



**CONTROLADORIA E TRANSPARÊNCIA:
Uma análise exploratória dos Municípios cearenses**

**CONTROLLING AND TRANSPARENCY:
An exploratory analysis of the municipalities of Ceará**

**CONTROLO E TRANSPARÊNCIA:
Uma análise exploratória dos municípios do Ceará**

Alexandre Barbalho ¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo levantar informações sobre as características das práticas de transparência implementadas pelas controladorias municipais no estado do Ceará. Trata-se de uma abordagem com caráter exploratório e buscou-se, primeiro, confirmar o pressuposto de existência generalizada destes órgãos de controle com status de secretaria entre os municípios cearenses; e, em segundo lugar, identificar se há alguma forma de acesso on-line disponibilizada ao cidadão interessado em obter informações da controladoria de sua cidade. Para a coleta de dados, foi feito um levantamento a partir das informações disponibilizadas nos portais eletrônicos das 184 prefeituras municipais.

PALAVRAS-CHAVE: Controladoria. Transparência. Portal Eletrônico

ABSTRACT

This article aims to gather information about the characteristics of transparency practices implemented by municipal controllers in the state of Ceará. It is an exploratory approach and it sought, first, to confirm the assumption of generalized existence of these control bodies with secretariat status among the municipalities of Ceará; and, second, to identify if there is any form of online access available to citizens interested in obtaining information from the controllership of their city. For data collection, a survey was made based on the information available on the electronic portals of 184 municipalities.

¹ Pós-doutor em Comunicação na Universidade Nova de Lisboa. Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Universidade Federal da Bahia. Professor adjunto do curso de História e professor permanente dos PPGs em Sociologia e em Políticas Públicas, Universidade Estadual do Ceará. ORCID: 0000-0003-4612-6162. E-mail: alexandrealmidabarbalho@gmail.com



KEYWORDS: Controllership. Transparency;. Electronic Portal

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo recopilar información sobre las características de las prácticas de transparencia implementadas por los controladores municipales en el estado de Ceará. Es un enfoque exploratorio y buscó, en primer lugar, confirmar la presunción de existencia generalizada de estos organismos de control con estatus de secretaria entre los municipios de Ceará; y, segundo, identificar si hay alguna forma de acceso en línea disponible para los ciudadanos interesados en obtener información de la administración de su ciudad. Para la recopilación de datos, se realizó una encuesta basada en la información disponible en los portales electrónicos de 184 municipios.

PALABRAS CLAVE: Contraloría. Transparencia. Portal electrónico

1 INTRODUÇÃO

Um dos elementos que pautam o exercício do poder público nas democracias contemporâneas é a necessidade de dar transparência (*disclosure*) e publicidade aos atos governamentais, bem como fornecer informações sobre a gestão não apenas às partes diretamente interessadas (*stakeholders* internos e externos), mas aos cidadãos como um todo. Como ressalta Vieira (2003), se antes os governos e suas políticas eram avaliados de forma difusa por meio de eleições, hoje estão submetidos a avaliações mais abrangentes, para além dos condicionantes legais. Com isto busca-se ampliar a *accountability*, ou seja, a fiscalização e o controle da sociedade sobre o governo o que pode, inclusive, resultar em sanções legais e/ou simbólicas.

Como situam Caneviva (2006) e Peruzzotti (s/d), o objeto da *accountability* próprio aos regimes democráticos relaciona-se tanto com o controle do desempenho do poder público, quanto com a responsabilização dos políticos por parte da sociedade civil em suas ações coletivas e ativismos cívicos. Controle e responsabilização que, por sua vez, promovem a governança



pública, entendida aqui, seguindo a definição de Kissler e Heidemann (2006), como o esforço de atuação conjunta do Estado com a sociedade e o mercado em base menos hierárquica e mais cooperativa, agregando valores como “negociação”, “comunicação” e “confiança”, ainda que levando em consideração as diferenças de poder e de papéis e o potencial conflitivo da participação desses três agentes².

No caso brasileiro, após o fim do regime militar, é preciso destacar, pelo menos, três momentos de inflexão no que diz respeito à transparência dos atos governamentais: o primeiro é a promulgação da Constituição Federal de 1988, que traz em seu bojo a previsão de um conjunto de deveres do Estado referente à responsabilidade fiscal e à transparência da gestão pública e dispõe o acesso à informação como direito fundamental em consonância com normas internacionais (NOTARI; CARDOSO, 2019). O segundo é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de maio de 2000, que regulamenta as finanças públicas e obriga o gestor, entre outras ações, a dar ampla divulgação, em audiências públicas, dos planos e orçamentos (Cavalcante; De Luca, 2013). O terceiro é a regulamentação do acesso geral à informação pública, com a Lei de Acesso à Informação (LAI), de 2011, abrangendo todos os poderes e níveis de governo (federal, estadual e municipal) e fortalecendo a lógica da transparência ativa, ou seja, a prestação de maneira espontânea de informação pública (BARRETO; BARBOSA, 2018).

Em relação ao terceiro ponto, Botrell explica que se trata do esforço “de dar mais transparência às ações do Estado brasileiro, em consonância com outras iniciativas, como a criação de instituições de controle (Ministério Público e Tribunais de Contas), normas e sistemas eletrônicos voltados para o tema da transparência” (BOTRELL, 2018, s/p). A autora lembra que os agentes coletivos

² A governança governamental herda da corporativa alguns de seus valores, tais como a transparência, a equidade e a prestação de contas, bem como a função de resguardar e proteger os interesses dos cidadãos diante do poder do Estado (no caso das empresas, trata-se dos acionistas minoritários frente aos que decidem os rumos da empresa). A esse respeito ver LIMA et al (2009).



que atuaram de forma mais ativa pela aprovação da LAI foram aqueles voltados a ações de transparência e democratização (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, Transparência Brasil, Ordem dos Advogados do Brasil etc.).

Este conjunto de diplomas, ao qual se somariam outros editados desde então³, ressalta a importância, no contexto nacional, da dimensão de *compliance* no âmbito da administração pública. Segundo Camila Mesquista (2019), o *compliance* público pode ser entendido como um programa normativo de integridade ou conformidade destinado a promover a análise e gestão de riscos das políticas públicas e o fortalecimento da comunicação e da transparência das informações, incentivando a denúncia de irregularidades e promovendo o controle da corrupção.

Voltando à linha de argumentação de Botrell, um dos instrumentos importantes para o incremento da *accountability* e da governança pública é o da controladoria, que reúne um conjunto de funções, entre as quais a de produzir informação, tanto para auxiliar, internamente, a atuação do gestor, quanto, ao ser publicizada, para diminuir a assimetria de informação entre governo e cidadão. No Brasil, em âmbito federal, a Controladoria Geral da União (CGU), criada pela Lei nº 10.683, de maio de 2003, reuniu as atividades de controle interno, de correição e de ouvidoria que estavam dispersas na estrutura governamental. Com a criação da CGU, vários estados e municípios instituíram controladoria como unidade administrativa com *status* de secretaria, a despeito de sua não obrigatoriedade e de seus inúmeros formatos que respondem às especificidades políticas, sociais e econômicas locais.

Em levantamento feito em 2008 por Suzart et al (2011), dos 13 estados que possuíam órgão independente de controladoria, alguns tinham sido criados

³ Por exemplo, a Lei n.º 12.846 de agosto de 2013, intitulada Lei Anticorrupção e, mais recentemente, a Portaria n.º 1.089 de abril de 2018 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, que “Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade”.



antes da CGU, como as Controladorias Gerais de Sergipe e Roraima (1995), do Rio Grande do Norte (1997) e as do Ceará, Alagoas, Maranhão cujas Controladorias foram criadas em 2003, um pouco antes da CGU.

Segundo Peter et al, a Secretaria da Controladoria do Ceará (CGE-CE), que aderiu ao Programa Brasil Transparente criado pela CGU em 2013, leva em consideração, entre outros focos, os “aspectos relativos à percepção dos usuários dos serviços públicos produzidos pelo governo do Estado, quanto à sua efetividade” (PETER et al, 2003, p. 09). Na avaliação dos autores, a Secretaria, “uma experiência pioneira do Governo do Estado”, pretende modernizar o “modelo de gestão, propiciando ferramentas que possibilitem a racionalização da aplicação dos recursos públicos, bem como a criação de um sistema de informações que auxilie o gestor na tomada de decisões” (PETER et al, 2003, p. 18). Como informam Assis et al (2016), a CGE-CE possui planejamento estratégico desde 2009 e atualmente está em vigor um plano com ações previstas até 2022.

Da mesma forma que a criação da CGU funcionou como um *leitmotiv* ao incentivar a criação de controladorias estaduais, entende-se que o mesmo ocorreu após o surgimento da CGE-CE. Ou seja, pressupõe-se que os municípios cearense, pelo menos em sua maioria, espelhando-se nos exemplos federal e estadual, criaram seus órgãos de controle com status de secretaria para, dessa forma, fortalecerem, em nível local, processos de *accountability*.

Um possível indicador desse processo é a criação em 2009 do Fórum de Controladores dos Municípios do Estado do Ceará (FOCON) com a presença de 12 controladores municipais, além do Controlador e Ouvidor Geral do Estado. Por sua vez, em pesquisa com o universo de controladores municipais cearenses, Gomes et al (2013) constataram a importância da existência anterior de controladorias como a CGU e a CGE-CE, para a estruturação normativa e mimética dos órgãos nas prefeituras.

Sabe-se que as peculiaridades econômicas, políticas, culturais e sociais



de cada município demandam *designs* específicos de gestão pública, no entanto a literatura aponta que a sua existência fortalece o controle sobre o poder público. A criação de controladorias nos municípios brasileiros não é, inclusive, um fenômeno recente. O Rio de Janeiro, por exemplo, criou este órgão em 1993 (OLIVEIRA JÚNIOR et al, 2009). Contudo, ainda que prática tenha se ampliado após a criação da CGU, a existência de controladoria como órgão de primeiro escalão nos municípios brasileiros está longe de ser o formato predominante no país.

Em levantamento realizado por Cruz e Afonso com dados do período de 2010 a 2013 relativos a 283 municípios de grande porte, incluindo metrópoles e capitais, com exceção de Brasília, e onde se concentram 54,8% da população brasileira, concluiu-se que 58,2% possuíam controladoria geral como órgão administrativo de primeiro escalão. O que permite supor que nos municípios de médio e, principalmente, pequeno porte essa incidência seja bem menor.

Contudo, um dos desafios não está apenas na criação e atuação efetiva do órgão, mas o de, ao produzir informação, publicizá-la, tornado os dados acessíveis e compreensíveis para o conjunto de gestores e para os cidadãos de um modo em geral, pois só assim estes podem exercer também o papel de controladores e propositores de políticas públicas. Em outras palavras, a questão é saber se, uma vez existindo o órgão controlador, ele propicia a transparência e a publicidade demandadas pelo conjunto dos cidadãos aos gestores públicos.

Este artigo, primeiro resultado de uma pesquisa qualitativa em andamento sobre o índice de transparência dos municípios cearenses, incluindo a capital, tem como objetivo levantar informações iniciais sobre as características das práticas de transparência implementadas pelas controladorias municipais no estado. Trata-se de uma abordagem com caráter exploratório e descritivo diante da inexistência de dados sistematizados sobre o objeto proposto, o que se comprovou após pesquisa bibliográfica.

Buscou-se, com esse fim, primeiro, confirmar o pressuposto anunciado



acima, ou seja, o da existência generalizada destes órgãos de controle com *status* de secretaria entre os municípios cearenses. Em segundo lugar, identificar se há alguma forma de acesso *on-line* disponibilizada ao cidadão interessado em obter informações da controladoria de sua cidade.

Para a coleta de dados, foi feito um levantamento a partir das informações oficiais disponibilizadas nos portais eletrônicos das 184 prefeituras, ou seja, foram utilizadas fontes secundárias e públicas coletadas diretamente na pesquisa de campo com os objetivos de responder 1. sobre a existência ou não de controladoria municipal; e 2. sobre a forma de interface digital do órgão com a população. Para este segundo ponto, buscou-se os seguintes dados: 1. se o órgão possuía ou não *site* próprio; 2. em caso negativo, se possuía ou não uma aba exclusiva no *site* da prefeitura; e 3. em caso positivo, se a aba possibilitava ou não informações para além do nome do gestor, do endereço e do telefone da sede física do órgão. Levando em consideração que tanto na CGU, quanto na CGE-CE, a ouvidoria encontra-se associada à controladoria, procurou-se também obter as mesmas informações no que se refere a este órgão⁴.

Ainda sobre a importância de estabelecer inicialmente esses dados, leva-se em consideração a situação encontrada no contexto estadual pela pesquisa já citada de Suzart et al (2011). Os autores constataram que, na época do levantamento, apenas três controladorias não possuíam portais eletrônicos, apesar dos existentes divulgarem pouco conteúdo sobre as instituições, suas atividades, sua missão e sua visão, ao contrário do “Portal da Transparência”, criado e mantido pela CGU, que permite a consulta sobre gastos efetuados,

⁴ No caso da CGU, a primeira competência estabelecida em seu regimento interno afirma seu papel de ouvidoria, dentre outros: “I - adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal” (BRASIL, 2017, p. 02). A Ouvidoria-Geral da União (OGU) faz parte da estrutura organizacional da CGU, como um de seus órgãos específicos singulares. No caso da CGE-CE, uma de suas competências é: “II - exercer a coordenação geral do Sistema de Controle Interno, compreendendo as atividades de Controladoria, Auditoria Governamental, Ouvidoria, Transparência, Ética e Acesso à Informação” (CEARÁ, 2016). Sobre o formato e atuação da ouvidoria no governo cearense ver LUDUEÑA; BATISTA (2017)



repasses e operações de créditos da União, dos estados e dos municípios.

O artigo organiza-se em duas partes seguidas da conclusão. Na primeira, faz-se uma discussão conceitual sobre controladoria, destacando seu papel na comunicação pública. Na segunda, apresenta-se os dados e os resultados obtidos por meio da pesquisa exploratória.

2 A CONTROLADORIA E SEU PAPEL NA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A controladoria é um órgão presente e estratégico tanto para as instituições privadas, quanto para as públicas (LUNKES et al, 2009; 2013; OLIVEIRA et al, 2004). Apesar de possuírem aspectos em comuns e funções típicas, entre eles a informativa ou de gestão de informação (BORINELLI, 2006), os fins destes órgãos quando ligados à gestão do público visam não o incremento do lucro, mas a eficiência, a eficácia e, acima de tudo, a efetividade e a equidade das políticas públicas, de modo a maximizar os resultados alcançados com os recursos obtidos por meio de impostos captados junto aos cidadãos, visto aqui como principais que demandam dos agentes, ou seja, do gestor público, soluções para os inúmeros desafios que a vida em sociedade impõe: saúde, moradia, transporte, trabalho, cultura etc.

Como situam Peter et al (2003), a controladoria, ao almejar o controle gerencial, possibilita a *accountability*, pois fornece informações ao gestor e melhora o desempenho da gestão e da qualidade dos produtos e serviços oferecidos à sociedade. Referindo-se especificamente à realidade municipal, Gerigk et al sugerem que a controladoria, como órgão responsável pela coordenação das informações, tem como fim que “os objetivos traçados sejam atingidos, bem como, haja disponibilização de informações de forma clara e objetiva que contribua para a gestão das atividades municipais” (GERIGK et al, 2007, p. 07). Tais informações, completam, não devem ser dirigidas apenas aos



gestores, de modo a instrumentalizá-los em suas decisões, mas também à *sociedade*, de modo a *diminuir a assimetria informacional que existe entre o particular e o agente*.

Como destaca Slomski, o controlador (*controller*) deve estimular o gestor público no sentido de *minimizar a assimetria informacional entre o Estado e a sociedade*, uma vez que “as ações do agente (gestor público) dificilmente são observáveis pelo Principal (cidadão)” (SLOMSKI, 2011, p. 30). Isso porque não costuma haver canais adequados para que os cidadãos se informem e reivindiquem quanto às ações do poder público, gerando um *déficit de controle*. Daí o fato de Nascimento e Reginato salientarem que “a informação precisa ser apropriada para agregar valor tanto para a área de controladoria quanto para os demais usuários” (NASCIMENTO; REGINATO, 2009, p. 71). Para tanto, é preciso que este recurso [informação] possua um formato adequado aos vários tipos de usuários interessados. Assim, a informação produzida pela controladoria possui tanto um *approach* de gestão, quanto um *approach* político, resultando, neste caso, em transparência, *accountability* e publicização, fortalecendo o exercício democrático da gestão pública (MALIN; FREITAS, 2019).

Estes elementos são fundamentais para promover a comunicação pública, entendida como a instância do debate público capaz de mobilizar a comunicação institucional do estado, a mídia de massa e alternativa e a comunicação da sociedade (WEBER, 2017). Para isso, faz-se necessário, seguindo o raciocínio de Grau, criar “redes de discursos”, ou seja, “estruturas comunicativas menos formais que as burocráticas, para enfrentar de maneira positiva e negociada, as demandas das políticas públicas” (GRAU, 2005, p. 23), de modo a possibilitar relações colaborativas entre agente e principal. Isso porque a qualidade do sistema político está em relação direta com a qualidade da administração pública.

Grau defende ainda que estratégias de informação e transparência da gestão pública são indispensáveis para o controle social sobre a administração,



pois “a transparência em si mesma constitui uma garantia da democracia no próprio controle social, bem como pode contribuir, de forma direta, para a conquista de maior eficiência na gestão pública” (GRAU, 2005, p. 43-44). Mas não apenas sobre o controle. A transparência é fundamental, por exemplo, no que diz respeito ao próprio planejamento das políticas públicas (FENNER et al, 2019).

A esse respeito, é relevante a pesquisa de Braga Neto et al (2013) sobre quais dispositivos das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - controle interno (NBC T 16.8) estavam presentes nos relatórios de prestação de contas anuais dos governos estaduais. Os dados foram obtidos a partir de consulta aos portais eletrônicos dos governos e dizem respeito aos anos 2008, 2009 e 2010, período no qual tem início a vigência da NBC T 16.8. Uma das sete categorias averiguadas diz respeito à “Informação e Comunicação”, em cuja descrição os autores apontam para a transparência e para o controle social⁵. Segundo a NBC T 16.8, o sistema de “Informação e Comunicação” deve, entre outras funções, “identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante” e “permitir o monitoramento de ações” (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2012, p. 34).

O primeiro dado importante da pesquisa para o que se discute neste artigo é que, quando o levantamento foi feito em 2011, apenas nove estados publicizavam seus relatórios por meio da internet (Ceará, Goiás, Mato Grosso, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins). Outro dado é de que, apesar do “baixo índice de atendimento aos dispositivos da NBCT 16.8”⁶, a categoria “Informação e Comunicação” foi a que apresentou “o maior nível de atendimento aos itens” (BRAGA NETO et al, 2013, p. 140).

⁵ As outras categorias foram: Definições; Abrangência; Ambiente de Controle; Procedimentos de Prevenção; Procedimentos de Detecção; e Monitoramento.

⁶ Dos relatórios analisados, o número máximo de ocorrências em todas as categorias foi o do Ceará, contendo 24 dos 60 itens avaliados (40%).



Contudo, é importante sublinhar que as leis que resguardam o direito à informação e os mecanismos de seu exercício não são suficientes para assegurá-lo, uma vez que, como ressalta Grau, “bastam mudanças nas políticas administrativas para que o direito à informação resulte prejudicado, mesmo a despeito dos avanços em matéria legislativa” (GRAU, 2005, p. 53). Em outras palavras, é preciso estar atento ao arranjo político que está no poder. No que diz respeito ao âmbito federal, por exemplo, Jardim (1999) analisa como os governos Sarney, Collor, Itamar Franco e Cardoso foram marcados pela opacidade no que diz respeito à informação, ainda que no último destes governos o discurso a favor da transparência tenha resultado em políticas efetivas nesse sentido.

Já a partir do governo Lula, com a criação da CGU, há um processo de fortalecimento dos quesitos “transparência” e “publicidade” quando se trata do uso de recursos de origem federal. Loureiro et al entendem que o referido órgão, com *status* de ministério, mesmo tendo sido resultado de um processo incremental, inovou institucionalmente. Isto ocorreu pelo fato da CGU, entre outras funções mais sedimentadas no campo da controladoria, *induzir e fortalecer o controle social*, isto é, “a participação da sociedade civil no controle da administração pública, contribuindo decisivamente para a institucionalização desse processo” (LOUREIRO et al, 2012, p. 56). Um dos instrumentos utilizados para esse fim foi a publicização, até então inédita, de um volume de informações não apenas da gestão federal, mas também estadual e municipal. O canal de divulgação destas informações foi o Portal da Transparência, criado em 2004, cujo acesso é livre a qualquer cidadão.

Apesar do caráter exemplar do Portal da Transparência, não se pode dizer que a totalidade dos estados e muito menos dos municípios tenha adotado plenamente os valores de publicização após todos estes anos de CGU. A pesquisa de Allysandra Queiroz (2019) sobre o nível de transparência das informações relacionadas à LAI e à LRF disponíveis nos portais eletrônicos dos



governos estaduais e distrital concluiu que nem todos estavam cumprindo a legislação: 70,37%, apresentaram níveis de transparência superiores a 55% dos itens avaliados e em uma escala de 0 a 20, o nível mais alto foi 15 (governo de Goiás) e o mais baixo foi 8 (governos do Rio de Janeiro, Ceará e Tocantins).

No âmbito das capitais, os dados são um pouco mais alvissareiros. O survey realizado por Cunha e Callado (2019), com 15 capitais (universo dos respondentes), indicam que 93,3% cumprem a “Subfunção Transparência”, cuja finalidade é permitir o acesso à informação ao cidadão. Mesmo percentual da “Subfunção Auditoria” e estando abaixo somente da “Função Controle Interno”.

A partir do contexto discutido acima, trata-se agora de verificar como optaram os gestores dos municípios cearenses no que diz respeito à criação de uma controladoria como órgão com status de secretaria e se, em caso positivo, apresenta alguma ferramenta on line de informação ao cidadão.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No estado do Ceará existem 184 municípios e, de acordo com levantamento feito em julho de 2019 nos portais eletrônicos das prefeituras, foi constatada a existência de 111 municípios sem um órgão de controladoria com *status* de secretaria (60,32%)⁷. Ou seja, a despeito da existência da CGU e da CGE-CE, não ocorreu um efeito generalizado de reprodução desta estrutura, como previsto. Deste universo, três possuíam ouvidoria, que é uma função costumeiramente associada à de controle, funcionando como secretaria e todas com uma aba própria no site da prefeitura com algum tipo de informação sobre o órgão. Dos municípios restante, 70 (38,04%) possuíam controladoria e 03 (1,63%)

⁷ É plausível supor que, após dois e meio de mandato, o gestor tenha feito a reforma que avaliasse necessária para adequar a máquina pública municipal aos seus princípios e valores político-administrativos.



não dispunham de informação sobre a estrutura da gestão municipal. Dos municípios que optaram por criar controladorias, em 19 (10,32% do universo total e 27,14% do universo de municípios com controladoria) o órgão respondia também pelas funções de ouvidoria, replicando os modelos da CGU e da CGE-CE; 12 (06,52% do universo total e 17,14% do universo de municípios com controladoria) tinham os dois órgãos separados e com status de secretaria; e o restante, 39 (21,19% do universo total), não possuía ouvidoria atuando como órgão de primeiro escalão (Tabela 01).

Tabela 01 - Distribuição dos municípios cearenses de acordo com a existência de controladoria e ouvidoria como órgão gestor.

Municípios cearenses	Número	%
Sem controladoria e ouvidoria como órgãos específicos	108	58,69
Sem controladoria e com ouvidoria como órgãos específicos	03	01,63
Com controladoria e ouvidoria como um único órgão específico	19	10,32
Com controladoria e com ouvidoria como órgãos específicos	12	06,52
Com controladoria e sem ouvidoria como órgãos específicos	39	21,19
Sem informações	03	01,63
Total	184	100

Fonte: Dados obtidos dos portais eletrônicos das prefeituras municipais do Ceará

Xavier et al defendem que a controladoria tem, entre outras responsabilidades, a de desenvolver “ações que criem condições informacionais para a realização do processo de interação entre os gestores públicos e os cidadãos” (XAVIER *et al*, 2007, p. 01). Com isso, responderia à demanda que



existe por “informações inteligíveis”, ou seja, aquelas com as quais o cidadão entende a origem e a aplicação dos recursos sem questionar o seu método de elaboração. A controladoria precisa basear-se nas dimensões técnicas e políticas da gestão pública municipal de modo a atender tanto os gestores públicos, quanto os cidadãos com informações de natureza gerencial. Daí a necessidade das prefeituras recorrerem a recursos tecnológicos para dar conta dessa demanda.

No caso do Ceará, dos municípios que criaram um órgão específico de controle, a maioria, 46 (65,71%), possuía uma aba no portal eletrônico da prefeitura que disponibilizava algum tipo de informação sobre a controladoria, e um município, o de Aquiraz, possuía um site específico para esta secretaria (Tabela 02).

Tabela 02 - Distribuição dos municípios cearenses de acordo com a existência de aba ou portal eletrônico da controladoria como órgão gestor.

Municípios cearenses com controladoria	Número	%
Sem aba no portal eletrônico	23	32,85
Com aba no portal eletrônico	46	65,71
Com portal eletrônico específico para a controladoria	01	01,42
Total	70	100

Fonte: Dados obtidos dos portais eletrônicos das prefeituras municipais do Ceará

Ainda que no atual estágio da pesquisa não seja possível qualificar a informação publicizada pelas controladorias em suas abas nos portais eletrônicos, e no caso de Aquiraz, no portal eletrônico próprio da controladoria municipal, é relevante, nesse recorte, o fato da maioria possibilitar aos cidadãos algum tipo de informação e publicização on-line. Contudo, no universo total, trata-se de um número reduzido: 25,54% dos 184 municípios cearenses



possuíam controladoria que disponibilizava alguma informação aberta aos cidadãos por meio de ferramenta eletrônica.

Se mais da metade dos municípios cearenses não possuía controladoria como órgão autônomo, não ocorreu, portanto, quase vinte anos depois, um amplo processo imitativo da política executada em âmbito federal com a criação da CGU e estadual com a CGE-CE. É bem verdade que esse universo é bem mais amplo do que aquele encontrado no início da presente década. Como já foi exposto, Gomes et al (2013), em pesquisa realizada em 2011, constatou que apenas 19 municípios participavam da FOCON. Por sua vez, os referidos autores concluíram que, nos seis municípios abordados no estudo, as controladorias tinham sido criadas recentemente e encontravam-se na fase de objetificação, ou seja, os procedimentos organizacionais já estavam padronizados, mas os órgãos ainda estavam se propagando na sociedade.

O caso de Fortaleza não entrou no *corpus* da pesquisa de Gomes et al (2013), mas por ser a capital do estado poderia estar fora da curva. Contudo, sua realidade não se difere desse universo. Segundo Joelise de Paula (2006), a Controladoria Geral do Município de Fortaleza, criada em 2001, tem evoluído no seu processo de institucionalização de forma “lenta e gradual”, encontrando uma série de dificuldades para desenvolver sua atividade, entre elas a “busca de transparência nos atos governamentais”.

Em pesquisa realizada em 2011 sobre a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras, o resultado para Fortaleza encontrado por Paula Amorim, a partir dos critérios utilizados em seu trabalho, foi o de “transparência moderada”. No que diz respeito à dimensão III (informações e serviços específicos), mais relacionada com a discussão deste artigo, pois diz respeito às informações e serviços necessários e desejáveis para a transparência digital, o portal recebeu a pontuação abaixo da média: 1,33 de uma pontuação máxima de 4,0. Como aponta a autora, as fragilidades desta dimensão se referem “ao processo de transparência das ações administrativas e



à comunicação com o público e à inexistência de mecanismos que favoreçam a responsividade” (AMORIM, 2012, p.135), o que indica que, dez anos depois de criada a Controladoria, o grau de transparência do governo municipal não avançou muito.

Por sua vez, a pesquisa realizada por Cavalcante et al (2011) sobre a situação das controladorias da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), que reunia no período do estudo 13 municípios e correspondia a 41,17% da população cearense, apontou que três municípios não possuíam qualquer órgão ou unidade de controladoria. Do universo restante, apenas dois deles (Fortaleza e Caucaia) possuíam sua unidade de controladoria como órgão de primeiro escalão na hierarquia do governo. Por sua vez, no perfil de Controladoria traçado pela pesquisa a partir dos 10 municípios avaliados, não contam entre suas funções a de produzir informações e muito menos a de publicizá-las. As funções destacadas pelos gestores foram: Controle; Auditoria / Fiscalização; e Contabilidade.

Saindo do âmbito da RMF, segundo pesquisa realizada por Castelo Neto (2019), em cinco municípios do interior cearense, três tinham controladoria como órgão específico e um não possuía qualquer forma de controladoria. Disso resulta uma estrutura de controladoria heterogênea nos municípios cearenses, com atuação baseada nas normas, mas sendo necessárias ainda implementações estruturais como a ampliação das suas atividades (GOMES et al, 2013).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa partiu do pressuposto de que, passados mais de quinze anos da criação da CGU e da CGE-CE, as experiências federal e estadual de controladoria como órgão de primeiro escalão e com ferramentas *on line* de



transparência tivessem tido efeito exemplar de modo que os municípios cearenses também optassem por criar seus próprios órgãos de controle.

No entanto, o levantamento realizado nos portais eletrônicos dos 184 municípios do estado, incluindo a capital, não confirmou o referido pressuposto. Ao contrário, demonstrou que a incidência de controladoria com *status* de secretaria entre os municípios cearenses é baixa (38,04%), ainda que a sua não existência não implique na falta de controle por parte do gestor municipal. Contudo, como foi discutido, um órgão dessa natureza potencializa as atividades de *accountability* e transparência da gestão municipal, em especial em um estado onde, como aponta a pesquisa de Silva et al (2018), os níveis de participação política são baixos, e particularmente nos municípios interioranos e mais distantes dos principais polos econômicos.

O segundo objetivo da pesquisa era identificar a disponibilização pela controladoria de algum tipo de acesso *on-line*. No que diz respeito a esta variável, os resultados foram mais positivos pois a maioria (65,71%) possuía uma aba no portal eletrônico que disponibilizava algum tipo de informação e um município possuía um site específico para este órgão. Estes dados indicam algum grau de transparência, ainda que, como foi esclarecido na introdução, não se teve, nesta etapa do trabalho de campo, o propósito de avaliar o nível de *disclosure* destas ferramentas.

No Ceará, apesar dos avanços econômicos e sociais conquistados nas últimas quatro décadas, ainda não foram resolvidos os altos índices de pobreza e de concentração de renda. É preciso avançar na diminuição das disparidades sociais, o que só ocorre, como defendem Silva et al (2018), com políticas públicas adequadas às necessidades locais.

Ora, se há uma relação positiva entre desenvolvimento social, participação política e gestão fiscal (ABREU et al, 2019) - relação confirmada na pesquisa sobre os municípios cearenses feita por Silva e Crisóstomo que apontou que a gestão fiscal e a eficiência da gestão pública “afetam



positivamente o desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses” (SILVA; CRISÓSTOMO, 2019, p. 798) -, pode-se concluir com os dados levantados para este artigo que o cenário requer o fortalecimento ainda maior dos instrumentos de *accountability*, transparência e empoderamento da população de modo a atuar como fiscalizadores e demandadores destas políticas.

Por outro lado, Nascimento e Reginato observam que, se a evolução tecnológica ampliou a consciência sobre a importância do acesso à informação, é preciso entender que tais tecnologias não são capazes por si só “de comunicar a informação requerida (...) tampouco transforma dados em informações sem que haja a influência do usuário ou responsável nesse processo” (NASCIMENTO; REGINATO, 2009, p. 78). Há necessidade, portanto, de aferir a qualidade dessa informação, o que leva ao debate sobre a qualidade da democracia. Esse esforço analítico é o que será feito no desdobramento da pesquisa, ou seja, o de avaliar, a partir de índices, o nível de transparência das controladorias dos municípios cearenses disponibilizada pelas ferramentas de seus portais eletrônicos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Welles Matias de et al. Participação política e gestão fiscal explicam desenvolvimento social nos municípios brasileiros? **Rev. Serv. Público Brasília**, 70 (1) 83-102 jan/mar 2019 pp. 83-102.

AMORIM, Paula. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. Tese (Doutorado) Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporânea. Salvador, 2012.

ASSIS, Luana de. As funções da controladoria e sua aplicabilidade na administração pública: Uma análise da gestão dos órgãos de controle. **Revista Capital Científico - Eletrônica (RCCe)**, Vol. 14 n.3, pp. 01-17, Julho/Setembro 2016.

BARRETO, Osmar Fernando Gonçalves; BARBOSA, Marco Antônio. Regime



global de acesso à informação pública: a participação do Brasil. **Revista do Direito Público**, Londrina, v.13, n.2, p.68-99, ago.2018.

BORINELLI, M. **Estrutura conceitual básica de controladoria: sistematização à luz da teoria e da práxis**. (Tese). Doutorado em Ciências Contábeis. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. SÃO PAULO, 2006

BOTTREL, Rachel do Monte. A Contribuição do Acesso à Informação Pública para a Comunicação Pública no Brasil. **Comunicação Pública**, Vol.13 nº 24 , 2018.

BRAGA NETO et al. Controle interno nos relatórios anuais dos estados brasileiros à luz da NBC T 16.8. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 62, Jan./Jun. 2013

BRASIL. MINISTRO DE ESTADO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria nº 677 de 10 de março de 2017**. Aprova o Regimento Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU. O. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/regimento-interno-cgu-2017.pdf>. Acesso m 14.ago.2019.

CANEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos - uma revisão da literatura recente. In **Encontro de Administração e Governança**. São Paulo, 2006. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>. Acessado em 28.nov.2018.

CASTELO NETO, José. **Controladoria como instrumento de otimização dos recursos públicos municipais**. (Dissertação). Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2019.

CAVALCANTE, D. et al. Organização dos órgãos de controle interno municipal no estado do Ceará: um estudo na região metropolitana de Fortaleza. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v.4, n.1, p.24-43, 2011.

CAVALCANTE, Mônica Clark Nunes; DE LUCA, Márcia Martins Mendes. Controladoria como Instrumento de governance no setor public. **REPeC**, Brasília, v. 7, n. 1, art. 5, p. 73-90, jan./mar. 2013

CEARÁ SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO; SECRETARIA DE ESTADO CHEFE DA CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL. **Decreto nº32.070, de 18 de outubro de 2016**. Aprova o regulamento que altera a estrutura organizacional e dispõe sobre a alocação e a denominação dos cargos de direção e assessoramento da controladoria e ouvidoria geral do estado (CGE). Disponível em <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/03/DECRETO-N%C2%BA32.070-de-18-de-outubro-de-2016-D.O.E-20-de-outubro-de-2016.pdf>. Acesso: 14.ago.2019.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Normas brasileiras de contabilidade**. Contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012.



- CRUZ, Cláudia Ferreira da Cruz; AFONSO, Luís Eduardo. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro 52(1):126-148, jan. - fev. 2018.
- CUNHA, Tácio; CALLADO, Aldo. Funções das controladorias municipais: um estudo nas prefeituras das capitais brasileiras **RGO - Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 12, n. 3, Edição Especial, p. 123-140, 2019.
- FENNER, V. et al. A transparência como instrumento de acompanhamento do planejamento estratégico público municipal. **Revista Práticas de Administração Pública**, vol. 3, no 1. Jan./abr. 2019, p. 45-62
- GERIGK, Willson. et al. Controladoria pública municipal na perspectiva dos profissionais do controle externo. **ABCustos, São Leopoldo: Associação Brasileira de Custos**, v. 2, n. 3, p. 01-23, set./dez. 2007
- GOMES, Amanda de Oliveira et al. A Institucionalização da Controladoria no Âmbito do Poder Executivo Municipal no Estado do Ceará. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 16, n. 1, p. 35 - 50, jan./abr. 2013
- GRAU, Nuria. A democratização da administração pública. Os mitos a serem vencidos. In: **Gestão pública e participação**. GRAU, Nuria et al. Salvador: Fud. Luis Eduardo Magalhães, 2005.
- JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil : usos e desusos da informação governamental**. Niterói : EdUFF, 1999.
- KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 40, n. 3, p. 479-499, June 2006 .
- LIMA, Aline de et al. Teoria da agência e governança corporativa. In: Auster Nascimento; Luciane Reginato (org.). **Controladoria: um enfoque na eficácia organizacional**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 82-101.
- LOUREIRO et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012.
- LUDUEÑA, G; BATISTA, P. A contribuição da ouvidoria para a gestão: estudo de caso no governo do estado do Ceará. **Conhecer**, v. 7, n. 18, pp 154-176, 2017.
- LUNKES, Rogério João et al. Funções da Controladoria: uma análise no cenário brasileiro. **R. bras. Gest. Neg.**, São Paulo, v. 15, n. 47, p. 283-299, abr./jun. 2013
- _____. Considerações sobre as funções da controladoria nos Estados Unidos, Alemanha e Brasil. **Revista Universo Contábil**, v. 5, n.4, p. 63-75, out./dez., 2009
- MALIN, Ana; FREITAS, Christiana Soares de. Estado e gestão pública no Brasil: tensões e avanços dos regimes digitais de informação. **Revista NAU Social**, v. 09, n. 17, p. 04 - 12 Nov 2018 / Abr 2019.
- MESQUITA, C. B. C. de. O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria no 1.089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU). **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio 2019.
- NASCIMENTO, Auster; REGINATO, Luciane. Modelo de informação. In: Auster



- Nascimento; Luciane Reginato (org.). **Controladoria: um enfoque na eficácia organizacional**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 68-81.
- NOTARI, M; CARDOSO, K. A lei de acesso a informação no município como controle social da corrupção. **Revista Iuris Dicere**, 2019, v. IV, n. I, pp. 37-55.
- OLIVEIRA Luís Martins de Oliveira et al. **Controladoria estratégica**. São Paulo: Atlas, 2004.
- OLIVEIRA JÚNIOR, Nilson José de et al. A controladoria nas organizações públicas municipais: um estudo de caso. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 5, n. 1, p. 38-54, jan./mar. 2009.
- PAULA, Joelise de. **O processo de institucionalização da atividade de auditoria da controladoria geral do município de Fortaleza: uma análise sob a perspectiva da teoria institucional**. (Dissertação). Mestrado Profissional em Controladoria. Universidade Federal do Ceará, 2006.
- PERUZZOTTI, E.. **A política de accountability social na América Latina**. Disponível em <https://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/a-polc3adtica-de-accountability-social-na-america-latina.pdf>. Acessado em 09.jan.2019
- PETET, Maria da Glória Arrais et al. A controladoria e a gestão pública: a experiência do governo do estado do Ceará. A controladoria e a gestão pública: A experiência do governo do estado do Ceará. **Anais do 8º Congresso del Instituto Internacional de Costos**, Punta Del Este, Uruguay, 2003.
- QUEIROZ, Allysandra. **Avaliação da transparência das informações disponibilizadas nos portais eletrônicos (websites) dos poderes executivos estaduais e distrital**. (Monografia). Bacharelado em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2019.
- SILVA, Clayton; CRISÓSTOMO, Vicente. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro 53(4):791-801, jul. - ago. 2019
- SILVA, João et al. Construção de um índice de desenvolvimento sustentável e análise espacial das desigualdades nos municípios cearenses. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro 52(1):149-168, jan-fev. 2018
- SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2011.
- SUZART, Janilson Antônio da Silva et al. As instituições brasileiras de controladoria pública - teoria *versus* prática. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 44 - 56, jan/abr 2011.
- VIEIRA, Laércio. Estado, instituições políticas e econômicas e controle. In BUGARIN, Maurício Bugarin et al (org.). **Controle dos gastos públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2003 p. 17-56.
- XAVIER, M. et al. Controladoria na Gestão Pública Municipal: Um Desafio do Conhecimento Sistêmico. XIV Congresso Brasileiro de Custos. **Anais...** João Pessoa, 2007.
- WEBER, Maria Helena. Nas redes de comunicação pública há disputas possíveis de poder e visibilidade. In: WEBER, Maria Helena Weber; COELHO, Marja



Pfeifer Coelho, LOCATELLI, Carlos (Org.) **Comunicação pública e política - pesquisa e práticas**. Florianópolis: Insular, 2017. p. 23-58.

Submissão: Março 2020

Publicação: Julho 2021