

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Curso: MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade: Coprodução, Governança, Inovação e Finanças Públicas

**CONTROLE INTERNO E CONTROLE SOCIAL: ANÁLISE DA COORDENADORIA
DE CONTROLE INTERNO E OUVIDORIA E A POTENCIAL COPRODUÇÃO DO
CONTROLE NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DE
SANTA CATARINA**

11719334951

Florianópolis 2024

PROPOSTA DE PESQUISA:
**CONTROLE INTERNO E CONTROLE SOCIAL: ANÁLISE DA COORDENADORIA
DE CONTROLE INTERNO E OUVIDORIA E A POTENCIAL COPRODUÇÃO DO
CONTROLE NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DE
SANTA CATARINA**

**1- INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA, DEFINIÇÃO DO
PROBLEMA, OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA/CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA**

O controle sob a perspectiva de fiscalização da atividade estatal é um dos fatores de sustentação do regime democrático (PINHO e SACRAMENTO, 2009). Sob a perspectiva gerencial, o emprego do controle como resposta a riscos mitiga a possibilidade de ocorrência de eventos adversos ao atingimento dos objetivos pretendidos (TCU, 2018). Assim, faz-se interessante estudar e fortalecer instrumentos de controle.

Nesse sentido, ressalta-se a coprodução do controle como meio de fortalecimento, podendo ser percebida como um bem público indispensável para a accountability democrática (DOIN, DAHMER, SCHOMMER e SPANIOL, 2012). A coprodução é uma estratégia de produção através do compartilhamento de responsabilidades entre diferentes agentes, podendo estar presente em atividades diversas para benefício da comunidade com a participação cidadã (SALM, 2014). A accountability, por sua vez, possui diferentes traduções que dialogam entre si, aproxima-se, para este trabalho, como controle dos atos dos governantes e prestação de contas (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Trazendo a análise para o contexto do Estado de Santa Catarina, é possível investigar a potencialidade de se coproduzir o controle da atividade pública por meio da coordenadoria de controle interno e ouvidoria (CIOUV). Com o advento da Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019, foi facultado a estruturação da CIOUV nos órgãos e entidades estatais de Santa Catarina, dessa forma, há uma junção, do ponto de vista estrutural do organograma, do controle interno e da ouvidoria pública. Desde 2019, muitas unidades gestoras passaram a possuir a CIOUV em sua estrutura.

A ouvidoria é um canal de comunicação entre o cidadão e o governo que viabiliza controle social da qualidade dos serviços públicos (CAVALCANTE, 2014). Com papel de atuar como controle social da qualidade do serviço público torna-se uma ferramenta na busca de solução para os problemas existentes (Ouvidoria Geral da União, 2012, p.17). Uma vez que as demandas que chegam via ouvidoria identificam os pontos a serem aprimorados, a

partir da manifestação do cidadão, contribuindo para a melhoria dos procedimentos e dos processos administrativos (SANTOS, COSTA, BURGER e TEZZA, 2019).

O controle interno caracteriza-se por ser um processo conduzido por diferentes atores dentro de uma organização para mitigar riscos aos atingimento dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade (COSO, 2013). Sendo fundamental para verificar a correta, eficiente e moral aplicação dos recursos públicos, assegurando que a atuação administrativa ocorra em conformidade com os princípios que lhe são impostos (CASTRO e CARVALHO, 2016).

A unidade de controle interno em Santa Catarina possui competências e vedações previstas no Decreto 1.670/2013, é parte da gestão e do sistema de controle interno das entidades, com papel de assessorar na definição de estratégias para o gerenciamento de riscos, identificação e avaliação de riscos, estabelecimento e monitoramento de controles internos adequados (CGE, 2022).

Nesse sentido, propõe-se investigar a capacidade das estruturas de controle interno e ouvidoria de fortalecerem o controle sobre a atividade estatal, bem como o pressuposto potencial positivo desta coprodução, inquirindo se as demandas da participação cidadã por meio da ouvidoria pública são objeto de atenção do controle interno e a implicação disto para a administração pública estadual, além de perscrutar a compreensão do cidadão sobre o controle interno e a ouvidoria em Santa Catarina.

Para tanto, far-se-á o levantamento das demandas de ouvidoria de uma série histórica, de um período ainda a ser determinado, contrastando com os trabalhos do controle interno daquele período, de uma amostra de órgãos e entidades públicas estaduais. Propõe-se, também, o levantamento de dados através de pesquisa e entrevistas com representantes das parcelas sociais analisadas, membro ou servidor público responsável por uma CIOUV, demais servidores que atuem em ouvidorias públicas e cidadãos de Santa Catarina.

Esta proposta de pesquisa mostra-se relevante por tratar de um tema com muitos benefícios potenciais da perspectiva de proposição ou, ainda, de fomento à coprodução do controle, sendo o efetivo controle indispensável para a boa gestão pública, além disso, o tema de coprodução do controle está em atenção e vem sendo tratado em outros estudos, como as obras citadas neste referencial.

Dos resultados, pretende-se obter um diagnóstico da integração e imagem/percepção do controle interno e da participação cidadã via ouvidoria pública e a partir daí fazer considerações sobre as estruturas e a coprodução do controle no contexto da administração pública estadual de Santa Catarina.

Ante o exposto, a presente proposta de projeto possui afinidade com o grupo de pesquisa Politeia - Coprodução do Bem Público: Accountability e Gestão, abrangendo a investigação da coprodução do controle, uma vez que o grupo tem interesse em, entre outros assuntos correlatos, compreender a coprodução do bem público, envolvendo a accountability, transparência, e coprodução do controle¹.

Dessa forma, com potencial de fortalecer e acrescentar as atividades de pesquisa do grupo, tem-se a presente proposta de estudo. Para além, destaco motivações pessoais, quais sejam, o desejo de buscar mais conhecimento e me aprofundar na busca iniciada na graduação em administração pública, para entender com mais propriedade a atuação que desejo seguir, sobretudo, conhecer a prospecção da carreira acadêmica, desejo, também, atuar em conjunto com o grupo de pesquisa, participar de congressos, palestras e outros eventos aproveitando as oportunidades que o mestrado pode proporcionar, uma vez que acredito que buscar conhecimento é necessário e positivo.

Por fim, a escolha do tema, além da relevância no presente momento, deu-se, sobretudo, a partir da minha experiência da atuação como residente (um ano) e bolsista (quase dois anos) na Controladoria Geral do Estado de SC em projetos afetos ao controle interno e às CIOUVs.

2- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA PRELIMINAR

A presente fundamentação teórica preliminar embasou-se no estudo dos temas relacionados a controle interno, controle social e coprodução do controle. Temáticas que se inter-relacionam e fortalecem a proposta de investigação do potencial de coprodução do controle por meio da CIOUV no âmbito de Santa Catarina.

2.1 Controle Interno

O Controle Interno é um processo essencial à atividade regular das administrações, devendo acompanhar a execução dos atos administrativos com caráter opinativo, preventivo ou corretivo, com vistas a garantir a correta execução orçamentária, financeira, contábil, patrimonial (MACEDO PEDERNEIRAS, et al., 2018). Sendo indispensável e abrangente,

¹ Disponível em:
<https://www.udesc.br/esag/gruposdepesquisa/politeia>. Acesso em 25 de março de 2024.

uma vez que possui enfoque na gestão da coisa pública sob os mais variados aspectos (CASTRO e CARVALHO, 2016). Constitui, também, uma previsão legal.

A Constituição Federal de 1988 atribui, em seu art. 70, ao sistema de controle interno de cada poder, entre outras estruturas, a responsabilidade pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Assim, uma eficiente estrutura de controle interno é fundamental para que a administração pública atue em conformidade aos princípios administrativos que lhe regem, garantindo a boa gestão da coisa pública e o atingimento dos fins públicos.

Ante a abrangência do controle sobre diferentes aspectos, denota-se a acentuação da sua relevância quando analisa-se o controle sobre a informação. O Controle Interno têm acesso a dados das mais variadas áreas da administração, analisando subsídios para a tomada de decisão, com potencial orientativo para a prosperidade, pautando-se nos princípios da governança pública, dentre eles: prestação de contas, equidade, transparência e responsabilidade (CASTRO e CARVALHO, 2016). O controle interno pode prestar suporte por meio de avaliações do processo de gestão, sendo um grande ferramental no fornecimento de informações a gestão (ANTUNES, FREITAS e RIBEIRO, 2007). Ressalta-se que com a advento das tecnologias da informação a gestão de dados tem sua significância em constante ascensão exponencial.

Destaca-se que, para além da importância para a salvaguarda dos ativos das organizações e mitigação aos riscos que podem afetar adversamente o atingimentos dos objetivos pretendidos, também é determinante para a legitimação da administração. Afinal, o controle é pressuposto para que haja prestação de contas e transparência dos atos públicos, que por sua vez relacionam-se à noção de democracia (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

Assim, o controle interno é indispensável para a gestão pública, sobretudo considerando o tamanho do aparato administrativo e a estreita relação que o controle sobre atos do governo guarda com o regime democrático no Brasil.

2.2 Controle Social

O controle social é aquele exercido pelos cidadãos, sendo uma manifestação da democracia direta (MACEDO PEDERNEIRAS, et al., 2018). É notório que no contexto brasileiro o regime democrático é relativamente recente, a redemocratização marcada pela constituição de 1988, evidencia este fato. Dessa forma, sabe-se que houve uma ausência do

cidadão na fiscalização e no julgamento dos atos administrativos por várias décadas, sendo o momento atual um momento de resgate à cidadania (ANTUNES, FREITAS e RIBEIRO, 2007).

Nesse sentido, olhando para as ouvidorias públicas, que são um meio de controle social e foco deste estudo, sua instituição é igualmente recente, sendo de 1986 a primeira ouvidoria pública com a proposta de atendimento ao cidadão, a Ouvidoria Municipal de Curitiba (SANTOS, et al., 2017).

A ouvidoria pública, enquanto instituição que auxilia as relações entre cidadãos e Estado, permite que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre o aparato público (CGU, 2012), na medida em que possibilita à sociedade expressar as suas necessidades é um importante instrumento de participação cidadã, de forma direta (ANTUNES, FREITAS e RIBEIRO, 2007).

O efetivo exercício desse controle depende, dentre outros fatores, de condicionantes econômicas, sociais e, especialmente, educacionais (MACEDO PEDERNEIRAS, et al., 2018). A efetivação é dificultada pela desinformação, o desinteresse e a cultura de não-participação (ANTUNES, FREITAS e RIBEIRO, 2007). É um desafio o alcance de um nível cada vez mais elevado de participação das ouvidorias em parceria com outras instâncias de participação e controle social (CGU, 2012).

Estes fortalecem a conexão entre cidadãos e seus governos, sendo a ouvidoria uma ponte entre o governo e o cidadão, permitindo-lhe e estimulando-o a manifestar sua reclamação, elogio, sugestão ou solicitação de informações. Visto que o controle social, seja via ouvidoria ou por meio de outro instrumento, é benéfico para toda a coletividade na medida em que permite a melhoria do serviço público (SANTOS, COSTA, BURGER e TEZZA, 2019).

Assim, o controle social, uma forma de participação cidadã que pode se dar de diferentes meios, é benéfico para a administração pública, tanto para seu funcionamento prático quanto para sua legitimação, uma vez que é pressuposto para existência do regime democrático.

2.3 Coprodução do Controle

A coprodução, como produção conjunta por atores diferentes, é um fenômeno complexo que depende da integração de elementos como transparência, informação, confiança, participação e accountability (ROCHA, SCHOMMER, DEBETIR e PINHEIRO,

2021). Nesse sentido, a coprodução do controle, também é uma tarefa complexa. Podendo se dar por diversas formas de interação entre cidadãos e governantes, intermediados por movimentos sociais, organizações e instituições (DOIN, DAHMER, SCHOMMER e SPANIOL, 2012).

Coproduzir implica em benefícios para o bem público, uma vez que a coprodução se realiza a partir do desejo de se alcançar mais eficiência e eficácia nas organizações públicas, dentre outras motivações orientadas ao bem da comunidade e para a transformação social (SALM, 2014).

Assim, os controles externo e social poderiam estimular a adoção de um ambiente de controle interno efetivo (MACEDO PEDERNEIRAS, et al., 2018). Na medida em que o controle social interage com os controles clássicos exercidos por órgãos dos três Poderes e seus auxiliares, bem como participa do controle de resultados, tem-se a formação de um sistema de controle (DOIN, DAHMER, SCHOMMER e SPANIOL, 2012).

Dentre os elementos estruturantes da coprodução, combinando a análise com demandas de controle social e controle interno, destacam-se a transparência e a informação. Uma das condições para o bom desempenho do controle sobre o poder é a obtenção e divulgação de informações públicas com transparência e fidedignidade (DOIN, et al., 2012 apud ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). Faz-se interessante ressaltar a importância da informação e como os controles podem compartilhá-las com vistas à promoção do bem público, dentre outras potencialidades, na interação entre agentes públicos e cidadãos, são produzidos novas informações e conhecimentos que podem ser úteis para aprimorar processos, políticas e serviços públicos (ROCHA, SCHOMMER, DEBETIR e PINHEIRO, 2021).

Assim, a interação mais próxima entre os gestores do controle interno e o controle social favorece a existência de mais informação social disponível o que aumentaria a capacidade de os gestores públicos controlarem o bem público com accountability (ANTUNES, FREITAS e RIBEIRO, 2007).

Diante disso, evoca-se as coordenadorias de controle interno e ouvidoria como estruturas com potencial de coprodução do controle no âmbito do Estado de Santa Catarina. Visando identificar as possíveis contribuições da atividade de ouvidoria como ferramenta de controle social no âmbito do controle interno e a sua efetividade na gestão pública estadual.

3- METODOLOGIA

A presente proposta de pesquisa, dar-se-á a partir de um estudo qualitativo, aquele cujo resultados são apresentados mediante descrições verbais, com enfoque interpretativista, e de caráter exploratório, contando com levantamento bibliográfico preliminar, tendo este nível de pesquisa o objetivo principal de desenvolver ideias com vista a fornecer hipóteses (GIL, 2002).

Partindo da investigação do potencial da coprodução do controle na CIOUV em Santa Catarina, facultada a estruturação desta no Estado com a Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019, havendo uma junção do controle interno e da ouvidoria pública, busca-se levantar mais informações sobre o assunto, possibilitando seu delineamento mais acertado.

Nesse sentido, serão realizadas pesquisas documentais, para buscar a consolidação dos conceitos estudados para fundamentar a análise sobre a coprodução do controle. Juntamente, será empreendida uma análise qualitativa, com dados primários, através do levantamento de informações acerca do teor das demandas de ouvidoria em um período de tempo, podendo ser eleita uma amostra de órgãos e entidades, bem como as atividades desempenhadas pelo controle interno naquele período e entrevistas desenvolvidas com membros relacionados às estruturas analisadas. Será realizada, também, a análise quantitativa sobre histórico de número de demandas de ouvidoria em um período de tempo, desenvolvida por meio dos dados gerais das manifestações do sistema de ouvidoria.

Assim, as análises do estudo serão pautadas em informações coletadas através de pesquisa documental, pesquisa de campo e pesquisa bibliográfica. A pesquisa documental é aquela realizada através do uso de documentos, sendo as fontes diversificadas (GIL, 2002). A pesquisa de campo conta com coleta de dados diretamente do ambiente estudado, por meio de entrevistas e entre outros instrumentos (GIL, 2002). Por fim, a pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado, e contará com, entre outros materiais, artigos que tratam dos temas de controle interno e controle social, uma vez que este tipo pesquisa permite a expansão dos horizontes do pesquisador que possui à disposição mais informações do que poderia pesquisar diretamente (GIL, 2002).

Destacam-se como possibilidades favoráveis, o vasto referencial teórico disponível, considerando os temas de controle interno, social, ouvidoria e coprodução, além das possibilidades de aquisição de dados informações mediante mecanismos de transparência e, ainda, a possibilidade de contato com agentes públicos em entrevistas, acredita-se que estes sejam disponíveis para prestar suporte quanto a pesquisa.

Enfim, o estudo qualitativo, ora proposto, terá como foco a compreensão aprofundada dos objetos de estudo, controle interno e controle social via ouvidoria, com

vistas a investigação do pressuposto potencial positivo de coprodução do controle ante a estruturação da CIOUV nos órgãos e entidades públicas em Santa Catarina.

4- CRONOGRAMA

MESTRADO ACADÊMICO	SEMESTRE			
	1	2	3	4
Cumprir os créditos (ago/24 - ago/26)	X	X	X	X
Publicação de artigos e participação em eventos (ago/24 - fev/26)	X	X	X	
Atividades do grupo de pesquisa (ago/24 - ago/26)	X	X	X	X
DISSERTAÇÃO	SEMESTRE			
	1	2	3	4
Revisão Bibliográfica (ago/24 - ago/25)	X	X		
Elaboração dos instrumentos de pesquisa (fev/25-fev/26)		X	X	
Coleta de dados, tratamento e tabulação (entrevistas, pesquisa de campo etc.) (fev/25-ago/26).		X	X	X
Desenvolvimento escrita dissertação (ago/25-ago/26)			X	X

5- REFERÊNCIAS

ANTUNES, C. K. S.;FREITAS, N. M. de B. e RIBEIRO J. F. F. Ouvidoria: inter-relação entre o controle social e controle interno. Espaço Acadêmico da Ouvidoria do IPEA. 2007. Disponível em:<
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/doc/OUVIDORI_inter_relacao.pdf>. Acesso em: 29 de março de 2024.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. 46. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos/ Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretária de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2018. Disponível em:<https://portal.tcu.gov.br/data/files/0F/A3/1D/0E/64A1F6107AD96FE6F18818A8/Gestao_riscos_avaliacao_maturidade.pdf>. Acesso em: 21 de março de 2024.

CASTRO, R. P. A. e CARVALHO, E. F. (2016). Guia prático de controle interno na administração pública. Cristhian Carla Albuquerque (org.). Disponível em:<<https://mpc.mt.gov.br/mpc/wp-content/uploads/2019/06/Guia-Pratico-de-Control-Interno-na-Adm-Publica-MPC-AM-2.pdf>>. Acesso em: 28 de março de 2024.

CAVALCANTE, M. L. S. A. (2014). Ouvidorias Públicas: Conceito, Papel, Evolução e Qualidade no Controle Social. Revista Controle: Doutrinas e artigos, ISSN-e 2525-3387, ISSN 1980-086X, Vol. 12, Nº. 2, 266-281.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Orientação para a implementação de uma unidade de ouvidoria, rumo ao sistema participativo. Brasília-DF, 2012. Disponível em :<www.cgu.gov.br/ouvidoria>. Acesso em: 29 de março de 2024.

COSO. **Controle Interno - Estrutura Integrada: Sumário Executivo**. Estados Unidos da América, 2013. Disponível em:<https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIIICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf>. Acesso em: 23 de março de 2024.

DOIN, G. A., DAHMER, J., SCHOMMER, P. C., & SPANIOL, E. L. (2012). Mobilização social e coprodução do controle: O que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. Pensamento & Realidade, 27(2), 56-79.

GIL, Antonio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

MACEDO PEDERNEIRAS, Marcleide Maria; DE GUSMÃO LOPES, Jorge Expedito; LIBERALQUINO FERREIRA, Joaquim Osório; MACIEL DOS SANTOS, Vitor; RIBEIRO FILHO, José Francisco. Marcos regulatórios do controle interno: um estudo na ambientação com o controle externo e o controle social no Brasil. Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS, vol. 15, núm. 1, 2018. Disponível em:<<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337258164002>>. Acesso em: 28 de março de 2024.

SANTA CATARINA, Controladoria-Geral do Estado. Manual do Controle Interno, parte 1. 2022. Disponível

em:<https://www.cge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Manual-do-Controle-Interno_Parte-1_Disposicoes-Gerais.pdf>Acesso em: 29 de março de 2024.

PINHO, J.A.G. e SACRAMENTO, A.R.S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Rev. da Adm. Pública, 43 (6): 1343-68, nov./dez. 2009.

ROCHA, Arlindo Carvalho; SCHOMMER, Paula Chies; DEBETIR, Emiliana. PINHEIRO, Daniel Moraes. Elementos estruturantes para a realização da coprodução do bem público: uma visão integrativa. Cadernos Ebape, 19 (3), 2021. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200110>>. Acesso em: 29 de março de 2024.

SALM, José Francisco. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 42-44.

Santos, A. R., Costa, J. I. P., Burguer, F., e Tezza, R. O papel da ouvidoria pública: Uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã. Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) 630-657 out/dez 2019.

Santos, A. R.; Costa, J. I. P.; Burger, F.; de Borja, G. R. Quem conhece as Ouvidorias Públicas? Um estudo sobre a imagem percebida por cidadãos de Florianópolis (SC). Cadernos Gestão Pública e Cidadania; São Paulo Vol. 22, Ed. 73, (Sep-Dec 2017).

SANTA CATARINA. Lei Complementar n. 741, de 12 de junho de 2019. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências. Disponível em:<http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2019/741_2019_lei_complementar.html>. Acesso em: 23 de março de 2024.