribeiro, R., Teixeira, C. R. B., & Silva, A. (2019). A contribuição da controladoria para o setor público como aporte para uma gestão mais eficiente. *Simpósio de Tecnologia da Fatec de Sertãozinho – SITEFA/Stz*, 2(1). <https://doi.org/10.33635/sitefa.v2i1>

Pederneiras, M. M. M., de Gusmão Lopes, J. E., Liberalquinoferreira, J. O., Maciel dos Santos, V., & Ribeiro Filho, J. F. (2018). Marcos regulatórios do controle interno: Um estudo na ambientação com o controle externo e o controle social no Brasil. *Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS*, 15(1). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337258164002>

Perissinotto, R. (2013). Comparação, história e interpretação por uma ciência política histórico-interpretativa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(83).

Pinho, J. G dos S. (2017). *Controladoria governamental nos municípios da região metropolitana de Fortaleza* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará].

Pires, M. C. S., & Nogueira, J. A. S. C. (2004). Controle na administração pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, 45, 243–282. <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1296>

Rebouças, G. M., Leite, M. F., & Marques, V. T. (2016). Pesquisa em direito comparado: Um panorama de seus usos nas ciências sociais e humanas. *Interfaces Científicas - Humanas e Sociais*, 5(2), 21–32.

Saldanha, G. S., Machado, R., & Liszbinski, B. B. (2017, maio 24–25). Desafios da participação e controle social no município de Santana do Livramento – RS. In *Anais do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública*.

Santos, F. B., & Braga, M. V. de A. (2019). Do paradoxo à efetividade: A controladoria pública como um instrumento de um Estado mais eficiente e uma sociedade mais participativa. In A. C. Bliacheriene, M. V. de A. Braga, & R. J. B. Ribeiro (Eds.), *Controladoria no setor público* (2ª ed., pp. 381–397). Fórum.

Schmidt, P. (Ed.). (2002). *Controladoria: Agregando valor para a empresa*. Bookman.

Schneider, S., & Schmitt, C. J. (1998). O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. *Cadernos de Sociologia*, 9, 49–87.

Serra, R. C. C., Carvalho, J. R. C. S., & Carneiro, R. (2012). Accountability democrática e as ouvidorias. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, (Edição Especial: Transparência e Controle Social)*, 135–153.

- Silva, C. R. M. da, & Gouveia, L. B. (2020). O papel das controladorias na transparência das informações: Seu contexto e atuação dentro do poder público. *Revista Controle: Doutrinas e Artigos*, 18(1), 170–195.
- Silva, H. H. C. da, Ferreira, L. P. B., & Barros, M. L. (2008). Estado/sociedade e o controle social. *Divers@ Revista Eletrônica Interdisciplinar*, 1(1), 23–39.
- Silva, W. A. de O. e. (2017). Variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia].
- Siraque, V. (2004). O controle social da função administrativa do Estado: Possibilidade e limites na Constituição de 1988 [Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo].
- Souza, E. P., & Fischer, S. D. (2020, outubro 14–16). Transparência com cidadania: Enfatizando o potencial emancipatório da transparência. In *Anais do XLIV Encontro da ANPAD*.
- Suzart, J. A. S., Marcelino, C. V., & Rocha, J. S. (2011). As instituições brasileiras de controladoria pública – teoria versus prática. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 14(1), 44–56.
- Teixeira, L. R., & Cordeiro, R. M. (2013). Accountability horizontal no Brasil: Uma análise do programa de fiscalização dos sorteios públicos no Estado da Bahia. In *Anais do XXXVII Encontro Nacional da ANPAD*.
- Toledo, H. P. (2016). Lutas sociais e cidadania: Reflexões sobre os movimentos sociais como elementos de resistência e posicionamento político da sociedade brasileira. In *XI Seminário de Pesquisa em Ciências Humanas* (pp. 1130–1138). Blucher Social Science Proceedings. https://doi.org/10.5151/sosci-xisepech-gt12_116
- Ventura, T. (2016). Democracia e participação: Inovações democráticas e trajetória participativa no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 705–720.
- Vergara, S. C. (2016). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração* (16ª ed.). Atlas.
- Weber, M. (2001). *Metodologia das Ciências Sociais* (A. Wement, Trad.). UNICAMP.
- Yang, T. M., Lo, J., & Shiang, J. (2015). To open or not to open? Determinants of open government data. *Journal of Information Science*, 41, 596–612. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0165551515586715>
- Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., & Riccio, E. L. (2015). Transparência: Reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137–158.