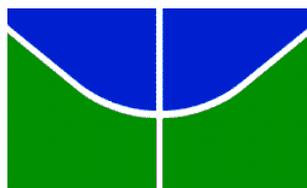


**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciência Política**

**Democracia e transparência: o papel da CGU em tempos de pandemia, uma análise  
acerca da transparência governamental no enfrentamento ao COVID-19.**

**JOÃO BILHEIRO NETO**

**Brasília-DF**  
**2021**



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

**Democracia e transparência: o papel da CGU em tempos de pandemia, uma análise  
acerca da transparência governamental no enfrentamento ao COVID-19.**

JOÃO BILHEIRO NETO

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Michelle Vieira Fernandez

**Brasília-DF**

**2021**

## **JOÃO BILHEIRO NETO**

### **Democracia e transparência: o papel da CGU em tempos de pandemia, uma análise acerca da transparência governamental no enfrentamento ao COVID-19.**

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Michelle Vieira Fernandez

Brasília, 14 de dezembro de 2020.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Michelle Vieira Fernandez (Orientadora) Universidade de Brasília

---

(Examinadora Interna)

Universidade de Brasília

---

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1- Questionário sobre fiscalização da administração pública.....</b>	<b>20</b>
<b>Figura 2 - Quadro sobre as mudanças da Controladoria Geral .....</b>	<b>24</b>
<b>Figura 3 - Estrutura da CGU .....</b>	<b>25</b>
<b>Figura 4 - Quadro de Competências da STPC. ....</b>	<b>26</b>
<b>Figura 5 - Divisão das competências da CGU.....</b>	<b>26</b>
<b>Figura 6 - Imagem do programa Um por todos e todos por um. ....</b>	<b>27</b>
<b>Figura 7- Imagem da campanha Olho vivo no dinheiro público. ....</b>	<b>28</b>
<b>Figura 8 - Homepage do Portal da transparência. ....</b>	<b>29</b>
<b>Figura 9 - Número de acesso ao portal transparência. ....</b>	<b>29</b>
<b>Figura 10 - Gráfico sobre a evolução no acesso à página.....</b>	<b>30</b>
<b>Figura 11 - Gráfico sobre a evolução dos pedidos de acesso à informação na plataforma CGU. ....</b>	<b>33</b>
<b>Figura 12 - gráfico com os resultados das respostas para a pergunta na sua opinião, o Brasil está preparado para enfrentar o coronavírus?.....</b>	<b>36</b>
<b>Figura 13 - Operações com participação da CGU junto à Polícia Federal.....</b>	<b>38</b>
<b>Figura 14 - Gráfico sobre o acesso ao Portal Transparência durante a pandemia.....</b>	<b>39</b>
<b>Figura 15 - Evolução histórica do acesso ao Portal Transparência no período de 4 anos. ....</b>	<b>40</b>
<b>Figura 16 - Solicitações à LAI entre 2019 a 2020. ....</b>	<b>42</b>
<b>Figura 17 - Solicitações à LAI entre 2019 e 2020 em números percentuais. ....</b>	<b>42</b>
<b>Figura 18 - Principais temas das solicitações em 2019.....</b>	<b>43</b>
<b>Figura 19 - Principais temas das solicitações em 2019.....</b>	<b>43</b>
<b>Figura 20 - Órgãos mais procurados durante a pandemia.....</b>	<b>44</b>
<b>Figura 21 - Números de omissões do Ministério da Saúde. ....</b>	<b>45</b>
<b>Figura 22- Nota técnica encaminhada ao Ministério da Saúde.....</b>	<b>46</b>
<b>Figura 23 - Resposta do Ministério da Saúde à CGU. ....</b>	<b>47</b>
<b>Figura 24 - Continuação da resposta do Ministério da Saúde à CGU. ....</b>	<b>47</b>
<b>Figura 25 - Resposta do Ministério da Saúde relativo à disponibilidade de seringas para a vacinação contra à Covid 19.....</b>	<b>48</b>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>1 O QUE É DEMOCRACIA?</b> .....	<b>9</b>
1.1 O problema da representação. ....	11
1.2 Da transparência ao controle social, uma nova jornada. ....	13
<b>2. A DEMOCRACIA E A TRANSPARÊNCIA NO BRASIL</b> .....	<b>17</b>
2.1 Da democracia brasileira: breve história. ....	17
2.2 Transparência, do fundamento constitucional. ....	18
2.3 O controle por meio do poder legislativo .....	21
2.4 O controle por meio do tribunal de contas da união – TCU.....	22
2.5 O controle por meio do ministério público federal -MPF .....	22
2.6 O controle por meio da controladoria-geral da união - CGU .....	23
2.7 Do fortalecimento da transparência.....	33
<b>3 A TRANSPARÊNCIA EM TEMPO DE PANDEMIA</b> .....	<b>35</b>
3.1 A CGU no combate a corrupção: recursos para o combate da Covid-19.....	37
3.2 A CGU na pandemia: o controle social .....	39
3.2.1 O Portal da Transparência .....	39
3.2.2 O FALA.Br.....	41
<b>4 CONCLUSÃO</b> .....	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>52</b>

## RESUMO

Democracias modernas foram criadas com fonte senso em representação, porém ao longo do tempo, novas demandas sociais acabaram por expandir a representação para um modelo de democracia participativa. Para que uma democracia de fato seja participativa, o Estado deve ter compromisso com a transparência dos seus atos e com o fomento do controle social. No Brasil, após 1988, o compromisso com a transferência parecia ter se consolidado. Porém durante a pandemia de COVID-19, vemos uma CGU sofrendo com interferências do próprio poder executivo federal, tendo inclusive sofrido retrocesso em iniciativas tão importantes como a LAI e o Portal da Transparência.

**Palavras chaves: democracia, transparência, controle social, pandemia.**

## ABSTRACT

Modern democracies were transformed with a source of sense into representation, but over time, new social demands ended up expanding representation to a model of participatory democracy. For a democracy to be truly participatory, the State must be committed to the transparency of its actions and to the promotion of social control. In Brazil, after 1988, the commitment to transfer seemed to have been consolidated. However, during the COVID-19 pandemic, we see a CGU suffering from interference from the federal executive power itself, having even suffered setbacks in initiatives as important as LAI and the Transparency Portal.

**Keywords: democracy, transparency, social control, pandemic**

## INTRODUÇÃO

Quando falamos em democracia, é muito comum lembrarmos de eleições, talvez não sem motivo. A percepção que sem tem é que a participação do cidadão na democracia se reduz apenas ao momento do voto. Depois, ao fim do ciclo nada mais é facultado ao cidadão dizer, devendo ele aguardar o início de um novo ciclo de eleição. O representante eleito se encastela no seu gabinete, abrindo somente as portas no momento de obter novamente o voto.

Talvez fosse essa ideia de democracia que permeava o ideário coletivo na primeira parte do século XX. Porém, ao longo da segunda metade do século, devido principalmente a mudanças sociais impulsionadas pela segunda guerra, uma ideia de um governo em que o cidadão participa passou a ganhar cada vez mais corpo. Nesse sentido, surge o conceito de transparência pública, o que abriu as portas na década de 90 para a chamada democracia participativa ou controle social dos atos do governo.

Surge portando um questionamento muito atual, qual a relação da democracia com a transparência? Como a transparência pode facultar ao cidadão mais participação?

O estudo da correlação entre democracia e transparência é uma vertente que devemos explorar ainda mais, entender como essas duas palavras se correlacionam podem melhorar o caráter democrático de um Estado. Em tempos de crise, onde governos são cada vez mais demandando, a participação do cidadão se faz mais necessária ainda, ainda mais quando uma doença mortal atingir todo o planeta e o Estado deve focar suas ações para atender de pronto as necessidades do seu povo.

Tudo isso pode se tornar possível por meio da transparência pública, mas para isso, o Estado deve contar com instituições de controle bem como uma legislação para que o cidadão tenha as ferramentas de acesso a dados e informações que possam apontar as necessidades de que atingir seu grupo ou comunidade, para que políticas públicas sejam mais efetivas.

Durante a pandemia de COVID-19, governos de todo o mundo foram demandados para que suprissem tanto as necessidades relativas ao combate a pandemia bem como do tratamento das vítimas, e ainda suprir cidadão com fundos de emergência devido ao isolamento social. Contratos de emergência foram celebrados, processos de contratação não foram devidamente verificados devido a emergência, muitos recursos financeiros não foram devidamente auditados. Em suma, a transparência foi posta a prova em vários países sendo em maior ou menor grau.

Diante de tais situações, o questionamento sobre democracia e transparência ganham mais relevo, e no Brasil, país com umas das melhores normas sobre transparência e controle

social, não foi diferente. Logo, pretendemos responder a seguinte questão com o nosso trabalho: Como a CGU desempenhou seu papel institucional durante a pandemia, e que lições podemos tirar?

Assim, nosso trabalho tem como objetivo estabelecer um elo entre democracia e transparência pública, conceituando esses institutos, bem como trabalhando a evolução de ambos até chegarmos ao controle social. Em seguida, passaremos pela consolidação da transparência no Brasil com o fortalecimento da democracia. Por fim, discutiremos o papel institucional da CGU e qual foi sua contribuição durante a pandemia da Covid-19, principalmente com dados coletados entre os meses de fevereiro a dezembro do ano de 2020. E qual lição podemos tomar para que a CGU de fato possa atingir seus objetivos institucionais.

De início trataremos de forma conceitual a democracia representativa e sua evolução para a democracia participativa, em seguida falaremos sobre a transparência pública e sua importância para o controle social para que a democracia participativa se consolide. Falaremos também sobre a evolução da democracia brasileira até o fortalecimento da transparência bem como de suas instituições, bem como os mecanismos de controle social. Por fim, destacaremos o papel institucional da CGU e como ela atuou por meio do controle social durante a pandemia. Finalizando, vamos indicar nossa conclusão e como poderemos avançar para o aprimoramento da instituição.

Para isso, usaremos o método de pesquisa bibliográfica secundária, bem como fonte primárias coletadas no banco de dados das instituições pesquisadas, além de contar com a pesquisa em outras fontes na internet. Ao final, apontaremos quais foram nossas conclusões, baseadas nesses elementos de pesquisa e buscar caminhos para o aprimoramento da instituição.

## 1 O QUE É DEMOCRACIA?

Embora seja uma palavra bem conhecida quando falamos de política, democracia nem sempre comporta uma única definição, podendo haver divergências sobre a composição desse sistema de governo, a sua eficácia e o seu alcance. Logo, democracia é um sistema de governo que encontra suas referências históricas ainda na Grécia antiga, tendo sofrido críticas do filósofo grego Platão, quando este destaca que esse sistema permite o controle da maioria sobre a minoria, o que poderia levar a tirania.

Ademais, desde sua concepção clássica, democracia era definida diretamente como governo do povo, no qual os pertencentes à sociedade grega eram chamados a participar. Também, existia a *Ágora*, local de discussão, e um sistema de voto que contemplava desde simples decisões do governo local até a decisão sobre guerras. (SILVA, 2010)

Porém, naquele sistema de governo, não era facultado aos escravos, estrangeiros e as mulheres o direito ao voto. Era um sistema que, embora levasse povo em seu nome, era destinado a uma parcela da sociedade, deixando de lado as minorias. (SILVA, 2010)

No transcurso da história, outras formas de governo foram contempladas, desde os absolutismos até a república. Porém, a experiência democrática grega apenas ressurgiu no final do século XVII para resolver um problema no governo absolutistas ingleses.

Porém, embora a democracia tenha ressurgido na Idade Moderna, não é a mesma democracia deixada pelos gregos. Assim, para ser comportada na Modernidade, foram necessários alguns ajustes.

Conforme já foi dito, a democracia tal qual conhecemos hoje é fruto de uma reinterpretação daquilo que chamamos de democracia clássica. Essa releitura começou a ser elaborada no fim da Revolução Gloriosa, em que o Rei inglês instituiu uma monarquia constitucional na qual os representantes do parlamento passariam a serem eleitos pelo povo. (BOBBIO, 2017)

Naquele momento, o conceito de quem seria este povo estava preso a renda e ao tamanho da propriedade. Em 1787, novamente esbarramos no conceito de quem seria este povo no sistema democrático, só que agora nos Estados Unidos, em meio as discussões referentes à nova Constituição. O critério censitário deixou de lado o tamanho da renda do indivíduo, mas deixou de fora mulheres, escravos e pessoas negras. Esse embate ainda foi travado durante a revolução francesa e, por fim, foi aperfeiçoado ao longo do tempo, sendo que as principais nações democráticas passaram a deixar critérios censitários de lado apenas na década de 60. (BOBBIO, 2017)

A democracia moderna é muito influenciada pela corrente liberal. Isso pode ser observado quando falamos hoje, em democracia no sentido de democracia-liberal. Embora sejam mencionadas na mesma frase dando uma ideia de conectividade, a sua gênese histórica guarda distância entre o conceito das duas palavras. Os liberais, no início, tinham profunda desconfiança sobre todas as formas de governo popular visto que, conforme os exemplos acima referentes ao direito do voto, demonstram uma resistência na concessão desse direito. Os antigos democratas, por sua vez, não conheciam nem os direitos naturais nem o dever do Estado de ter limites na sua atuação. (BOBBIO, 2017).

Nesse sentido, a conexão entre liberalismo e democracia se dá por meio da reunião da fórmula política de ambas, isto é, a soberania popular. Logo, a soberania popular poderia apenas ser exercida por meio do voto universal, sendo atribuído aos cidadãos uma maior participação direta e indireta na tomada de decisões. Uma maior participação popular limitaria o arbítrio do Estado e ainda garantiria outros direitos, como a liberdade de opinião, de imprensa, de associação etc. (BOBBIO, 2017).

Diante disso, podemos dividir os tipos de democracia entre a **democracia direta**, aquela na qual o povo delibera de forma direta nos espaços de tomada de poder, exemplificada pela democracia ateniense; e a **democracia indireta**, em que as decisões são tomadas por terceiros a partir de uma delegação na qual, por meio do voto, eleitores escolhem um candidato para que possam ser representados nos espaços de tomada de decisão, como nas democracias modernas.

Por esse motivo, a democracia liberal é conhecida também como democracia liberal representativa, tendo em vista que o acréscimo da palavra representativa, no seu sentido histórico, é um mecanismo no qual, segundo Alexander Hamilton, um dos chamados *founding fathers* do Estados Unidos da America, evita a tomada do poder pela maioria e, por fim, a supressão de direitos, principalmente o direito de propriedade das minorias. Para ele, a democracia direta seria tomada pela demagogia, intriga e manipulação. (VITULLO, 2009).

Embora seja a democracia representativa um sistema de governo amplamente adotado por países ditos democráticos, a representatividade guarda um problema. Qual problema seria esse? Será que a democracia representativa é de fato representativa?

## 1.1 O problema da representação.

Embora a representação tenha sido o caminho adotado logo nas fundações da democracia moderna, o conceito já surgiu com problemas. Existem pelos menos três questionamentos que devem ser feitos:

- a) Quem deve ser representado, qual a extensão do voto?
- b) Como os representantes são escolhidos, qual sistema eleitoral, qual partido?
- c) Como os representantes vão se comportar como atores políticos?

Para entender uma parte do imbróglio, é necessário que a palavra “representação” seja analisada de forma etimológica. (JÚNIOR, 2010). Assim sendo, Pitkin (2006), ao analisar o problema da representação, procurou entender a origem da palavra que deriva do latim

*A palavra latina repraesentare significa “tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente”, e, no latim clássico, seu uso é quase inteiramente reservado para objetos inanimados. (PITKIN, 2006, p. 17).*

No período romano, o significado se referia a coisas, mas com o passar do tempo, sobretudo ao longo da Idade Média, passou a ter aplicação também no aspecto incorpóreo das comunidades cristãs. O clérigo da Igreja Católica é visto como representantes de Cristo, não por delegação, mas por representar a própria divindade. No período medieval, representação passou a ser utilizado para designar personificação coletiva, e uma comunidade passou a ser vista como pessoa. (PITKIN, 2006).

Além disso, a evolução do conceito de representação ocorreu em várias línguas. Ao que tudo indica, a influência do direito canônico transmutou o uso da palavra, que antes era aplicada a coisas para que fosse utilizada em referência a pessoas. (PITKIN, 2006).

Outrossim, Pitkin (2006) revela que, conforme as suas análises, a palavra representação foi usada para designar um membro do parlamento inglês em 1651 “quando Isaac Pennington, o Jovem, escreve: ‘O direito fundamental, segurança e liberdade do Povo; que radica no próprio Povo, e de forma derivada no Parlamento, nos substitutos ou nos representantes do povo’” (PITKIN, 2006, p. 27-28).

Todo este caminho para obtermos a origem da palavra representação, é para chegarmos no seguinte ponto: a quem o detentor do mandato representa? O mandato é do eleitor ou do representante? A etimologia da palavra deixa em aberto tal questão, uma vez que a

representação é uma abstração, na qual se poderia dizer que o representante se encontra em lugar de alguém, mas de quem? (JÚNIOR, 2010).

A questão referente a representação é importante, principalmente para entendermos que há um déficit de democracia nesse conceito, que encerra no sufrágio o poder de decisão do eleitor. (JUNIOR, 2010). Tal questão é ponto de discussão até os dias atuais, principalmente no meio da ciência política. Contudo, a evolução do conceito de democracia nos levou a um novo modelo de democracia, mais inclusivo, mais participativo.

No início do século XX até meados da metade do século, os estudos que tratavam do sistema político democrático demonstraram que ele era refém das elites, e que essas se revezam no poder, não restando espaço para outros grupos ingressarem naquele círculo. Porém, por volta da metade desse mesmo século, uma nova perspectiva sobre a participação de grupos sociais e o peso cada vez maior da opinião pública deu espaço a uma nova forma de democracia. (BRESSER-PEREIRA, 2005)

Nesse viés, a democracia participativa seria uma forma de democracia menos exigente, não existindo diferenciação de poder entre os membros, ou seja, uma hierarquia, há debates de ideias, não se exige um consenso. Esta é o campo de atuação da sociedade civil organizada, o chamado terceiro-setor. É a democracia do século XXI. (BRESSER-PEREIRA, 2005, p 82).

Portanto, poderia se caracterizar democracia participativa como:

*Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele em que se exige o input máximo (participação) e em que o output inclui não apenas políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de tal forma que exista um “feedback” do output para o inputs. (PATEMAN; CAROLE, 1970 apud BRESSER-PEREIRA, 2005, p 82)*

Logo, as interações indivíduos e Estado se tornam mais próximas, o que torna as instituições mais conectadas aos anseios do indivíduo, de forma que o controle sobre as ações do Estado passa a ser mais efetivos.

A necessidade desse controle sobre as ações do Estado ocorre, principalmente, devido a uma maior conscientização do papel social que este deve ter na vida de cada cidadão. A sociedade civil organizada hoje é capaz, de forma direta, de dialogar com os círculos de poder, levando as demandas diretamente ao agente político, que poderá ser representado por um político eleito ou por agente público pertencente à burocracia. (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Nesse sentido, percebe-se que, dada a proximidade entre o ente público e o cidadão, demandas por maior transparência por parte do Estado acabam se tornando obviamente

necessárias. Surge, portanto, um novo conceito que é a definição das sociedades democráticas modernas, a transparência governamental, o que permite um maior controle social, um campo novo com atores que não tem mandato, mas é o próprio cidadão que atua.

## 1.2 Da transparência ao controle social, uma nova jornada.

A democracia, desde sua origem, esteve atrelada ao princípio da participação popular, princípio que foi abandonado na modernidade sob a justificativa de que os estados modernos são bem maiores do que as Cidade-Estado da antiga Grécia, o que tornaria impossível a implantação de um sistema democrático nos moldes antigos. No entanto, o verdadeiro motivo foi a não repartição do poder com o povo, entendido como a massa, uma vez que esta poderia ser, por vezes, incontrolável e ser rebelar contra a elite.

Porém, à medida que o tempo passa, o estado moderno se torna maior, mais poderoso, e passa a ser dominado por uma burocracia técnica e por membros de uma elite política. Porém, as populações aumentam em tamanho e ficam mais interconectadas, as demandas por direitos aumentam, o que obriga uma redefinição do caráter da democracia moderna.

Uma vez que as elites entendem que o seu direito à propriedade será preservado mais poder é concedido, não por mera liberalidade, mas porque os mecanismos de pressão e controle se tornam acessíveis, principalmente pela mídia de massa.

Nesse sentido, estados democráticos modernos devem tornar seus atos cada vez mais transparentes, isto é, um pré-requisito indiscutível em democracias (ARANTES, 2010). Isso é tão importante, que índices medidores da qualidade das democracias pelo mundo levam em consideração critérios como funcionamento dos governos e participação política.

Mas, por que o controle é necessário dentro de uma democracia? Inicialmente, devemos entender o que é controle. Arantes (2010) aponta que controle é:

*(...) uma das exigências normativas associadas ao funcionamento da democracia representativa e de sua burocracia pública. De um modo geral, espera-se que nas democracias a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes. Assim, políticos eleitos, dirigentes indicados para a alta administração e burocratas de carreira e funcionários em geral devem estar sujeitos a mecanismos de verificação e controle de suas ações. (...). (ARANTES, 2010, Pág. 109).*

Nas democracias representativas, o representante também se encontra em constante avaliação. Mesmo que a participação do eleitor se encerre no voto, devemos lembrar que o voto

é parte de um ciclo democrático, e o representante, embora não tenha um mandato vinculado, está sujeito a mecanismos de transparência e controle. Ainda, políticos devem fiscalizar e cuidar da coisa pública, isto é, atentar-se para que a administração pública esteja cumprindo com suas obrigações, seguindo princípios como legalidade e probidade. Tal fiscalização não é passiva, ela deve ser ativa. Não é incomum que políticos recebam em seus gabinetes demandas de cidadão por melhora do serviço público prestado, e muitas vezes normas são criadas levando em consideração tais demandas. A depender da resposta que o representante tenha dado, o comportamento dele pode interferir na decisão do voto. Porém, apenas o voto é insuficiente (ARANTES,2010, p.112)

A ferramenta mestra para que as ações do governo sejam controladas, é o chamado *accountability*, pois a partir dele é que o Estado moderno determina a qualidade da relação entre seus cidadãos e a burocracia. Em linhas gerais, o Estado passa a ter a obrigação de responder quando solicitado, a seguir os princípios norteadores da democracia como respeito a dignidade humana, participação e igualdade. (CAMPOS, 1990). O *accountability* é o caminho necessário para que governos possam de fato representar o povo, pois é meio de responsabilização política para casos em que os chamados representantes do povo, sejam políticos sejam burocratas, possam ser cobrados. (ARANTES, 2010). Assim sendo, o *accountability* é essencial para que um governo seja de fato transparente, ou seja, um governo do poder público em público. Nesse sentido, Abruncio (2004) cita Bobbio (1992) que diz: “Como o governo poderia ser controlado se se mantivesse escondido? (BOBBIO 1992, p. 87 apud AMBRUCIO, 2004, Pág. 31).

Ademais, a transparência pública é o meio principal para que o povo possa ter meios de cobrar e exigir. A dimensão disso vai além do voto, devendo existir espaço para que o controle de fato seja exercido. Logo, não podemos ter uma democracia em que o povo não é chamado a participar, do contrário, estaríamos retornando a um sistema anterior à democracia moderna, na qual uma aristocracia ditava regras que obrigava apenas o povo e nada mais. Ainda, a transparência pública deve ocorrer a partir da criação de instituições que possam prestar informações claras e seguras sobre as ações de um governo democrático. Dessa maneira, podemos organizar isso por meio de órgão do controle distribuído de forma descentralizada nos três poderes, dentro da dimensão da democracia liberal, havendo ainda o sistema de pesos e contrapesos, em que um pode fiscalizar a ação do outro e verificar se ele vem ou não, seguindo a regra democrática (ARANTES, 2010).

Nesse viés, fica claro que a transparência governamental não é opcional, mas uma obrigação do Estado que deseja ser considerado democrático devendo instituir, por meio de um sistema normativo, a obrigatoriedade do acesso à informação e o desenvolvimento de

mecanismo de transparência e controle.

Logo, podemos dizer que democracia participativa e democracia representativa não são modelos antagônicos, mas complementares, uma vez que a democracia representativa pode ser campo para a implementação de instrumento de transparência e que, por meio da participação popular, temos o início do ciclo democrático no voto, embora não dependa exclusivamente dele. Conforme já foi dito, um Estado democrático exige maior transparência para que haja participação dos cidadãos. Para tanto, são necessárias a criação de mecanismos que possam tornar essa participação possível. (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2015).

O controle social ou gestão social, é uma forma de *accountability* vertical, ou seja, é o espaço em que o cidadão tem participação direta, seja por meio do voto, ou por meio de conselhos de cidadãos. Assim, é no âmbito do controle social que o mecanismo de consulta, como referendos e plebiscitos são executados, possibilitando uma participação direta do cidadão nas decisões de Estado. (ARANTES, 2010).

Fernandes (2010) nos apresenta o conceito de controle social contido na cartilha “Controle Social” (CGU, p.16) que afirma:

*Controle Social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.*

Assim sendo, para o cidadão participar do controle social, não é necessário que haja uma representação, uma vinculação com órgão de classe ou partidária, não é necessário que tenha conhecimento técnico específico e, em alguns Estados, nem é necessário que seja cidadão natural daquele estado nacional. O controle social, para ser viável, necessita das mesmas condições para que a democracia representativa funcione. Para isso, é necessário que haja acesso à informação, debate entre os cidadãos, órgãos que possibilitem o acesso a fiscalização e que o processo de participação seja horizontal, isto é, não haja privilégios ou hierarquia. O acesso à informação deve ser facilitado, inclusive por meio de medidas que podemos denominar de governo aberto, em que as informações e dados tratados recebem um tratamento que seja de fácil entendimento para um cidadão leigo. Ainda, uma das principais formas na qual o controle social pode ser exercido, é por meio da mídia independente, e para isso nem precisamos salientar que a liberdade de imprensa é um valor primordial. (ARANTES, 2010).

Em muitos Estados modernos, a participação por meio do controle social é garantia constitucional. Tem status de princípio constitucional, devendo toda a legislação observar a

determinação constitucional e garantir que ela seja sempre cumprida.

Nesse sentido, o controle social pode ter uma participação importante dentro do exercício da democracia. Além disso, alguns espaços são garantidos ao cidadão, como a participação em audiência pública, podendo a audiência tratar da implementação de uma política pública, ou ainda, tratar de um projeto de lei no legislativo. Temos, também, o controle social quando podemos exercer o planejamento orçamentário, podendo os gastos públicos contarem com a opinião dos cidadãos para saber como aquele recurso público pode ser melhor aplicado e, por fim, a participação de conselhos de empresas públicas ou órgãos.

É por meio do controle social, por exemplo, que atos de corrupção podem ganhar a luz do dia, seja por meio do papel da mídia, do cidadão ou da sociedade civil organizada. Com isso, a denúncia ganha o encaminhamento devido, sendo tratado pelo controle do Poder Judiciário.

Assim, fica claro que uma nova jornada tem início, na qual a democracia deixa de ser uma peça acessória e passa a ter protagonismo no Estado moderno, no qual o indivíduo não é apenas detentor de obrigações, mas agente de direitos, que torna sua participação social um elemento central na sua própria existência como membro da sociedade.

Existe portanto, uma forte ligação entre democracia e transparência. Conforme já foi dito, o poder público deve atuar em público, pois não existe espaço para a ocultação. Na moderna democracia, cada vez mais se faz necessário a presença de um Estado transparente. Fica claro, também, que não existe possibilidade de haver um Estado transparente sem que este seja democrático, pois é de fundamental importância que o cidadão seja livre e não sofra nenhuma coação no exercício de sua liberdade.

Após o nosso aprofundamento nos conceitos de democracia e transparência, veremos agora como esse processo ocorreu no Brasil, como nosso país se tornou de fato democrático e como a transparência pública foi construída.

## 2. A DEMOCRACIA E A TRANSPARÊNCIA NO BRASIL.

### 2.1 Da democracia brasileira: breve história.

Conforme já foi dito, os ventos da democracia moderna começaram a soprar na Inglaterra após a revolução gloriosa no século XVII, chegando ao seu ápice no Estado Unidos em 1779 e tomando o restante da Europa no século XIX, após a Revolução Francesa que teve início em 1789. Não restam dúvidas que a democracia se tornou o sistema de governo mais adequado para pôr fim a era absolutista e dar início ao Estado Moderno.

Toda essa convulsão acabou chegando nas colônias além-mar. Colônias espanholas, francesas, inglesas, holandesas entre outras, influenciadas por ideias de intelectuais e membros das elites colonialistas locais, passam a deflagrar movimentos revolucionários de independência em várias partes do mundo. Na América espanhola, o movimento pela independência tomou desde a América Central, passando pelo Caribe, chegando até a Terra do Fogo nos confins da América do Sul. Desse processo, a república foi a forma de governo adotada.

No Brasil, o processo de independência se deu de uma forma totalmente diferente, mesmo porque a colônia portuguesa já não era exatamente uma colônia. Em 1808, a Coroa Portuguesa, em virtude das guerras napoleônicas que resultaram na invasão de toda a península ibérica, fugiu de Lisboa em suas caravelas, tomando rumo para sua colônia mais próspera, o Brasil.

Nesse contexto, o Brasil se tornou uma colônia singular, pois nenhuma outra havia sido elevada de status para Reino. Assim, os impactos econômicos, sociais e intelectuais ocasionados por tal mudança, fez surgir um desejo de manutenção do *status quo* mesmo após o retorno da Corte para Lisboa. Contudo, em 1822, após as Cortes Gerais e o tratamento hostil por parte dos deputados que lá estavam em relação a delegação brasileira, o processo de independência começou sua marcha, e não houve revolução nem derramamento de sangue, uma vez que a declaração de independência foi feita pelo primeiro na linha de sucessão ao trono, o filho do Rei de Portugal.

Dom Pedro I, ao declarar a independência do Brasil, instituiu um modelo monárquico de governo, situação que perdurou até 1889 com o estabelecimento da República por meio do golpe militar em que foi destituído o então Imperador Dom Pedro II. Ao todo, o Brasil em seus 199 anos de existência teve sete constituições, oito golpes de Estado e dezoito dissoluções do parlamento. Mesmo no sistema monárquico, houve a implantação de um parlamento e a

instituição do voto, porém o voto foi limitado dentro dos critérios censitários que até então vigorava em algumas democracias daquela época, ou seja, apenas homens livres e alfabetizados poderiam votar, o que naquele momento excluía uma boa parte da população das decisões. (BENEVIDES, 1994, p.7)

Apesar do direito ao voto ser instituído ainda no Brasil Império e a instituição da República em 1889, podemos dizer que o modelo de democracia plena apenas foi instituído em 1988, na chamada constituição cidadã, e por meio da participação popular, no qual uma lista de direitos e garantias foram instituídos, sendo que uma das principais destas garantias, o direito ao voto, finalmente foi universalizado. (BENEVIDES, 1994).

Basta dizer que naquele momento o número de brasileiros que não sabiam nem ler ou escrever eram de quase 20% da população, e era justamente o percentual da população que não tinha o direito ao voto, cerca de 25 milhões de indivíduos. (IBGE,1991).

Não restam dúvidas que a Constituição de 1988 foi um marco na democracia brasileira, levando o Brasil finalmente a instituição de um Estado moderno. Naquele momento, o cidadão foi apresentado a um novo modelo de relação com Estado em que a transparência pública e o acesso à informação passaram a ser direitos do cidadão. Porém, tais mudanças não ocorreram de forma imediata, sendo necessário a criação e o aprimoramento de algumas instituições para efetivar o governo participativo. (BENEVIDES, 1994).

## 2.2 Transparência, do fundamento constitucional.

Ao longo de sua história, o Brasil teve sete constituições, sendo a primeira promulgada em 1824 e a mais recente em 1988. A Constituição de 1988 teve como missão estabelecer em suas páginas o ideal de democracia que o povo brasileiro ansiava que fosse implementado desde o início da redemocratização.

A participação popular se fez presente ainda na Assembleia Constituinte entre os anos de 1987 e 1988, tendo sido apresentadas mais de 122 emendas populares, sendo que dessas, 83 cumpriram com os requisitos regimentais. Para que essas emendas fossem apresentadas, eram necessárias mais de 30.000 assinaturas de eleitores e deveriam ser apresentadas por no mínimo três entidades representativas. (SENADO, 2013).

Não sem motivo, a Constituição de 1988 passou a ser conhecida como a Constituição Cidadã. Fora as emendas apresentadas, mais de 72.000 cartas foram recebidas ao longo de todo o processo, além de uma extensa cobertura midiática, que contou inclusive com a edição de um jornal próprio da constituinte. Podemos afirmar que o processo constituinte de 1988 é o mais

bem documentado e transparente de toda a história brasileira. (SENADO, 2013).

O Artigo 1º da Constituição já deixa claro a quem pertence o poder, ao dizer em seu parágrafo único que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Logo, também fica claro que o cidadão, de forma direta, pode exercer o controle da administração pública, devendo para tanto a própria administração dar os meios para que isso ocorra. (SECCHIN, 2008).

A ideia de participação social é reforçada ainda dentro da própria Constituição. O artigo 37 estipula uma série de dispositivos que organizam a distribuição das obrigações, direitos e deveres dentro da administração, sendo norma que vincula os três poderes. Temos, por exemplo, o princípio da publicidade, no qual fica determinado que todos os atos da administração por regra deverão ser públicos, sendo o sigilo exceção que vem previsto em determinadas hipóteses. Ainda, deve a administração inclusive facilitar ao cidadão o acesso a informação nos órgãos públicos (BRASIL, 1988)<sup>1</sup>.

Antes, precisamos dizer que o controle é instrumento que possibilita a transparência pois, por meio dele, podemos fiscalizar, possibilitar ainda a correção e coordenação do comportamento do burocrata. (SECCHIN, 2008). Podemos ter duas espécies de controle, o chamado controle interno das instituições no qual a própria instituição estabelece critérios de fiscalização das suas ações; e o controle externo, quando outras instituições exercem o controle sobre outras, ou ainda, o próprio cidadão pode por ferramentas apropriadas exercer tal controle. (LOUREIRO, 2003).

---

<sup>1</sup> Art. 5º ... XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

**Figura 1- Questionário sobre fiscalização da administração pública.**

Deve haver uma fiscalização na Administração Pública			
Quem é avaliado?	Quem avalia?	O que se avalia?	Como se avalia?
A União e todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta	<p>O Poder legislativo, mediante <b>controle externo</b> (no caso da União, o Congresso Nacional e o seu órgão de controle externo – o Tribunal de Contas da União);</p> <p>O <b>Sistema de Controle Interno</b> de cada Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário)</p>	<p>A área:</p> <p>a) Contábil;                      b) Financeira;                      c) Orçamentária;                      d) Operacional; e                      e) Patrimonial.</p>	<p>Quanto à:</p> <p>a) Legalidade;                      b) Legitimidade;                      c) Economicidade;                      d) Aplicação das subvenções;                      e) Renúncia de receitas.</p>

Conforme já foi dito, o controle poderá ser exercido tanto de forma direta como indireta por meio de representantes eleitos. Para tanto, a constituição brasileira estabelece que o controle da administração pública no Brasil também poderá ocorrer por meio do:

- a) Controle Legislativo;
- b) Tribunais de Conta;
- c) Poder Executivo;
- d) Poder Judiciário;
- e) Ministério Público.

Dentro do espírito da tripartição dos poderes, no qual temos o *checks and balance* entre os poderes, temos ainda a possibilidade das instituições controlarem a burocracia por dentro, seja por meio de fiscalização financeira, verificar a legalidade dos procedimentos e, ainda, aprovar ou não contratos ou atos. (LOUREIRO, 2010)

No Brasil, a transparência pública conta com fortes instituições seja internamente seja externamente. Estas agem no intuito de controlar, tanto para evitar o desperdício e a má aplicação de recursos públicos (capital humano, estrutura, equipamentos, recursos financeiros), quanto para evitar e detectar atos de corrupção. Referente a administração pública central, ou como denominamos União, o aparato de transparência tem importantes instituições, se destacando o papel do Poder Legislativo, por meio de suas duas casas e do Tribunal de Contas da União -TCU, o Ministério Público Federal - MPF e a Controladoria-Geral da União – CGU. Embora o poder judiciário emita decisões que podem repercutir sobre o funcionamento de uma instituição, ou ainda, sobre a pessoa de um agente público, ele não age por iniciativa própria,

dependendo da provocação de terceiros<sup>2</sup>. (LOUREIRO, 2003).

Referente os órgãos de controle citados, podemos brevemente posicionar de forma resumida seus papéis, porém vamos destacar com mais detalhes o papel da Controladoria-Geral da União -CGU devido ao seu protagonismo referente à promoção da transparência pública do Poder executivo federal.

### 2.3 O controle por meio do poder legislativo

O controle legislativo fiscaliza e propõe o orçamento da administração pública, aprova integrante da alta burocracia e pode instituir comissões parlamentares de inquérito – CPI para averiguar possíveis ingerências na condução de políticas públicas no órgão de governo. Porém, o controle dos atos do executivo fica condicionada na existência de uma oposição ou na desarticulação política por parte dos mandatários do poder executivo, somente assim poderá haver um controle efetivo do poder legislativo. (LOUREIRO, 2010).

Outra forma de controle que ainda é da alçada do poder legislativo, é aquele exercido por parlamentares. Todavia, na realidade, vemos que tal mecanismo é pouco usado, embora o parlamentar possa solicitar informações diretamente a órgãos públicos, e pedir detalhamento da execução de políticas públicas, além de solicitar investigação e propor ação judicial quando verificar ilegalidade ou inexecução do serviço. (LOUREIRO, 2010).

---

<sup>2</sup> “Com o recente processo de judicialização das políticas públicas, o Poder Judiciário e o Ministério Público ampliaram sua atuação no controle dos atos do Poder Executivo exercendo um controle democrático sobre a burocracia para garantir direitos previstos na Constituição Federal. O Superior Tribunal Federal tem proferido diversas decisões no sentido de garantir direitos referentes às políticas públicas previstas no texto constitucional e não implementadas pelo Poder Executivo. O Ministério Público, mediante inquérito civil público e termos de ajustamento de conduta, tem atuado na implementação de políticas públicas pelo Executivo. Além disso, Judiciário e o Ministério Público, em conjunto com a Polícia Federal e a Controladoria Geral da União, têm atuado no combate a crimes de corrupção e à improbidade administrativa, exercendo um controle sobre a conduta dos agentes públicos. “

## 2.4 O controle por meio do tribunal de contas da união – TCU

O Tribunal de Contas da União é órgão de controle com maior tempo de existência, desde a constituição republicana de 1891. O Tribunal de Contas consta em todas as constituições brasileiras. Inicialmente, analisa os gastos da administração pública e verifica sua legalidade, não havendo o caráter de julgar os atos do administrador dos gastos.

As atribuições do TCU foram sendo alteradas ao longo da história. A mais significativa delas ocorreu em 1946, ano no qual ficou definido que o Congresso Nacional faria o controle externo do poder executivo federal com o auxílio do TCU. Inclusive, é nessa Constituição que o TCU ganha poderes para julgar atos de aposentadoria, reforma e pensão pelo julgamento das contas dos responsáveis pelo dinheiro ou outros bens públicos. (LOUREIRO, 2010).

Atualmente, o TCU fiscaliza e examina as contas de todos aqueles que tem contrato com o poder público federal, bem como analisa e julga a legalidade de contrato da administração pública, faz controle prévio desses contratos e de atos da administração, recebe e analisa denúncia, e julga previamente o relatório de contas do Governo Federal antes que este chegue ao Congresso.

Embora o TCU seja um Tribunal, ele não é um órgão julgante, ou seja, não tem jurisdição estatal, embora suas decisões possam gozar de coercitividade e compulsoriedade, e nem se encontra subordinado a nenhum poder, apesar de que, nesse ponto, possa haver controvérsias segundo consta no próprio site do órgão. O TCU é composto por nove ministros que permanecem no cargo de forma vitalícia, são indicados pelo presidente da república e pelo Senado Federal. (LOUREIRO, 2010).

## 2.5 O controle por meio do ministério público federal -MPF

O Ministério público é órgão constitucional que tem como missão a defesa da ordem jurídica do regime democrático e dos interesses sociais e culturais. Obviamente, tem suas representações em nível federal e estadual, sendo que no âmbito federal temos um Ministério público da união subordinado subdividido em Ministério Público Federal, Ministério público do trabalho, Ministério público do Distrito Federal e territórios, e Ministério público militar.

Um dos instrumentos que o Ministério Público Federal faz uso são as ações cíveis de caráter coletivo e, ainda, os requerimentos de pedidos de esclarecimentos dirigidos a órgãos do poder público. Também, não é incomum que o MPF trabalhe em conjunto com outros órgãos de controle, sendo que sua atuação pode ser uma daquelas elencadas por meio do chamado

controle social. O MPF tem sua distribuição de atribuições organizadas em câmaras com representação em todas as unidades da federação.

## 2.6 O controle por meio da controladoria-geral da união - CGU

Primeiramente, o controle interno no Brasil tem sua existência anterior ao surgimento da CGU. Até 1994, o controle era exercido por meio das chamadas Ciset ou Secretaria de Controle Interno existente em cada Ministério. Nem precisamos dizer que eram órgãos pouco eficientes, principalmente porque cada um estava subordinado ao ministro de cada pasta, ou seja, poderia existir interferência no trabalho dos servidores. (LOUREIRO, 2012).

Em 1994, as Ciset foram reunidas na recém-criada Secretaria Geral do Controle Interno que era subordinada ao Ministério da Fazenda. Um novo modelo de controle começou a ser implementado no ano de 2003 no então governo Lula, quando foi criada a Controladoria-Geral da União – CGU, órgão que passou a centralizar as atividades de controle e corregedoria, além de incluir a Secretaria de Prevenção à Corrupção e Informação e a Ouvidoria Geral da União - OGU. O papel da CGU passou a ser de acompanhar e avaliar políticas públicas em que a verba federal se faz presente, ainda dentro da gestão interna por meio da promoção da qualidade de gestão. Além disso, passou a ter um papel importante no combate à corrupção além de servir como indutora de práticas de controle interno para governos subnacionais. (LOUREIRO, 2012).

A CGU, quando foi criada por meio da Medida Provisória nº 103 de 2003, convertida na Lei nº 10683/2003, se encontrava no ambiente institucional de renovação no qual já existia um entendimento de que as democracias modernas deveriam ter compromisso com a transparência pública e serem submetidas ao controle social. Também, passou a ser um órgão de Estado com status de Ministério subordinada à Presidência da República, o que inclusive colocou a CGU numa posição privilegiada na relação com os demais entes do poder executivo. O posicionamento do governo brasileiro foi buscar adequar suas ações a compromissos como o combate a corrupção, tal combate passou a ser um compromisso internacional validado por meio da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção assinada em 15 de dezembro de 2003 e promulgada pelo Decreto nº 5.687/2006. (LOUREIRO, 2012).

Ainda, na criação da CGU, o órgão passou a ter como uma das suas principais metas a promoção de ferramentas de transparência e de novos métodos de avaliação de políticas públicas, como o Programa de Fiscalização por meio de Sorteio Público, Portal da Transparência, Programa Olho Vivo no Dinheiro Público e a Conferência Nacional Sobre

Transparência e Controle social. (LOUREIRO,2012).

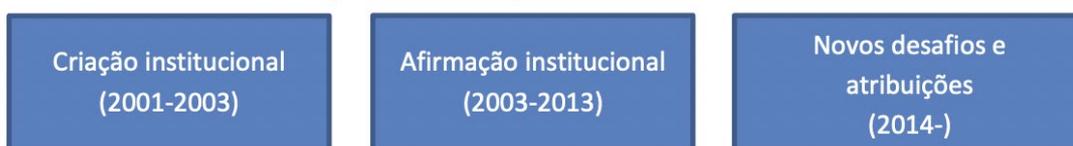
Logo em seu início, a CGU passou a ter seu papel questionado por políticos que passaram a enxergar nela um ameaça ao seu legado, mesmo porque esse órgão passou a avaliar mais de perto como o dinheiro público de fontes federais estavam sendo utilizado, o que provou os relatórios produzidos e publicizados no site da própria CGU. Tais relatórios impactaram nas candidaturas de alguns prefeitos no ano de 2008, uma vez que as informações passaram a domínio público, sendo usada por adversários. (LOUREIRO, 2012).

No combate à corrupção, a CGU passou a contar com apoio da Polícia Federal e do Ministério Público, deixando de lado o caráter de fiscalização, isto é, produzir relatórios de consumo interno ou para direcionar para outros órgãos, mas também uma fiscalização mais ativa passando a atuar diretamente no combate à corrupção com atores institucionais mais importantes. (LOUREIRO, 2012)

Promover o controle social é uma das suas principais missões institucionais. Conforme destacamos na parte introdutória, a democracia participativa é o caminho que vem sendo adotado por democracias modernas. No entanto, não se buscou a substituição dos representantes eleitos, mas o desenvolvimento de novos mecanismos de transparência. Nesse sentido, o órgão buscou assumir alguns papéis que, embora sejam ligados ao campo da representação, passou a incluir: 1) a organização política da sociedade civil por meio de foros colegiados; e 2) capacitação dos membros ou lideranças da sociedade civil para o exercício da cidadania. (LOUREIRO, 2012).

Desde 2003, a Controladoria geral da reunião passou por diversas mudanças, sendo distribuídas em 3 fases, a saber:

**Figura 2 - Quadro sobre as mudanças da Controladoria Geral**



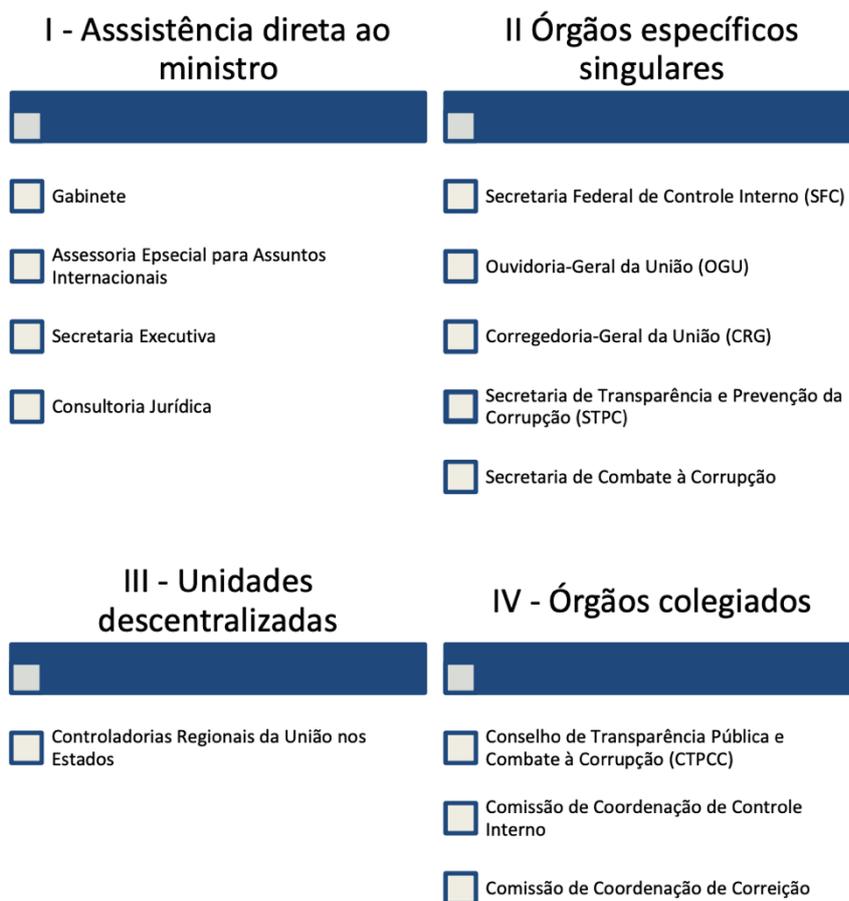
Fonte: (BETAGLIA, 2019, p. 84)

Essas fases vão desde a criação institucional promovida ainda no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Ainda, passa pelo fortalecimento institucional com a criação de programas de controle e promoção da transparência pública, no governo do presidente Lula chegando, por fim, aos desafios institucionais no governo da presidenta Dilma. Uma vez que o

órgão passou a ter novas atribuições, contou com o desafio de ter menos servidores, e atravessou o período da Lava Jato, além de ter sua existência e autonomia comprometida. (BETAGLIA, 2019).

Atualmente, a CGU possui status de ministério, sendo responsável pelo Sistema de Controle Interno, pelo Sistema de Correção e pelo Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo. A estrutura da CGU é determinada pelo Decreto nº 9.681/2019, sendo assim composta:

**Figura 3 - Estrutura da CGU**



Fonte:(BETAGLIA, 2019, p. 91).

Logo de início, o princípio norteador da CGU tinha como premissa básica o combate à corrupção, à transparência pública e o desenvolvimento do controle social. Notadamente, podemos verificar, pela estrutura do órgão, que tais premissas estão estabelecidas. Segundo Betaglia (2019), “à medida que o trabalho se desenvolve, especificam-se os órgãos internos que possuem mais contato e responsabilidades específicas com a transparência, acesso à informação e prevenção da corrupção: a atual Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) e a

Ouvidoria-Geral da União (OGU). (BETAGLIA, 2019, p.71-91).

As competências da STPC estão assim definidas conforme o quadro:

**Figura 4 - Quadro de Competências da STPC.**

<b>art. 16, Decreto n. 9.681/2019</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- atuar em planos e normas para prevenir a corrupção e promover a transparência, o acesso à informação, a conduta ética seja no setor público seja no setor privado (e na relação deste com aquele), promover a integridade e controle social na administração federal;</li><li>- realizar estudos e pesquisas para produzir e disseminar conhecimento nessas áreas;</li><li>- promover articulação com órgãos nacionais e internacionais que atuem na temática em tela;</li><li>- participar de fóruns nacionais e internacionais que debatem tais assuntos;</li><li>- monitorar o cumprimento dos dispositivos do Decreto 7.724/11 sobre formulários, implementação, relatórios, campanhas de acesso à informação da CGU e dos demais entes do Executivo Federal;</li><li>- apoiar comissões de negociação de acordos de leniência.</li></ul>

Fonte: (BETAGLIA, 2019, p. 92).

As competências da OGU, por sua vez, assim se dividem:

**Figura 5 - Divisão das competências da CGU.**

<b>art. 12 Decreto 9.681/2019</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- órgão central do sistema de ouvidoria do Executivo Federal;</li><li>- apreciar reclamações, denúncias, solicitações, elogios e demais pedidos de ouvidoria, além de pedidos de acesso à informação direcionados à CGU, e encaminhar para órgão competente;</li><li>- auxiliar na deliberação sobre recursos a pedidos de acesso à informação;</li><li>- promover conciliação e mediação em atividade de ouvidoria perante os órgãos e os cidadãos;</li><li>- capacitar atividades de ouvidoria;</li><li>- produzir estatística de satisfação dos serviços públicos federais;</li><li>- prevenir e corrigir falhas na prestação de serviços;</li><li>- articular órgãos nacionais e internacionais que atuem dentro em temas de sua competência;</li><li>- promover participação popular na prestação e fiscalização dos serviços públicos.</li></ul>

Fonte: (BETAGLIA, 2019, p. 94).

Assim como Betaglia (2019) faz em sua pesquisa, buscamos destacar o papel de dois órgãos existente dentro da estrutura da CGU, o STPC e a OGU. Ambos os órgãos ganham relevância justamente por conter em suas competências as atividades relacionadas à promoção

da transparência, promoção do controle social, atuação como ouvidoria interna do poder executivo, além da promoção ao combate a corrupção. Nosso intuito é justamente situar a CGU dentro do objetivo de nosso trabalho, justamente nas atividades relacionadas a transparência e o controle social. (BETAGLIA, 2019, p. 91).

Ainda podemos adicionar o papel da SFC no que tange ao desenvolvimento de soluções digitais que aprimoram o combate à corrupção e possibilitam a transparência e o controle interno. (BRASIL, 2021).

Desse modo, a CGU tem inúmeras iniciativas para a promoção da transparência e do controle social. Podemos destacar, por exemplo, o **programa olho vivo no dinheiro público**, que busca capacitar o cidadão para que possa fazer uso das ferramentas de controle, exercer a participação cidadã e efetivamente exercer o controle social na gestão pública. Ainda, também temos o **programa um por todos e todos por um**, voltado para o público infantil no qual, por meio de materiais e estratégias de ensino, as escolas podem incentivar os jovens desde cedo a ter conhecimento do dever do Estado para com a transparência pública e o direito do cidadão de obter as informações, bem como desenvolver a democracia e uma consciência cidadã universal.

Figura 6 - Imagem do programa Um por todos e todos por um.



Fonte: CGU.

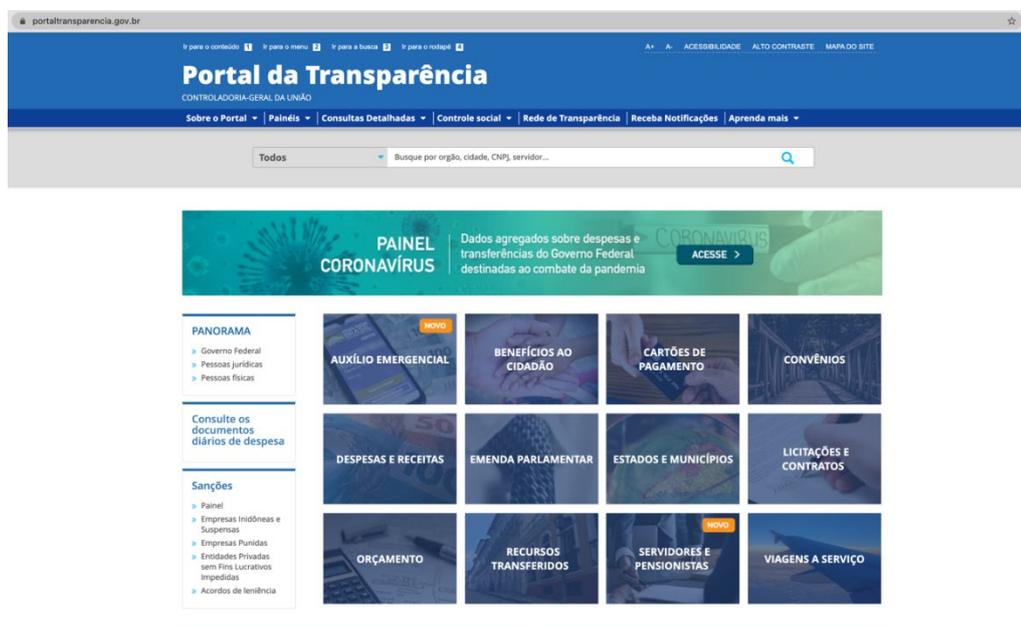
**Figura 7- Imagem da campanha Olho vivo no dinheiro público.**



Fonte: CGU.

Além disso, outras duas iniciativas se destacam, sendo que a principal delas foi criada no início da CGU. O portal da transparência, criado em 2004, atende ao que a Constituição já previa sobre o acesso à informação, assim como atender tratados internacionais e a nova realidade do controle no Brasil devido à criação da CGU. É por meio desse portal que é possível ao cidadão ter acesso a dados e informações sobre os tipos de gastos do poder executivo, quem é o favorecido de tais verbas, acompanhar a execução de contratos, ter detalhamentos dos contratos, acessar o edital em que o contrato está vinculado, saber detalhes das empresas prestadoras, tempo de contrato, áreas que concentram maior número de gastos etc. (BRASIL, 2021).

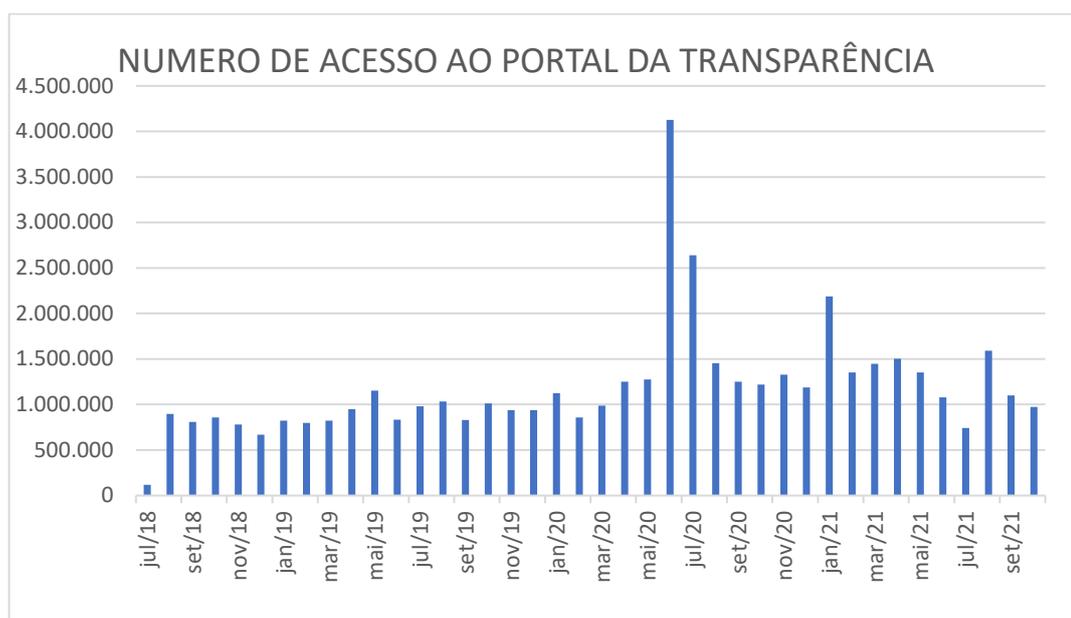
**Figura 8 - Homepage do Portal da transparência.**



[www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br).

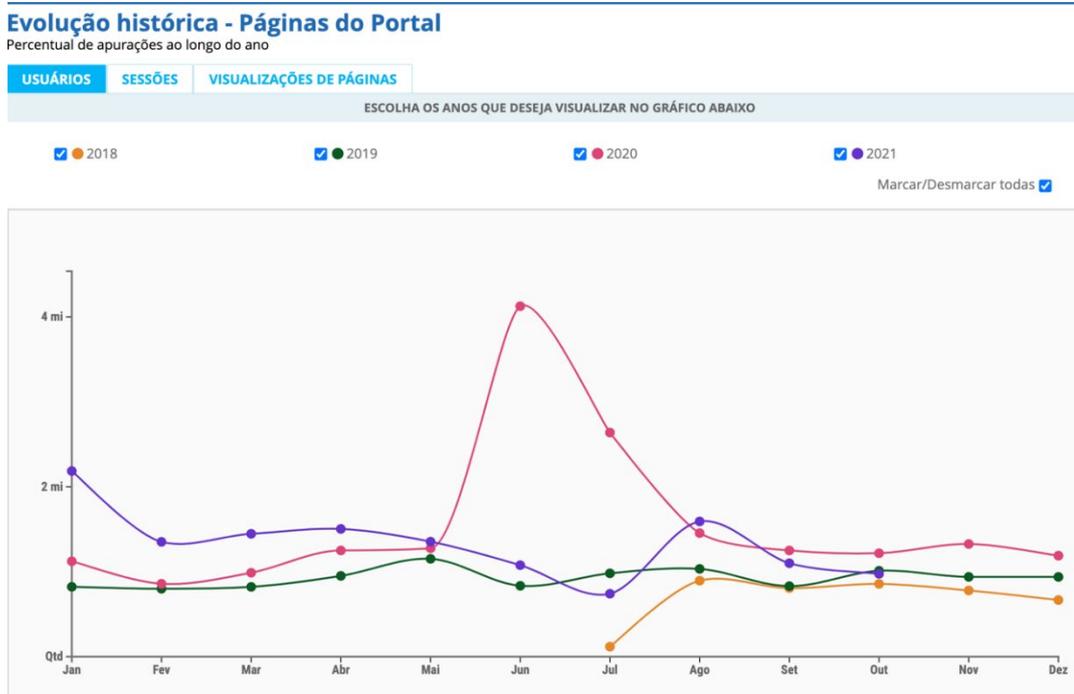
O portal da transparência foi o primeiro instrumento que possibilitou a sociedade ter contato com o controle social dos gastos públicos, o que permitiu que entidade da sociedade civil organizada pudesse acompanhar mais de perto as atividades do governo. Ainda, tal iniciativa centralizou o acompanhamento da execução dos gastos em uma única plataforma, o que motivou a criação de outros instrumentos para o controle interno do próprio governo.

**Figura 9 - Número de acesso ao portal transparência.**



Fonte: Elaboração Própria.

Figura 10 - Gráfico sobre a evolução no acesso à página.



Os gráficos acima mostram que, entre agosto de 2018 a outubro de 2021, ocorreram mais de 27 milhões de acesso únicos. Em 2020, tivemos um pico de acesso devido, principalmente, à pandemia da Covid-19, o que levou muitas pessoas a buscar informações sobre a execução de políticas públicas de combate ao vírus, bem como informações relativas a como receber ou ainda quem recebeu o auxílio emergencial.

Ao longo do tempo, a ferramenta foi aprimorada, e em 2018 o site passou por uma atualização, se tornando mais intuitivo e detalhado. A iniciativa foi replicada pelos demais poderes e entes de tais federações, obtendo reconhecimento a nível Internacional e levando o Brasil a um patamar mais elevado quando o assunto era transparência dos gastos públicos

Por fim, temos o Fala.br, que antes era dividido entre o Sistema de Informação ao Cidadão (e-Sic) e o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV). Tal iniciativa existe devido a Lei nº 12.527, chamada Lei de Acesso à Informação -LAI, que entrou em vigor em maio de 2012 e desde então tem crescido em importância tanto na esfera federal como nos demais entes da federação.

Antes de falamos sobre o Fala.BR, temos que discorrer um pouco mais sobre a LAI. Ela sofreu muita influência de iniciativas de outros países, bem como de tratados da OEA e da ONU em que o Brasil é signatário, além da parceria entre o Brasil e os Estados Unidos no chamado

Governo Aberto ou Open Government Partnership (OGP). (BETAGLIA, 2019).

Na América Latina, o primeiro país a conseguir introduzir uma lei de acesso à informação e transparência foi o México em 2002, seguido pelo Peru, Panamá, Argentina, República Dominicana, Uruguai e Chile. Na Europa e na América do Norte, já existiam iniciativas semelhantes sendo a Lei do Reinado da Suécia a primeira em 1766 (BETAGLIA, 2019, p. 95).

Uma das principais influências para que o governo brasileiro disponibilizasse informações governamentais, tem a ver com o julgamento da Corte da Organização dos Estados Americanos referente ao processo da guerrilha do Araguaia nele:

*(...) instituições não governamentais ingressaram em nome de familiares de pessoas desaparecidas no contexto da Guerrilha do Araguaia (anos de 1970). As alegações residiam no fato de o Estado brasileiro ser responsável pelos desaparecimentos, bem como por não ter realizado investigações. Apesar de o caso se tratar de temática acerca da lei de anistia, a questão do direito de acesso à informação tangenciou o debate justamente no aspecto da não obtenção de informações pelos familiares. Na sentença, a Corte da OEA esclarece que o direito à liberdade de expressão não compreende apenas o direito de expressar seu pensamento, mas a busca, recebimento e divulgação de informações, conforme consta tanto na Convenção Interamericana, quanto na Declaração Universal de Direitos Humanos, e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. (...). (BETAGLIA, 2019, p. 100).*

Em consequência do processo citado, o Brasil foi condenado a indenizar os familiares dos desaparecidos na Operação Araguaia, além de ter firmado compromisso em melhorar a transparência de dados públicos, o que culminou na criação da LAI. O projeto de lei que trata sobre a LAI teve sua tramitação iniciada em 2003, tendo sido compensado por outros projetos ao longo da tramitação, enfim foi sancionada em 2011 sob o número 12.527. Várias partes participaram da confecção do texto, tendo havido intensos debates sobre o tema. Um dos principais órgãos que atuaram na construção do texto foi a própria CGU. (BETAGLIA, 2019).

Além disso, a elaboração do texto da LAI ficou a cargo do Ministério da Justiça e do então Ministério dos Direitos Humanos. A fase de implementação, por sua vez, ficou a cargo da CGU e da Casa Civil. A LAI entrou em vigor em 16 de maio de 2012, sendo regulamentada pelo Decreto nº 7.724/12. A CGU recebeu as principais atribuições no âmbito do Poder Executivo justamente por já possuir competência legal já estabelecida em outras normas, bem como o papel de indutora do controle social, e não restavam dúvidas que a LAI era uma grande ferramenta para tal controle. (BETAGLIA, 2019).

De modo geral, a LAI é um mecanismo legal que regula o acesso a informação e a dados,

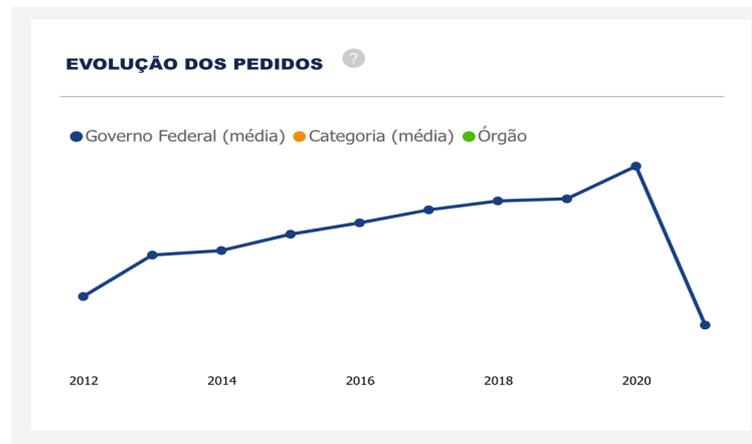
sejam documentos físicos ou digitais, seja informações coletivas ou individuais de caráter público e irrestrito, relacionada a qualquer assunto em que a administração pública tenha participação, respeitando o sigilo quando importar na segurança nacional ou na identidade do indivíduo. No âmbito do Poder Executivo Federal, a CGU tem a atribuição de receber as solicitações e de encaminhar para o órgão responsável pelos dados. Em caso de negativa, a CGU age como órgão recursal, mediando inclusive o acesso ao dado. Em caso de recusa não justificada, ou simplesmente deixar de atender a solicitação, a própria lei atribui responsabilidade administrativa sob o ato do agente. (BRASIL, 2021).

Conforme dito, a CGU tem a atribuição de cuidar, no âmbito da União, do recebimento das solicitações e o encaminhamento ao órgão responsável, além de auxiliar na implantação e monitoramento do atendimento da demanda. Para que tal fim fosse atingindo, primeiramente foi criado o e-SIC entre 2011 e 2012, sendo atualizado anualmente pela equipe de desenvolvimento da própria CGU. (BETAGLIA, 2019).

O e-SIC é uma espécie de ferramenta de tecnologia de informação e comunicação (TIC) usada pela administração pública, ou seja, TICs são ferramentas usadas por governos na busca da implementação de governos eletrônicos, em que as informações e dados são disponibilizados, e a relações entre pessoas físicas e jurídicas com o governo, ou outras instâncias estatais, se deem de forma cada vez mais on-line e rápida. Isso é necessário, sobretudo em uma sociedade cada vez mais digitalizada e diante do compromisso de governos mais transparente (BETAGLIA, 2019). O e-SIC hoje faz parte do portal Fala.Br, estando congregados no mesmo portal ainda a ouvidoria da União.

Desde maio de 2012 até março de 2021, a CGU havia recebido, por meio de sua plataforma, mais de 1 milhão de pedidos de solicitações de acesso a informação. O órgão mais demandando foi o Ministério da Economia, com mais de 106.904, seguido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com mais de 55.812 solicitações.

**Figura 11 - Gráfico sobre a evolução dos pedidos de acesso à informação na plataforma CGU.**



Assim como e-SIC, o Fala.Br também é uma TIC. Ademais, outras ferramentas que também encaixam no conceito são o Portal da Transparência, e um robô chamado ALICE. Tais ferramentas vêm sendo utilizada no cruzamento de informações contidas no próprio Portal da Transparência e o Comprasnet do Governo Federal, visando estabelecer um controle prévio na busca de elementos que possam indicar a ocorrência de práticas de sobrepreço, manipulação do edital para que haja favorecimento, além de buscar se a empresa ou prestador de serviço é idôneo e tem experiência no fornecimento do produto.

## 2.7 Do fortalecimento da transparência

Desse modo, ficou claro que a transparência governamental no Brasil vem sendo fortalecida desde a promulgação da Constituição de 1988, no qual a multiplicidade de atores possibilitou cada vez mais a conscientização do cidadão no chamado controle social. Isso foi possível seja pelo papel do próprio Poder Legislativo, por meio da representação, seja por meio do Referendo ou Plebiscito, isto é, pelo chamado governo aberto. Com isso, mais portas estão sendo abertas para que o cidadão tenha uma participação mais efetiva no processo democrático, em que a participação não se resume apenas ao momento do voto, mas sim numa participação ativa e constante.

A participação popular é de vital importância também para que políticas públicas sejam implementadas e devidamente avaliadas por meio dos órgãos de controle social. É a sociedade que vai apresentar quais são suas necessidades e os lugares nos quais os recursos deverão ser

devidamente empregados. Ainda, mesmo durante a execução de uma dada política, se faz necessário o acompanhamento para verificar o correto emprego dos recursos por meio de painel de controle bem como por meio do acesso à informação.

O controle social é sempre necessário e o governo sempre deverá prestar contas. Nesse sentido, no âmbito da União, o papel da CGU é fundamental, ainda mais devido ao montante de recursos que estão sob sua supervisão e controle. Em momento de crise, tais informações são ainda mais importantes, sobretudo quando a crise nada mais é que a maior pandemia da história. Assim, o controle social visa não apenas informar, mas dar garantia de que vidas serão protegidas e que o Estado não medirá esforços na contenção da crise. No âmbito das políticas públicas, foi aberto um novo campo de abordagem, no qual a transparência e os resultados das ações passaram a ter valor. (FERNANDEZ, 2019).

Na próxima seção, vamos verificar o papel da CGU em meio a pandemia da Covid-19, bem como a maneira a qual o controle social foi tratado durante esse período.

### 3 A TRANSPARÊNCIA EM TEMPO DE PANDEMIA

Em 31 de dezembro de 2019, a República Popular da China, lançou um alerta para Organização Mundial de Saúde (OMS, que um surto de caso de pneumonia vinha ocorrendo em uma das suas grandes cidades, Wuhan. Até aquele momento, acreditava-se que fosse um vírus já conhecido e que tivesse associação com a Síndrome Respiratória Aguda Grave - SARS. Porém, ao longo dos dias, o número de casos aumentava e, por volta dia 07 de janeiro de 2020, foi identificado que o surto era provocado por tipo de coronavírus. No entanto, tratava-se de um novo tipo de agente infeccioso, o SARS-CoV-2, vírus responsável pela Covid-19.

O número de casos aumentava de forma muito rápida, o que indicava que o agente infeccioso era muito mais transmissível do que as outras formas de coronavírus. A situação se agravou de uma forma tão rápida, que hospitais ficaram sobrecarregados na cidade de Wuhan e as unidades de tratamento intensivo (UTI) cada vez mais diminuía em número de leitos disponíveis. Isso acabou provocando o confinamento total de toda a cidade de Wuhan. Assim, foi a primeira vez que uma grande cidade do mundo teve de parar totalmente suas atividades. Embora tenha sido a primeira, não foi a última, pois ao longo do ano de 2020 o lockdown tornou-se um termo bem familiar.

A reação do governo chinês foi rápida para a contenção do vírus, a ponto de um hospital de campanha com capacidade para mais 1.500 atendimento, tenha sido feito em uma semana. Fora isso, as medidas de contenção contavam com o apoio da tecnologia e com a colaboração da população. Após 60 dias, a cidade de Wuhan saiu do confinamento, com 84 mil infecções e 4 mil mortes.

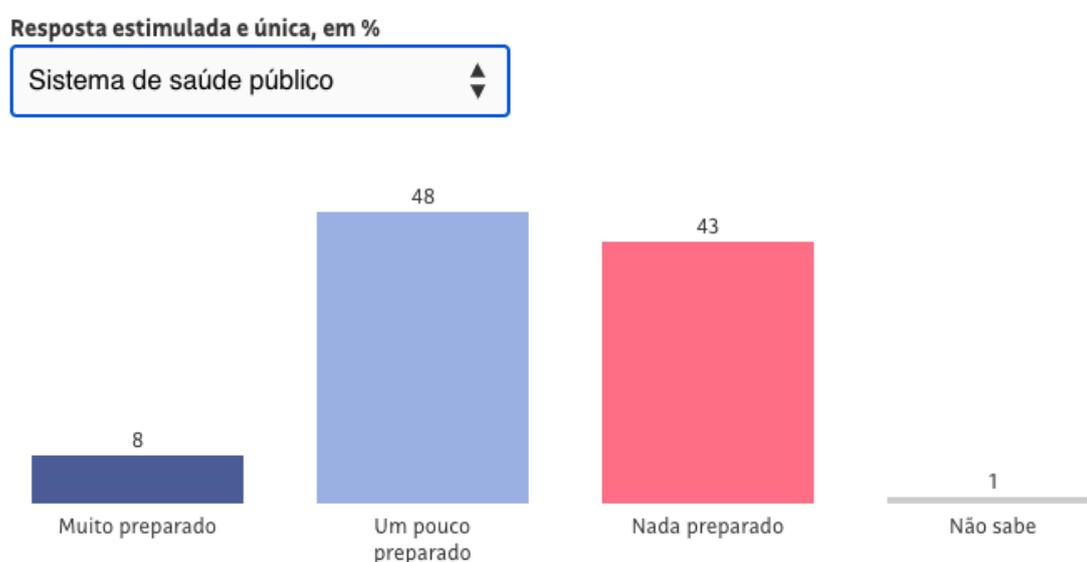
Porém, a situação no restante do planeta não era boa. Embora a OMS tenha desencorajado a restrições de viagens, cada vez mais países passaram a entrar na lista de casos confirmados da covid-19. No final de janeiro, a OMS declarou epidemia, porém no mês de fevereiro, em razão da explosão de número de casos na Europa, a declaração de pandemia foi confirmada, e restrições de viagens e fechamento de cidades passaram a ser a regra.

O primeiro caso confirmado da Covid-19 no Brasil ocorreu em 26 de fevereiro de 2020. O paciente teria visitado a Itália, país que passou a ser o epicentro da pandemia naquele momento. A situação no Brasil deteriorou-se muito rápido, e em 14 de março o Distrito Federal foi a primeira unidade da federação a estabelecer o lockdown. A ameaça já não estava no outro lado mundo, a Covid-19 estava entre nós apenas começando o ciclo de horror que viveríamos ao longo dos próximos meses.

Outrossim, uma outra grande preocupação que tomou a população brasileira foi a

capacidade do país em lidar com a emergência. O sistema de saúde brasileiro, em diversas cidades, já estava saturado, inclusive em muitas, nem leito de alta complexidade existia. A carência de material e recursos era reconhecida, fora os diversos casos de corrupção que assolam justamente os investimentos em saúde. Os números da pesquisa Datafolha refletem justamente essa preocupação, pois grande parte dos entrevistados consideraram que o sistema de saúde pública era pouco ou não tinha nenhum preparo para responder à emergência.

**Figura 12 - gráfico com os resultados das respostas para a pergunta na sua opinião, o Brasil está preparado para enfrentar o coronavírus?**



Foram entrevistados 1.558 brasileiros adultos que possuem telefone celular em todas as regiões do país. A margem de erro é de três pontos percentuais. Coleta de dados feita por telefone entre 18 e 20 de março de 2020

Fonte: Datafolha/Folha de São Paulo (2020a).

Diante de tal preocupação, e tendo conhecimento do que vinha ocorrendo no mundo, era de vital importância que os órgãos de controle estivessem preparados, principalmente depois que foi declarado estado de emergência em 03 de fevereiro de 2020 por meio da Portaria Ministerial nº 188, assinada pelo então Ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta. Uma das consequências da declaração do Estado de emergência foi a aplicação do art. 24, IV da Lei 8.666/93, a chamada Lei de Licitações, o que causa uma maior preocupação porque os canais de contratação seriam simplificados e as diretivas de praxes não seriam aplicadas, isto é, o estado do serviço poderia ser escolhido de forma direta ou simplesmente não seria necessário que houvesse a comprovação de experiência na prestação do serviço ou fornecimento do produto.

No Brasil, a principal fonte de recursos seria aquelas provindas dos cofres do Tesouro Nacional. Logo, a fiscalização e o controle sobre tais recursos seriam de competência da CGU, bem como também seriam competências da CGU o atendimento de acesso à informação e à transparência desses gastos.

Para verificarmos como a CGU desempenhou seu papel, vamos recorrer às pesquisas que destacam o papel do combate à corrupção assim como o acesso à informação. Será possível, ainda, com o uso de matéria jornalística e o uso de dados fornecidos pela sociedade civil organizada verificar que a transparência não foi bem a métrica adotada diante do caos gerenciado pelo Governo Federal. Nosso espaço de amostra será entre os meses de fevereiro a dezembro de 2020, tendo em vista uma maior consolidação dos dados disponíveis bem como pesquisas sobre o período.

### 3.1 A CGU no combate a corrupção: recursos para o combate da Covid-19.

A corrupção pode ser definida, de forma geral, como o abuso de poder público para que sejam atingidos fins privados, bem como o mau uso de poder público confiado. Teremos o oferecimento de vantagens de um lado e o recebimento de benefícios de outros. (BETAGLIA, 2019). No contexto da pandemia, múltiplos atores, em diferentes níveis de poder, incluindo cidadãos comuns, desviaram ou tentaram desviar recursos públicos destinados ao combate a pandemia ou destinados à segurança social de cidadãos. Como já foi dito, um dos facilitadores foi a ausência de um processo licitatório devido ao estado de emergência, e a própria dificuldade em se atestar a qualidade de produtos ou idoneidade do fornecedor.

Segundo a própria CGU, uma série de medidas foram tomadas para que houvesse o monitoramento dos gastos durante a pandemia. Primeiramente, foi criado um canal de acesso dentro da plataforma Fala.Br, no qual os cidadãos poderiam encaminhar suas dúvidas e denúncias referente ao combate ao coronavírus. Em seguida, a fiscalização também contou com o auxílio de ferramentas digitais, como a ALICE, que teria detectado inconsistência em valores de contrato, bem como uma alta probabilidade do contrato não ser cumprido, totalizando uma economia de quase R\$ 2 bilhões de reais nos dois primeiros meses da pandemia.

Ainda, devido a pandemia, foi criado o chamado Auxílio Emergencial, um programa desenvolvido para que a população que tenha perdido a renda durante a pandemia recebesse um auxílio com valores entre R\$ 600 a R\$ 1.200 reais. Porém, foi possível identificar por meio de cruzamento de dados, bem como por meio de denúncias, que pessoas estavam se beneficiando do auxílio de forma indevida. (OLIVEIRA, 2021)

Entre março e setembro de 2020, a CGU, em parceria com a Polícia Federal, MPF e TCU, participou de ao menos oito operações conforme destacado no quadro abaixo:

**Figura 13 - Operações com participação da CGU junto à Polícia Federal**

<b>Operação</b>	<b>Cidade-Estado</b>	<b>Data</b>	<b>Situação de Fato</b>	<b>Valores</b>
<b>Cobiça Fatal</b>	São Luis- MA e São José do Ribamar – MA	09/06/2020	Fraudes em Licitações e desvio de verbas Federais utilizados na pandemia da Covid-19 – superfaturamento de 341%	2,3 Milhões
<b>Seródio</b>	Aracaju- SE e Nossa Senhora do Socorro-SE	07/07/2020	Desvio de verbas públicas no funcionamento do Hospital de Campanha de Aracaju/SE.	3,2 milhões
<b>Panacela</b>	Oiapoque-AP	14/06/2020	Descumprimento do termo de referência; combate desvio de medicamentos e de teste de diagnósticos para Covid-19, além do uso indevido de serviços públicos de saúde	Não declarado
<b>Operação Fiel da Balança</b>	Macapá-AP	08/07/2020	objetivo de apurar fraude em licitação realizada com recursos federais destinados ao enfrentamento à Covid-19, em Macapá/AP.	Não declarado
<b>Vírus Infectio</b>	Amapá	26/06/2020	desarticular organização criminoso que pratica crimes de fraude em licitação e corrupção, com desvio de recursos públicos utilizados no enfrentamento ao coronavírus, no estado do Amapá.	4,9 milhões
<b>Reagente</b>	Picos-PI Bom Jesus e Uruçuí	02/07/2020	para investigar fraudes em licitação de compra de testes da Covid-19, realizada pela prefeitura de Picos/PI.	Não declarado
<b>Desvid-19</b>	Boa Vista- RO	14/10/2020	Apurar suspeitas de sobrepreço e superfaturamento na execução de emendas parlamentares destinadas ao combate à pandemia em Roraima	20 milhões

Fonte: (OLIVEIRA, 2021, p. 169).

Até o final de 2020, a CGU participou de 54 operações, tendo analisado mais R\$ 4 bilhões em valores de contrato. Destes, houve prejuízo efetivo de R\$ 54 milhões e R\$ 140 em investigações. Ainda, mais de R\$ 10 bilhões foram pagos indevidamente em forma de auxílio emergencial, seja para pessoas veiculadas ao serviço público seja por aquelas que tinha outras fontes de renda. (GOVERNO FEDERAL, 2021).

Uma parte desses resultados se deve ao papel da transparência por meio do controle social através das plataformas disponibilizadas pela própria CGU. Assim, tanto o Fala.Br como o Portal da Transparência serviram como meios para que a fiscalização cidadã tivesse seu espaço. Porém, algumas observações serão feitas logo a frente.

## 3.2 A CGU na pandemia: o controle social

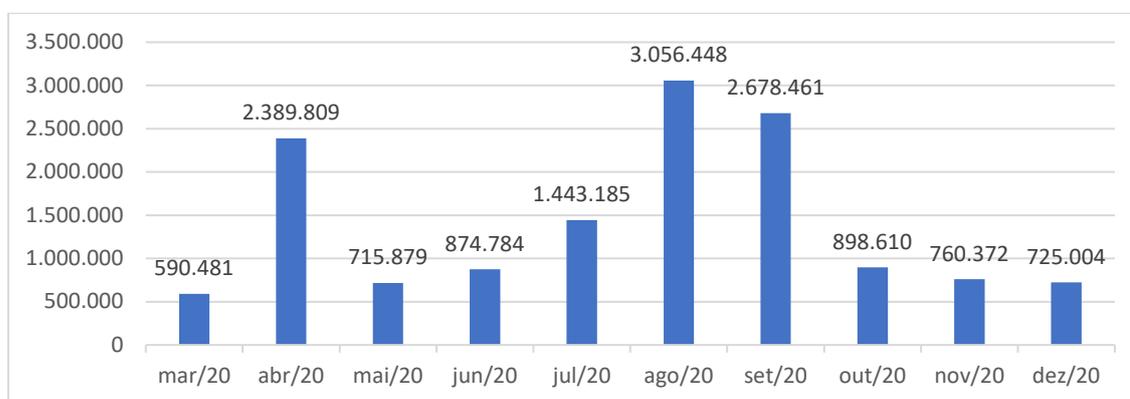
### 3.2.1 O Portal da Transparência

Conforme dito anteriormente, o controle social é de vital importância para que políticas públicas sejam adequadamente implementadas, pois é a população que será destinatária do serviço prestado, bem como é importante no combate a corrupção. Seja o cidadão de forma individual seja uma entidade da sociedade civil organizada que trate sobre a transparência pública, o controle social é uma ferramenta por vezes poderosas em Estados democráticos.

Durante a pandemia, a CGU diz ter ampliado os canais de participação social, por meio da criação de um portal que mostrava os contratos sem licitação nas contratações relativas ao combate do COVID-19, e do Fala.Br. Falaremos sobre as duas ferramentas, porém ao final mostraremos que, em ambos os casos, problemas foram identificados.

O Portal da Transparência durante a pandemia teve um aumento de acesso. Segundo a API do site, existe relação com a publicação da lista de beneficiados do Auxílio Emergencial e Bolsa Família que foi disponibilizada no site.

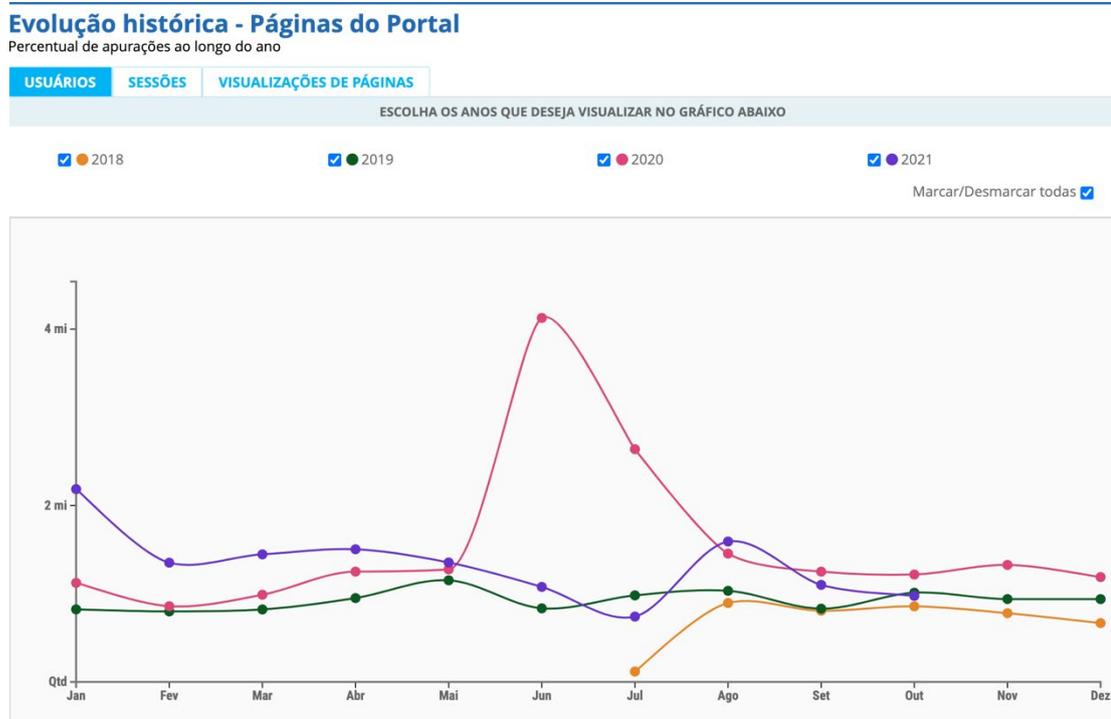
**Figura 14 - Gráfico sobre o acesso ao Portal Transparência durante a pandemia.**



Fonte: Portal Transparência.

No gráfico abaixo, temos dados consolidados de um período de quatro anos em que a curva maior se dá justamente no período da pandemia.

Figura 15 - Evolução histórica do acesso ao Portal Transparência no período de 4 anos.



Percebemos que a pandemia foi responsável pelo aumento no número de acesso ao portal. Porém, é importante frisar que um outro portal foi criado consolidando dados de contratações dos demais entes da federação, mas com limitações na informação. Outro ponto que é necessário ser destacado, é que o governo federal, logo nos primeiros meses da pandemia, foi duramente criticado por não apresentar os dados sobre contratações sem a licitação de forma adequada.

A organização não governamental – ONG, por meio da Transparência Internacional - TI, elaborou um ranking que contava com os vinte e seis Estados, o Distrito Federal e mais o Governo Federal. No primeiro ranking divulgado em julho de 2020, o Governo Federal perdeu apenas para o Estado de Roraima no que se refere a transparência das contratações. De 100 pontos possíveis, o Governo Federal atingiu apenas 49,37, ao passo que os Estados do Ceará, do Espírito Santo e de Rondônia, bem como as capitais João Pessoa, Macapá e Vitória, todos ficaram com a nota máxima. (G1, 2020).

A ONG diz que encontrou problemas no acesso às informações, e diz que há poucos detalhes sobre as contratações, não existe dados aberto para que haja o cruzamento de informações, fora que os dados estavam descentralizados em portais de vários órgãos. (G1,

2020).

Ainda, a TI em seu relatório anual do índice de percepção de corrupção de 2020, ranking em que o Brasil é o 92º colocado ao lado de países como Etiópia e Servia, mostra uma correlação entre corrupção e qualidade no atendimento a saúde. Não por acaso, os países que tiveram uma melhor resposta à crise da Covid-19 são justamente aqueles mais bem classificados. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020, p. 9-10).

*Nossa análise mostra que a corrupção desvia fundos de investimentos essenciais em saúde, deixando comunidades desprovidas de médicos, equipamentos, remédios e, em alguns casos, clínicas e hospitais. Além disso, a falta de transparência nos gastos públicos aumenta o risco de corrupção e de pouca efetividade na resposta à crise. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020, p.8)*

Na contramão do trabalho que vinha sendo feito na busca de um Governo Federal mais transparentes em governos anteriores, o Presidente Jair Bolsonaro editou a Medida Provisória nº 928 em 23 de março de 2020. Nela, o Governo Federal suspendeu o prazo de resposta aos pedidos de acesso a informação por meio da LAI, bem como o não conhecimento de recursos interpostos contra negativa de acesso à informação. (BRASIL, 2020).

No entanto, esse não foi uma medida isolada. Desde o início de seu mandato, houve tentativas de ocultação de dados e alteração da legislação de acesso à informação ou prazo de sigilos. Na pandemia, ainda tivemos a mudança de parâmetros na contagem de mortes e de casos da Covid-19, o que levou um consorcio de imprensa a fazer seu próprio levantamento, haja vista que os dados apresentados pelo governo não eram confiáveis. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020b).

O que mais causou estranhamento, é que o atual Ministro da CGU Wagner Rosário, além de assinar a MP nº 928 que limita o acesso a LAI, também defendeu publicamente a execução da medida. Ou seja, temos uma situação que vai na contramão das orientações de organismos internacionais no que se refere a transparência governamental. A postura do Ministro talvez reforce os entendimentos sobre o que logo a frente vamos dispor. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020).

### 3.2.2 O FALA.Br

Outra ferramenta que deveria garantir o controle social é o Fala.Br. Já destacamos acima que esta ferramenta é uma das principais portas para que a transparência pública se consolide.

Assim, é por meio do Fala.Br que a LAI ganha corpo e pode ser executada no âmbito do Governo Federal. Contudo, conforme vimos, houve uma tentativa na limitação do alcance da LAI, tentativa esta que foi frustrada por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

Apesar disso, o número de solicitações a LAI durante os meses de fevereiro a dezembro de 2020 teve um aumento em relação ao ano anterior, conforme consta nos gráficos abaixo:

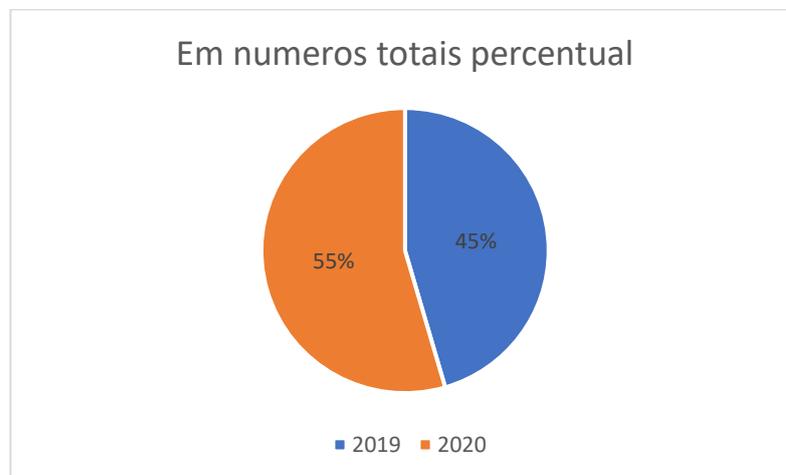
**Figura 16 - Solicitações à LAI entre 2019 e 2020.**



Fonte: Elaboração própria/Paineis.cgu.

Em 2019, entre os meses de fevereiro a dezembro, o total de solicitação foi de 118.668. Já em 2020, no mesmo período, temos mais de 142.222 solicitação, representando um incremento nas solicitações na ordem de 10%.

**Figura 17 - Solicitações à LAI entre 2019 e 2020 em números percentuais.**



Elaboração própria/Paineis.cgu.



deveriam ser tratadas através do e-OUV, e para lá foram encaminhadas.

**Figura 20 - Órgãos mais procurados durante a pandemia.**

Classificação	Órgão	Pedidos
1º	MCIDADANIA - Ministério da Cidadania (Desenvolvimento Social e Esporte)	23.774
2º	ME - Ministério da Economia	8.311
3º	CEF – Caixa Econômica Federal	6.232
4º	INSS – Instituto Nacional do Seguro Social	5.466

Fonte: Paineis.cgu

Segundo a CGU, dos 142.319 das solicitações, 57.86% tiveram o acesso à informação concedido. O restante das solicitações não fora atendido ou por não conter o pedido de uma forma clara ou simplesmente não eram pedidos, ou a informação não existia, ou ainda o acesso à informação foi negado seja por conta do sigilo seja por conter informações particulares.

Nesse sentido, uma grande crítica ao portal Fala.Br é o grande percentual de resposta às solicitações. No período que analisamos, ou seja, de fevereiro a dezembro de 2020, cerca de 99.99% foram atendidos. Para o professor Gregory Michener, o grande número de respostas da LAI no âmbito do Governo Federal, levantam suspeitas, já que em outros países com leis de acesso a informação, o percentual de resposta não é tão grande. A declaração do professor foi dada em uma live realizada pela CGU dentro do projeto Diálogos em Controle Social realizada em setembro de 2021. (CONTROLADORIA GERAL, 2021c).

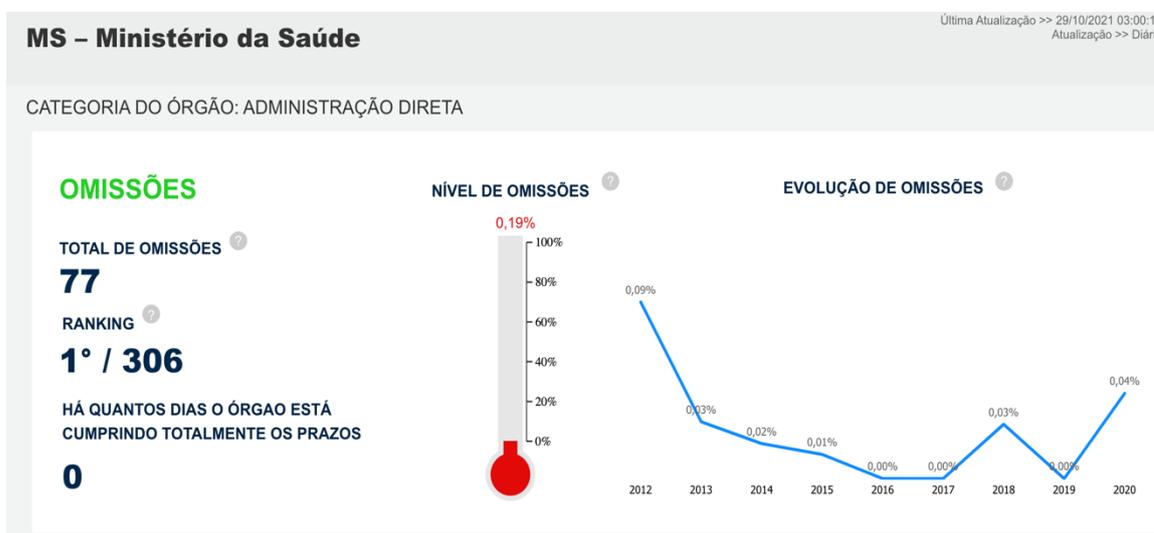
Assim, a preocupação destacada acima é sobre a qualidade da informação que vem sendo concedida, e se de fato a LAI vem cumprindo sua função de monitor de políticas públicas. Um estudo realizado com dados colhidos na base de dados da LAI, entre os meses de janeiro a julho de 2020, sugere uma falta de padrão relacionada ao tratamento das respostas concedidas, ora um pedido era atendido, ora não. Fora isso, ainda houve situações em que o cidadão foi direcionado de um órgão para o outro sem que houvesse resposta. Fora isso, temos que os objetivos do canal naquele momento não foram bem assimilados pelo cidadão, o que ocasionou o não atendimento do pedido pelo fato da demanda ter sido encaminhada por canal inadequado. Assim sendo, em novembro de 2020, o Fala.Br passou a reunir tanto o e-SIC como o e-OUV. (MALIN, 2021, p. 92).

Ainda temos as omissões nas respostas, momento em que o órgão inquirido deixa de

prestar as informações solicitadas dentro do prazo fixado. Segundo nosso levantamento, dentro do espaço de tempo destacado nos dados acima, 235 omissões foram detectadas, sendo que no momento da escrita da nossa pesquisa, estamos no mês de outubro de 2021. O espaço amostral é entre os meses de fevereiro a dezembro de 2020, ou seja, mesmo após 10 meses, ainda não houve resposta as solicitações.

No ranking dos dados coletados, o Ministério da Saúde aparece com 5.397 solicitações, tendo concedido acesso as 77,88% solicitadas. Porém, um dado chama a atenção. No painel de dados, temos a informação de que 100% dos pedidos foram atendidos. Todavia, das 235 omissões já citadas, 77 são do Ministério da Saúde, sendo o recordista em omissões no período.

Figura 21 - Números de omissões do Ministério da Saúde.



Fonte: Painel – CGU

Sobre omissões em fornecer respostas quando solicitado, temos a nota técnica encaminhada pelo Fórum de Direito de Acesso à Informações Públicas à CGU. O documento aponta que o Ministério da Saúde não teria mantido os dados de suas múltiplas plataformas atualizado. Entre as denúncias apresentadas, temos a subnotificação de caso e morte provocada pela Covid-19, bem como a falta de gestão de medicamentos e insumos que deveriam ser usados no combate à pandemia. (UOL, 2021).

A nota técnica foi protocolada em 21 de dezembro de 2020 junto à CGU. O documento foi encaminhado para o Ministério da Saúde e, ao que tudo indica, não vai responder. Encontramos a solicitação nº 00106004483202176 na base de dados do acesso à informação, porém, em resposta dada em 08 de abril de 2021, vemos que o pedido ainda não havia sido atendido e que não havia prazo para a resposta. (GOVERNO FEDERAL, 2021e).

## Figura 22- Nota técnica encaminhada ao Ministério da Saúde.

Resposta  
08/04/2021

Prezado(a) Senhor(a), Em atenção ao seu pedido de acesso à informação, registrado sob o número de protocolo 00106.004483/2021-76, a Controladoria-Geral da União (CGU) informa que ainda não recebeu resposta oficial do Ministério da Saúde, após o encaminhamento do Ofício nº 250/2021/STPC/CGU, em 8 de janeiro de 2021. No referido Ofício, a CGU solicita esclarecimentos sobre os apontamentos da Nota Técnica do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, detalhados no item "3. Declínio da transparência", bem como manifestação sobre as medidas enumeradas no item "4. Ações necessárias para a efetivação do direito de acesso a informações". Sobre a tramitação do processo 00190.110232/2020-37, informamos que o assunto encontra-se em apuração não sendo possível precisar uma data para concluir a análise da denúncia. Atenciosamente, Área responsável pela resposta: Diretoria de Transparência e Controle Social. Autoridade a ser direcionado eventual recurso de 1ª instância: Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção. Prazo para interposição do recurso de 1ª instância: 10 dias.

Fonte: Governo Federal,2021e.

Outros casos de omissão, tanto da CGU como do Ministério da Saúde são os apresentados em relatório pela Artigo 19, ONG com sede em Londres cuja inspiração do nome é em referência ao Artigo.19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que trata sobre a liberdade de expressão e o acesso à informação. A Artigo 19 elaborou um relatório denominado de INFORDEMIA. O documento foi elaborado justamente para checar as informações que estavam sendo repassadas ou pelo Presidente da República ou por meio do Ministério da Saúde. Vamos checar duas situações descritas no relatório: uma tem relação sobre o chamado “kit covid” e outro sobre a disponibilização de seringas para o início do programa de imunização.

Com relação ao “kit covid”, a Artigo 19 questionou o Ministério da Saúde por meio do Fala.Br sobre a eficácia do kit covid e se ele era testado cientificamente. Ao todo, foram apresentados quatro solicitados, que segundo a ONG foram respondidas de forma incompleta ou simplesmente não prestaram a informação solicitada. Em todos os casos, a Artigo 19 recorreu, porém sem mudança no conteúdo das respostas. Em um dos casos (pedido nº 25072001403202196), a solicitação foi respondida com link que não levavam a lugar nenhum e, mesmo após recurso, a informação foi considerada suficiente. Na resposta no recurso, o Ministério da Saúde diz que as informações já foram prestadas, e que o pedido é desarrazoado e desproporcional. Em recurso para CGU, ela seguiu o posicionamento do órgão (ARTIGO 19,2021, p. 19-20; GOVERNO FEDERAL, 2021f).

### Figura 23 - Resposta do Ministério da Saúde à CGU.

<b>Resposta do Recurso</b> 11/02/2021	Em atenção ao Recurso de 1ª Instância referente à demanda E-SIC nº 25072.001403/2021-96, este Departamento de Ciência e Tecnologia, dentro de sua competência regimental, informa: Resposta: Informamos que as bases de dados utilizadas para encontrar os estudos clínicos de análise de eficácia de medicamentos para tratamento da COVID-19 são: PubMed ( <a href="https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/">https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/</a> ), Embase ( <a href="https://www.embase.com/login">https://www.embase.com/login</a> ), Cochrane ( <a href="https://www.cochrane.org/">https://www.cochrane.org/</a> ), BVS ( <a href="https://bvsalud.org/">https://bvsalud.org/</a> ), LitCovid-NIH ( <a href="https://www.ncbi.nlm.nih.gov/research/coronavirus/">https://www.ncbi.nlm.nih.gov/research/coronavirus/</a> ), NLM ( <a href="https://www.nlm.nih.gov/">https://www.nlm.nih.gov/</a> ), MedRxiv ( <a href="https://www.medrxiv.org/">https://www.medrxiv.org/</a> ), Global Index Medicus ( <a href="https://pesquisa.bvsalud.org/gim/advanced/?lang=en">https://pesquisa.bvsalud.org/gim/advanced/?lang=en</a> ), Clinical Trials.gov ( <a href="https://www.clinicaltrials.gov/">https://www.clinicaltrials.gov/</a> ), Who Blue Print ( <a href="https://www.who.int/teams/blueprint/covid-19">https://www.who.int/teams/blueprint/covid-19</a> ), Wiley Online Library ( <a href="https://onlinelibrary.wiley.com/">https://onlinelibrary.wiley.com/</a> ). <b>Tipo de Resposta:</b> Deferido
<b>Recurso</b> 2ª Instância 11/02/2021	Prezad@. Recorre-se à segunda instância, pois o último recurso foi respondido de maneira incompleta. Ao solicitarmos os estudos que comprovem a eficácia dos medicamentos listados no kit covid/tratamento precoce à Covid-19, o órgão nos enviou as bases onde podemos consultar os estudos, Contudo, nenhuma outra informação sobre como encontrá-los nas respectivas plataformas foi oferecida, o que configura violação do inciso I do artigo 7 da LAI. Sendo assim, solicitamos os estudos na íntegra ou o caminho detalhado nas bases de dados indicadas para que possamos encontrá-los.

### Figura 24 - Continuação da resposta do Ministério da Saúde à CGU.

dados indicadas para que possamos encontrá-los". Resposta do Departamento ao Recurso de 2ª Instância.... Em atenção ao Recurso de 2ª Instância da demanda E-SIC nº 3º 3916071, este Departamento de Ciência e Tecnologia DECI/SC/CTIE/MS) apresenta a seguinte minuta de resposta: Considerando que as bases de dados utilizadas para encontrar os estudos clínicos de análise de eficácia de medicamentos para tratamento da COVID-19 já foram apresentadas, cumpre informar que segundo o artigo 13 da Lei nº 12.527/11, inciso II, a solicitação dessas informações foi considerada como desproporcional ou desarrazoada. Tal afirmação decorre do fato concreto do procedimento ocasionar prejuízos às atividades rotineiras deste órgão, inclusive no momento de esforços reunidos para o combate à emergência de saúde pública de importância internacional de COVID-19, a saber: necessidade de definir a estratégia de busca estruturada para cada tecnologia a ser analisada com conhecimento específico na área de gestão da informação para cada base de dado, identificação de registros nas bases de dados já indicadas, gerenciamento das referências com posterior triagem dos artigos a partir de leitura de títulos e resumos, exclusão de duplicatas, leitura de todos os artigos na íntegra para definição da elegibilidade de cada estudo científico e posterior análise do conjunto dos artigos. Dessa forma, tal pedido é considerado objeto de trabalho extenuante para esta área técnica. Assim, em atenção à Lei de Acesso à Informação, conclui-se pelo Indeferimento do recurso apresentado e sua respectiva conclusão com as informações ora apresentadas.  
**Tipo de Resposta:**  
Indeferido

O segundo caso apresentado pela Artigo 19 foi classificado como sendo o mais sério, uma vez que tem potencial de afetar direta o planejamento de uma política pública. A solicitação junto ao Ministério da Saúde tinha a ver com informações relativas à quantidade de seringas disponíveis para a implantação da campanha de vacinação contra a Covid-19. O pedido nº 25072001327202119 não foi atendido sob a justificativa de que a informação solicitada era classificada como sigilosa. Apesar dos recursos, nenhum foi atendido e os dados relativos à disponibilização de seringas continuou indisponível.

*O direito de saber sobre a disponibilidade de insumos é fundamental para o exercício do direito aos mais altos padrões de saúde pública – e isso inclui a disponibilidade de seringas. No mais, parece pouco provável que o compartilhamento da informação possa colocar em risco a vida, a segurança ou a saúde da população, que ofereça elevado risco à estabilidade financeira,*

*econômica ou monetária do país ou, finalmente, que coloque em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares. Nesse caso, fica evidente que o interesse público no compartilhamento da informação é maior do que em seu sigilo. (ARTIGO 19,2021, p. 120)*

**Figura 25 - Resposta do Ministério da Saúde relativo à disponibilidade de seringas para a vacinação contra à Covid 19.**

Pergunta	Prezad@, Em acordo com a lei 12.527/2011, solicitamos saber: Quantas seringas estão atualmente disponíveis para o início da campanha nacional de vacinação contra Covid-19?
15/01/2021	
Resposta	INFORMAMOS QUE AS INFORMAÇÕES REFERENTES AO ESTOQUE DE MEDICAMENTOS SOB GUARDA DESTE MINISTÉRIO DA SAÚDE SE ENCONTRAM EM STATUS DE RESERVADO DE ACORDO COM O DISPOSTO NOS INCISOS III, IV E VII DO ARTIGO 23 DA LEI Nº 12.527/2011, CONFORME TERMO DE CLASSIFICAÇÃO DE INFORMAÇÃO ENVIADO EM ANEXO. 3. ESTE DEPARTAMENTO COLOCA-SE A SUA DISPOSIÇÃO PARA EVENTUAIS ESCLARECIMENTOS. ATENCIOSAMENTE,
18/02/2021	

Fonte: (Governo Federal,2021f).

Ficou claro, diante de apenas alguns exemplos, que a transparência do Governo Federal ficou prejudicada, e o pior, representou sério risco à população. A omissão da CGU ficou clara principalmente no gerenciamento de suas ferramentas bem com em relação ao seu papel como órgão fomentador de transparência e como monitor do cumprimento da LAI.

Pelo conteúdo de algumas respostas que aqui apresentamos, ficou claro que existe uma padronização do teor das respostas, podendo ainda existir uma negativa caso a informação seja julgada complexa. Conforme já mencionado, uma falta de clareza sobre o critério utilizado para que uma seja ou não encaminhada, prejudica os objetivos da LAI.

Ademais, é necessário lembrar que os pedidos acima analisados são de duas entidades da sociedade civil organizada que monitoram a transparência pública, inclusive internacionalmente. Nota-se que não houve nenhum tipo de cuidado em se prestar uma informação mais abrangente ou adequada. Tal comportamento nos chamou a atenção, e por isso questionamos a CGU sobre o número de solicitações encaminhadas por entidade da sociedade civil para o portal Fala.Br. Fomos informados que não existe campo adequado para que seja informado a natureza da área de atuação da pessoa jurídica que abre o chamado. Governo Federal, 2021h). Além disso, outro questionamento pertinente é como o cidadão tem seus questionamentos atendidos, qual é a qualidade no atendimento?

Apesar das aparentes irregularidades referente a aplicação da LAI, sobretudo quando relacionamos a lei na busca de informação durante a pandemia, verificamos no painel correção em dados da CGU, que apenas sete processos foram instaurados tendo como motivo o

descumprimento da lei, e nenhum deles relacionado à transparência no período da pandemia.

#### **4 CONCLUSÃO**

O compromisso de todo governo democrático deve passar pela transparência pública, pois é um princípio que, como bem lembra a Artigo 19, está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos. A ausência de um governo transparente pode causar mortes, seja pela omissão seja pela corrupção. Fomentar o controle social é o mecanismo necessário para que a democracia seja de fato representativa e participativa.

Porém, apesar de todos os avanços legais e institucionais na transparência governamental ocorrida no Brasil nos últimos anos. Vemos que, desde 2013, todos os avanços sociais, assim como os democráticos sofrem uma série de golpes e ameaças. Em 2015, houve quase o encerramento das atividades da CGU, movimento que foi contido por conta da opinião pública, bem como da sociedade civil organizada.

A CGU, apesar de ter muito mais atribuições hoje do que as delegadas ainda na sua criação, conta com um corpo funcional que, desde 2015, não conta com novos servidores. Ainda, o número de servidores vem reduzindo ano a ano devido a aposentadorias e falecimentos, havendo unidades na federação com menos de 10 servidores.

Tudo isso reforça, infelizmente, a transparência pública não mais como prioridade em nosso país. Prova disso foram as inúmeras tentativas e muitos êxitos quando o assunto foi limitar o acesso público às informações. O que ficou demonstrado, em nosso trabalho, foi que apesar de todo arcabouço legal e institucional que a CGU poderia ter, não foi suficiente para conter a desconstrução da transparência. Pelo contrário, o sigilo passou a ser a regra, o que deveria ser apenas exceção. Ao que tudo indica, a CGU não conta com a independência necessária para que possa cumprir sua missão.

Nosso referencial teórico demonstra de forma clara que a transparência é vital para uma democracia participativa, mais do que isso, mostrou também que existe organizações supranacionais que buscam promover os princípios da transparência e do combate a corrupção.

No Brasil temos inúmeras instituições de controle tanto interno como externo nos diferentes níveis de governo, porém a CGU é tida como a principal instituição que deveria fomentar o controle. Os dados de acesso a suas ferramentas aparentemente podem representar que houve sucesso nas suas iniciativas, porém ao refinarmos os dados, percebemos o desconhecimento da utilidade das ferramentas e dos canais disponibilizando. (MALIN, 2021, p. 92).

Por exemplo, sobre o número de acesso ao portal da transparência, vemos que o pico maior de informação coincide com a disponibilização dos nomes que receberam o auxílio emergencial. Podemos destacar ainda, que o relatório da Transparência Internacional apontou que os dados relativos a contratos oriundos da contratação emergencial não estavam disponibilizados de forma centralizada, ou quando disponíveis em outros sites, estes dados estavam incompletos. Ou seja, existia a curiosidade por parte do cidadão em obter informações, tanto é assim que houve uma busca sobre a lista de beneficiários, o que originou inclusive denúncias relativas ao recebimento irregular do auxílio emergencial. Caso as informações fossem centralizadas, no pico da pandemia, talvez o trabalho da CGU teria sido mais efetivo.

Relativo a LAI, ficou muito claro que a ferramenta embora acessada, não atingiu sua finalidade. Conforme apontando nos exemplos acima citados, tivemos um pico de acesso a LAI, porém a própria CGU não possuía critérios claros relativos ao encaminhamento das solicitações. Ainda, temos que informações incompletas e imprecisas foram fornecidas por meio da LAI o que fere o propósito da mesma. (MALIN, 2021, p. 92).

Com isso temos que respondemos nosso questionamento inicial de nosso trabalho, a CGU teve um importante papel institucional durante a pandemia, porém apresentou falhas no gerenciamento da informação, contando com entraves burocráticos originados principalmente pela atividade do Chefe do Poder executivo em aumentar o sigilo e diminuir a transparência, o que contou com concordância do Ministro da própria CGU.

Apesar do trabalho desenvolvido no combate à corrupção, a ausência de dados confiáveis e da prestação de informações, por meio das ferramentas disponíveis, afeta o monitoramento das políticas públicas. A Transparência Internacional diz, em seu relatório de forma muito clara, que a falta de transparência só agrava a corrupção. Tal cenário tem repercussões diretas nas vidas dos cidadãos, principalmente durante a pandemia da Covid-19.

O fato da CGU não cumprir sua missão, qual seja, cobrar da autoridade pública clareza e transparência nos dados, pode ter contribuído para aumentar ainda mais o caos no combate ao coronavírus. Os relatórios produzidos por entidades da sociedade civil organizada ligadas à transparência, bem como os dados aqui apresentados, deixam claro uma falta de coordenação. Aliás, uma falta coordenação proposital. (LOTA, 2020).

Para completar, o Ministro da CGU foi indiciado pela CPI da PANDEMIA por prevaricação em decorrência de falhas no processo de controle interno referente à compra de vacinas. Fora a defesa pública que ele fez relativa à imposição de mais limitações na LAI.

A retomada do protagonismo da CGU em relação a transparência pública é um dos passos necessários para que o controle social seja uma realidade cada vez maior. Verifica-se

que a LAI é um importante caminho nesse processo, devendo ter seu papel ainda mais reforçado, seja pela ampla divulgação ou pela melhora no sistema de respostas, no qual a informação seja cada vez mais clara e completa. Ainda, podemos destacar a sugestão dada pelo TI, no qual a centralização das informações de transparência passiva seja executada pela própria CGU, o que facilitaria o acesso do cidadão.

Temos que nossa pesquisa demonstrou que existe campo para que as ferramentas TIC sejam aprimoradas, para isso, necessário que sejam feitos estudos mais detalhados sobre a qualidade do atendimento, bem como pesquisas focais com usuários dos serviços. O que temos até agora, são indícios de que as ferramentas não funcionam bem. Precisamos também de uma maior centralização das informações, contanto inclusive que seja com um portal centralizado de todos os entes da federação.

Outra sugestão que deveria ser implementada, é a discussão legislativa sobre a autonomia e independência da CGU, devendo o dirigente ser escolhido com o aval do Senado por meio do processo de sabatina, contanto inclusive com a participação da sociedade civil organizada no processo de escolha.

Diante do exposto, percebe-se que cada vez mais precisamos buscar aquela democracia lecionada por Bobbio: “a democracia é idealmente o governo do poder visível, isto é, do governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública”, uma democracia representativa e participativa, em prol de uma sociedade socialmente justa e igualitária. (BOBBIO, 2015, p.29).

## REFERÊNCIAS

- \_\_\_\_\_. **Governo Federal atinge a marca de 1 milhão de pedidos de acesso à informação.** Disponível em <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/noticias/2021/03/governo-federal-atinge-a-marca-de-1-milhao-de-pedidos-de-acesso-a-informacao> . Acesso em: 31 out. 2021.
- \_\_\_\_\_. **Painel Correição em Dados.** Disponível em <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm> . Acesso em: 31 out. 2021.
- \_\_\_\_\_. **Um por todos.** Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/educacao-cidadania/programas/upt/portaria-no-1840-cgu-upt-2021.pdf>. Acesso em: 31 out. 2021.
- \_\_\_\_\_. Controle Político da burocracia no presidencialismo americano: uma perspectiva comparada com o Brasil. **Relatório de Pesquisa**, n. 7, São Paulo: FGV/EAESP, 2003.
- \_\_\_\_\_. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, 2012.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. **Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability.** 2004
- ARANTES, Rogério B. et al. **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil:** Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 109-148, 2010.
- ARTIGO 19. Infodemia e covid - 19: A informação como instrumento contra os mitos. São Paulo, Artigo 19, 2021. Disponível em: <http://https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2021/05/Infodemia-e-a-COVID-19-?-A-informacao-como-instrumento-contr-os-mitos.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2021.
- BARROS, Antônio José da Silva. **A participação social, por meio da Lei de Acesso à Informação, como elemento de aperfeiçoamento da gestão pública.** 2014.
- BATAGLIA, Murilo Borsio. **Acesso à informação e corrupção:** investigando o contexto institucional da CGU. 2019. 211 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) —Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia.** Editora Edipro, 2017.
- BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil.** Universidade Portucalense, 2003.
- BRASIL. **Acesso a resposta do Ministério da Saúde à CGU relativa à denúncia e á tramitação de denúncia - Pedido 00106004483202176.** Disponível em: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/\\_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?nup=00106004483202176](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?nup=00106004483202176). Acesso em: 31 out. 2021.
- BRASIL. Identificação de fraudes em benefício gera economia de R\$ 4,5 bilhões. **Agência Brasil.** out. 30, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-02/identificacao-de-fraudes-em-beneficio-gera-economia-de-r-45-bilhoes>. Acesso em: 31 out. 2021.
- BRASIL. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia republicana e participativa. **Novos estudos CEBRAP**, v. 71, p. 77-91, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ministro da CGU defende MP que suspende prazo da Lei de Acesso à Informação. **Agência Câmara de Notícias**. Notícias, Brasília, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/647817-ministro-da-cgu-defende-mp-que-suspende-prazo-da-lei-de-acesso-a-informacao/>. Acesso em: 31 out. 2021.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, 1990. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049> . Acesso em: 14 set. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Diálogos em Controle Social**. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/dialogos-em-controle-social/>. Acesso em: 31 out. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **CGU monitora aplicação dos recursos federais repassados a Estados e municípios**. Disponível em: Acesso em: 31 out. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Olho Vivo**. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/olho-vivo> . Acesso em: 31 out. 2021.

DA SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante. **Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia**. 2010.

DE MELLO SECCHIN, Lenise Barcellos. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. **Revista da CGU**, v. 3, n. 5, p. 28-45, 2008.

FERNANDES, Eliane Leão. Transparência e controle social: o caso do Conselho de Alimentação Escolar de Mato Grosso do Sul. 2010. In: JÚNIOR, João Feres; POGREBINSCHI,

Thamy. **Teoria política contemporânea: uma introdução**. Elsevier, 2010.

FERNANDEZ, Michelle; MOURA, Virginia. Política de atenção à saúde materno-infantil em Pernambuco: Avaliando resultados a partir da percepção das usuárias do Programa Mãe Coruja Pernambucana. **Revista Política Hoje**, vol. 28, n. 1, 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. Gestão Bolsonaro acumula ao menos 13 medidas para reduzir transparência oficial: Planalto tentou mudar duas vezes a Lei de Acesso à Informação, além de buscar ocultar dados sobre pandemia do coronavírus. **Folha de São Paulo**, 21 jun.2020. b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/gestao-bolsonaro-acumula-ao-menos-13-medidas-para-reduzir-transparencia-oficial.shtml>. Acesso em: 31 out. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Maioria tem medo de coronavírus e apoia medidas de contenção, diz Datafolha**. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2020/03/maioria-tem-medo-de-coronavirus-e-apoia-medidas-de-contencao-diz-datafolha.shtml> . Acesso em: 31 out. 2021.

G1. GOVERNO federal fica em penúltimo lugar em ranking de transparência em contratações emergenciais durante pandemia, atrás de Estados e prefeituras. [S. l.]: **G1**, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/07/31/governo-federal-fica-em-penultimo-lugar-em-ranking-de-transparencia-em-contratacoes-emergenciais-durante-pandemia-atras-de-Estados-e-prefeituras.ghtml>. Acesso em: 31 out. 2021.

GOVERNO FEDERAL. **Acesso à Informação**. Disponível em <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=1542614&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecg.gov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3D00190%252E110232%252F2020%252D37%23k%3D00190%2E110232%252F2020%2D37&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef> . Acesso em: 31 out. 2021.

GOVERNO FEDERAL. **CGU divulga balanço das ações do órgão durante pandemia**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/05/cgu-divulga-balanco-de-acompanhamento-das-acoes-do-orgao-durante-pandemia>, acesso em: 22 de out. 2021.

Governo Federal. **Medida provisória nº 928**. Brasília, DF. 2020.

GOVERNO FEDERAL. PORTAL TRANSPARÊNCIA. **Reconhecimento**. Disponível em <https://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603246-portal-premiado> . Acesso em: 31 out. 2021.

GOVERNO FEDERAL. **Resposta**. Brasília: CGU, 2021e. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=1542614&Source=http%3A%2F%2Fwww%2Econsultaesic%2Ecg.gov%2Ebr%2Fbusca%2FSitePages%2Fresultadopesquisa%2Easpx%3Fk%3Dforum%2520de%2520direito%2520a%2520acesso%2520a%2520informacao&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>. Acesso em: 31 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**. 1991.

LOTTA, Gabriela et al. Who is responsible for Brazil's COVID-19 catastrophe? **LSE Latin America and Caribbean Blog**, 2020.

LOUREIRO, Maria Rita et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**, v. 1, p. 1-32, 2010.

MALIN, Ana Maria Barcellos et al. Emergência no Acesso à Informação: O Uso da Lei de Acesso à Informação no Governo Federal Durante a Pandemia de Covid-19. **Revista da CGU**, v. 13, n. 23, p. 87-94, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Sobre o MPF**. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf> . Acesso em: 31 out. 2021.

O GLOBO. Governo federal fica em penúltimo lugar em ranking nacional de transparência no combate à Covid-19. **O GLOBO**. 1. ed. Rio de Janeiro, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/governo-federal-fica-em-penultimo-lugar-em-ranking-nacional-de-transparencia-no-combate-Covid-19-24560788>. Acesso em: 31 out. 2021.

OLIVEIRA, Erivanilson Freitas et al. O Uso de Tecnologias Para Detecção de Fraudes na Pandemia da Covid-19. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 13, n. 1, 2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Histórico da pandemia de COVID-19**. Disponível em <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-Covid-19> . Acesso em

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 15-47, 2006.

SENADO FEDERAL. **Jornal da Constituinte**. 2013. Disponível em <http://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/exposicao-senado-galeria/Jornal-Constituinte.pdf> . Acesso em: 31 out. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção 2020**. 34 p. Disponível em <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/ipc-indice-de-percepcao-da-corrupcao-2020>. Acesso em: 31 out. 2021

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU e as Constituições**. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/centro-cultural-tcu/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.htm> . Acesso em: 31 out. 2021.

UNESP. **O Controle administrativo na Constituição e seus princípios**. Disponível em <https://ib.rc.unesp.br/Home/Administracao/SecaoTecnicaDeContabilidade/modulo-ii-o-controle-administrativo-na-constituicao-e-seus-principios.pdf>. Acesso em: 31 out. 2021.

UOL. Governo não responde a queixa de omissão de dados de covid feita na CGU. **UOL**, São Paulo, 25 fev. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/02/25/Covid-19-coronavirus-ministerio-da-saude-cgu-transparencia.htm>. Acesso em: 31 out. 2021.

VITULLO, Gabriel. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2, 271. 2009

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos Estados brasileiros. **Revista de Ciências da Administração**, 2015, 17: 79-90.