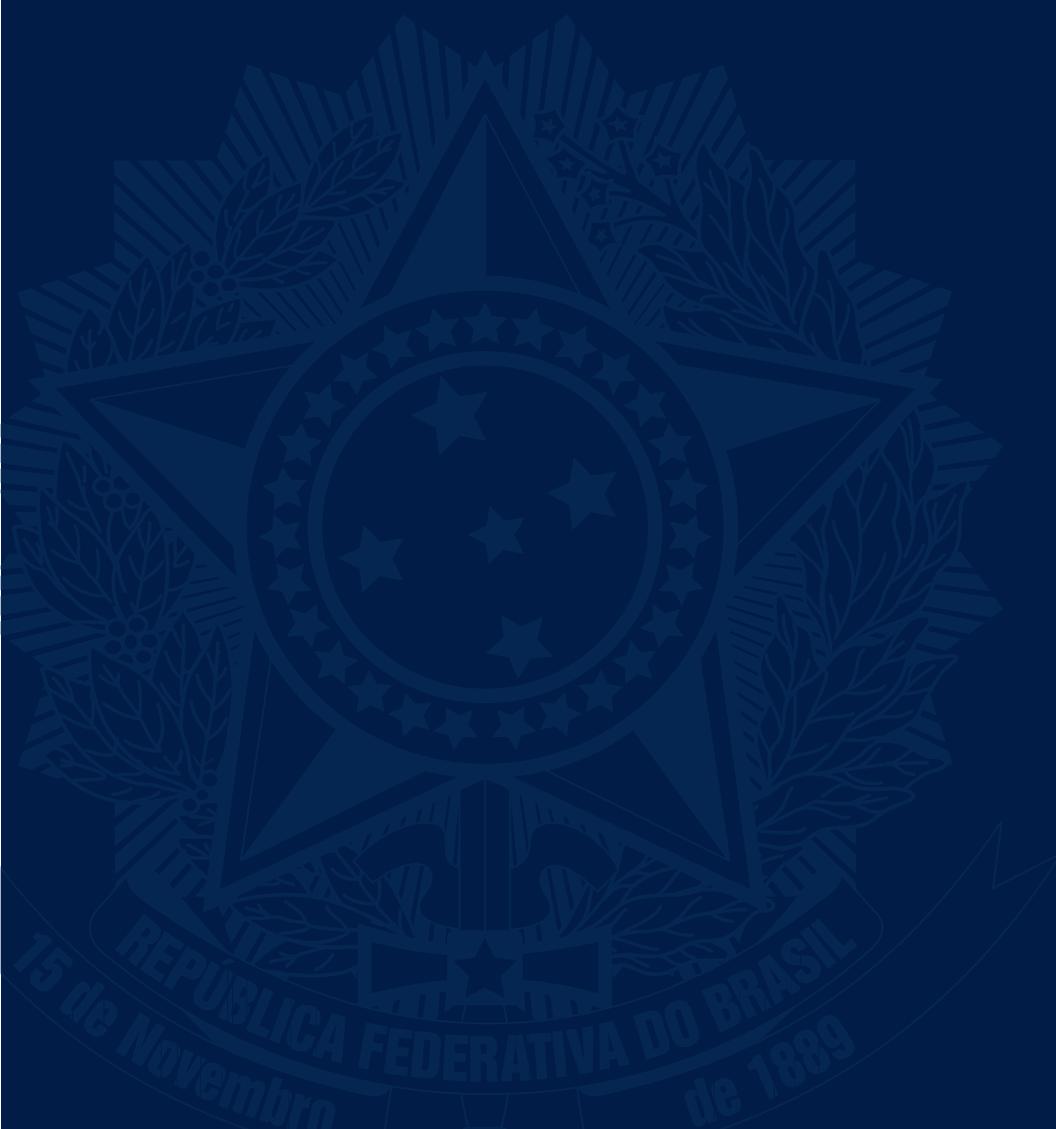


# Revista da CGU

Brasília · Volume 11 · Nº 19 · 2019



Controladoria-Geral da União

# Revista da CGU

---

Brasília • Volume 11 • Nº 19 • 2019

Wagner de Campos Rosário  
**Ministro da Controladoria-Geral da União**

José Marcelo Castro de Carvalho  
**Secretário-Executivo**

Antônio Carlos Bezerra Leonel  
**Secretário Federal de Controle Interno**

Gilberto Waller Júnior  
**Corregedor-Geral da União**

Valmir Gomes Dias  
**Ouvidor-Geral da União**

Cláudia Taya  
**Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção**

João Carlos Figueiredo Cardoso  
**Secretário de Combate à Corrupção**

---

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

[https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/index](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index)

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

---

**Controladoria-Geral da União**

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

**E-mail:** revista@cgu.gov.br

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

# REVISTA DA CGU

---

É uma publicação voltada à divulgação de artigos científicos inéditos, resultantes de pesquisas e estudos independentes sobre a atuação do Poder Público nas áreas de controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria e enfrentamento à corrupção.

## CONSELHEIROS DA REVISTA

---

*Dr. Alcides Costa Vaz - UnB*  
*Dra. Aline Gazola Hellmann - UFGRS*  
*Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos - UFMG*  
*Dr. Antônio Carlos Lessa - UnB*  
*Dr. Bruno Amaral Machado - UniCEUB/IDP*  
*Dra. Cecília Olivieri - USP*  
*Dr. César Augusto Tibúrcio Silva - UnB*  
*Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes - UFMG*  
*Dr. Ivan Ricardo Gartner - UnB*  
*Dra. Janaína Lima Penalva da Silva - UnB*  
*Dr. Jose Célio Silveira Andrade - UFBA*  
*Dr. José Eduardo Elias Romão - IPEA*  
*Dr. José Matias-Pereira - UnB*  
*Dr. Luciano da Ros - UFRGS*  
*Dr. Matthew M. Taylor - American University*  
*Dr. Marcelo Stopanovski - Conjur*  
*Dr. Marco Cepik - UFRGS*  
*Dra. Maria Helena de Castro Santos - UnB*  
*Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - UFMG/FUMEC*  
*Dr. Max Cirino de Mattos - UNA*  
*Dr. Oswaldo Dehon Roque Reis - IBMEC/UNA/CEDIN*  
*Dra. Paula Veiga - Universidade de Coimbra*  
*Dr. Robert Gregory Michener - FGV*  
*Dr. Rubens Pinto Lyra - UFPB*  
*Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG*

## CORPO EDITORIAL CIENTÍFICO

---

*M. Sc. Vítor César Silva Xavier, Editor-chefe*  
*M. Sc. Augusto César Feitosa Pinto Ferreira, editor*  
*M. Sc. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro, editora*  
*Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa, editor*  
*M. Sc. Marcio Camargo Cunha Filho, editor*  
*M. Sc. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, editor*

## REVISÃO GERAL

---

*Dra. Ana Júlia Possamai*  
*M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas*  
*Dra. Izabela Moreira Corrêa*  
*M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha*  
*Pedro Duarte Blanco*  
*Dra. Raquel Lima Scalcon*  
*Dra. Vanessa Rodrigues de Macedo*

## REVISÃO DUPLO CEGA

---

*Adila Maria Taveira de Lima – Universidade Federal de Tocantins*  
*Amauri Pezzuto Júnior – Universidade Federal do Rio de Janeiro*  
*Ana Luiza Melo Aranha - Universidade Federal de Minas Gerais*  
*Anderson Roberto Pires e Silva - Universidade Federal do Pará*  
*Antonio Duarte de Lima Júnior - Controladoria-Geral da União*  
*Bruno Dantas Faria Affonso – Universidade Federal Fluminense*  
*Bruno Jorge Fagali - Universidade de São Paulo*  
*Carlos Alexandre Nascimento Wanderley - Centro de Controle Interno da Marinha*  
*Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho - Controladoria-Geral da União*  
*Cássio Mendes David de Souza - Controladoria-Geral da União*  
*Christiano Braga de Castro Lopes - Escola do Governo do Estado de Alagoas*  
*Cláudia Cappelli - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro*  
*Cristiano Coimbra de Souza - Controladoria-Geral da União*  
*Daniel Adriano Ortiz Soares - Serviço Social do Comércio*  
*Danielle Costa de Moura - Controladoria-Geral da União*  
*Demethrius Pereira Lucena de Oliveira – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará*  
*Dyleny Teixeira Alves Silva - Ministério do Esporte*  
*Enzio Eichhorst de Mattos - Controladoria-Geral da União*  
*Esdras Carlos de Santana – Marinha*  
*Fábio Lopes Soares - FGV - Fundação Getúlio Vargas*  
*Felipe Fernandes Ribeiro Maia – Milton Campos*  
*Flávio Sérgio Rezende Nunes de Souza – Marinha do Brasil*  
*Frederico Pinto de Souza - Secretaria de Estado de Controle e Transparência - ES*  
*Fúlvio Eduardo Fonseca - Controladoria-Geral da União*  
*Gabriel Aragão Wright - Controladoria-Geral da União*  
*Gabriela Ohana Rocha Freire - UFPA*  
*Gills Vilar-Lopes - Universidade Federal de Rondônia*  
*Gilmara Mendes da Costa Borges - Universidade Federal do Rio Grande do Norte*  
*Gladstone Avelino Britto - Universidade Federal de Mato Grosso*  
*Guilherme Siqueira Carvalho - Transparência Internacional*  
*Heidi Caroline Lein - Fundação De Desenvolvimento Da Pesquisa – FUNDEP*  
*Hugo Agra de Castro – Universidade de Brasília*  
*Isolda Lins Ribeiro – Initia Via*  
*Jacqueline Maria Cavalcante Silva - Controladoria Geral da União*  
*Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias - Ministério da Saúde*  
*João Guilherme de Souza Porto – Faculdades Arnaldo Janssen*  
*Joeldson Ferreira Guedes - Universidade do Estado da Bahia*

José Antonio Gouvêa Galhardo - Controladoria-Geral da União  
Juliana Oliveira Nascimento - Academia Brasileira de Direito Constitucional  
Laura Letsch Soares - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Leonardo César Castro - Tribunal de Contas do município de São Paulo  
Leonino Gomes Rocha - Controladoria-Geral da União  
Li Chong Lee Bacelar de Castro - Controladoria-Geral da União  
Liliane de Paiva Nascimento - Controladoria-Geral da União  
Loiva Mara de Oliveira Machado - Universidade Federal do Pampa  
Luciana Cristina Salles – Tribunal Regional Federal da 3a Região  
Ludmila Melo Souza - Universidade de São Paulo  
Luís Augusto Damasceno Melo - FURNAS S.A.  
Luis Vicente Bernardi Pereira - FEAD  
Luiz Medeiros de Araújo Neto - Universidade de Brasília  
Luíza Galiuzzi Schneider – Controladoria Geral da União  
Luma Poletti Dutra - Rede Nacional de Observatórios de Imprensa  
Maíra Luísa Milani de Lima - Controladoria-Geral da União  
Márcia Lopes Rodrigues de Souza - Controladoria-Geral da União  
Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Controladoria-Geral da União  
Maria Moro - Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG  
Mateus do Prado Utzig - Universidade de Brasília  
Nilo Cruz Neto – Controladoria-Geral da União  
Nyalle Barboza Matos - Prefeitura Municipal de Natal  
Olavo Venturim Caldas - Controladoria-Geral da União  
Orlando Vieira de Castro Júnior - Controladoria-Geral da União  
Patrick Del Bosco de Sales – Marinha  
Raimer Rodrigues Rezende - Controladoria-Geral da União  
Renata Mendes de Araújo - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Ricardo Plácido Ribeiro - Controladoria-Geral da União  
Rodrigo Piquet Saboia de Mello - Museu do Índio/Fundação Nacional do Índio  
Romualdo Anselmo dos Santos - Controladoria-Geral da União  
Ronaldo José Rêgo de Araújo - Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)  
Rossana Ingrid Jansen dos Santos - Tribunal de Contas do Maranhão  
Simone Auxiliadora Borges Oliveira - Fundação Oswaldo Cruz  
Simone Cristine Araújo Lopes – UFJF  
Stefanie Groenwold Campos - CGU  
Taiana Fortunato Araújo - Inmetro  
Vladimir Pinto Coelho Feijó - IBMEC  
Victor Godeiro de Medeiros Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

# ÍNDICE

---

## **Análise do Processo de Implantação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no Estado do Tocantins a partir da Reforma do Estado nos Anos 90** 9

*Analysis of the implementation process of the Inter-municipal Health Consortia in Tocantins state from the State Reform in the 90s*

Carlos Vicente Berner

## **Uma Política Transversal que Transcende os Números na sua Avaliação – Um Por Todos, Todos Por Um! Pela Ética e Cidadania!** 27

*A transverse policy transcends numbers in evaluation of its results – One for all, all for one! For Ethics and Citizenship*

Edward Lucio Vieira Borba

## **Análise Contratual dos Investimentos Aplicados pelo DNIT na Manutenção de Rodovias da Região Sul** 38

*Contractual analysis of the investments applied by DNIT in the maintenance of roads of the Southern region*

Luciano Moises Sippert Santarem, Eliete dos Reis Lehnhart e Karine da Rocha Alves

## **Transparência Governamental na Internet: Uma Análise Comparativa no Âmbito do Poder Executivo Brasileiro e Espanhol** 63

*Government Transparency in the Internet: A Comparative Analysis in the Brazilian and Spanish Executive Power*

Mauricio Vasconcellos Leão Lyrio, Rogério João Lunkes e Emma Teresa Castello-Taliani

## **A Corrupção na História do Brasil: Sentidos e Significados** 75

*A cultura e a estrutura social são aspectos importantes na compreensão da corrupção e há uma maior preocupação com os efeitos e o papel da corrupção do que com suas causas e soluções.*

*History of Corruption in Brazil: meanings and senses*

Rita de Cássia Biason

## **Avaliação das Práticas de Auditoria Interna da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU sob a Ótica da Auditoria Baseada em Riscos** 84

*Assessment of the Office of the Comptroller General's Internal Auditing Process Through the Risk-Based Approach*

Tatiana Freitas de Oliveira

# EDITORIAL

---

A 19ª edição da Revista da CGU contém 6 artigos de autores que desenvolveram seus trabalhos enquanto vinculados aos Programas de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília (UNB) e da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), destacando-se que alguns desses pesquisadores são professores doutores dos citados programas e referência em suas respectivas áreas de atuação.

Ressaltando o caráter multidisciplinar da Revista da CGU, apresentamos visões de diferentes perspectivas: historiadores, cientistas contábeis, gestores, sociólogos, cientistas políticos e juristas. Acreditamos que a pluralidade da edição possibilita um debate diferenciado sobre a corrupção, a melhoria da gestão e a atividade de controle.

Esperamos que a leitura desta edição seja prazerosa e instigante para todos!

Importa sempre citar que os trabalhos apresentados na Revista não representam necessariamente a posição institucional da CGU, sendo de inteira responsabilidade dos seus autores, não obstante a reconhecida qualidade argumentativa dos artigos cuidadosamente selecionados pelo sistema duplo cego.

**Boa leitura!**

# Análise do Processo de Implantação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no Estado do Tocantins a partir da Reforma do Estado nos Anos 90<sup>1</sup>

*Analysis of the implementation process of the Inter-municipal Health Consortia in Tocantins state from the State Reform in the 90s*

*Carlos Vicente Berner*

*Resumo: Este artigo objetiva analisar o processo de implantação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) no estado do Tocantins a partir da Reforma do Estado nos anos 90. Para tanto, busca-se, por meio de estudo documental, proceder a uma análise dos documentos, disponibilizados pela Secretaria do Estado de Saúde do Tocantins (Sesau-TO), a fim de refletir sobre a implantação dos consórcios. Os resultados das análises mostram que a Sesau-TO busca, desde 2013, a construção de oito ambulatórios nas regiões de saúde do Estado, a implementação de equipamentos e a aquisição de veículos para transporte sanitário. Apesar das benfeitorias almeçadas, os CIS ainda não estão em atividade talvez em função dos recursos financeiros, para manter os custos com manutenção e com especialistas, ficarem a cargo dos municípios. Embora o consórcio seja vantajoso politicamente para os gestores municipais, o comprometimento com esses gastos geraria um déficit no orçamento financeiro dos municípios.*

*Palavras-chave: Implantação, Consórcios Intermunicipais de Saúde, Tocantins, Reforma do Estado.*

*Abstract: This article aims to analyze the process of implementation of Inter-municipal Health Consortia (IHC) in the state of Tocantins from in the 90 State Reform. Therefore, the study seek to, through documentary study, undertake a review of documents, made available by the Secretary of Health of Tocantins State (Sesau-TO) in order to reflect on the establishment of consortia. The results show that Sesau-TO search, since 2013, the construction of eight clinics in the state's health regions, providing facilities and the purchase of vehicles for medical transport. Although it targets improvements, the IHC are not yet in activity perhaps due to the financial resources to keep maintenance costs and specialists are the responsibility of the municipalities. Although the consortium is politically advantageous for municipal managers, the commitment to these expenses would generate a deficit in the financial budget of the municipalities.*

*Keywords: Implantation, Inter-municipal Health Consortia, Tocantins, State reform.*

**Carlos Vicente Berner** - *Doutorando em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Ciências Contábeis pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP). Especialista em Gestão Avançada de Custos e em Controladoria de Gestão. Tem experiência nas áreas de Custos, Controladoria, atuando principalmente nos seguintes temas: controladoria, planejamento, gestão de custos*

A descentralização dos serviços de saúde, instigada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), tem como finalidade a transferência das responsabilidades e o remanejamento dos recursos para os Estados e os municípios. A reforma do Estado na década de 90, atrelada à reorganização, por intermédio da política, possibilitou o aumento da qualidade das ações e dos serviços ofertados bem como a acomodação às condições da localidade, possibilitando a participação da sociedade nesse processo transitório bem como o anúncio da transparência na tomada de decisão.

1. Artigo submetido em 09/04/2018 e aprovado em 25/01/2019.

Se o processo de descentralização trouxe essas vantagens à saúde populacional, em contrapartida, também há inabilidades causadas pela divisão das ações e dos serviços atrelados aos obstáculos para organizá-los. Um dos grandes desafios exigidos, com o aumento significativo da descentralização, é a harmonização de uma escala apropriada para a produção das ações e dos serviços, a partir dos problemas locais de saúde.

Sobre a adequação da atribuição de autoridades do gestor público, Oates (1999) observa que o federalismo fiscal determina atos normativos para atribuir cargos em diferentes níveis da gestão pública, bem como mecanismos fiscais para a concretização desses cargos. Para o autor, “em geral, esta teoria sustenta que o governo central deve ter a responsabilidade de base para a estabilização macroeconômica para a redistribuição de renda sob a forma de assistência aos pobres<sup>1</sup>” (OATES, 1999, p. 3, tradução minha). Oates (1999) afirma ainda que a obrigatoriedade das ações e dos serviços públicos deve ser gerida pelo nível de governo que mais proximamente represente a população beneficiada. Essa provisão, que Oates (1999) conceitua como descentralizada, eleva o bem-estar da sociedade e amplia a diversidade de ações e de serviços ofertados em contrapartida às distinções de prioridades da sociedade e de seus custos na localidade.

A partir da descentralização, cabe aos entes municipais assumirem os serviços de pequeno porte especializados, no entanto, eles poderão causar um déficit no seu orçamento financeiro, pois nem todos os municípios possuem quantidade habitacional satisfatória que explique a concessão de diversas categorias de especialidades que um sistema ambulatorial e hospitalar proporcionará em seu nível de atendimento integral. Verifico que a solução para esse problema seria a sistematização dos órgãos de saúde funcional para que não se restrinjam somente aos municípios. Além disso, ela possibilita a incorporação dos sistemas municipais compatíveis às necessidades dos pacientes de cada município. Essa sugestão de regionalização assistencial na saúde tende a levar à implantação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) no Brasil com o intuito de fomentar os sistemas regionais de saúde.

Ao se tratar do estado do Tocantins, percebo que o desenvolvimento do projeto de implantação do CIS se multiplica a cada dia

com resultados satisfatórios. O Tocantins encontra-se hoje com 139 municípios, distribuídos em oito regiões (Augustinópolis, Guaraí, Paraíso, Porto Nacional, Dianópolis, Araguaína, Palmas e Gurupí) que reproduzem o sentido do CIS dentro do Estado. Essas regiões atendem 1.383.445 habitantes (TOCANTINS, 2013). Embora o Estado do Tocantins ainda não possua CIS legalmente constituído, como ocorre em outros estados brasileiros, vem promovendo o desenvolvimento e depreendendo esforços para sua implantação.

Diante disso, neste trabalho, pretendo analisar o processo de implantação dos CIS no estado do Tocantins a partir da Reforma do Estado nos anos 90. Para tanto, busco, por meio de estudo documental, proceder a uma análise dos documentos, disponibilizados pela Secretaria do Estado de Saúde do Tocantins (Sesau -TO), a fim de refletir sobre a implantação dos consórcios. Na primeira parte do texto, destaco os fundamentos teóricos, tratando da reforma do Estado nos anos 90, do SUS e dos CIS no Brasil. Na sequência, apresento a seção metodológica, na qual discorro sobre a pesquisa e os objetos analisados. Depois, passo para a análise dos dados e discussão dos resultados.

## FUNDAMENTOS TEÓRICOS

### REFORMA DO ESTADO DOS ANOS 90

A reforma do Estado, na década de 90, reflete a sua reestruturação por meio da política. Até meados do século XX, o Estado foi a razão do avanço social, econômico e financeiro, porém, a partir da década de 70, frente ao crescimento deturpado em consonância com o processo de globalização, ele entra em crise e torna-se o principal motivo de repressão das taxas de crescimento econômico bem como o aumento desenfreado do desemprego aliado à elevação da inflação que apregoava naquela década (BRESSER-PEREIRA, 1998). Conforme Abrucio (1997), ainda na década de 70, com as dificuldades que as companhias petrolíferas passavam, pôs-se o fim ao que Abrucio (1997) denominou de “era dourada”, assim, o avanço social, econômico e financeiro ocorrido, após a Segunda Guerra Mundial, citado por Bresser-Pereira (1998), teve seu declínio. Conforme Ferrarezi (1997), a crise do

Estado, estimulada pelas dificuldades econômicas, e as mudanças ocorridas mundialmente afetaram com vigor os julgamentos e os conceitos da administração pública.

Dessa forma, Ferrarezi (1997) e Bresser-Pereira (1998) enfatizam a necessidade de reorganização nos gastos e, conseqüentemente, na elevação da eficiência no governo. De acordo com Abrucio (1997), nesse período de declínio do crescimento na década de 70, o Estado era composto por três dimensões: (a) econômica, (b) social e (c) administrativa. A primeira dimensão, a do keynesianismo, é uma teoria econômica, idealizada pelo inglês Jhon Maynard Keines, no início do século XX, e caracterizada como controle que expressa o caráter das atuações do Estado, com finalidades caracterizadas de intervenção do Estado na economia, principalmente nas áreas de incapacitação das empresas privadas.

O keynesianismo era a favor das ações políticas face à proteção econômica do Estado, com desafio ao liberalismo econômico. Sua característica principal é instigar a economia em períodos de crises e de recessão, trabalhando com o cumprimento de políticas públicas que reduzam o crescimento desenfreado da inflação. A dimensão social, *Welfare State* (Estado do Bem-Estar), caracteriza-se por manifestação social trajada pelo assistencialismo para a garantia dos padrões mínimos de seguridade social como, por exemplo, a saúde, a educação e a moradia, com o intuito de oferecer plena garantia de suprimento das necessidades básicas da sociedade.

Após o declínio proeminente da década de 70, o Estado precisava de adequações às modificações externas, com a passagem do modelo weberiano para o modelo gerencial na administração pública (ABRUCIO 1997). Nessa época, surgem as reformas administrativas nos Estados Unidos e na Europa, com a flexibilização da ostentação burocrática e a redução dos seus gastos. Há a implantação do modelo gerencial de produção das empresas privadas dentro do setor público. Para Bresser-Pereira (1998), a reforma do Estado dos anos 90 foi afetada por problemas que, apesar de correlacionados, podiam ser distinguidos:

(a) Problema econômico-político – a delimitação do Estado (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel

regulador do Estado (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 1).

Para o esclarecimento desses problemas citados por Bresser-Pereira (1998), na delimitação do Estado, no qual está inserido o problema político, constato a abrangência de terceirização dos serviços públicos e a privatização das estatais. Vejo também que a sistemática, que constitui as formas de desempenho do Estado, tem papel essencial para o domínio econômico do país. O mesmo autor também aborda que a “questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 2).

Ainda, dentre as denotações desses problemas apontados por Bresser-Pereira (1998), corroboro dizendo que a governabilidade, o avanço da competência política faz que estratégias de aspectos financeiros resistam a crise fiscal e ao reestabelecimento das formas de influência no plano econômico. Por estratégias de aspectos administrativos, constata-se que há um novo formato de administrar o Estado (desregulação) que requer, assim, a inclusão da legitimidade do Estado perante a sociedade, bem como a adequação política, para o aumento da governabilidade e das intermediações dos seus interesses. Diante do exposto por Bresser-Pereira (1998), sobre os problemas causados com a reforma do Estado da década de 90, suponho que, frente aos desencontros sociais, bem como a desigualdade de renda estabelecida no país, principalmente com a crise econômica dos anos 80 e o atraso no crescimento econômico de países em desenvolvimento, com o processo de globalização, houve a elevação do processo de internacionalização de empresas e redução da capacidade do Estado Nacional.

Com esse distúrbio, chamado crise econômica mundial, acarretou também problemas de cunho social, como a disparidade de renda agregada da violência e de seus precedentes, mas, por outro lado, foi um passo para a interação da sociedade no que tange aos pro-

blemas “sociais/coletivos”, bem como ao fortalecimento do Estado que viria na próxima década. Uma forte ação de pensamento, desenvolvida por Ferrarezi (1997), também expõe os problemas causados por essas inconsistências de poder do Estado:

Se pensarmos na dimensão dos problemas sociais brasileiros - desigualdade de renda, pobreza, diversas formas de exclusão social, fome, analfabetismo e baixa qualificação profissional, feminização da pobreza, crianças em situação de risco, habitação, etc. - nas demandas crescentes e complexas (como o reconhecimento e defesa de direitos difusos, ética na política, meio ambiente, etc.) e a heterogeneidade sócio-econômica-cultural e regional, não é possível imaginar que a questão social será resolvida unicamente pela ação do poder público estatal (FERRAREZI, 1997, p. 5).

Sobre os acontecimentos, as revoluções, os distúrbios na economia e na redução do poder de renda da sociedade, bem como a inferiorização requerida à população mais necessitada, a autora destaca que a função de reorganização social não seja resolvida somente pelo poder público. Não é papel do Estado se esforçar para absorver as indiferenças sociais, de acordo com a autora, uma vez que os limites financeiros e de Bem-Estar Social ficariam escassos, mesmo porque esses ainda não se solidificaram como competentes para as demandas implicadas por parte da nova democracia emanada da sociedade civil que, por sua vez, tende a ser mais decidida e mais complexa.

Neste trabalho, pretendo analisar o processo de implantação dos CIS no estado do Tocantins a partir da Reforma do Estado nos anos 90. O relato exposto até aqui é pressuposto básico para destacar de que forma esse processo evoluiu no estado do Tocantins. A desregulação do Estado, ocasionada nessa época, indica a atenção para os serviços de saúde, no decorrer da década de 90. O SUS admite inovações que acompanharam a descentralização do Estado. Diante das amplas inovações, a saúde também permitiu a concepção de “modelo de aliança intermunicipal”, por mim conceituado neste estudo, e também chamado de consórcios intermuni-

ciais, para o provimento de incentivos para o posto de especialistas, contratação do pessoal para aprimorar o desempenho e diminuir os custos dos entes públicos municipais consorciados entre si.

## **SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – ANOS 90**

O SUS apresentou, no final da década de 80, modificações determinantes e de caráter institucional. A previsão expressa no artigo 194 inciso VII da Constituição Federal (CF) que trata sobre o atendimento do caráter democrático com a participação quadripartite e a descentralização dos serviços administrativos e a participação da sociedade, antes rejeitados pelo padrão corporativo, expandiu-se no direcionamento da sua finalidade redistributiva ser desenvolvida com intuito de atender as diferenças que antes havia nos bens e nos serviços públicos (RIBEIRO & COSTA, 1997). Dessa forma,

A criação do SUS foi sem dúvida a política social mais importante e inovadora adotada pelo Estado brasileiro desde a transição democrática ocorrida em 1985. Entretanto a implementação do programa realizou-se de forma parcial. Tanto assim que em 1993 o Ministério da Saúde publicou um relatório com o título significativo, “Descentralização dos serviços de saúde: a ousadia de cumprir e fazer cumprir a lei”. Este documento estabeleceu as bases para a descentralização dos serviços de saúde, definindo três situações transicionais de descentralização: “transicional incipiente, transicional parcial e transicional semi-plena” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 2).

É visível que, a partir da década de 90, a evolução dos serviços prestados pelo SUS foi um desígnio político proporcionado no sentido de equilibrar as desigualdades existentes nas três federações (municipal; estadual e federal). De fato, Ribeiro e Costa (1997) afirmam que os modelos de cessão de recursos destinados aos ambulatórios e aos hospitais no SUS, para os entes federais, estaduais e municipais no decorrer dessa década, ambulatoriais e hospitalares no SUS, da União para Estados e municípios, ao longo da década de 90, retribuem à atuação de políticas públicas junto às agências governamentais e ao Congresso Nacional, com o objetivo de captação de solução para a competição do orçamento.

Com a implantação do SUS nos anos 90 tornam-se mais nítidos os rumos da política, refletindo mais adequadamente equilíbrios entre formuladores e técnicos da administração pública e atores relevantes como os secretários de Saúde nos estados e municípios e, com isso, ganha mais consistência a orientação redistributiva do sistema (RIBEIRO & COSTA, 2000, p.16).

Ribeiro e Costa (1997) destacam que o desempenho de governabilidade funcional, com o aproveitamento das ciências no ciclo de todas as cadeias produtivas que garantam a sustentabilidade da sociedade, bem como dos organismos organizados que operam como interesses regulatórios, tende a beneficiar discernimentos técnicos e universalistas na distribuição de recursos públicos, beneficiando políticas mais justas:

o SUS tornou-se, assim, o sistema integrado de assistência à saúde garantida pelo Estado brasileiro. A responsabilidade pela administração do SUS foi atribuída ao Ministério da Saúde, mas as secretarias de saúde a nível estadual e municipal, e os centros de pesquisa sobre saúde também são parte integrante do sistema. O sistema de financiamento não foi definido, embora ficasse clara a responsabilidade dos três níveis de Estado, com ênfase na União (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 1).

Bresser-Pereira (1998) enfatiza que, durante os anos 90, os efeitos combinados entre essas duas influências fortaleceram as atividades redistributivas do SUS, norteando, com mais garantia, os recursos direcionados para as localidades menos populosas e com poder aquisitivo menor. Ribeiro e Costa (1997), assim como Bresser-Pereira (1998), enfatizam que a intenção de aumento da oferta e da redução das diferenças entre as grandes regiões pode ser notada ao distribuir os recursos hospitalares, desde o começo dos anos 80. Com o advento do SUS, nos anos 90, o direcionamento das políticas torna-se mais claros, com raciocínio com maior sensatez entre os técnicos e os anunciantes da administração pública e os servidores da área de saúde tanto municipais como estaduais que, por sua vez, adquirem estabilidade na orientação de redistribuição do SUS.

Mesmo com essa estabilidade de equilíbrio é fato que os grandes centros ainda continuam com a maior concentração, devido à forma de financiamento que é acompanhada pela oferta dos serviços e pelas necessidades de cada localidade. Dentro desse processo, há um favorecimento dos municípios maiores, fazendo que as desigualdades não sejam exterminadas por completo. Verifica-se que, a partir das decisões tomadas pela Comissão de Intergestores Bipartite (CIB), poderão ser emitidas falhas nos processos de decisão estadual, embora a Norma Operacional Básica (NOB), n.º 93, recomende um acordo entre as duas. Sendo assim,

a progressiva interferência de organizações pico (como o CONASEMS e o CONASS) em arranjos decisórios multipartites (como a Comissão Intergestores Tripartite, que envolve o Ministério da Saúde) tem influenciado na redução das disparidades entre as regiões. O efeito deste processo fortalece os municípios em termos de autonomia, facilitando as condições de parceria (RIBEIRO & COSTA, 2000, p. 16).

Ainda conforme artigo 1º, parágrafo 4º da Lei 8142/90, “a representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos”. Os entes municipais só podem constituir consórcios para os serviços de saúde por meio de remanejamento de parcelas de recursos apregoados no artigo 2º inciso IV da Lei 8142/90. Para que entes Municipais, Estaduais e a União recebam os recursos tratados no artigo 3º da referida lei, que se destinam à investimentos e assistência ambulatorial para as ações de saúde, é necessário expor os seguintes itens:

I - Fundo de Saúde; II - Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990; III - plano de saúde; IV - relatórios de gestão que permitam o controle de que trata o § 4º do art. 33 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; V - contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento; VI - Comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), previsto o prazo de dois anos para sua implantação.

Com isso, os favorecimentos dos municípios com maior concentração e a falta de equilíbrio do Estado ocasionam a migração da população para outros municípios, tendo em vista a escassez dos serviços especializados. O processo descrito colabora para o surgimento dos consórcios intermunicipais, conforme destaque na seção seguinte.

## **CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE (CIS) NO BRASIL**

Os consórcios intermunicipais são organizações que agrupam vários municípios com o objetivo de realizar conjuntamente a prestação de serviços à sociedade que, se feitos individualmente, poderiam não obter resultados esperados. Os consórcios intermunicipais no Brasil começam a surgir a partir dos anos 80. De acordo com Teixeira (2007), foi uma forma de vencer as dificuldades e reestabelecer as escalas produtivas e financeiras. Com essa atitude, no entendimento da autora, os consórcios seriam considerados, a partir de então, como subprodutos do processo de municipalização da saúde no país. Embora seu surgimento remonte os anos 80, o marco regulatório ocorreu com a Lei n.º 8.080 de 19 de setembro de 1990 e a Lei n.º 8.142 de 28 de dezembro de 1990, que legalizaram as ações de serviço e de saúde. As referidas leis serão executadas isoladas ou em conjuntos, permanentemente ou eventualmente por pessoas jurídicas do direito privado ou público. Descreve o artigo n.º 10, parágrafo primeiro, da Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990:

Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam. Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sobre sua observância.

Continuando, no parágrafo segundo, da Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, o SUS terá autoridade de sistematizar as técnicas direcionadas para cobrir as ações de saúde, vinculando os recursos dos municípios e dos distritos com a finalidade de agrupar as várias especialidades de saúde como forma de redução de custos e melhoria no atendimento à sociedade. Logo,

Para cumprir com as responsabilidades atribuídas aos municípios pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação infraconstitucional no tocante à execução de ações e serviços de saúde, várias municipalidades, a partir da década de 80, resolveram se unir para formar Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS). No final da década de 90, mais de dois mil municípios já se encontravam consorciados e atendiam a cerca de 20% da população brasileira (TEIXEIRA, 2007, p. 18).

Neves e Ribeiro (2006, p. 3) destacam também que “[...] as diferenças quanto à figura dos convênios, afirmando que nestes podem associar-se pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado uns com os outros, conforme o interesse de cada um”. Para Rocha e Faria (2004, p. 13) poderá haver uma cooperação, “uma maneira de se reunir esforços para suprir a carência individual dos municípios em recursos financeiros, tecnológicos e humanos necessários à execução das atribuições que lhes competem”. Corroborando com Rocha e Faria (2004), Abrucio e Franzese (2015, p. 14) afirmam que “a coordenação regional intra-estadual tem ficado, muitas vezes, por conta dos próprios municípios, que se articulam em torno de uma questão por meio da formação de consórcios intermunicipais”. Argumentam ainda que

Os consórcios formalizam a cooperação intermunicipal com o objetivo de reunir esforços em torno de um problema cuja solução extrapola os limites de um município e atinge a dimensão microrregional ou regional. O resultado dessa cooperação pode ser a realização de obras, serviços ou até mesmo planejamento conjuntos (ABRUCIO & FRANZESE, 2015, p.15).

Afirma Ribeiro e Costa (2000) que o estímulo para a criação dos consórcios intermunicipais e distritais é em decorrência da quantidade insuficiente de especialista bem como a falta de tecnologia. Com o desenvolvimento dos consórcios, haverá favorecimento dos recursos destinados pelo SUS, bem como a criação de organizações “semipúblicas” influentes no processo de gestão política de saúde. Para Neves e Ribeiro (2006), a criação de organizações:

Favorecem a construção de sistemas regionais pactuados, respeitando o fluxo

natural da demanda existente, facilitando o acesso e buscando conferir maior eficiência no uso dos serviços. Ademais, as coalizões feitas em torno dos consórcios, de uma maneira geral, têm aumentado a cooperação entre os participantes, mesmo de diferentes partidos políticos (NEVES & RIBEIRO, 2006, p. 2).

Os consórcios beneficiam estratégias de descentralização na orientação das finalidades do SUS com o objetivo de regionalização das ofertas dos serviços. Essas novidades, proporcionadas pelo poder público, são consideradas ações que originam recursos organizacionais diferentes do padrão da gestão pública (NEVES & RIBEIRO, 2006).

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este estudo, caracterizado como uma pesquisa documental, busca analisar o processo de implantação dos CIS no estado do Tocantins a partir da Reforma do Estado nos anos 90. Para isso, realizei consulta no site da Sesau-TO ([saude.to.gov.br](http://saude.to.gov.br)) que possibilitou seleção de documentos oficiais norteadores do processo de planejamento e direcionamento dos recursos financeiros relativos à saúde. Dessa forma, este estudo apresenta como objetos de análise:

- Descentralização da saúde no Estado do Tocantins: um recorte histórico (TOCANTINS, 2015): trata-se de um referencial que aborda aspectos relacionados ao SUS e à descentralização no Brasil e no Estado do Tocantins.
- Regionalização Solidária e Cooperativa Comissões Intergestores Regional do Tocantins: uma construção histórica (TOCANTINS, 2013): aborda o processo de constituição e de funcionamento dos Colegiados de Gestão Regional do Tocantins (CGR) e as Comissões Intergestores Regional (CIR).
- Relatório Consolidado do Resultado Execução Orçamentária e Financeira: trata-se de relatórios, referentes aos anos de 2012 a 2015, totalizando 14 relatórios.

Neles são encontrados resultados sobre os orçamentos que a Secretaria de Saúde de Estado repassa para as regiões de saúde do Estado.

- Planejamento para Gestão do SUS: trata-se de um dos campos abordados no site da Secretaria de Saúde (<http://saude.to.gov.br/planejamento>), no qual são destacados as Normas Operacionais Básicas (NOB) e o decreto federal n.º 7.508/11.
- Governança regional no Sistema Único de Saúde (SUS): diagnóstico e propostas de melhoria: trata-se da realização de diagnóstico do processo de regionalização no SUS sob a perspectiva da governança regional.

Na leitura desses documentos, busquei indícios que me possibilitassem tratar do processo de implantação dos CIS. Optei por organizar os dados por meio das noções de descentralização, de regionalização e de municipalização, tendo em vista a recorrência de características no âmbito desses elementos presentes nos documentos.

## **ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS**

### **CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE: PROJETO DE IMPLANTAÇÃO NO ESTADO DO TOCANTINS**

Abordei, na seção anterior, que o sistema de consórcio intermunicipal de saúde no Brasil remonta os anos 80, momento em que o SUS teria o domínio de coordenar e de operacionalizar as técnicas vinculadas à saúde, com o objetivo de unir vários municípios para elencar as várias especialidades em apenas um centro, defino esse centro como “consórcio intermunicipal de saúde”. Sendo assim, de acordo com o Artigo n.º 198 da Constituição Federal (CF), “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes”. O referido artigo ainda menciona sobre a descentralização que trata sobre a direção única para cada esfera governamental; atendi-

mento integral, que prioriza as atividades preventivas, sem prejudicar o assistencialismo e a participação da comunidade.

O princípio da integralidade, abordado na Constituição Federal (CF) e na Lei Orgânica de Saúde n.º 8.080 de 19 de setembro de 1990, conceitua-se como um marco de solidificação da democracia no Brasil. Com isso, o SUS universalizou a saúde com a diversificação dos serviços prestados à sociedade, integrando vários serviços de saúde até então considerados como desvinculados da noção de saúde. Um exemplo para esse feito foi a inserção do atendimento psicológico e dos atendimentos para pacientes da medicina complementar e tradicional. Conforme Art. 7º da Lei Orgânica de Saúde 8.080/90: “as ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o SUS, são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas na Constituição Federal (CF) artigo n.º 198”. O Art.7º observa ainda os seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência; II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema; III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral; IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie; V - direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde; VI - divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário; VII - utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática; VIII - participação da comunidade; IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo: a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios; b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde; X - integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico; XI - conjugação dos recursos financeiros, tecno-

lógicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população; XII - capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência; e XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos (BRASIL. Lei Orgânica de Saúde 8.080/90 Art. 7º).

O projeto de implantação dos CIS no Tocantins ainda está em processo, por isso, passo a descrever, na sequência, os procedimentos por meio dos quais os entes estaduais e municipais vêm atuando no sentido de efetivar o projeto do CIS. Para atender o princípio da integralidade, o estado do Tocantins está desenvolvendo o projeto de implantação do CIS em unidades de saúde em todo o estado, para que isso ocorra, algumas estratégias estão sendo implantadas com o apoio da secretaria de saúde estadual.

A descentralização, no estado do Tocantins, ainda é muito lenta e desafiadora. A partir da década de 90, com a forte aceitação dos municípios perante a descentralização da gestão de saúde básica com as Normas Operacionais Básicas (NOBs), houve talvez uma determinação do financiamento das políticas públicas mais do que por consentimento de compromisso. Conforme Tocantins (2015), o estado possui a maior cobertura de Atenção Básica do Brasil, considerando os números de internações de 34% no ano de 2013, com uma pequena cobertura de homogeneidade das vacinas de usuais, além de continuar endêmico para as doenças transmissíveis como dengue, leishmaniose visceral e hanseníase. No entanto, o Tocantins ainda tem uma série de defeitos na operacionalização dos serviços e continua a dependência histórica dos gestores municipais em relação ao Estado na média e alta complexidade hospitalar, pois ainda executa 85% desses procedimentos (TOCANTINS, 2015).

Pela NOB 96, no tratamento da descentralização no Tocantins, apenas oito municípios concordaram com a habilitação da Gestão Plena do Sistema Municipal; na Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS 01), somente a cidade de Palmas, capital do Estado, o último ente da federação que se habilitou a partir de 2004. Embora ainda não

existam “compromissos” firmados com CIS, em 2006, o Estado do Tocantins é o primeiro do país a concordar com a compensação no Pacto de Saúde. Na sequência, nos aos seguin-

tes, 84 dos 139 municípios, mais de 60%, já tinham atenção básica, mas pelo decreto n.º 7.508/11, apenas 03 municípios, conforme demonstrado na tabela 1.

**TABELA 1 - SITUAÇÃO GERAL DA MUNICIPALIZAÇÃO DE AÇÕES E DE SERVIÇOS DE SAÚDE NO TOCANTINS**

| MODALIDADE DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO (MUNICIPALIZAÇÃO) - TOTAL DE MUNICÍPIO |      |        |      |                            |  |
|---|------|--------|------|----------------------------|--|
| 1997 A 2005   |      |        |      | 2006 AOS DIAS ATUAIS       |  |
| NOB   |      | NOAS   |      | ADESÃO AO PACTO PELA SAÚDE | DESCENTRALIZAÇÃO PELO DECRETO 7.508/11 |
| GPSM  | GPAS | GPAB-A | GPSM |                            |  |
| 8   | 131  | 1      | 0    | 84                         | 3                                      |
| 139   |      | 1      |      | 84                         | 3                                      |

Nota. Fonte: Tocantins, 2015, p. 30.

Conforme tabela 1, os 139 municípios do Tocantins foram descentralizados nas ações de Atenção Básica, no período de 1997 a 2005; 8 municípios foram descentralizados na Média Complexidade pela NOB, são eles: Almas; Formoso do Araguaia; Gurupi; Itacajá; Nazaré; Palmas; Palmeirópolis e Paranã, passando a ser gestores das unidades, sendo que o município de Almas perdeu a habilitação, ficando o Estado com apenas 7 municípios. Por último, 87 municípios requereram a descentralização de serviços de saúde enquanto modalidade de gestão e gerência dos serviços seja pelo Pacto pela Saúde ou pelo decreto n.º 7.508/11, que envolvem a atenção básica nos serviços de média complexidade. relação à regionalização, o Tocantins possui oito regiões de saúde com adequações diversificadas de serviços correlacionados entre as regiões, nas quais são concentrados os municípios que possuem maior oferta de serviços de média e alta complexidade. Conforme Tocantins (2015, p. 31), destacam-se as oportunidades para a consolidação da regionalização no estado:

- 1) Muitos municípios com poucos habitantes – 113 municípios com menos de 10mil hab;
- 2) Grande extensão territorial e baixa densidade demográfica (4,98 hab. por Km<sup>2</sup>), dificultando o acesso e a viabilidade de economia de escala;
- 3) 92% de usuários diretos do SUS na atenção;
- 4) Alto custo para implantação e manutenção de ações e serviços de saúde e de recursos humanos (o Estado é o 2º da federação com 22% de Receita Própria em Saúde);
- 5) Poucas estruturas de unidades e serviços herdadas da União por

- 6) Ausência de pontos de atenção para a consolidação da Rede de Atenção a Saúde (RAS);
- 7) Fragilidade nos sistemas de apoio e logístico da RAS (TOCANTINS, 2015, p. 31).

A partir desses desafios, a descentralização e a regionalização no Tocantins, estão ligadas à consolidação da gestão na esfera do SUS, com a finalidade de garantir a implementação dos recursos inerentes à saúde. O desempenho dos gestores de saúde no Tocantins é distinto dos outros Estados, pois possui fortes características que executam os serviços de saúde de baixa e média complexidade hospitalar, quando confrontada com o que apregoa o artigo n.º 17, inciso IX, da Lei n.º 8.080/90, cuja atribuição é mencionar os estabelecimentos hospitalares de referência e gerenciar o sistema público de alta complexidade estadual.

Por consequência da restrição da oferta de serviços de saúde no Tocantins, há também uma baixa adesão dos municípios à descentralização e à integralidade da atenção à saúde, fixada principalmente pelo financiamento dos serviços potenciais pelo fato de que o Estado integra a Amazônia Legal e enfrenta grandes desafios que prejudicam os custos com a saúde hospitalar como, por exemplo, o difícil acesso às regiões de saúde que podem ter distância de mais de 200 km; outro ponto observado é a pequena densidade populacional e, também, o alto custo para interiorização e estabilidade desses profissionais especializados no local (TOCANTINS, 2015). Mesmo com a atual realidade observada, o estado do Tocantins contribui com os municípios ao se responsabilizar com a gestão dos serviços de

baixa complexidade hospitalar, que são prestados pelos municípios, bem como com o empréstimo de pessoal para suprir a atenção básica.

Segundo Tocantins (2015), em 2014, a Sesau-TO apresentava as seguintes ofertas de assistência hospitalar no Estado: a) Gestão de 62,77% dos leitos no Estado; b) Execução de 85% das internações no Estado; c) Execução de 59,58% de recursos próprios para pagamento de pessoal, deste percentual, 81,59%

são destinados ao atendimento especializado; d) Execução de 88,18% do total do orçamento na subfunção da assistência hospitalar; e) O Estado designa 61,10% dos seus recursos para a assistência hospitalar referente ao programa de ações da programação anual de saúde (TOCANTINS, 2015). Analisando essa realidade, a representação da gestão das unidades de serviços de saúde no Estado, antagônico ao que determina o Pacto Federativo e as responsabilidades das funções de gestão de saúde são as seguintes:

**QUADRO 1 - RESPONSABILIDADES E SERVIÇOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DE AÇÕES E SERVIÇOS NO ESTADO DO TOCANTINS**

| <b>O CENÁRIO PRECONIZADO</b>                                 |   |
|--|---|
| Esfera Federal<br>Gestor:<br>Ministério da Saúde             | Ministério da Saúde: formulador de políticas nacionais de saúde, planejamento, normalização, controle, regulação, avaliação e fiscalização do SUS em nível nacional, participação no co-financiamento das ações e serviços de saúde por meio da aplicação/distribuição de recursos públicos arrecadados e cooperação técnica.   |
| Esfera Estadual<br>Gestor:<br>Secretaria Estadual da Saúde   | Secretaria de Estado da Saúde: promotor de políticas, regulação, auditoria, avaliação e controle, vigilância em saúde, gerir atenção de alta complexidade, cooperação técnica, coordenador a rede de laboratório de saúde pública, hemocentro e participação no co-financiamento das ações e serviços.                          |
| Esfera Municipal<br>Gestor:<br>Secretaria Municipal de Saúde | Secretarias Municipais de Saúde: executor das ações de atenção básica, média complexidade e de vigilância em saúde.   |
| <b>O CENÁRIO OPERACIONALIZADO</b>                            |   |
| Esfera Federal<br>Gestor:<br>Ministério da Saúde             | Ministério da Saúde: vigilância de portos e aeroportos; saúde indígena; núcleo do ministério da saúde.  |
| Esfera Estadual<br>Gestor:<br>Secretaria Estadual da Saúde   | Secretaria de Estado da Saúde: hospitais de pequeno porte, regionais de média e alta complexidade; hemocentro – atenção hemoterápica e hematológica; centro de reabilitação de alta complexidade; escola de saúde no Tocantins; assistência farmacêutica; complexo regulador.   |
| Esfera Municipal<br>Gestor:<br>Secretaria Municipal de Saúde | Secretarias Municipais de Saúde: unidades básicas de saúde, pronto atendimento; núcleo de apoio a saúde familiar; centro de saúde, de atenção psicossocial, de especialidades odontológicas, de comitê de zoonoses; academias de saúde; vigilância em saúde; assistência farmacêutica; hospitais municipais e de pequeno porte. |

Nota. Fonte: Adaptado de Tocantins (2015).

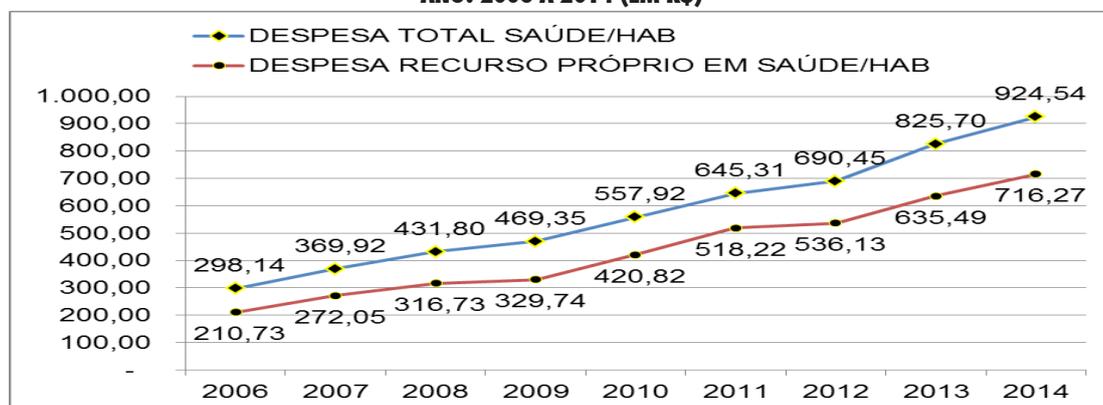
Sobre o efeito desse panorama, ocorre, atualmente, um estrangulamento no orçamento da Sesau-TO para sustentar a manutenção e a oferta de serviços de saúde hospitalar das unidades sob sua gestão. Se compararmos a aplicação de recursos entre a União e o Estado com a manutenção dessas unidades, entre 2006 a 2014, o valor médio do procedimento do SUS equivale a R\$208,92, dos quais, segundo Tocantins (2015, p. 34):

78% em média são financiados com Recursos Próprios do Tesouro Estadual; 22% com Recursos da União. Comparando-se no mesmo período, a execução total no nível da Média e Alta Complexidade, identificou-se que o Estado aplicou uma média de 363% em relação ao total aplicado pela União (TOCANTINS, 2015, p. 34).

Conforme o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS), entre 2006 a 2014, sob a comparativa de despesas totais e despesas de recursos próprios, percebe-se que a participação do Tocantins no

financiamento da saúde evoluiu desde 2006, considerando que 75% do total das despesas com saúde (anual) são recursos advindos do Tesouro Estadual, conforme figura 1.

**FIGURA 1. COMPARATIVO ENTRE DESPESA TOTAL E DESPESA RECURSO PRÓPRIO EM SAÚDE/HAB./ANO, TOCANTINS, ANO: 2006 A 2014 (EM R\$)**



Nota. Fonte: SIOPS – Tocantins (2015).

No ano de 2014, o Tocantins investiu 21,47% das receitas próprias em serviços públicos de saúde, sendo que desses, 61,10% foram destinados à média e à alta complexidade hospitalar do Estado. Sendo assim, o que se percebe é que seria inviável o aumento de novas despesas, mesmo porque não há novas fontes de receitas, o que provocaria uma irresponsabilidade fiscal. O Estado se propõe a cobrir todos os custos com a estrutura e implantação do CIS no Tocantins, ficando para os entes municipais a manutenção e o pagamento dos recursos com pessoal e especialidades. Abordarei esse tópico, na sequência, ao tratar da regionalização do Tocantins.

### Regionalização do Tocantins - Comissões Intergestores Regional

A partir da Portaria n.º 399 de 22 de fevereiro de 2006, fundamentou-se o Pacto pela Saúde, mantendo o fortalecimento das diretrizes de regionalização bem como a cooperação entre as três esferas governamentais, organizadas por meio do Plano Diretor de Regionalização (PDR) e executado pelas regiões de saúde. Dessa forma, os Colegiados de Gestão Regional (CGR) se estabelecem como gogestores regionais.

No Tocantins, a constituição dos CGR, teve início em 2007, realizaram-se oito oficinas regionalizadas, com a presença das secretárias municipais de saúde dos 139 muni-

cípios do Estado e outros órgãos Estaduais e Municipais. A pauta dessas oficinas enfatiza três produtos: 1) Definição das Regiões de Saúde a luz do Pacto e a conformidade de um novo desenho da Regionalização da Saúde do Estado com 15 Regiões de Saúde e 02 Macro Regiões Norte e Centro-Sul, em substituição ao antigo desenho NOAS de 20 Sede de Módulo, 06 micro regiões e 02 Macro Regionais uma Macro Norte e outra Centro-Sul; 2) Criação de 15 Colegiados de Gestão Regionais CGR's; 3) Elaboração dos Planos Regionais de Saúde e Planos Diretor de Investimento (TOCANTINS, 2015).

A 1ª Reunião de CGR no Estado do Tocantins ocorreu no município de Pedro Afonso, no dia 31/08/2007, e teve como pauta prioritária a organização do Plano Regional de Saúde e do Plano Operativo da antiga região de Pedro Afonso, atual Região de Saúde Cultura do Cerrado; esse feito foi considerado um marco histórico para o Tocantins (TOCANTINS 2013). No final do ano de 2007, entre os meses de outubro a dezembro, ocorreram todas as reuniões em todos os CGR, com exceção do município de Porto Nacional; foram implantadas as Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite por meio da portaria n.º 3.264 de 27 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007a).

Em 2008, foi implantada a Gerência Técnica de Regionalização (GTR), cujo obje-

tivo era efetuar o acompanhamento do processo de implementação e articulação dos CGR com o apoio do Conselho de Secretarias Municipais de Saúde do Estado do Tocantins (COSEMS – TO). Com a regulamentação da portaria n.º 2.691 de 19 de outubro de 2007 (BRASIL, 2007b), que estabelece as condições de transferência de recursos financeiros federais ao incentivo para apoiar as ações de Regionalização no SUS, o Estado do Tocantins, em 2008, passa a receber incentivo de R\$20.000,00 por CGR com o objetivo de custeamento das ações desenvolvida para a saúde no Estado (TOCANTINS 2013).

Com esse apoio financeiro, houve um aumento significativo nas reuniões ordinárias dos CGR, intensificando o processo de adesão ao Pacto pela Saúde. O processo de intensa atividade vem fortalecer e qualificar ainda mais as decisões compactuadas, viabilizando a participação do COSEMS nos assuntos inerentes ao fortalecimento da regionalização.

A responsabilidade do processo de articulação do funcionamento dos atuais Conselhos de Intergestores Regionais do Tocantins (CIR-TO) é da coordenação de regionalização da Sesau-TO. Assim, os CGR e os CIR são compostos por todos os secretários municipais de saúde de cada região. As decisões são aprovadas em reuniões por consenso da Comissão Intergestora Bipartite do Estado do Tocantins (CIB-TO). A portaria n.º 206 de 01 de junho de 2009 constitui representantes da COSEMS denominados como apoiadores estaduais. Por meio da portaria 224 de 23 de março de 2012 (TOCANTINS, 2012b), ficou estabelecida a participação da Sesau nas CIR a partir de então com a presença de todos os diretores gerais e diretores de hospitais de referência do Estado, sendo assim, pactuava-se um novo corpo diretivo para as discussões inerentes à representação estaduais de cada região. As reuniões e discussões nas CIR aconteciam em conjunto com a CIB-TO, a cada dois meses, em diferentes municípios.

Essa rotatividade consensual entre gestores municipais e estaduais, que ocorre desde 2007, tem a finalidade de fortalecer as bases municipais no sentido de promover a integração dos gestores nas reuniões. Isso faz que os gestores públicos e secretários de saúde se sintam honrados em ter o seu município como palco de discussões em prol da saúde da população, é forma de revigorar o seu status pe-

rante a sociedade. O artigo 1º da Resolução n.º 161 de 29 de agosto de 2012 (TOCANTINS, 2012a) aprova a confirmação das oito unidades de saúde compostas pelos seus respectivos municípios, contidas no Plano Diretor de Regionalização do Tocantins. Ainda conforme parágrafo único do referido artigo:

I. Atenção Primária: 80% de cobertura Estratégia Saúde da Família (ESF) E SUFICIÊNCIA DA Atenção Básica na região; II. Urgência e Emergência: 01 Pronto Socorro funcionando 24 h todos os dias da semana com cirurgião geral e atendimento obstétrico de risco habitual (cesárea) na região; III. Atenção Psicossocial: possuir pelo menos um Centro de Atenção Psicossocial na região; IV. Atenção Ambulatorial Especializada e Hospitalar: atendimento ambulatorial em clínica médica e cirurgia geral e hospitalar nas clínicas médicas, cirúrgicas e obstétricas; V. Vigilância em Saúde: equipe de vigilância constituída legalmente no município.

Na sequência, descrevo o que defino como principal substituto da não implantação do CIS no Estado do Tocantins que são as unidades de saúde do estado e suas principais demandas, elencadas a seguir: Região de Saúde de Augustinópolis; Região de Saúde de Araguaina; Região de Saúde de Guaraí; Região de Saúde de Paraíso; Região de Saúde de Palmas; Região de Saúde de Porto Nacional; Região de Saúde de Gurupi; Região de Saúde de Dianópolis. Em relação às oito unidades de saúde do Tocantins, elenco a partir das discussões e dos questionamentos de gestores de saúde, as dificuldades inferidas nas reuniões dos CGR e CIR, na confecção e na operacionalização dos instrumentos de gestão que tiveram algumas propostas de soluções discriminadas a seguir:

Oficinas para construção do Relatório Anual de Gestão e para elaboração do Plano Municipal de Saúde; Fórum para gestores municipais sobre Criação e operacionalização contábil e legal do Fundo Municipal de Saúde com o CNPJ próprio com presença de técnico do MS; Articulação da GT do CGR/CIR com a área técnica para garantia de atendimento no Almoarifado Central, no período matutino. A solicitação veio

do CGR Bico do Papagaio, que devido à distancia dos municípios da região para a capital, se diziam prejudicados com o fato do Almoarifado só atendê-los no período vespertino, dificultando o retorno deles aos municípios de origem; Discussão sobre Educação Profissional e Divulgação das atividades da ETSUS; Esclarecimento ao CGR/CIR Porto Nacional sobre o Fluxo de encaminhamento de pacientes para fazer Hemodiálise e Implantação da Central de Regulação de Consultas e Exames na SEMUS/PN em Porto Nacional); Esclarecimentos da Diretoria de Atenção primária - DAP sobre os critérios de implantação do CEO – Centro Especializado Odontológico na Região ao CGR Cultura do cerrado; Mudança do município de Itacajá, que deixou de pertencer à região de saúde Lobo Guará e passou a fazer parte da região Araguaia-Tocantins; Esclarecimentos da Diretoria Jurídica sobre Consórcios Intermunicipais de saúde; Cooperação técnica da SESAU para realização da 1ª. Conferência Regional de Saúde Mental em Pedro Afonso; Esclarecimentos quanto ao atendimento do Complexo Regulador de Araguaína aos gestores; Participação dos Diretores dos Hospitais Regionais nas reuniões do CGR/CIR para dialogar com os gestores sobre encaminhamentos de pacientes e atendimentos emergenciais; Apresentação pelo Diretor do HRG no CGR Centro Sul na reunião do Colegiado e, posteriormente, encaminhou à GT de Regionalização um Relatório do 1º. trimestre de 2010 sobre seus atendimentos, demandas e necessidade. A GT de Regionalização encaminhou o Relatório à SAPS que enviou Memorando resposta sobre as providências já em andamento para atender as Demandas Urgentes do Hospital Regional de Gurupi; Esclarecimentos sobre a necessidade da elaboração da Programação Anual das Ações de Vigilância Sanitária dos municípios, pactuarão e aprovação no CMS e CIB deste instrumento de planejamento das ações (TOCANTINS, 2013, p.105).

A Sesau, juntamente com os gestores de saúde municipais, tem tido progresso no que

diz respeito à participação e à compreensão das reuniões elaboradas pelos CGR e CIR. Essa participação vai além de mero ouvinte, os participantes das reuniões são considerados atores fundamentais que são nomeados para procederem em nome do Estado. As CIR que se destacam são as de Cantão, Porto Nacional, Médio Norte, Centro Sul e Médio Araguaia.

O resultado desse esforço em conjunto bipartite tem, a cada dia, fortalecido o nível de discussões voltadas para solicitações e para cobranças dos gestores municipais para o estado, desviando a real finalidade dos CGR/CIR como espaço permanente de cogestão e de decisão, mediante a identificação e a definição de prioridades e de soluções para a organização da rede regionalizada de ações e de serviços de saúde, uma vez que é responsabilidade do CGR/CIR planejar e cuidar da saúde regional, por meio de um processo solidário e cooperativo de gestão. Os avanços dos CGR e CIR do Tocantins estão, em um curto período, relacionados aos gestores municipais e aos representantes estaduais que têm despertado para força do Colegiado/Comissões e têm contribuído expressivamente para o fortalecimento das regiões de saúde, encaminhando demandas em busca de solução por parte da Sesau-TO, discutindo os problemas regionais e encontrando soluções entre si, sugerindo e encaminhando pontos de pauta (TOCANTINS, 2013). Destaca-se como avanço o fortalecimento interativo entre os gestores de saúde sobre a política pública.

Além disso, segundo Tocantins (2013, p. 107), “a intensificação dos debates e enfrentamento de uma agenda permanente de trabalho, a perseverança no alcance de alternativas de solução para a necessidade de ampliação de acesso e discussão de novas alternativas de solução regionalizada, a intensificação do debate locorregional entre estado e municípios”.

## **Barreiras e Desafios dos CGR e CIR no Tocantins**

O problema da atual Coordenação de Regionalização é a articulação das demandas das áreas técnicas com a finalidade de resolver os questionamentos e pedidos dos CGR, já que as dúvidas direcionadas para a área técnica não são a contento referido CGR.

Percebe-se que é necessária uma revisão do fluxo existente entre os CGR e os demais órgãos municipais e estaduais (Sesau, COSEMS, dentro outros) na tentativa de resolver os entraves que são apontados:

Necessidade de melhoria do acesso e da qualidade do atendimento Hospitalar de Referência Estadual e Municipal; Limitação do acesso pela inexistência de algumas especialidades médicas na Rede Hospitalar; Reformulação e Operacionalização da Programação Pactuada Integrada da Assistência; Necessidade de considerar atendimento de ginecologia, obstetrícia e pediatria como especialidade pela realidade local do Tocantins e a dificuldade de acesso dos municípios de pequeno porte a estes serviços; Meta Física insuficiente para atendimento da demanda dos serviços especializado; Necessidade de melhoria dos valores da tabela SUS de procedimentos da MAC e do CEO; Demanda reprimida e entraves no agendamento de cirurgias eletivas e encaminhamento de paciente para tratamento fora do domicílio; Ampliação do Repasse de Recursos para os Hospital de Pequeno Porte; Ampliar a descentralização de ações e serviços de média complexidade com responsabilização coletiva municipal, da região e estadual; Implantação da “Cultura da Solidariedade entre municípios” e mudança do paradigma da “paternização estadual” das ações de

baixa/média e média complexidade; Apropriação pelos Gestores Municipais da Gestão dos Fundos Municipais de Saúde (TOCANTINS, 2013, p. 109).

Quanto ao desdobramento das CIR no Tocantins, ao progresso da gestão do SUS e às discussões de implementação da governança regional, o estado do Tocantins tem feito alguns debates com os gestores municipais, desde 2011, diante desse momento de mudança das incumbências das atuais comissões. Entende-se que esses debates sejam necessários para a evolução da qualidade inerente às faltas das ações e serviços que tem relevância regional. Para a implementação da CIS no Estado do Tocantins, a Sesau, por meio do Projeto de Implantação dos Ambulatórios de Especialidades Médicas no Estado do Tocantins (AME-TO), tem a intenção de viabilizar a oferta e a organização de serviços de atendimento aos problemas de saúde da sociedade com a prática clínica que exija a disponibilidade de profissionais especializados, bem como o uso de soluções tecnológicas que beneficiem os 139 municípios do Estado. Ainda nesta perspectiva de projetar e de implementar o CIS no Tocantins, a CESAU tem como objetivo construir oito ambulatórios médicos de especialidades nas oito regiões de saúde do Estado, equipar cada um desses ambulatórios, adquirir veículos para o transporte sanitário da população (TOCANTINS, 2013). Destaco, na sequência, a previsão dos ambulatórios médicos de Especialidades, serviços, tipo de construção e recursos financeiros para cada unidade beneficiária:

**TABELA 2 - PREVISÃO FINANCEIRA**

| ORDEM | UNIDADE BENEFICIÁRIA | ÁREA FÍSICA (M²) | QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS | POPULAÇÃO (IBGE 2010) | MENOR DISTÂNCIA DA SEDE (KM) | MAIOR DISTÂNCIA DA SEDE (KM) | DISTÂNCIA MÉDIA DA SEDE (KM) |
|-------|----------------------|------------------|--------------------------|-----------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 1     | Augustinópolis       | 3.808,46         | 24                       | 191.094               | 15,9                         | 158                          | 79,13                        |
| 2     | Guaraí               | 3.808,46         | 23                       | 146.205               | 50,6                         | 210                          | 108,2                        |
| 3     | Paraíso              | 3.808,46         | 16                       | 115.685               | 23                           | 248                          | 87,33                        |
| 4     | Porto Nacional       | 3.808,46         | 12                       | 102.313               | 41                           | 180                          | 90,31                        |
| 5     | Dianópolis           | 3.808,46         | 15                       | 92.376                | 29,8                         | 213                          | 111,45                       |
| 6     | Araguaína            | 3.808,46         | 17                       | 262.650               | 35,7                         | 297                          | 94,98                        |
| 7     | Palmas               | 3.808,46         | 14                       | 301.576               | 55                           | 335,9                        | 144,26                       |
| 8     | Gurupí               | 3.808,46         | 18                       | 171.546               | 21,3                         | 268                          | 110,11                       |
|       | Total                | 30.467,68        | 139                      | 1.383.445             | -                            | -                            | -                            |

Nota. Fonte: Adaptado de Tocantins (2013)



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, abordei, por meio de análise documental, o processo de implantação dos CIS no Estado do Tocantins. Para tanto, a pesquisa abordou tópicos sobre a Reforma do Estado nos anos 90, sobre a extensão social do Estado do Bem-Estar (*Welfare State*), sobre a manifestação social com a abrangência do assistencialismo, procurando estabelecer padrões mínimos de apoio às ações e aos serviços de saúde. A partir das análises sobre a descentralização, vinculada ao tema de regionalização no Tocantins, no que diz respeito ao cuidado com a saúde, essas modificações identificam a convergência de melhorias até na esfera internacional, o que se pode dizer é que os processos de descentralização, regionalização e municipalização das ações e dos serviços de saúde fazem que os entes da federação estejam entre si conectados para almejar os anseios da população em relação à saúde.

A pesquisa evidenciou que os CIS, no Brasil, têm fundamental compromisso com a regionalização das demandas das ações e dos serviços de saúde pública. Normalmente, os CIS trabalham em conjunto com os governos federal e estadual que disponibilizam recursos financeiros, estruturais, manutenção dos custos com especialistas. De acordo com a análise, os CIS tem o compromisso com a gestão estadual de manter os recursos financeiros enfatizando o interesse do gestor estadual com o amparo à sustentabilidade dos CIS. No Estado do Tocantins, embora não tenha CIS constituído legalmente, há a Secretaria de Saúde do Estado que não desampara as oito regiões de saúde destacadas neste trabalho.

Os consórcios dependem de motivação e de dinamismo da política municipalizada, pois não basta que a gestão Estadual, por meio das Secretarias de Saúde de Estado, responsabilize-se por todo o aparato financeiro, estrutura e equipamentos permanentes e transporte sanitário, se os municípios não tiverem condições de manter as unidades de saúde e recursos financeiros para o pagamento de especialistas. Sendo assim, o fundamento de colaboração por parte do Estado sempre terá a responsabilidade de exceder a concorrência por recursos em outro âmbito do governo, que são as especialidades de alta complexidade bem como medicamentos designados às pequenas regiões.

O objetivo deste trabalho foi analisar, por meio de pesquisa documental, o processo de implantação dos CIS no estado do Tocantins a partir da Reforma do Estado nos anos 90. Dessa forma, verifiquei que a Sesau-TO, mantém um estreito relacionamento com a regionalização e apresenta como objetivos, desde 2013: a construção de oito ambulatórios nas oito regiões de saúde, que contemplam os 139 municípios do Tocantins, além da construção de uma área física de 3.808,46 m<sup>2</sup>, com investimento total de R\$52.800.000,00; a disponibilização para as referidas regiões de saúde de equipamentos e de Materiais Permanentes, que totalizaram um valor de R\$16.636.902,00; a aquisição de veículos para o transporte sanitário, perfazendo o valor total de R\$16.750.000,00. Logo, os valores atualizados dos investimentos, destinados as oito regiões do Estado do Tocantins, tiveram o valor equivalente a R\$86.287.702,00.

A hipótese da não implantação dos CIS no Tocantins talvez tem decorrência da ausência de ações e de serviços, pois os gestores municipais não obtêm recursos financeiros para a manutenção e para serviços especializados. Caso os gestores assumem os serviços pode ocorrer um déficit no orçamento financeiro dos CIS, recordando que alguns dos 139 municípios não possuem capacidade financeira e nem estrutural para manter serviços especializados dentro da sua região de saúde, que poderia ser convertida em CIS para o Estado do Tocantins.

Na análise dos recursos financeiros, constatados por meio da Sesau-TO, não há inferência de repasses financeiros no que diz respeito à manutenção dos serviços e nem para o pagamento do corpo especialista que deverá compor a região de saúde. Dessa forma, a hipótese da não implantação do CIS no Estado do Tocantins, apesar de vantajosa politicamente para os gestores municipais, pois é a junção de serviços de saúde com o objetivo de atender à comunidade, não se concretiza talvez em função do déficit no orçamento financeiro para a manutenção dos serviços e para o pagamento das especialidades, já que esses recursos deveriam ser aportes municipais divididos entre os municípios que tivessem a intenção de formar o CIS.

## REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L., Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. 1 ed. p. 1-19. Recuperado de: [http://www.igepp.com.br/uploads/ebook/igepp\\_abrucio\\_f\\_e\\_franzeze\\_c\\_federalismo\\_e\\_politicas\\_publicas\\_no\\_brasil.pdf](http://www.igepp.com.br/uploads/ebook/igepp_abrucio_f_e_franzeze_c_federalismo_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf). Acesso em: 20 nov. 2015.

Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, n. 10, pp. 1-50. Recuperado de: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/556/O%20impacto%20do%20modelo%20gerencial%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 nov. 2015.

Brasil. (2011). *Decreto federal n.º 7.508 de 28 de junho de 2011*. Recuperado de: [http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/ef034f00489ab23ba9bebbe2d0c98834/Decreto\\_7.50\\_de\\_28\\_de\\_junho\\_de\\_2011.pdf?MOD=AJPERES](http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/ef034f00489ab23ba9bebbe2d0c98834/Decreto_7.50_de_28_de_junho_de_2011.pdf?MOD=AJPERES). Acesso em: 10 dez. 2015.

Brasil. Ministério da Saúde (2007a). *Portaria n.º 3.264 de 27 de dezembro de 2007*. Recuperado de: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399\\_22\\_02\\_2006.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399_22_02_2006.html). Acesso em: 10 dez. 2015.

Brasil. Ministério da Saúde (2007b). *Portaria n.º 2.691 de 19 de outubro de 2007*. Recuperado de: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399\\_22\\_02\\_2006.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399_22_02_2006.html). Acesso em: 10 dez. 2015.

Brasil. Ministério da Saúde (2006). *Portaria n.º 399 de 22 de fevereiro de 2006*. Recuperado de: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399\\_22\\_02\\_2006.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399_22_02_2006.html). Acesso em: 10 dez. 2015.

Brasil. Casa Civil (1990). *Lei n.º 8.080 de 19 de setembro de 1990*. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm). Acesso em: 10 dez. 2015.

Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília-DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

Bresser-Pereira, L. C (2010). *Autonomia da administração pública em relação à administração de empresas*. Intervenção feita na Audiência Pública sobre as Diretrizes Curriculares para Curso de Graduação em Administração Pública e Políticas Públicas, realizada no Conselho Nacional de Educação do Ministério da Educação, Brasília, 5 de abril, 2010. Recuperado de: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.20.Defesa\\_autonomia\\_administra%C3%A7%C3%A3o\\_p%C3%BAblica.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.20.Defesa_autonomia_administra%C3%A7%C3%A3o_p%C3%BAblica.pdf). Acesso em: 25 out. 2015.

Bresser-Pereira, L. C., GRAU, N. C. (1999). Entre o estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; GRAU, N. C. (orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 15-48.

Bresser-Pereira, L. C (1998). Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 45, pp. 49-95. Recuperado de: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A\\_reforma\\_do\\_Estado\\_dos\\_anos\\_90.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf). Acesso em: 25 set. 2015.

Bresser-Pereira, L. C. (1991). Populism and economic policy in Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 33 (n. 2), pp. 3-21. Recuperado de: [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/7584\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/7584_Cached.pdf). Acesso em: 25 set. 2015.

Ferrarezi, E. (1997). Estado e Setor público não estatal: perspectiva para gestão de novas políticas sociais. *Texto apresentado no II Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Venezuela, 15-18 de outubro de 1997.

Neves, L. A., Ribeiro, J. M. (2006). Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 22 (n. 10), pp. 2207-2217. Recuperado de: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/is\\_digital/is\\_0306/pdfs/IS26%283%29063.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/is_digital/is_0306/pdfs/IS26%283%29063.pdf). Acesso em: 25 set. 2015.

OATES, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, vol. 37 (n. 3), pp. 1120-1149. Recuperado de: <http://econweb.umd.edu/~oates/research/fiscalfederalism.pdf>. Acesso em: 25 set. 2015.

Ribeiro, J. M., Costa, N. R. (2000). Regionalização da assistência à saúde no Brasil: os consórcios Municipais no Sistema Único de Saúde (SUS). *Planejamento e políticas públicas*, n. 22, p. 174-220. Recuperado de: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/84>. Acesso em: 25 set. 2015.

Rocha, C. V., Faria, C. A. P. (2004). Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. *Cadernos Metrópole*, n. 11, pp. 73-105. Recuperado de: <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8815>. Acesso em: 25 set. 2015.

Teixeira, L. S. (2007). *Ensaio sobre consórcios intermunicipais de saúde : financiamento, comportamento estratégico, incentivos e economia política*. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007. Recuperado de: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/ensaios-sobre-consorcios-intermunicipais-de-saude-financiamento-comportamento-estrategico-incentivos-e-economia-politica>. Acesso em: 25 out. 2015.

Tocantins (2015). Secretaria da Saúde. *Descentralização da saúde no estado do tocantins: um recorte histórico*. Secretaria de Estado da Saúde, Superintendência de Planejamento do SUS. Palmas-TO: Secretaria de Estado da Saúde.

Tocantins (2013). Secretaria da Saúde. *Regionalização Solidária e Cooperativa Comissões Intergestores Regional do Tocantins: uma construção histórica*. Secretaria de Estado da Saúde. Diretoria Geral de Gestão e Acompanhamento Estratégico. Palmas-TO: Secretaria de Estado da Saúde.

Tocantins (2012a). Secretaria de Estado da Saúde. *Resolução n.º 161 de 29 de agosto de 2012*. Recuperado de: <http://central3.to.gov.br/arquivo/244723/>. Acesso em: 10 dez. 2015.

Tocantins (2012b). Secretaria de Estado da Saúde. *Portaria n.º 224 de 23 de março de 2012*. Recuperado de: [diariooficial.to.gov.br/sistema/diario/1955/download](http://diariooficial.to.gov.br/sistema/diario/1955/download). Acesso em: 10 dez. 2015.

Tocantins (2009). Secretaria de Estado da Saúde. *Portaria n.º 206 de 01 de junho de 2009*.

# Uma Política Transversal que Transcende os Números na sua Avaliação – Um Por Todos, Todos Por Um! Pela Ética e Cidadania!<sup>1</sup>

*A transverse policy transcends numbers in evaluation of its results - One for all, all for one! For Ethics and Citizenship*

*Edward Lucio Vieira Borba*

*Resumo:* O presente artigo tem o objetivo de demonstrar o valor da avaliação qualitativa de políticas públicas de natureza transversal. Essas políticas transversais envolvem múltiplos atores e arranjos institucionais e demandam um olhar mais detido na sua trajetória para não frustrar boas políticas. Como estudo de caso apresentamos o programa “Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania”, da Controladoria-Geral da União – CGU, que traz o tema da prevenção da corrupção para os bancos escolares em complexa trajetória que somente os números de resultados não seriam suficientes para determinar a continuidade da política pública.

*Palavras-chave:* Políticas públicas. Políticas transversais, avaliação qualitativa, arranjos institucionais. Prevenção de corrupção, educação de cidadão.

*Abstract:* The aim of this paper is to demonstrate the value of the qualitative evaluation of transversal public policies, which involve multiple actors and institutional arrangements and demand a more focused look in their pathways in order not to frustrate good policies. As a case of study, we present the program “One for All, All for One! For Ethics and Citizenship”, of the Office of the Comptroller General (CGU), which brings the topic of preventing corruption to school banks in a complex articulation that a large-N analysis would not manage to properly assess.

*Keywords:* Public policy. Transversal policies, qualitative evaluation, institutional arrangements. Corruption prevention, citizen education.

**Edward Lucio Vieira Borba** - Bacharel em Ciências da Computação pela Universidade de Brasília - UnB, Trace Anti-Bribery Specialist Accredited, Pós graduado em Gerência Estratégia de Serviços na ESPM e em Controladoria de Gestão de TI na Faculdade OMNI, mestrando em Governança e desenvolvimento da ENAP. Empresário de TI por 13 anos no Distrito Federal, 18 anos no serviço público, com passagem profissional no segmento de TI, Controle nos órgãos TCU, STF e, desde 2008, na CGU, onde vem atuando como Auditor Federal de Finanças e Controle (AFFC). Na Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), ocupou os cargos de assessor do Secretário da STPC e Coordenador-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social. Atualmente é Diretor de Cooperação Técnica do Ministério da Cidadania.

As políticas transversais têm vocação natural para o florescimento de arranjos institucionais e interpessoais de desenho e sustentação, nos quais grupos de atores mais conectados com seus objetivos cooperam com maior sinergia em determinado momento favorável.”

1. Artigo recebido em 08/01/2019 e aprovado em 08/05/2019.

## Introdução

O objetivo do artigo é discutir a relevância da avaliação qualitativa de políticas públicas como mecanismo de resiliência na viabilização de políticas transversais que buscam a prevenção da corrupção pela via da educação.

Optou-se pelo estudo de política de educação cidadã (ou educação para cidadania), especialmente no que tange à formação da cultura anticorrupção na idade do ensino fundamental. A discussão de ética e cidadania no ambiente escolar é um desafio para se atuar na raiz do problema da corrupção e há poucos trabalhos que se ocupam da avaliação desse esforço.

Avaliar a política de educação cidadã não é tarefa trivial, pois esta política tem em sua gênese vários atores necessários à consecução dos seus objetivos, sem que haja, necessariamente, uma preponderância de um deles na garantia de sucesso da política.

## Metodologia

O presente ensaio consiste em um estudo de caso baseado em evidências documentais e entrevistas informais com a equipe da Controladoria-Geral da União (CGU) responsável pelo programa “Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania”.

Adotou-se o conceito de intersetorialidade ou transversalidade de políticas públicas de forma abrangente, como tratado por Marcondes, Sandim e Diniz (2018) e consiste na articulação entre atores diversos para consecução das políticas. Essa transversalidade nas ações governamentais é representada tanto na articulação intragovernamental, como naquela que permeia o Estado e Sociedade Civil, tendo como condão de ligação uma política pública ou projeto que alcança esses atores ou deles depende para ser viabilizada.

Existem diversos arranjos possíveis nessas articulações, desde os mais formais e hierárquicos (verticais), até a construção de redes espontâneas por afinidade de entidades (horizontais) que permitem essa atuação conjunta em prol de um mesmo objetivo.

## Políticas transversais não são para amadores

Há práticas de avaliação de políticas públicas que reduzem a realidade dessa avaliação ao “antes e depois” apenas, numa crença na linearidade de capacidades e objetivos traçados e consequências alcançadas, dedicando-se a estudar exclusivamente os resultados obtidos perante os objetivos originais, dando preferência a métodos quantitativos e técnicas estatísticas para fortalecimento dessa convicção.

Políticas transversais não nos permitem limitar sua avaliação a esse olhar binomial de objetivos e resultados, dada a sua complexidade de articulação (SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010). Esta opção de avaliação se baseia exclusivamente no observar o que se atingiu ao fim e ao cabo de um ciclo da política em estudo, muitas vezes sem realizar o devido controle de variáveis intervenientes. Essa abordagem não conseguiria explicar, as diversas interações e arranjos institucionais, as arenas de disputa, as etapas sequencias de processos e os cenários e conjunturas envolvidos e que determinaram o desenrolar daquela política de forma efetiva ou frustrante.

É importante reconhecer que existem atores que são protagonistas e indutores de uma política pública, pois alguém tem que dar o primeiro passo, mas que esses atores inaugurais oscilem no tempo, como numa corrida de revezamento “passando o bastão” desse protagonismo, quando essa for a condição necessária para que a política possa avançar na agenda governamental e social e isso nem sempre ocorre de forma cooperada ou orquestrada, pode ocorrer até por usurpação da visão da política por algum ator mais empoderado.

Naturalmente, o indutor da vez da política transversal dá o ritmo possível e coordena as articulações, mas no desenrolar de cada passo do seu desenvolvimento, essa preponderância pode oscilar para outros atores, pois os interesses e poderes de influência se reequilibram no curso da política.

Há momentos em que a política pode ficar órfã, sem indutor momentâneo e, com isso, retroceder passos preciosos na fila da agenda ou mesmo perecer.

*Uma política transversal que transcende os números na sua avaliação - Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania*

Há conjunturas que retiram o foco dos naturais líderes da condução de uma política, por mais relevante que ela seja para um governo.

As políticas transversais têm vocação natural para o florescimento de arranjos institucionais e interpessoais de desenho e sustentação, nos quais grupos de atores mais conectados com seus objetivos cooperam com maior sinergia em determinado momento favorável.

Conforme enunciam Bovens e Kuipers (2006, p.12):

*Governar é cada vez menos uma questão de comandar por meio de estruturas hierárquicas de autoridade e cada vez mais uma questão de negociar através de uma série descentralizada de alianças oscilantes (tradução livre).*

Por sua vez, a depender da controvérsia dos agentes e instituições ou da disputa de poderes, recursos ou protagonismo, surgem os desertores, os novos entrantes, ou mesmo arranjos de contraposição que prejudicam o desenrolar da política pública na disputa pela atenção dos governantes.

Perceber essa dependência do contexto, nesse cenário de construções coletivas de políticas transversais, permite reconhecer que não há ator único que tenha o condão de desenvolver isoladamente a política, por mais relevante que ele seja, pois raramente é possível obrigar os demais atores necessários por não haver hierarquia em redes e arranjos nessa transversalidade.

É necessário que as partes envolvidas estejam disponíveis e interessadas no momento oportuno e coletivo, quase que numa “conjuntura astral” para que essas políticas avancem.

Como toda a política, a despeito do conjunto de atores que a conduz, é imprescindível que haja patrocinadores com peso suficiente para impulsioná-la para dentro da agenda governamental<sup>2</sup> ou um fato social que dê essa emergência para que seja cogitada sua escalção para implementação.

Outra característica diferenciada da política transversal é que, mesmo conquistando

agenda governamental, as micro agendas nos parceiros também precisam ser conquistadas para garantir a atenção necessária de cada um dos envolvidos no seu desenvolvimento.

Após essa conquista de múltiplas agendas, a fase de implementação também herda a mesma complexidade, pois ela necessita de uma articulação de alinhamento desse conjunto de vontades com a disponibilidade de recursos, o que a qualquer momento pode ser fragilizado por algum descompasso que exista em um dos elos da composição de implementação, especialmente se é uma política desafiante em logística ou de altos custos.

## Para além dos números

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.203), os desfechos de uma política pública podem variar: de uma política bem-sucedida, quando se mantém a trajetória de condução; uma política com algumas deficiências, para as quais se propõe um ajuste fino de rumos; ou à política mal sucedida, que pode levar à sua descontinuidade ou completa reformulação.

A depender da abordagem de avaliação, pode-se precipitar a descontinuidade de uma política ou promover mudanças radicais mesmo antes que essa política tenha mostrado sua real condição de superar as dificuldades de trajetória.

O momento da avaliação influi significativamente nessa percepção de resultado. No governo federal, o ciclo orçamentário e de controle interno e externo da política usualmente demanda uma avaliação anual das políticas federais, mesmo que essas sejam de natureza continuada.

Nos relatórios de gestão de cada órgão ou entidade é feito um juízo de como a política desempenhou no exercício, traduzida nos indicadores alcançados, visando fortalecer a relevância da política e a demanda por recursos orçamentários para o novo exercício e garantir sua continuidade ou até para justificar sua descontinuidade ou motivar a alteração da política.

2. Agenda governamental ou agenda-setting – diz respeito a todos os temas para os quais o governo direciona a sua atenção durante um período. Desse modo, a agenda governamental envolve decisões sobre quais políticas públicas devem ser formuladas e quais devem ser deixadas de lado. Kingdon (2001).

Muitas vezes é nesse momento que os números são “torturados” para que digam o que se espera deles. Os números importam muito numa avaliação fria e pragmática de uma política. Espera-se evidências que ela esteja alcançando seus objetivos. Minayo (2013, p.84) traz a conceituação de indicadores como:

*Parâmetros quantificados ou qualitativos que servem para detalhar se os objetivos de uma proposta estão sendo bem conduzidos (avaliação de processo) ou foram alcançados (avaliação de resultados). Como uma espécie de sinalizadores da realidade, a maioria dos indicadores dá ênfase ao sentido de medida e balizamento de processos de construção da realidade ou de elaboração de investigações avaliativas.*

Como o que se espera é uma sinalização, um incentivo ou mesmo um alerta de ajuste de rumos, é preciso fazer escolhas de quais sinais serão observados, sejam eles por instrumentos quantitativos ou qualitativos. Para balizar essa escolha Minayo (2013, p.85) sugere que são considerados diversos fatores de influência na composição de indicadores qualitativos e quantitativos, tais como: concepções, interesses e enfoques das organizações e atores envolvidos; o contexto; o modo de gestão; os recursos de mensuração disponíveis.

Numa perspectiva qualitativa, espera-se, para além dos números, que os elementos que determinem a continuidade de uma política pública ou que frustrem sua trajetória passem por uma narrativa mais elaborada de quem vivenciou o seu processo, a sua coordenação e articulação, e dos agentes que vivenciaram sua execução em campo (*street level bureaucracy*), bem como dos beneficiários ou excluídos da política.

É preciso organizar de forma coerente essas percepções para que uma avaliação cumpra sua função de apoiar a tomada de decisões. Cabe ao avaliador ir além dos resultados alcançados, para também considerar quem os alcançou e em que condições foi possível alcançá-lo, permitindo, assim, o aprendizado aplicável a novas políticas semelhantes.

## Onde entram os três mosqueteiros? – Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania

O tema que trazemos de avaliação da política é o da educação cidadã, disseminada atualmente por diversos atores no governo federal, em diferentes perspectivas e que disputam o espaço das cadeiras escolares brasileiras com tantos outros temas transversais.

A expressão “Educação para a Cidadania” ou “educação cidadã” é multifacetada. Diversos aspectos da educação tratam da cidadania, portanto é um conteúdo aplicável em diversas disciplinas escolares e que tem incentivos de diversos setores, inclusive do setor público.

Alguns atores do governo, como o Ministério da Fazenda, trazem a mensagem da educação fiscal para as escolas em seu Programa Nacional da Educação Fiscal - PNEF. Por sua vez, o segmento financeiro, incluindo o Banco Central, enfatizam a educação financeira. Já o setor orçamentário e o Congresso abordam a educação ou alfabetização orçamentária em que podemos citar os quadrinhos da personagem Sofinha, produzido pela Secretaria do Orçamento Federal; o Portal Leãozinho da Receita Federal do Brasil – RFB e o Orçamento Fácil, iniciativa do Senado Federal.<sup>3</sup>

Estudo recente (MASUD, PFEIL; GONZALEZ BRISENO, 2017) relata a experiência do Banco Mundial de reunir iniciativas globais que fazem um apanhado das estratégias de educação cidadã com ênfase em alfabetização, a fim de compartilhar experiências transformadoras nesse tema, incluindo as diversas abordagens brasileiras citadas. Vale dizer que existem outras vertentes educacionais de cidadania, que tratam, por exemplo, de educação sob a ótica do meio ambiente, da inclusão social, o que permite dizer que cidadania é um termo bastante amplo.

3. Sofinha, produzido pela Secretaria do Orçamento Federal. <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/educacao-orcamentaria/educacao-orcamentaria>; o Portal Leãozinho da Receita Federal do Brasil – RFB - <http://www.leaozinho.receita.fazenda.gov.br>; e o Orçamento Fácil, iniciativa do Senado Federal - <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>.

Todas essas dimensões são válidas para se exercer a cidadania plena, entender as ações do governo, lidar com a economia, orçamento e demandar direitos e cobrar deveres do Estado.

No presente estudo foi feita a opção de adotar um recorte para tratar da educação cidadã que aborda a pauta da cultura anticorrupção. Vamos explorar a experiência da Controladoria-Geral da União - CGU.

A CGU possui uma atuação de educação para a cidadania que envolve uma série de programas ou projetos como: o programa Olho Vivo no dinheiro público,<sup>4</sup> o concurso de desenho e redação, o seu Portalzinho<sup>5</sup> e a proposta pedagógica do programa Um por todos, todos por um! pela ética e cidadania – UPT.<sup>6</sup>

As iniciativas de educação cidadã, como o concurso de desenho e redação e o portal voltado para o público infantil, abordam o tema anticorrupção adotando estratégias muito próximas às outras vertentes nacionais citadas de educação financeira, orçamentária e fiscal, promovida por diversos atores governamentais.

Essas abordagens fazem uso de uma forma lúdica e artística, por meio de jogos interativos e desafios colocados em seus Portais ou por meio de revistas em quadrinhos, incentivando a reflexão e participação da criança, do adolescente e dos professores na discussão da temática.

Já o programa Olho Vivo no dinheiro público alcança o cidadão adulto, visando seu engajamento e atuação proativa no controle social. O Olho Vivo nasceu de um processo de sensibilização e empoderamento cidadão e evoluiu para uma instrumentação para o controle social das políticas públicas, apresentando e desmistificando instrumentos de controle social como o Portal da transparência do governo federal, a Lei de acesso à informação e seus mecanismos.<sup>7</sup>

4. <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo>

5. <http://www.portalzinho.cgu.gov.br/>

6. <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/educacao-cidada/um-por-todos-e-todos-por-um-pela-etica-e-cidadania>

7. Portal da transparência do governo federal – <http://transparencia.gov.br>, a Lei de acesso à informação (Lei 12.527/2011) e seus mecanismos <http://lai.gov.br>.

Por sua vez, foi escolhido para esse estudo de casos o programa “Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania” (doravante, UPT), programa educacional construído a partir de uma parceria entre a CGU e o Instituto Mauricio de Sousa, que traz a Turma da Mônica, com seus personagens de desenhos animados famosos no Brasil e em vários outros países para ajudar a transmitir os conceitos de ética e cidadã das crianças brasileiras.

Foram construídos guias, cartazes, pastas, jogos e livros de atividades, todos com ilustrações da Turma da Mônica visando conscientizar os alunos de seu papel como cidadãos e sensibilizar educadores, famílias e a comunidade sobre a importância da participação de todos na luta contra a corrupção e na construção de uma sociedade mais equitativa.

O UPT se diferencia dessas outras abordagens citadas de educação para cidadania por se tratar de um projeto pedagógico completo, dirigido a crianças do ensino fundamental, que envolve a participação de educadores, das famílias e da comunidade como um todo, tendo a escola como núcleo principal do desenvolvimento das ações, além de necessitar de diversos atores públicos e privados para o seu florescimento como política de prevenção da corrupção.

Segundo CGU (2018), o programa “Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania” tem os seguintes objetivos:

- *Disseminar valores e padrões éticos de conduta na comunidade escolar, bem como na sociedade na qual está inserida, de modo que os conceitos de transparência, ética, controle social e cidadania.*
- *Ações educativas que levem à formação ética e moral de todos os membros que atuam nas instituições escolares*
- *Exercer a democracia e a convivência social nas escolas e nas comunidades;*
- *Promover a autoestima, condição essencial para ser um cidadão pleno de suas capacidades;*
- *Promover a valorização das diferenças e a igualdade de oportunidades para todas as pessoas;*

- *Construir valores sociais permanentes, laços comunitários, responsabilidades sociais;*
- *Desenvolver a consciência própria da condição humana, da cidadania universal voltada para a preservação do Planeta, da paz e da harmonia entre os povos.*

O UPT é um programa ambicioso, que envolve professores, alunos, pais, comunidade, dirigentes escolares, parceiros públicos e privados, especialmente o Instituto Maurício de Sousa, o Ministério da Educação - MEC e a própria CGU, portanto demanda arranjos diversos na sua consecução.

O Programa nasceu com lastro de patrocínio do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime - UNODC, o que fortaleceu seu lançamento em 2009.

Após a viabilização de recursos de impressão dos materiais e a adesão das escolas ao programa o UPT, as seguintes etapas de implementação são realizadas:

- *Professores são capacitados na aplicação pedagógica utilizando plataforma EAD disponibilizada pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP;*
- *Materiais são destinados à escola participante;*
- *Professores aplicam o programa durante semestre ou ano letivo, conforme melhor distribuição de atividades de forma integrada aos demais conteúdos do ano letivo;*

- *Atividades extracurriculares dos materiais preveem atividades com pais e comunidade onde a família reside;*

- *Após o período de aplicação, são aplicados questionários de avaliação do programa com os professores das escolas em que o programa foi desenvolvido.*

O processo pedagógico do UPT trabalha o despertar para a cidadania dentro das escolas. Seu conteúdo é propositalmente transversal, a ser aplicado dentro das escolas fundamentais sem limitar a uma área do conhecimento na utilização de seu conteúdo.

A proposta lúdica do programa aborda o tema anticorrupção de forma suave e incremental, despertando nos alunos, professores, dirigentes e familiares, os sentimentos de pertencimento e de interesse pelo tema da cidadania.

Apesar de se ter um excelente desenho técnico de programa, as barreiras de entrada são grandes. Sendo o ensino fundamental um espaço muito disputado por todas as temáticas de cidadania e culturais, fica para o dirigente escolar e para o professor a escolha das abordagens transversais que melhor se adaptam à comunidade escolar, seja no ensino regular ou integral.

O grande desafio na conquista desse espaço de formação é a atratividade e utilidade de seu conteúdo para professores e escolas, bem como a viabilidade econômica e logística de sua adoção.

**TABELA 1 – ABRANGÊNCIA DO UPT**

| <b>ANO</b>   | <b>Nº ESCOLAS PARTICIPANTES</b> | <b>Nº DE PROFESSORES MOBILIZADOS</b> | <b>Nº DE ALUNOS MOBILIZADOS</b> |
|--------------|---------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| 2009         | 61                              | 180                                  | 18.000                          |
| 2011         | 500                             | 9600                                 | 289.000                         |
| 2014         | 1.064                           | 3.343                                | 90.842                          |
| 2016         | 1.857                           | 6.283                                | 148.743                         |
| 2017         | 1.304                           | 3.703                                | 94.257                          |
| <b>TOTAL</b> | <b>4.786</b>                    | <b>23.109</b>                        | <b>640.842</b>                  |

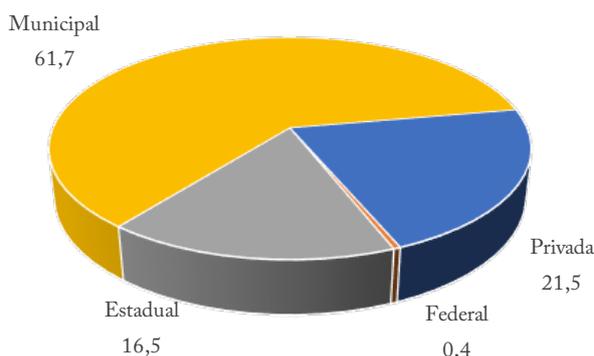
Fonte: Relatório histórico do Programa UPT obtidos em CGU (2018).

*Uma política transversal que transcende os números na sua avaliação - Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania*

Os resultados das avaliações do programa dos anos de 2016, colhido junto à coordenação do programa na CGU demonstra o alto grau de efetividade do programa. A avaliação do UPT é feita por questionários aplicados com os professores e traz como resultado que 6 dos 7 aspectos avaliados o programa alcança um índice superior a 90% de avaliação positiva, o que se reflete na avaliação de aprendiza-

gem e dos conteúdos produzidos, não alcançando esse mesmo índice apenas no quesito logística. Também vale destacar que 70% dos professores indicam que a capacitação é efetiva na formação da cultura ética dos alunos e comprovam o envolvimento de pais e da comunidade no processo de aprendizagem da proposta pedagógica.

### CENSO ESCOLAR - 2016 / AS ESCOLAS QUE OS BRASILEIROS FREQUENTAM



O País conta com 186,1 mil escolas de educação básica;

- A maior rede de educação básica do País está sob a responsabilidade dos municípios, concentrando cerca de 2/3 das escolas (114,7 mil)
- A participação das escolas da rede privada passou de 21,1% em 2015 para 21,5% em 2016.

Fonte: Notas estatísticas Censo Escolar 2016 -INEP

Se o programa UPT adotasse como indicador principal do seu alcance a média de escolas anualmente alcançada, um indicador de cobertura, teríamos uma percepção de baixa relevância do programa, pois a taxa de cobertura estaria basicamente estável em 0,51% (957 em média em um universo de 186 mil escolas) unidades escolares nos anos de aplicação do programa.

Se observamos o número de alunos participantes, a estatística ainda fica menos favorável, pois em 8 anos de existência e 5 de execução o programa alcançou 213 mil alunos dos 48 milhões existentes no ensino fundamental, portanto 0,45% de alcance de público-alvo.

Transportar um conhecimento para o banco escolar não é algo trivial, consiste em entrar em uma disputa complexa com as diversas iniciativas que pleiteiam essa atenção escolar, o que demanda tanto um esforço pedagógico como político, portanto exige uma capacidade de articulação em diversas agendas para que isso se torne uma realidade.

O Programa teve que inovar criando um modelo de adesão para entes públicos e para o setor privado para garantir a capacidade logística de produção e entrega do seu material com o orçamento limitado da CGU e falta de vocação para operar essa logística.

Com o cartão de visitas da Turma da Mônica e a respeitabilidade da CGU, as portas foram se abrindo e novas parcerias se formaram. Os ganhos de escala não foram imediatos com esse modelo, primeiramente os parceiros mais ágeis e com decisões mais autônomas de investimento adentraram ao programa. A Confederação Nacional da Indústria – CNI foi a primeira a conseguir implantar o programa em mais de 100 escolas do SESI em 2015, mas também teve que conquistar suas agendas internas em cada federação estadual e formar novos arranjos o que reforça a percepção da complexidade de implementação da política.

Esse impulso da adesão deu uma nova energia ao programa e a CGU conseguiu atenção maior na agenda do Ministério da Educação, que também percebeu a qualida-

de e pertinência governamental de participar das articulações de expansão do programa. O UPT ganhava fôlego novamente, mas não decolava pela dimensão continental do País, pois precisava de recursos e novas estratégias de inovação.

Não basta ter um tema de grande apelo técnico ou social e ser desenvolvido com uma proposta pedagógica adequada. Diversos temas e instituições patrocinadoras disputam esse espaço, como por exemplo o meio ambiente e educação financeira, que além de trazerem temas relevantes e boa estrutura pedagógica, conquistaram força na agenda a ponto de receberem comando normativo, que impulsiona sua discussão no ambiente educacional, com seu Decreto Nº 7.397/2010 que instituiu um arranjo formal de articulação formando a Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF.

Fato cada vez mais raro esse incentivo pela via normativa, visto o esforço de contenção da gama de assuntos da já pesada carga científica que a escola deve oferecer para o seu aluno e as recentes reformas de desoneração da carga letiva para se dar mais ênfase às vocações e capacidades fundamentais que se espera dos alunos ao saírem do banco escolar.

Dessa forma, percebe-se que é preciso que haja uma soma de fatores políticos, pedagógicos e de logística para adentrar qualquer temática nova ao ambiente escolar.

## **Turma da Mônica abrindo as portas e os bolsos**

O diferencial pedagógico da política proposta no programa UPT em ter a parceria com o terceiro setor e o feliz encontro com o Instituto Maurício de Sousa (IMS) foi crucial para que as portas se abrissem e novas fontes de recursos fossem possíveis.

Interessante destacar que em mais de 50 anos de existência os principais personagens da Turma da Mônica – Mônica, Magali, Cascão e Cebolinha não estavam frequentando a sala de aula em suas histórias, só a chegada do Chico Bento trouxe a escola para os gibis dessa turma. Havia um cuidado do autor, Maurício de Sousa, de não adentrar espaços sociais sensíveis, que perdurou até a proposta do UPT, o que também foi uma quebra de pa-

radigma que o programa enfrentou e conseguiu o convencimento necessário pelo apelo dos objetivos do programa.

Os personagens da Turma da Mônica estiveram e estão presentes em muitas gerações de brasileiros. Muitos de nós fomos alfabetizados lendo as histórias dessa Turma. Portanto, os atores a serem mobilizados, de todas as esferas de interesse da educação, como professores, alunos, pais, dirigentes escolares, decisores da CGU e do MEC, parlamentares e servidores públicos conviveram com esses personagens e os tem em alta estima.

Entretanto, mesmo com essa vantagem competitiva para introdução da cidadania nas escolas, não seria possível avançar nesse programa sem que houvesse uma capacidade econômica e logística de capacitação de professores, mediante curso EaD obrigatório veiculado pela ENAP, produção e disponibilização do material impresso alcançando todas as escolas brasileiras de ensino fundamental, o que sempre foi o calcanhar de Aquiles na implementação da política pela CGU, limitando a escalabilidade do programa.

Se o programa fosse avaliado exclusivamente pelos seus resultados quantitativos, a sua expressão seria diminuta e provavelmente seria descontinuado. Em que pese mais de 640 mil crianças tenham sido atendidas pelo UPT desde sua criação em 2009, elas não representam um percentual tão significativo do universo de alunos almejados como foi demonstrado.

Por outro lado, a percepção dos atores que se envolveram diretamente na aplicação da política; alunos, professores e pais e seu feedback sobre a efetividade da política nas escolas aplicadas em termos comportamentais dos alunos, reforça a dimensão qualitativa da capacidade de formação em cidadania que a política implementa.

Além do alto índice de satisfação demonstrado nas avaliações do UPT, os depoimentos positivos dos professores trazem uma percepção do impacto do programa nos alunos:

- *As atividades foram de ótimas qualidades, os alunos se apaixonaram pelo material. O conteúdo foi de suma importância tanto para os alunos com para a comunidade. (Escola Municipal Isauro Bento Nogueira, Anhanduí-MS)*

*Uma política transversal que transcende os números na sua avaliação - Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania*

- *O programa foi maravilhoso e contribuiu muito para o desenvolvimento dos alunos. Através de leitura, participação e desenvolvimento das atividades eles conseguiram entender de forma ampla e socializar. Os alunos ficavam na expectativa toda a vez que teria aula do programa. Foi muito proveitoso. (Escola Estadual 11 de Outubro, Campo Grande-MS)*
- *O curso(programa) em si é muito bom. Os alunos aderiram muito bem, demonstrando interesse e participando, principalmente, de todos os momentos. Eles aprenderam muito bem os assuntos destaques como auto estima, a valorização das diferenças e cidadania e eu pude ver isso expresso nas suas posturas em outros momentos das aulas. (Escola Municipal Professor Bernardo do Nascimento, Natal-RN)*
- *Programa muito bom para o desenvolvimento de aspectos importantes da vida dos estudantes, que vão além dos conteúdos pedagógicos. (Escola Municipal Jardim Santos Andrade, Curitiba-PR)*
- *O programa foi muito positivo, pois além dos conteúdos de bom entendimento, o material que chegou na escola foi de extrema importância para o desenvolvimento do mesmo. Os alunos participaram de forma prazerosa e foi ótimo vê-los envolvidos em assuntos que são tão relevantes para o desenvolvimento humano. (Escola Municipal Cei Jose Lamartine Correa de Oliveira Lyra, Curitiba-PR)*
- *Gostaria de parabenizá-los pela iniciativa e cuidado com a elaboração do programa e com o material do kit. Nós o consideramos muito atrativo e motivador para as crianças. Fazemos votos que o Programa UPT se torne uma ação permanente e que se desdobre para os outros anos do Ensino Fundamental. (EM Professora Ione Catarina Gianotti Igydio, Campo Grande-MS)*
- *“Foi gratificante trabalhar com o projeto. No módulo II, ser diferente é legal, na sala havia um aluno que tinha sofrido um acidente e ele precisou usar cadeira de rodas, o projeto ajudou bastante para a compreensão entre os colegas. Outra experiência foi com o módulo I, autoestima, quando um aluno chorando bastante revelou o*

*que mais lhe aborrecia e com a ajuda da família conseguimos grandes progressos. (EE Professora Maria Rita de Cássia Pontes Teixeira, Campo Grande-MS)*

Seu conteúdo se provou efetivamente de comportamentos e da autoestima de estudantes. Os depoimentos colhidos mostram o ganho de auto-estima, o sentimento de pertencimento e respeito ao grupo ampliados, independente das diferenças sociais, físicas ou culturais entre os alunos, o que reforça o empenho de diversas partes interessadas na sua sustentação e ampliação do programa.

Esse *feedback*, em forma de narrativa dos agentes de implementação e beneficiários, deu sustentação para alçar o debate da implementação da política a atores de alto escalão governamental para que esses investissem sem capital político na oferta dos meios de escalabilidade almejados pelo programa.

Vale também observar que, apesar das virtudes técnicas, em certos momentos o programa foi descontinuado pela CGU. Ao competir internamente com os demais programas de prevenção da corrupção, o programa perdeu a sua força indutora frente à conjuntura e destaque de outras políticas também relevantes, como a política de acesso à informação. Toda política tem um momento de maior energia e esse momento se dissipa à medida que outros projetos outras políticas alcançam maior atenção.

Isso não quer dizer que a política deixa de ser importante, mas ela perde o holofote e isso pode mantê-la esquecida no fundo do armário, ela pode voltar a gaveta ou mesmo ser descontinuada.

Lembrando Mucciaroni (2013) e o modelo de Lata de Lixo (*Garbage Can model*), das soluções prontas esperando a agenda de problemas para serem sacadas, essa abordagem pode ser vista também como um banco de reservas de futebol, pois a solução pode ter seu momento de entrar em jogo, mas por falta de condições técnicas ou políticas, perde energia e volta ao banco para se recuperar para um momento mais adequado de ingresso no cenário político.

A perseverança da CGU em desenvolver esse programa permitiu que outros atores fossem mobilizados. Atrair e envolver o setor

privado, o terceiro setor e demais entes governamentais para abraçar o programa foi a estratégia adotada para viabilizar sua retomada e implementação em maior escala.

Um mecanismo de parceria por adesão desenvolvido pela CGU nesse contexto de parcerias deu maior desenvoltura na sustentação do programa na agenda governamental - Termo de Adesão com a CGU, previsto na Portaria CGU 2.308/14<sup>8</sup>. Mesmo os números sendo ainda pouco expressivos, essa articulação ampliou o círculo de atores de influência para construir o devido patrocínio nacional ao programa.

Em 2017, a CGU conquista a parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, que se alia ao projeto para o desenvolvimento do sistema de universalização do conteúdo do UPT, com soluções digitais de veiculação de baixo custo e maior interatividade, a qual tem lastro de coerência decorrente do maior acesso das escolas públicas a meios digitais e internet e do natural interesse dos alunos por essas mídias.

No ano de 2018 o Ministério da Educação dá um grande passo em reconhecer o programa como aderente à nova Base Nacional Comum Curricular - BNCC para o ensino fundamental e propõe estratégias de evolução e disseminação do conteúdo para todas as escolas públicas do Brasil e o programa vira objeto de ação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – Enccla, angariando novos parceiros públicos que atuam na frente de prevenção primária da corrupção nessa rede.

Num governo em que a corrupção é o tema central dos desgastes políticos e com um sentimento nacional de máxima atenção ao esforço do combate à corrupção (CARVALHO e GULLINO, 2018), abraçar o programa Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania da CGU foi um ato simbólico e oportuno.

Resta saber como o novo governo vai se apropriar dessa política primária de prevenção da corrupção para traçar seus rumos, ou seja, se a crença de mudança de comportamento pela educação será fortalecida ou abandonada.

## Considerações Finais

Políticas transversais são candidatas naturais a avaliações qualitativas. Não há como se restringir uma avaliação de política que abarque uma pluralidade de atores decisores, articulações múltiplas entre instituições e pessoas sem perder a perspectiva real da política. Não é suficiente apenas observar seus objetivos originais e seus resultados mensuráveis.

A cultura de avaliação qualitativa de políticas públicas anticorrupção ainda precisa amadurecer, especialmente numa época “São Tomé” de se enaltecer políticas baseadas em evidências (EBPM<sup>9</sup>) como um mantra de eficiência governamental. Dar atenção apenas aos aspectos quantitativos das políticas públicas, premido por resultados de curto prazo que a duradoura crise econômica nacional impõe, pode gerar uma miopia de decisões simplistas, que deixem de dar a devida atenção aos aspectos qualitativos e meritórios de políticas que precisam de mais tempo para alcançar sua maturidade e sobreviver para transformar realidades, especialmente na educação.

O estudo de caso da educação cidadã, por meio do programa UPT da CGU exemplifica como uma política de baixa expressão numérica persevera por aspectos de arranjos e de mérito qualitativo até alcançar agenda e recursos de implementação a despeito do indutor inicial, a CGU, não possuir condições suficientes para esse alcance.

A trajetória do programa estudado demonstra que seus avanços não teriam como alcançar a expressão desejada sem as parcerias-chave como o MEC, o IMS, Enccla, setor privado, terceiro setor e organismos internacionais.

Os estágios de busca de parceiros e de formação de arranjos de apoio à política de educação cidadã evoluíram até finalmente alçar o programa como alternativa relevante para atendimento aos preceitos de formação de cidadania da Base Nacional Comum Curricular

8. Portaria CGU 2.308/14 - Regulamenta o Programa “Um por Todos e Todos por Um! Pela ética e cidadania” – [http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/educacao-cidada/um-por-todos-e-todos-por-um-pela-etica-e-cidadania/arquivos/portaria\\_cgu\\_2308\\_2014.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/control-social/educacao-cidada/um-por-todos-e-todos-por-um-pela-etica-e-cidadania/arquivos/portaria_cgu_2308_2014.pdf)

9. EBPM - Evidence Based Policymaking

*Uma política transversal que transcende os números na sua avaliação - Um por todos, todos por um! Pela Ética e Cidadania*

- BNCC e garantir que todas as escolas públicas do país fossem beneficiadas com o primeiro estágio da formação de educação para a cidadania, mas até que o debate da cidadania e da postura anticorrupção esteja arraigada na cultura nacional, há muito esforço a se realizar

no desenvolvimento dessa e outras políticas que se propõem a preparar novas gerações para assumir o papel ativo na melhoria da integridade nas relações públicas e privadas e construir um país que rejeita e combate a corrupção.

## Referências

BOVENS, Mark; HART, Paul 't; KUIPERS, Sanneke. "The Politics of Policy Evaluation" in: GOODIN et al. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2011; 18 nov.

CARVALHO, Jailton; GULLINO, Daniel. Corrupção é principal preocupação para 62% dos brasileiros, mas denúncias podem ser coadjuvantes, Brasília. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/corruptao-principal-preocupacao-para-62-dos-brasileiros-mas-denuncias-podem-ser-coadjuvantes-22241432#ixzz5RDfzMydw> Acesso em: 15 set. 2018.

CGU (2018), Relatório histórico do Programa Um por todos, todos por um. Pela Ética e Cidadania! - UPT Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/educacao-cidada/um-por-todos-e-todos-por-um-pela-etica-e-cidadania/arquivos/historico-programa-upt.docx> Acesso em 8 nov. 2018.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, John W. A model of agenda-setting, with applications. *L. Rev. MSU-DCL*, p. 331, 2001.

MARCONDES, Mariana Mazzini; SANDIM, Tatiana Lemos; DINIZ, Ana Paula Rodrigues. Transversalidade e Intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, p. 22-33, jan. 2018. Disponível em: <https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1527>. Acesso em: 07 nov. 2018. doi: <https://doi.org/10.21118/apgs.v10i1.1527>.

MASUD, Harika; PFEIL, Helene; Agarwal, Sanjay; GONZALEZ BRISENO, Alfredo. 2017. *International Practices to Promote Budget Literacy: Key Findings and Lessons Learned*. *World Bank Studies*. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26956> License: CC BY 3.0 IGO.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças. *Rev. bras. educ. med.*, Rio de Janeiro, v. 33, supl. 1, p. 83-91, 2009. Disponível [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-55022009000500009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-55022009000500009&lng=en&nrm=iso). Acesso em 15/set. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-55022009000500009>.

MUCCIARONI, G. The Garbage Can Model and the Study of the Policy-making Process. In: ARARAL JR., E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; XUN, W. *Routledge Handbook of Public Policy*. New York: Routledge, 2013.

PIRES, Roberto; LOPEZ, F. G.; SILVA, F. S. E. Métodos Qualitativos de Avaliação e suas Contribuições para o Aprimoramento de Políticas Públicas. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Org.). *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. 1ed. Brasília: IPEA, 2010, v. 3, p. 661-688.

# Análise Contratual dos Investimentos Aplicados pelo DNIT na Manutenção de Rodovias da Região Sul<sup>1</sup>

Luciano Moises Sippert Santarem

Eliete dos Reis Lehnhart

Karine da Rocha Alves

## *Contractual analysis of the investments applied by DNIT in the maintenance of roads of the Southern region*

*Luciano Moises Sippert Santarem, Eliete dos Reis Lehnhart e Karine da Rocha Alves*

*Resumo:* Os pavimentos representam um valioso patrimônio, cuja manutenção adequada é essencial para a sua preservação. As ações de manutenção de rodovias visam oferecer ao usuário um tráfego econômico, confortável e seguro. Em 2017, cerca de 50% das rodovias apresentaram alguma deficiência no pavimento. São constantes as cobranças por um planejamento dinâmico que resulte num instrumento confiável para definir as ações de manutenção. Preocupado em identificar os investimentos capazes de gerar o maior retorno para os escassos recursos, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) decidiu pela implantação do Sistema de Gerência de Pavimentos (SGP), visando tomadas de decisões mais racionais para a melhor distribuição dos recursos disponíveis e atender as necessidades dos usuários com uma melhor relação custo-benefício. Neste cenário, é de suma relevância uma pesquisa que verifique como são aplicados os recursos financeiros na manutenção de rodovias. Desta forma, mediante a análise contratual dos investimentos aplicados na manutenção rodoviária da região Sul do Brasil, constatou-se a necessidade de aprimorar a gestão para o setor, tornando indispensável otimizar a aplicação do SGP. A análise concentrou-se na comparação dos custos contratuais por quilômetro com os custos médios gerenciais e na verificação do comportamento estatístico destes custos, tanto em trecho isolado como em trechos coincidentes. Os resultados sinalizam em menor ou maior grau, variando em função do tipo de contrato e Estado, para a deficiência na gestão mais precisamente nas etapas de avaliação e controle do processo de manutenção, conduzindo ao consumo inadequado de recursos públicos.

*Palavras-chave:* Contratos de manutenção de rodovias; Custos gerenciais; Sistema de gerência de pavimentos.

*Abstract:* The floors represent a valuable asset, whose adequate maintenance is essential for its preservation. The actions of maintenance of highways aim to offer the user an economic, comfortable and safe traffic. In 2017, about 50% of the roads had some deficiency in the pavement. The collections are constant for a dynamic planning that results in a reliable instrument to define the maintenance actions. In order to identify the investments capable of generating the greatest cost-benefit approach, the National Department of Transportation Infrastructure (DNIT) decided to implement the Pavement Management System (SGP), in order to make more rational decisions for better distribution of available resources and meet the needs of cost-effective users. In this scenario, this research verifies how the financial resources are applied in the maintenance of federal highways. Thus, through the contractual analysis of the investments applied in road maintenance in the southern region of Brazil, it was verified the need to improve management for the sector, making it essential to optimize the application of the SGP. The analysis focused on the comparison of contractual costs per kilometer with average management costs and on the statistical behavior of these costs, both in isolated and coincident sections. The results show a lower or higher degree of variation, depending on the type of contract and the State, for the management deficiency more precisely in the evaluation and control stages of the maintenance process, leading to the inadequate consumption of public resources.

*Keywords:* Road maintenance contracts; Management costs; Pavement management system.

1. Artigo submetido em 16/11/2018 e aprovado em 31/05/2019.

**Luciano Moises Sippert Santarem** - *Engenheiro Civil. Mestre em Avaliação de Impactos Ambientais pela Universidade La Salle. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Maria. Analista em Infraestrutura de Transportes do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, luciano.santarem@dnit.gov.br.*

**Eliete dos Reis Lehnhart** - *Administradora. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria. Doutora em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria. Professora da Universidade Federal de Santa Maria, elietedosreis@gmail.com.*

**Karine da Rocha Alves** - *Engenheira Civil. Mestre em Sistemas de Transportes pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Maria. Analista em Infraestrutura de Transportes do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, karine.alves@dnit.gov.br.*

**D**e acordo com Santarem et al. (2015), no Brasil é perceptível que a infraestrutura rodoviária implantada não atende adequadamente, tanto em caráter quantitativo quanto qualitativo, as demandas de logística para o escoamento da produção e circulação de pessoas, tornando o custo com logística bem acima dos praticados por países mais desenvolvidos. Segundo o Relatório de 2011 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a má qualidade presente nas rodovias brasileiras amplia os custos operacionais com transporte, os quais estão entre 19,3% a 40,6% mais elevados do que seriam em condições ideais. Além disso, estradas danificadas ocasionam efeito inibidor ao desenvolvimento de atividades econômicas, acréscimo no tempo de viagem, aumento nos custos dos fretes e das passagens rodoviárias, elevação do índice de acidentes e despesas hospitalares e, ainda, aumento da emissão de poluentes.

Na carência de novos e maiores aportes orçamentários para a manutenção de rodovias, o setor de planejamento tem sido solicitado a moldar-se à situação imposta, adotando medidas de contenção nos seus gastos, com forte priorização destas ações para a melhor aplicação dos recursos disponíveis. Diante destes indicativos, torna-se evidente a necessidade de desenvolver processos e adotar medidas que evitem despesas excessivas na manutenção para a melhor alocação dos recursos disponíveis, ou seja, melhorar a gestão. Segundo o Manual de conservação rodoviária de 2005 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), para melhorar a gestão é necessário definir adequadamente, para cada trecho de rodovia, os níveis de esforços para os serviços que demandam conservação, realizar o inventário da malha viária para qualificar os elementos físicos geradores dos serviços rodoviários, estabelecer as normas e padrões de desempenho que coloquem a qualidade e a produtividade em patamares aceitáveis e, ainda, programar e realizar o trabalho no momento exato sem esperar que a situação dos defeitos se agravem.

Segundo o Relatório Gerencial de 2017 da Confederação Nacional do Transporte (CNT), o modal de transporte rodoviário predomina no Brasil, uma vez que cerca de 61,1% das cargas e 95% dos passageiros são transportados por meio de rodovias. Conforme o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) de 2011, em outros países o percentual referente ao transporte de cargas pelo modal rodoviário é menor: nos EUA são 32%, na Austrália 53%, na China 50%, no Canadá 50% e na Rússia 8%. O Brasil tem a quarta malha rodoviária mais extensa do mundo, mas o Sistema Nacional de Viação (SNV) de 2017 aponta que o percentual da malha pavimentada no País é de apenas 12,3%, evidenciando assim, um percentual pouco expressivo para um país que tem o modal rodoviário como sua base de logística de transportes. Não obstante, conforme pesquisa da CNT referente às condições das rodovias brasileiras em 2017, cerca de 50,0% das rodovias avaliadas apresentam alguma deficiência no pavimento.

As ações de manutenção de rodovias compreendem um processo sistemático e contínuo, contemplando a pista de rolamento e o restante da faixa de domínio, visando oferecer permanentemente ao usuário, um tráfego eco-

nômico, confortável e seguro. O desempenho dos pavimentos é fator relevante da economia nacional, devido os custos operacionais dos veículos e os custos decorrentes das opções de rotas, mas nem sempre há uma reserva de orçamento suficiente para manter em condições satisfatórias a malha viária, que em geral, apresenta pavimentos heterogêneos e em constante expansão. Saber ponderar os benefícios econômicos com os custos investidos, bem como um desejável nível de desempenho dos pavimentos é um desafio para os gestores da manutenção rodoviária, ora administrada pelo poder público ora pelo setor privado nas concessões.

O tema da manutenção rodoviária é de suma importância para o País, tendo em vista a magnitude dos investimentos praticados na manutenção das rodovias brasileiras. De modo a evidenciar esta importância, destaca-se como exemplo, os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) aplicados entre 2010 e 2011, período em que não haviam restrições orçamentárias no País, os quais somaram mais de R\$ 10 bilhões neste período (MT, 2016; BRASIL, 2016).

Diante desse contexto e, considerando a relevância da temática em questão, emerge a seguinte inquietação que motivou a realização dessa pesquisa: como são aplicados os recursos financeiros investidos na manutenção de rodovias da região Sul sob responsabilidade do DNIT? Dessa forma, o objetivo desse estudo está centrado em realizar uma análise contratual dos investimentos financeiros aplicados na manutenção de rodovias da região Sul do País, sob responsabilidade do DNIT, de modo a identificar a necessidade ou não de aprimorar a gestão para o setor. Tendo como referência o objetivo principal mencionado, destacam-se os seguintes objetivos específicos: i) demonstrar a magnitude dos investimentos praticados na manutenção de rodovias; ii) apresentar os custos dos contratos vigentes do período de 2008 a 2017 referentes a manutenção rodoviária da região Sul; iii) confrontar os custos dos contratos vigentes do período 2008 a 2017 com o Custo Médio Gerencial (CMG) estimado pelo DNIT e; iv) analisar o comportamento estatístico dos custos contratuais de manutenção, bem como o comportamento destes custos em trechos rodoviários coincidentes.

De acordo com o SNV do DNIT (2017) está sob responsabilidade deste departamento cerca de 51,3 mil quilômetros de rodovias federais pavimentadas e, neste cenário, são constantes as cobranças por um planejamento dinâmico e eficaz de modo a aplicar as intervenções mais adequadas na malha rodoviária, garantindo a trafegabilidade continuada e a expansão necessária ao atendimento das demandas de transporte.

Os recursos para a Manutenção e Restauração (M&R) de pavimentos, geralmente, são inferiores às reais necessidades e o Sistema de Gerência de Pavimentos (SGP) é uma ferramenta que pode ajudar os departamentos rodoviários na melhor utilização dos recursos disponíveis. Segundo o Manual do SGP do DNIT (2015), o objetivo principal de um SGP é alcançar a melhor aplicação possível para os recursos públicos disponíveis e oferecer um transporte rodoviário seguro, compatível e econômico. Para atingir seu objetivo, um SGP deve ser capaz de comparar, priorizar e alocar os recursos de seu programa de M&R entre todas as seções da rede viária. Mesmo com os vários estudos sobre os SGPs ao longo de várias décadas, os sistemas ainda não são amplamente utilizados pelos gestores do setor rodoviário (KULKARNI e MILLER, 2003 apud BENEVIDES, 2006).

Neste cenário, principalmente na hipótese de deficiência na gestão da manutenção das rodovias brasileiras, é de suma relevância uma pesquisa científica que verifique como são aplicados os recursos financeiros investidos na sua manutenção, permitindo, desta forma, identificar a necessidade ou não de melhorar o planejamento e a gestão. A fim de responder o problema de pesquisa e alcançar o objetivo proposto, o presente trabalho está estruturado em mais quatro seções, além da primeira seção que contempla a introdução. Na segunda seção aborda-se o referencial teórico que expõe os tipos de contratos de manutenção rodoviária e a importância da aplicação do SGP. Na terceira seção é apresentada a metodologia aplicada na pesquisa. Na quarta seção são apresentados os resultados alinhados com os objetivos propostos. Na quinta seção são abordadas as considerações finais e, por fim na sequência, indicam-se as referências utilizadas no estudo em questão.

## **Referencial Teórico**

### ***Tipos de contratos de manutenção: PATO, CREMA 1ª e 2ª etapa***

Alves (2016) expõe que no Brasil a conservação das rodovias pode ser administrada pelo poder público ou quando concedida, pelo setor privado. No âmbito dos contratos de terceirização por meio da contratação de empresas para a execução dos serviços, há departamentos rodoviários que praticam contratos por indicadores de desempenho, por preços unitários, e ainda, para um serviço específico de manutenção ou por um conjunto de atividades. Não obstante, conforme pesquisado por Chen et al. (2010), em outros países há uma ampla diversidade de tipos de contratos de terceirização para a manutenção rodoviária. Antes de decidir qual tipo de contrato será aplicado, as atividades que serão contratadas necessitam ser definidas através de projetos. Todavia, grande parte dos serviços que oneram os custos de manutenção são os relativos ao pavimento rodoviário (BENEVIDES, 2006).

O Atlas da manutenção rodoviária do DNIT (2017) relata que, atualmente o DNIT emprega basicamente 3 tipos de contratos de manutenção rodoviária: contratos de conservação tradicional por meio da elaboração do Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO) e os contratos do Programa CREMA (Contratos de Restauração e Manutenção) divididos em 1ª e 2ª Etapa.

Segundo o Manual de conservação rodoviária do DNIT (2005), os contratos de conservação tradicional têm duração de 2 anos e as contratadas devem executar a conservação preventiva e rotineira da rodovia, sendo que a referência é um orçamento elaborado a partir da aprovação do PATO. Os serviços de conservação são quantificados pelo DNIT e definido um fator multiplicador denominado nível de esforço para cada serviço. Este nível de esforço representa a frequência anual que a atividade de rotina irá ocorrer e varia entre três níveis de condição: mínima, média e máxima. A condição do nível de esforço aplicada depende da condição dos elementos geradores de conservação do segmento rodoviário em questão, tais como: estado de deterioração, volume de tráfego, condições climáticas e o relevo.

Conforme o Manual de terminologias rodoviárias do DNIT (2007), o Programa CREMA de rodovias contempla a recuperação inicial de todo o lote contratado, restaurações de segmentos, conservação, recuperação de pontes, recuperação de passivo ambiental, implantação de terceiras faixas, contratos de longa extensão, contratos de preços globais e serviços pagos por meio de índices de desempenho.

Alves (2016) relata que os contratos por desempenho foram introduzidos no Brasil ao final da década de 1990, com os contratos do tipo CREMA, devido às exigências do Banco Mundial ao fornecer empréstimos para o governo federal e para alguns estados brasileiros. Todavia, o histórico de como a manutenção rodoviária está sendo administrada pelo DNIT evidencia que ainda há uma significativa parcela de contratos do tipo conservação tradicional por preços unitários e para serviços específicos de manutenção, apesar das vantagens já consagradas para os contratos que utilizam indicadores de desempenho, como os do tipo CREMA.

Como vantagens dos contratos do tipo CREMA sobre os de conservação tradicional, o Manual de conservação rodoviária do DNIT (2005) relata que nos contratos de conservação tradicional o objeto do contrato consiste apenas na “execução de obras e serviços”, mas em contrapartida nos tipo CREMA, o contrato tem como objeto adicional “a manutenção do pavimento dentro de um nível de desempenho funcional e estrutural satisfatório e pré-estabelecido”. Outra vantagem é de que, enquanto o contrato de conservação tradicional é resultante de um plano de trabalho estimado, os contratos do tipo CREMA resultam de um projeto de engenharia.

Desta forma, além dos contratos de conservação tradicional fundamentados em PATOs, em dezembro de 2005 através da Instrução de Serviço/DG nº 05 (IS nº 05), o DNIT decidiu consolidar suas atividades de conservação e restauração através de contratos de gestão por 7 anos contínuos, mediante a implantação do Programa CREMA dividido em duas fases: CREMA 1ª Etapa e CREMA 2ª Etapa.

Segundo a IS nº 05, o DNIT especifica que os contratos de CREMA 1ª Etapa têm duração de 2 anos e contemplam as seguintes características básicas: intervenções de caráter funcional (conserva pesada), serviços de ma-

nutenção de pistas e acostamentos, serviços de conservação da faixa de domínio e padrões de desempenho para obras e serviços.

Já os contratos de CREMA 2ª Etapa, conforme a IS nº 05, têm duração de 5 anos abrangendo serviços de manutenção assim como os de 1ª Etapa, mas com a inclusão da restauração estrutural do pavimento. O principal diferencial do CREMA 2ª Etapa em relação aos demais tipos de contratos de manutenção, é de que o seu projeto está fundamentado num catálogo de soluções para uma vida útil do pavimento de 10 anos. A estratégia inicial do DNIT previa que durante os 2 anos das obras do CREMA 1ª Etapa, seriam elaborados os projetos definitivos para a implantação do CREMA 2ª Etapa com duração de 5 anos.

### **Sistema de Gerência de Pavimentos (SGP) do DNIT: conceito, importância e aplicação**

Segundo o Relatório técnico intitulado Catálogo de soluções de manutenção do DNIT (2015), este departamento rodoviário, preocupado em identificar os investimentos capazes de gerar o maior retorno para os escassos recursos, decidiu, a partir de 1983, pelo desenvolvimento e implantação do SGP, visando tomadas de decisões mais racionais para a melhor distribuição dos recursos disponíveis para desta forma atender as necessidades dos usuários dentro de um plano estratégico com uma melhor relação custo-benefício.

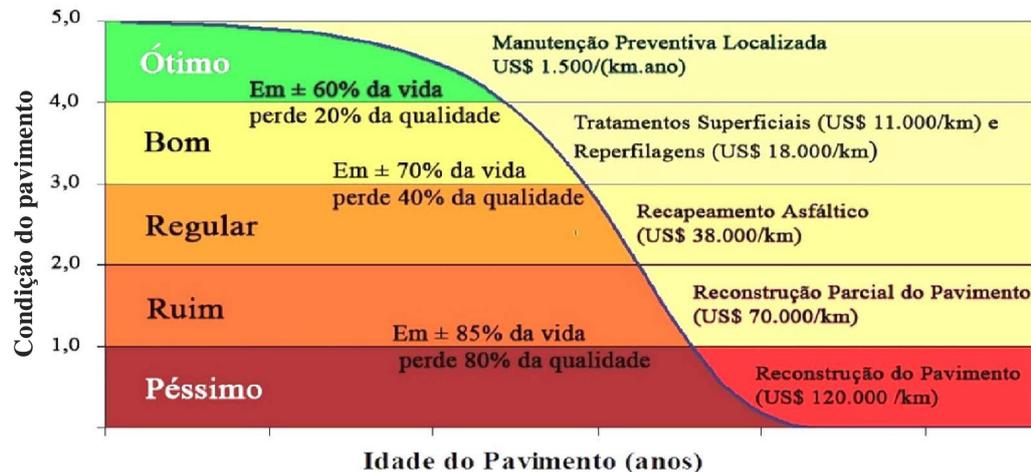
De acordo com Haas et al. (1994), um SGP consiste num elenco de atividades coordenadas, relacionadas com o planejamento, projeto, construção, manutenção, avaliação e pesquisa de pavimentos, cujo objetivo principal é utilizar informações confiáveis e critérios de decisão para realizar a manutenção e restauração de pavimentos que maximize o retorno dos investimentos aplicados, visando oferecer um transporte viário seguro, confortável e econômico. Alves (2016) destaca a complexidade da modelagem de um SGP, devido à influência da interação de vários fatores que afetam diretamente a degradação do pavimento, tais como: o clima, o tráfego, o sistema de drenagem, a estrutura do pavimento e o subleito.

É notável a importância de um SGP ao observar a Figura 1, onde Pinto (2009) apurou os custos com manutenção para cada nível de serventia com o passar do tempo da vida útil, para rodovias gaúchas cobertas por contratos

do tipo CREMA. Os resultados expressos no gráfico da Figura 1 evidenciam que os custos com manutenção evoluem de forma exponencial enquanto a serventia do pavimento decresce ao longo dos anos. Por exemplo, quan-

do o pavimento está numa condição ótima o custo de manutenção é de apenas US\$ 1.500/km por ano, já em contrapartida quando o pavimento chega ao estado péssimo, o custo de manutenção passa para US\$ 120.000/km.

**FIGURA 1 – EVOLUÇÃO DOS CUSTOS DE MANUTENÇÃO EM FUNÇÃO DA CONDIÇÃO E IDADE DO PAVIMENTO**



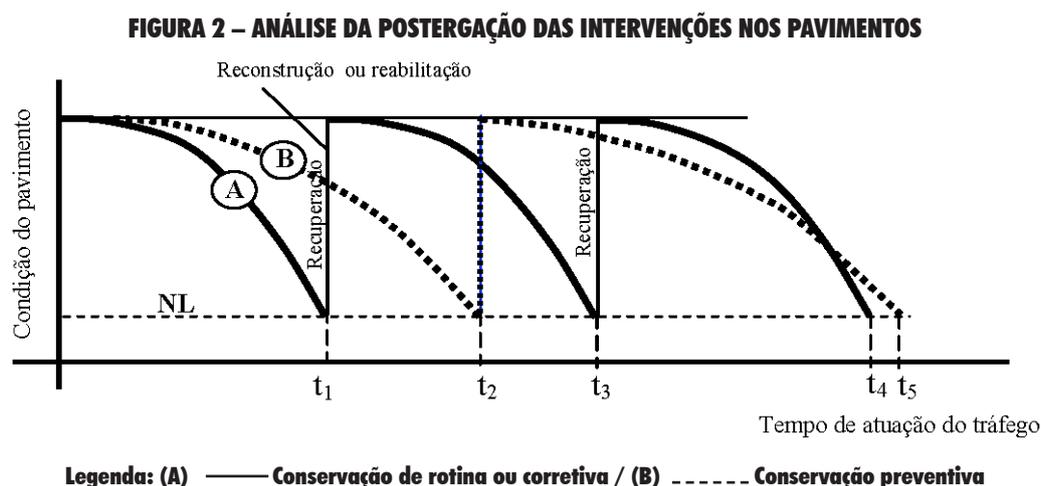
Fonte: Pinto (2009).

Alves (2016) demonstrou a necessidade de um planejamento para aplicar as manutenções rodoviárias de forma econômica e benéfica aos usuários, visto que o que se deixa de aplicar em manutenção em um determinado período, pode se transformar em pouco tempo em 3 a 4 vezes mais custos quando a intervenção for de fato realizada.

Corroborando a necessidade da aplicação do SGP, a Figura 2 ao comparar os tipos de intervenção de manutenção demonstra que, quando aplicada a conservação preventiva em vez de apenas a conservação de rotina ou corretiva, a condição do pavimento se deteriora mais lentamente com o tempo. A condição do pavimento, sem a conservação preventiva, cai a um Nível Limite (NL) que exige reconstrução ou reabilitação (restauração) num tempo t1. O pavimento com conservação preventiva atingirá o mesmo NL num tempo maior t2. Num determinado período, o número de vezes que o pavimento será reconstruído ou restaurado será menor quando a conservação preventiva é praticada e, por consequência,

haverá uma redução no custo global da conservação. Desta forma, constata-se que a postergação das atividades de manutenção gera efeitos negativos em cadeia em um SGP.

Conforme o Manual do SGP do DNIT (2015), os pavimentos de rodovias representam um valioso patrimônio, cuja conservação e manutenção adequadas são essenciais para a sua preservação. Qualquer redução na intensidade ou na frequência dos serviços de manutenção preventiva desse patrimônio implica no aumento dos custos de operação dos veículos e na necessidade de investimentos vultosos para sua recuperação. A remodelagem do antigo SGP do DNIT, concluída em 2015, tem como enfoque a construção de um aplicativo operado por estações de trabalho para acessar o banco de dados do sistema e, desta forma, contemplar uma matriz de planejamento gerencial compatibilizada com as diretrizes de projeto do DNIT, que permite definir o tipo e custo dos serviços e obras de manutenção dos segmentos rodoviários.



Fonte: Castro (2009).

O Relatório técnico sobre o catálogo de soluções de manutenção do DNIT (2015) relata que, no atual SGP do DNIT, o banco de dados é basicamente alimentado com os parâmetros de tráfego, da condição estrutural e da condição funcional dos pavimentos, para os segmentos de rodovia do SNV vigente. Em relação ao primeiro e principal parâmetro que compõe o catálogo de soluções do DNIT – o tráfego, destaca-se que os métodos de projetos de pavimentação e restauração preconizados pelo DNIT objetivam adequar uma estrutura de pavimento às solicitações de tráfego previstas, de forma a permitir o adequado deslocamento dos usuários. Os dados de tráfego presentes no SGP têm origem na modelagem para o ano de 2015, do Volume Médio Diário (VMD) de todos os segmentos rodoviários do SNV, obtido através do Plano Nacional de Contagem de Tráfego (PNCT) do DNIT (2017). Já os parâmetros da condição estrutural e funcional dos pavimentos são oriundos de levantamentos específicos realizados em campo.

## Metodologia da pesquisa

Esta é uma pesquisa quantitativa de natureza aplicada, considerando que está orientada à investigação de problemas relacionados a práticas de gestão. Já quanto ao objetivo da pesquisa em tela, considera-se uma pesquisa do tipo exploratória e descritiva. A estratégia usada está fundamentada na análise contratual dos investimentos financeiros aplicados na manutenção de rodovias da região Sul, sob responsabilidade do DNIT, a partir da coleta de dados dos custos dos 10 últimos anos

(2008 a 2017) de contratos vigentes de manutenção e seu respectivo custo por quilômetro de rodovia. Considerando o ciclo de longo prazo, intrínseco aos tipos de contratos de manutenção, um período de análise inferior a 10 anos não representaria de forma adequada os recursos aplicados no setor.

A análise contratual para todo o País estenderia muito a pesquisa em foco e considerando que o clima, conforme Alves (2016), é um dos fatores de influência direta na degradação do pavimento, limitou-se pesquisar a região Sul, pois é a região onde geograficamente predomina o clima subtropical, permitindo desta forma, uma comparação adequada entre os três Estados. Não obstante, observa-se também que não há entraves relevantes de acesso às fontes de materiais de pavimentação nestes 3 Estados, tornando semelhantes os custos com a logística e aquisição de materiais. No entanto, apesar da presença dos fatores clima e tráfego na pesquisa em tela, cabe destacar que não foram abordados outros fatores que, segundo Alves (2016), também afetam diretamente a degradação do pavimento, tais como: o sistema de drenagem, a estrutura do pavimento e o subleito das rodovias.

Mediante a comparação dos custos contratuais de manutenção por quilômetro com o Custo Médio Gerencial (CMG) estimado pelo DNIT e, ainda, por meio da análise do comportamento estatístico dos custos contratuais, assim como, do comportamento destes custos em trechos rodoviários coincidentes, foram obtidos indicadores da necessidade ou não de aperfeiçoar a gestão da manutenção rodoviária na região Sul brasileira. O aperfeiçoamento

desta gestão, normalmente, conduz para a otimização do SGP aplicado na malha rodoviária.

Todos os custos dos contratos de manutenção rodoviária, bem como os pontos de início e fim do trecho rodoviário a ser mantido, foram obtidos através do Sistema de Acompanhamento de Contratos (SIAC) do DNIT (2017). O referido sistema visa à automatização, modernização e centralização do processo de acompanhamento físico-financeiro dos contratos do DNIT. Já para obter a extensão dos segmentos que compõem o trecho rodoviário e os locais onde o segmento é em pista simples ou dupla, foi consultado o SNV do DNIT para o ano de início do contrato. Para simplificar a análise dos custos de manutenção obtidos no SIAC, para os segmentos em pista dupla, a extensão foi convertida em extensão de pista simples equivalente através da relação de 1,83 obtida pelo custo médio de manutenção entre pista dupla e simples presente na planilha de CMGs do DNIT.

De acordo com o DNIT, o CMG é um custo estimativo calculado pela Coordenação Geral de Planejamento e Programação de Investimentos (CGPLAN) para uso em nível de planejamento, onde são expostos custos gerenciais de obras rodoviárias bem como custos do modal ferroviário. Os referidos custos são atualizados, bimestralmente, de acordo com a divulgação do último Sistema de Custos Rodoviários (SICRO) disponibilizado pelo DNIT.

Segundo a planilha de Custos médios gerenciais do DNIT (2017), os CMGs de manutenção e conservação rodoviária são obtidos mediante a aplicação da metodologia do Manual de soluções técnico-gerenciais para rodovias do DNIT (2005) e estão divididos em Limite Inferior (LI), Limite Superior (LS) e a respectiva média destes limites. Desta forma, o LI e o LS, estabelecidos para os CMGs de manutenção e conservação rodoviária, formam o intervalo de custos mínimo e máximo necessários para o investimento em ações de manutenção de modo a oferecer aos usuários condições satisfatórias de tráfego, observando os quesitos economia, conforto e segurança.

Os custos dos contratos de manutenção rodoviária obtidos pelo SIAC, bem como os CMGs foram analisados para os três tipos de contratos de manutenção rodoviária atualmente empregados pelo DNIT: contratos de

conservação tradicional por meio da elaboração do PATO e os contratos do tipo CREMA 1ª Etapa e CREMA 2ª Etapa, respectivamente, com durações contratuais de 2 anos, 2 anos e 5 anos. Considerando a duração dos tipos de contratos de manutenção analisados, os custos foram convertidos para a unidade R\$/km por ano, visando uniformizar e permitir uma análise adequada das informações. A referida análise foi realizada tanto por tipo de contrato de manutenção bem como pelo Estado da região Sul a que o contrato pertence.

Todos os valores financeiros, extraídos do sistema SIAC e da planilha de CMGs, foram reajustados a partir da sua data-base para dezembro de 2017 através do índice de reajustamento da Conservação Rodoviária calculado mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV). O procedimento aplicado no reajustamento fundamentou-se na Instrução de Serviço/DG nº 03 de 12/05/2017 do DNIT.

O parâmetro de tráfego das rodovias foi analisado e correlacionado com os custos contratuais por meio do Volume Médio Diário (VMD) exportado do banco de dados do atual SGP do DNIT, obtido por modelagem realizada em 2015. Para viabilizar a análise dos diversos VMDs que compõem o contrato de manutenção do trecho rodoviário, foi necessário transformar os VMDs de todos os segmentos num VMD ponderado representativo do trecho rodoviário, obtido por meio da extensão dos segmentos rodoviários do SNV do DNIT (2015) e seus respectivos VMDs.

Não obstante, em conformidade com o Relatório técnico sobre o catálogo de soluções de manutenção do DNIT (2015), foi adotado como parâmetro de tráfego o Volume Médio Diário de tráfego Comercial (VMDc) ao invés do VMD total, visto que a operação de veículos de passeio gera um carregamento cujo dano ao pavimento é desprezível. Para a projeção futura ou retroação do VMDc do ano de 2015 seguiu-se o exposto no Manual de estudos de tráfego do DNIT (2006), que recomenda adotar uma taxa de crescimento anual de 3%, que em média, é próxima à taxa de crescimento econômico do país. De modo a classificar a intensidade do parâmetro de tráfego, adotou-se a divisão do VMDc em faixas de tráfego de acordo com a Tabela 1, fundamentado no Relatório técnico sobre o catálogo de soluções de manutenção do DNIT (2015).

**TABELA 1 – CLASSIFICAÇÃO DA INTENSIDADE DO TRÁFEGO EM FUNÇÃO DA VARIAÇÃO DO VMDc**

| <b>VMDc* &lt; 800</b> | <b>800 ≤ VMDc* &lt; 1600</b> | <b>1600 ≤ VMDc* &lt; 2400</b> | <b>2400 ≤ VMDc* &lt; 3200</b> | <b>VMDc* ≥ 3200</b> |
|-----------------------|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------------|
| Baixo                 | Baixo a médio                | Médio                         | Alto                          | Muito alto          |

Fonte: Relatório técnico sobre o catálogo de soluções de manutenção do DNIT (2015). \* VMDc considera apenas a quantidade diária de veículos comerciais, tais como ônibus e caminhões.

*Luciano Moises Sippert  
Santarem*

*Eliete dos Reis Lehnart*

*Karine da Rocha Alves*

Todos os dados coletados foram organizados em planilhas eletrônicas e gráficos de modo a permitir a análise documental das informações. O processamento e a análise estatística dos dados foi realizado por meio do uso de ferramentas e funções estatísticas do software Excel.

## **Apresentação e análise dos resultados**

A apresentação e análise dos resultados obtidos está organizada em 3 partes. Na primeira parte apresenta-se o resumo dos dados da amostra coletada bem como os CMGs do DNIT. Na segunda parte é abordado o comportamento estatístico dos custos contratuais de manutenção nas unidades R\$/km por ano e R\$/km dia por veículo. Finalmente, na terceira parte verificou-se como é o comportamento dos custos contratuais de manutenção em trechos rodoviários coincidentes.

## **Amostra de contratos e custos médios gerenciais**

A fim de demonstrar a magnitude dos investimentos praticados na manutenção de

rodovias, por meio da Tabela 2 é possível observar os CMGs, bem como o resumo do número de contratos de manutenção rodoviária obtidos pelo SIAC para os 3 tipos de manutenção empregados pelo DNIT: contratos de conservação tradicional e os contratos do tipo CREMA 1ª Etapa e CREMA 2ª Etapa no período de 2008 a 2017.

Considerando o investimento médio aplicado em manutenção rodoviária de R\$ 5 bilhões/ano conforme o Relatório de investimentos em infraestrutura do MT (2016) e, ainda, a extensão de rodovias federais de 51,3 mil km segundo o SNV do DNIT (2017), obtém-se o custo médio investido pelo DNIT de 97,5 mil R\$/km por ano. Apesar deste custo ultrapassar o Limite Superior do CMG dos contratos de conservação tradicional, sua ordem de grandeza converge com os CMGs presentes na Tabela 2.

Desta forma, uma vez validada a grandeza dos CMGs expostos, valida-se também a magnitude dos investimentos aplicados na manutenção de rodovias pelo DNIT. Não obstante, segundo Alves (2016), quase 50% do que é investido na infraestrutura rodoviária pública refere-se à manutenção de rodovias, corroborando novamente a relevância dos investimentos praticados no setor.

**TABELA 2 – CMGS E Nº DE CONTRATOS DE MANUTENÇÃO RODOVIÁRIA NO PERÍODO DE 2008 A 2017**

| ESTADO | TIPO DE CONTRATO DE MANUTENÇÃO | DURAÇÃO (ANOS) | CMG (DEZ/17) (R\$/KM POR ANO) |                 | Nº DE CONTRATOS  |              |        |            |     |     |
|--------|--------------------------------|----------------|-------------------------------|-----------------|------------------|--------------|--------|------------|-----|-----|
|        |                                |                | LIMITE INFERIOR               | LIMITE SUPERIOR | TIPO DE CONTRATO |              | TOTAL  |            |     |     |
|        |                                |                |                               |                 | TOTAL POR ESTADO | % DA AMOSTRA | ESTADO | REGIÃO SUL |     |     |
| RS     | Conservação tradicional        | 2              | 21.880,56                     | 83.666,86       | 66               | 28,2         | 141    | 234        |     |     |
|        | CREMA 1ª Etapa                 | 2              | 62.673,96                     | 254.111,42      | 69               | 29,5         |        |            |     |     |
|        | CREMA 2ª Etapa                 | 5              | 73.186,73                     | 183.938,34      | 6                | 2,6          |        |            |     |     |
| SC     | Conservação tradicional        | 2              | 21.880,56                     | 83.666,86       | 21               | 9,0          | 34     |            | 234 |     |
|        | CREMA 1ª Etapa                 | 2              | 62.673,96                     | 254.111,42      | 7                | 3,0          |        |            |     |     |
|        | CREMA 2ª Etapa                 | 5              | 73.186,73                     | 183.938,34      | 6                | 2,6          |        |            |     |     |
| PR     | Conservação tradicional        | 2              | 21.880,56                     | 83.666,86       | 41               | 17,5         | 59     |            |     | 234 |
|        | CREMA 1ª Etapa                 | 2              | 62.673,96                     | 254.111,42      | 11               | 4,7          |        |            |     |     |
|        | CREMA 2ª Etapa                 | 5              | 73.186,73                     | 183.938,34      | 7                | 3,0          |        |            |     |     |

Fonte: Autores. Dados da pesquisa obtidos nas fontes citadas na metodologia.

Já em relação aos dados de custos e distribuição dos tipos de contratos expostos na Tabela 2, cabe destacar que apesar da similaridade entre os custos anuais de manutenção por quilômetro dos contratos de CREMA 1ª e 2ª Etapa, por decisão delegada aos gestores do DNIT de cada Estado da região Sul, apenas uma parcela de segmentos rodoviários foram contemplados pela sequência programada dos contratos de CREMA 2ª Etapa. Não obstante, por meio da Tabela 2 também é possível observar a predominância da parcela de contratos do tipo conservação tradicional na manutenção de rodovias da região Sul, apesar das vantagens já consagradas para os contratos do tipo CREMA expostas anteriormente na seção referencial teórico. A parcela predominante dos contratos de conservação tradicional da região Sul representa 54,7% do número total de contratos, sendo esse tipo de contrato o mais utilizado no período investigado com exceção do Estado do RS.

De modo a proporcionar a melhoria da gestão para o setor, a aplicação do SGP ao considerar as vantagens particulares de cada tipo de contrato, é uma ferramenta que pode ajudar os gestores na tomada de decisão do tipo mais adequado para a manutenção de rodovias.

## Comportamento estatístico dos custos contratuais

### Custos de manutenção na unidade R\$/km por ano

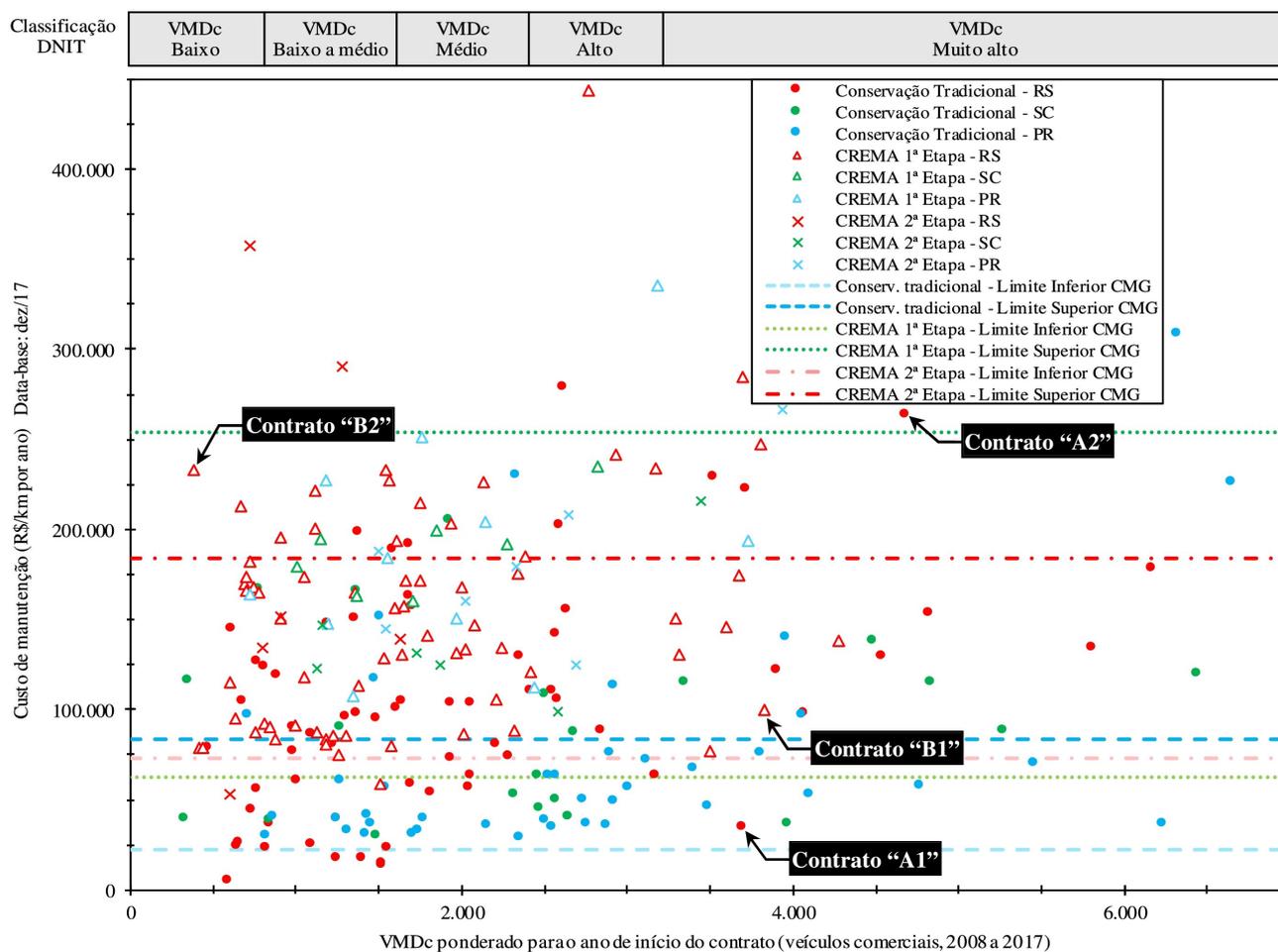
Na Figura 3, estão plotados os dados dos custos contratuais por Estado (em R\$/km por ano) para os 3 tipos de contratos de manutenção, em função do VMDc ponderado do trecho rodoviário para o ano de início do contrato, possibilitando assim, tanto a análise isolada dos custos contratuais bem como a análise do comportamento dos custos com a variação do VMDc.

Observou-se na Figura 3 um comportamento muito aleatório dos custos de manutenção, impossibilitando uma análise gráfica adequada e tornando necessária uma análise estatística do comportamento dos custos contratuais. Desta forma, fundamentado na análise dos custos contratuais de manutenção ilustrados na Figura 3, apresentam-se na Tabela 3 os dados estatísticos obtidos, tais como média, dispersão e amplitude. Não obstante, de modo geral percebe-se que, os custos de manutenção tendem a depender diretamente da variação do VMDc ponderado do trecho, cujo grau de correlação está apresentado na Tabela 4.

Ao analisar os dados da média dos custos, presentes na Tabela 3, para os contratos do tipo conservação tradicional dos 3 Estados, destaca-se a menor média para o Estado do PR (74.207,87), sendo 28,4% inferior a maior média que pertence ao RS (103.573,44). Para os contratos do tipo CREMA 1ª Etapa, a menor média está no RS (152.031,60), sendo 19,8% inferior a maior média situada em SC (189.555,54). Já para os contratos de CREMA 2ª Etapa, a menor média é em SC (140.505,70),

sendo 25,3% inferior a maior média que pertence ao RS (188.065,06). Já ao cotejar os dados da média expostos na Tabela 3 com os Limites Superiores (LS) dos CMGs, observa-se que apenas a média para os contratos de conservação tradicional do RS (103.573,44) e SC (92.049,05) e para os contratos de CREMA 2ª Etapa do RS (188.065,06) são maiores que o LS dos CMGs, destacando-se a média dos contratos de conservação tradicional do RS que supera em 23,8% o LS.

**FIGURA 3 – CUSTOS DE MANUTENÇÃO (R\$/KM POR ANO) EM FUNÇÃO DO VMDc PONDERADO**



Fonte: Autores. Dados da pesquisa obtidos nas fontes citadas na metodologia.

**TABELA 3 – MÉDIA, DISPERSÃO E AMPLITUDE PARA OS CUSTOS CONTRATUAIS DE MANUTENÇÃO (R\$/KM POR ANO)**

| UF | TIPO DE CONTRATO DE MANUTENÇÃO | DADOS ESTATÍSTICOS DO CUSTO DE MANUTENÇÃO (DEZ/17) (R\$/KM POR ANO) |                     |                             |  |              | AMPLITUDE    |                       |  |
|----|--------------------------------|---|---------------------|-----------------------------|--|--------------|--------------|-----------------------|--|
|    |                                | MÉDIA (R\$)   | DESVIO PADRÃO (R\$) | COEFICIENTE DE VARIAÇÃO (%) | CLASSIFICAÇÃO DE PIMENTEL-GOMES (2009) | MÍNIMO (R\$) | MÁXIMO (R\$) | RELAÇÃO MÁXIMO/MÍNIMO |  |
| RS | Conserv. tradicional           | 103.573,44  | 62.680,49           | 60,5                        | Muito alta                             | 6.156,11     | 279.447,14   | 45,4                  |  |
|    | CREMA 1ª Etapa                 | 152.031,60  | 64.363,01           | 42,3                        | Muito alta                             | 59.239,82    | 444.373,40   | 7,5                   |  |
|    | CREMA 2ª Etapa                 | 188.065,06  | 113.045,94          | 60,1                        | Muito alta                             | 53.142,36    | 357.710,65   | 6,7                   |  |
| SC | Conserv. tradicional           | 92.049,05   | 50.202,42           | 54,5                        | Muito alta                             | 30.493,91    | 206.417,94   | 6,8                   |  |
|    | CREMA 1ª Etapa                 | 189.555,54  | 25.161,17           | 13,3                        | Média                                  | 160.673,42   | 235.018,66   | 1,5                   |  |
|    | CREMA 2ª Etapa                 | 140.505,70  | 40.044,48           | 28,5                        | Alta                                   | 99.367,98    | 215.897,60   | 2,2                   |  |
| PR | Conserv. tradicional           | 74.207,87   | 60.531,22           | 81,6                        | Muito alta                             | 30.448,65    | 309.599,93   | 10,2                  |  |
|    | CREMA 1ª Etapa                 | 189.397,81  | 65.815,16           | 34,7                        | Muito alta                             | 107.690,20   | 335.541,63   | 3,1                   |  |
|    | CREMA 2ª Etapa                 | 182.112,19  | 46.514,09           | 25,5                        | Alta                                   | 125.274,83   | 266.829,58   | 2,1                   |  |

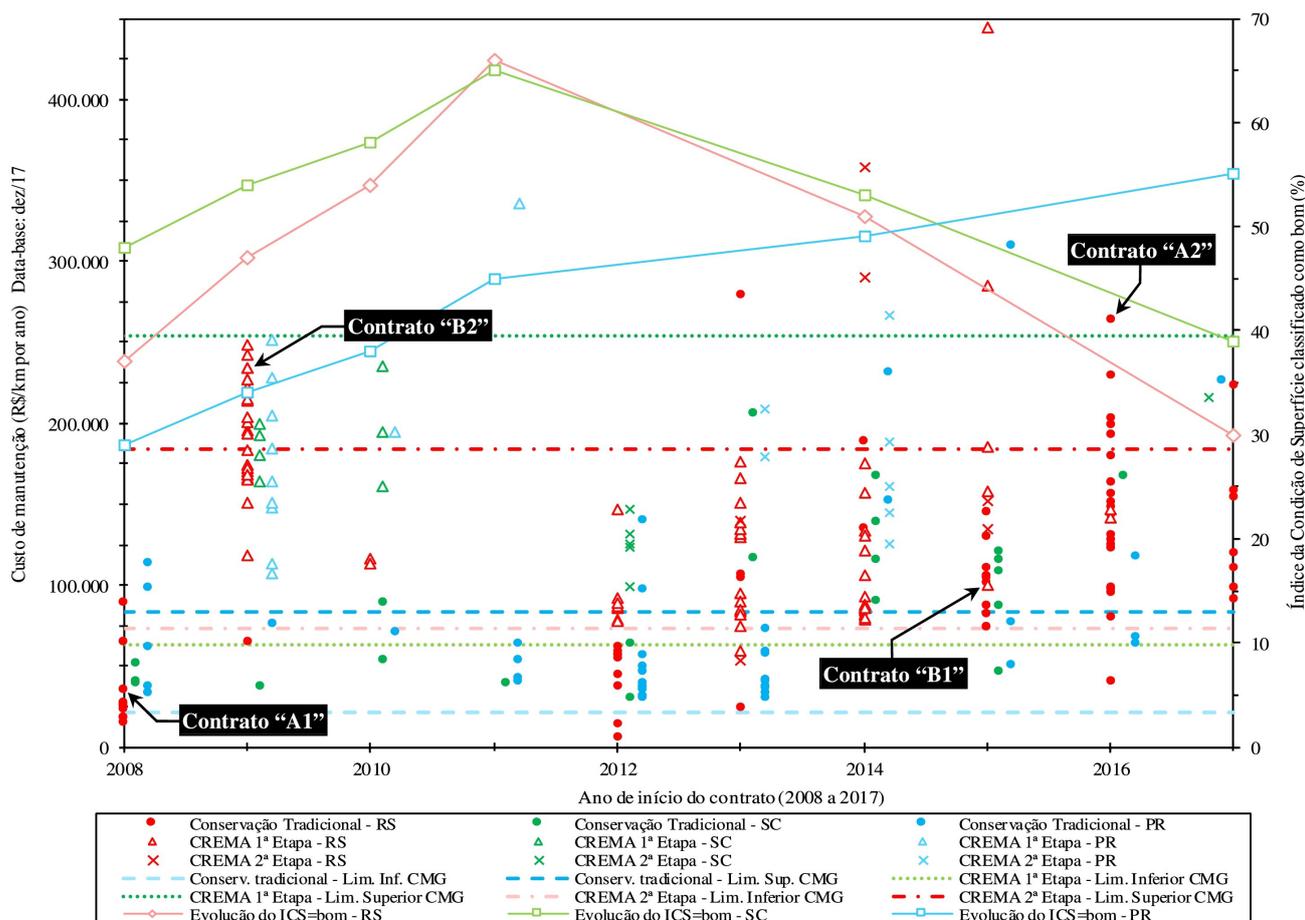
Fonte: Autores. Dados da pesquisa obtidos nas fontes citadas na metodologia.

Em relação à classificação qualitativa para a dispersão, exposta na Tabela 3, destaca-se o emprego da classificação de Pimentel-Gomes (2009) obtida em função do Coeficiente de Variação dos custos contratuais. Os dados de dispersão presentes na Tabela 3 demonstram que todos os Estados e tipos de contrato apresentam classificação de Pimentel-Gomes (2009) variando de alta a muito alta, com exceção para os contratos do tipo CREMA 1ª Etapa de SC que detém classificação média. Ainda, destaca-se que a dispersão avaliada pelo Coeficiente de Variação dos custos contratuais para a conservação tradicional dos 3 Estados é sempre maior que a dispersão que ocorre para os demais tipos de contrato. Já para os dados de amplitude, observa-se convergência com os resultados obtidos para os dados de dispersão, devendo ser destacada a relação Máximo/Mínimo de 45,4 vezes para os contratos do

tipo conservação tradicional do RS. Desta forma, constatou-se significativa dispersão dos custos contratuais de manutenção, principalmente para os contratos do tipo conservação tradicional e CREMA 2ª Etapa do RS.

De acordo com o Manual do SGP do DNIT (2015), o Índice da Condição de Superfície (ICS) é um índice representativo da condição geral da superfície dos pavimentos e indica a condição e qualidade da malha rodoviária de cada Estado. A Figura 4 ilustra a evolução do ICS do pavimento obtido no atual SGP do DNIT e os dados dos custos contratuais (em R\$/km por ano) para os 3 tipos de contrato de manutenção, entretanto os custos estão apresentados em função do ano de início do contrato, permitindo desta forma, a análise do comportamento dos custos contratuais ao longo do período de 2008 a 2017 estudado.

**FIGURA 4 – CUSTOS DE MANUTENÇÃO (R\$/KM POR ANO) EM FUNÇÃO DO ANO DO CONTRATO E EVOLUÇÃO DO ICS**



É possível perceber na Figura 4 que, para os contratos de conservação tradicional do RS e SC, os custos de manutenção dependem diretamente da variação do ano de início do contrato, mais fortemente a partir de 2013. A dependência descrita possivelmente ocorreu devido a alterações nos processos de gestão da manutenção rodoviária nestes Estados e contribuiu significativamente para elevar a média dos contratos de conservação tradicional do RS e SC, as quais são maiores que o LS dos CMGs. Todavia, com exceção ao Estado do PR, percebe-se na Figura 4 que o aumento nos custos de manutenção coincide com inesperada piora na evolução do ICS. Ainda em relação ao ICS, o PR apresenta os melhores ICS do pavimento a partir de 2015 e foi o único Estado a demonstrar melhora crescente na sua evolução, o que leva a acreditar que o processo de amadurecimento da gestão deste Estado esteja mais avançado que os Estados de SC e RS.

Salienta-se que a análise do comportamento dos custos contratuais com a variação do VMDC ponderado do trecho, bem como a análise do comportamento dos custos contratuais com a variação do ano de início do con-

trato, ambos comportamentos ilustrados nas Figura 3 e 4, ocorreram por meio da observação da correlação estatística linear exposta na Tabela 4. A correlação apresentada refere-se ao coeficiente de correlação de Pearson ( $R$ ), o qual, segundo Figueiredo Filho e Silva Júnior (2009), representa uma medida da associação linear entre variáveis que ocorre quando há um compartilhamento da variância entre essas variáveis.

Em relação aos dados de correlação dos custos contratuais com a variação do VMDC ponderado presentes na Tabela 4, todos os Estados e tipos de contrato apresentam classificação de Pearson com proporcionalidade direta variando de desprezível a fraca, com exceção para os contratos do tipo CREMA 1ª Etapa de SC e CREMA 2ª Etapa de SC e PR que detém classificação moderada. Contudo, o resultado da classificação moderada obtida para tais tipos de contratos é pouco confiável, tendo em vista a presença de um número reduzido de contratos observados na Tabela 2 e, ainda, com poucos anos de incidência no período de 2008 a 2017 conforme apresentado na Figura 4.

**TABELA 4 – CORRELAÇÃO LINEAR DOS CUSTOS CONTRATUAIS DE MANUTENÇÃO (R\$/KM POR ANO)**

| UF | TIPO DE CONTRATO DE MANUTENÇÃO | CORRELAÇÃO DO CUSTO DE MANUTENÇÃO (DEZ/17)<br>(R\$/KM POR ANO) x VMDc P/ O ANO DE INÍCIO DO CONTRATO |  |             |   | CORRELAÇÃO DO CUSTO DE MANUTENÇÃO (DEZ/17) (R\$/KM<br>POR ANO) x ANO DE INÍCIO DO CONTRATO |             |  |
|----|--------------------------------|--|--|-------------|---|--|-------------|--|
|    |                                | COEF. DE<br>CORRELAÇÃO<br>DE PEARSON (R)   | CLASSIFICAÇÃO DE PEARSON EM<br>FUNÇÃO DE R |             | COEF. DE<br>CORRELAÇÃO<br>DE PEARSON<br>(R) | CLASSIFICAÇÃO DE PEARSON<br>EM FUNÇÃO DE R   |             | COEF. DE<br>DETER-<br>MINAÇÃO<br>(R <sup>2</sup> ) (%) |
|    |                                |  | PROPORCIO-<br>NALIDADE                     | CORRELAÇÃO  |   | PROPORCIO-<br>NALIDADE   | CORRELAÇÃO  |  |
| RS | Conserv. tradicional           | 0,456  | Direta                                     | Fraca       | 0,638                                       | Direta   | Moderada    | 40,8   |
|    | CREMA 1ª Etapa                 | 0,250  | Direta                                     | Desprezível | -0,348                                      | Inversa  | Fraca       | 12,1   |
|    | CREMA 2ª Etapa                 | 0,079  | Direta                                     | Desprezível | 0,187                                       | Direta   | Desprezível | 3,5  |
| SC | Conserv. tradicional           | 0,072  | Direta                                     | Desprezível | 0,625                                       | Direta   | Moderada    | 39,1   |
|    | CREMA 1ª Etapa                 | 0,678  | Direta                                     | Moderada    | 0,274                                       | Direta   | Desprezível | 7,5  |
|    | CREMA 2ª Etapa                 | 0,556  | Direta                                     | Moderada    | 0,922                                       | Direta   | Muito forte | 85,1   |
| PR | Conserv. tradicional           | 0,461  | Direta                                     | Fraca       | 0,347                                       | Direta   | Fraca       | 12,0   |
|    | CREMA 1ª Etapa                 | 0,379  | Direta                                     | Fraca       | 0,699                                       | Direta   | Moderada    | 48,8   |
|    | CREMA 2ª Etapa                 | 0,663  | Direta                                     | Moderada    | -0,175                                      | Inversa  | Desprezível | 3,1  |

Fonte: Autores. Dados da pesquisa obtidos nas fontes citadas na metodologia.

Considerando que o tráfego é o principal fator de influência na degradação do pavimento, inesperadamente os resultados de correlação obtidos demonstram que os custos de manutenção dependem pouco da variação do VMDC, o que resultou no comportamento aleatório dos custos de manutenção em relação ao tráfego, observado anteriormente na Figura 3. Este comportamento mais aleatório também pode ser observado ao analisar por exemplo os Contratos “A1” e “A2” identificados na Figura 3. Estes dois contratos são do tipo conservação tradicional do RS e localizam-se num mesmo trecho rodoviário contratual, ou seja, os custos contratuais correspondem a trechos coincidentes com mesmo tráfego. No entanto, o custo do Contrato “A2” (264.329,81) é 7,3 vezes maior que o custo do Contrato “A1” (36.156,03).

A divergência entre custos, observada nos Contratos “A1” e “A2”, não é um caso isolado e muito menos um comportamento apenas dos contratos de conservação do RS, visto que existem contratos na Figura 3 com VMDC muito alto (exemplo do Contrato “B1”) com custos contratuais bem inferiores a de contratos com VMDC baixo (exemplo do Contrato “B2”). Mesmo com um tráfego muito inferior, apenas 9,9% do tráfego do Contrato “B1”, o custo do Contrato “B2” (233.770,93) é 2,3 vezes maior que o custo do Contrato “B1” (100.325,42). Ambos os Contratos “B1” e “B2” exemplificados são do tipo CREMA 1ª Etapa e situam-se no RS. Este comportamento mais aleatório observado, para os custos de manutenção em relação ao VMDC, diverge plenamente do Relatório técnico sobre o catálogo de soluções de manutenção do DNIT (2015), sinalizando para a necessidade de aperfeiçoar a gestão da manutenção a partir da minimização de deficiências na aplicação do SGP.

Tendo em vista a elevada dispersão dos custos contratuais exposta na Tabela 3, aliada à acanhada dependência entre estes custos e à variação do VMDC observada na Tabela 4 e, ainda, considerando o número reduzido de contratos em algumas faixas de tráfego, não foi possível inferir constatações relevantes para o comportamento dos custos contratuais em relação às faixas de tráfego do VMDC apresentadas na Tabela 1, limitando desta forma, a análise dos resultados apenas ao tipo de contrato de manutenção e Estado que o contrato pertence.

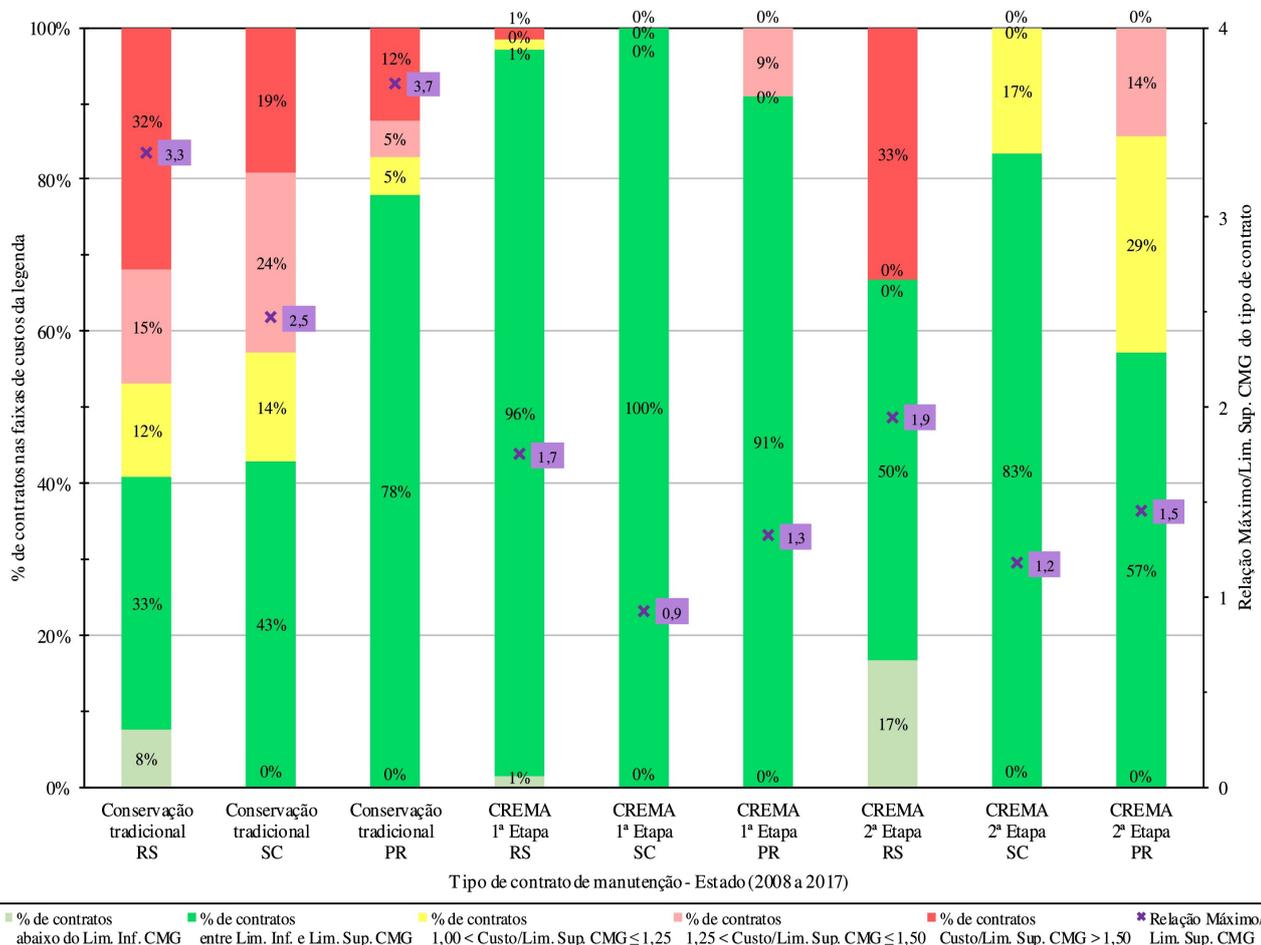
Já analisando os dados de correlação dos custos contratuais com a variação do ano de início do contrato apresentados na Tabela 4, não há convergência dos resultados entre os Estados e tipos de contrato. Na classificação de Pearson há predominância da proporcionalidade direta, apesar de que para os contratos do tipo CREMA 1ª Etapa do RS e CREMA 2ª Etapa do PR a proporcionalidade é inversa, indicando nestes casos que os custos de manutenção tendem a reduzir com a variação do ano de início do contrato. Cabe ressaltar o resultado da classificação moderada obtida para os contratos de conservação tradicional do RS e SC, já que são resultados confiáveis considerando o número expressivo de contratos observados na Tabela 2, sinalizando desta forma, que estes custos de manutenção dependem da variação do ano de início do contrato.

Os exemplos dos Contratos “A1” e “A2” identificados na Figura 4, ambos do tipo conservação tradicional do RS, ilustram e corroboram a relação de dependência direta dos custos com o ano de início para este tipo de contrato. Apesar de corresponderem a trechos rodoviários coincidentes, o custo do Contrato “A2”, lavrado em 2016, é 7,3 vezes maior que o custo do Contrato “A1” lavrado no ano de 2008. Em contrapartida, os Contratos “B1” e “B2” indicados na Figura 4, ambos do tipo CREMA 1ª Etapa do RS, exemplificam a relação de proporcionalidade inversa dos custos com o ano de início para este tipo de contrato, na medida em que o custo do Contrato “B2”, lavrado em 2009, é 2,3 vezes superior ao custo do Contrato “B1” lavrado em 2015.

A Figura 5 ilustra como é o comportamento dos custos contratuais em relação às faixas de custos vinculadas ao Limite Inferior (LI) e ao Limite Superior (LS) dos CMGs. Ao analisar a Figura 5, observa-se que para os contratos de conservação tradicional, as situações mais críticas ocorrem no RS e SC, onde a maioria dos contratos, respectivamente 59,1% e 57,1%, estão acima do LS do CMG. Já no Estado do PR, o número de contratos acima do LS cai para 22,0%.

Mas analisando apenas o período mais recente de 2013 a 2017, percebem-se situações ainda mais críticas nos contratos de conservação tradicional, onde estes mesmos percentuais sobem de 59,1% para 82,6%, de 57,1% para 91,7% e de 22,0% para 27,8%, devido à forte elevação dos custos ocorrida nos contratos de conservação tradicional a partir de 2013. Analisando a relação Máximo/LS de forma isolada, destaca-se um contrato no PR que tem custo 3,7 vezes maior que o LS.

**FIGURA 5 – % DO Nº DE CONTRATOS NAS FAIXAS DE CUSTOS DOS LIMITES INFERIOR E SUPERIOR DOS CMGS**



Fonte: Autores. Dados da pesquisa obtidos nas fontes citadas na metodologia.

Para os contratos do tipo CREMA 1ª Etapa, a pior situação ocorre no PR, onde 9,1% dos contratos estão acima do LS do CMG e a melhor situação está em SC, onde todos os contratos estão abaixo do LS. Ao analisar a relação Máximo/LS, observou-se um contrato no RS com custo 1,7 vezes maior que o LS. Nos contratos de CREMA 2ª Etapa, a situação mais crítica está no PR, onde 42,9% dos contratos estão acima do LS e a situação menos crítica ocorre em SC, onde o número de contratos acima do LS cai para 16,7%. Analisando a relação Máximo/LS, há um contrato no RS com custo 1,9 vezes maior que o LS.

Desta forma, convergem entre si, o comportamento aleatório observado na Figura 3 e na Tabela 4 demonstrando que os custos dependem pouco da variação do tráfego e as situações críticas observadas nos custos contratuais da Figura 5. Esta convergência novamente corrobora a hipótese da necessidade de aperfeiçoar a gestão da manutenção e este aperfeiçoamento conduz a minimização de deficiências na aplicação do SGP pelo DNIT.

## **Custos de manutenção na unidade R\$/km dia por veículo**

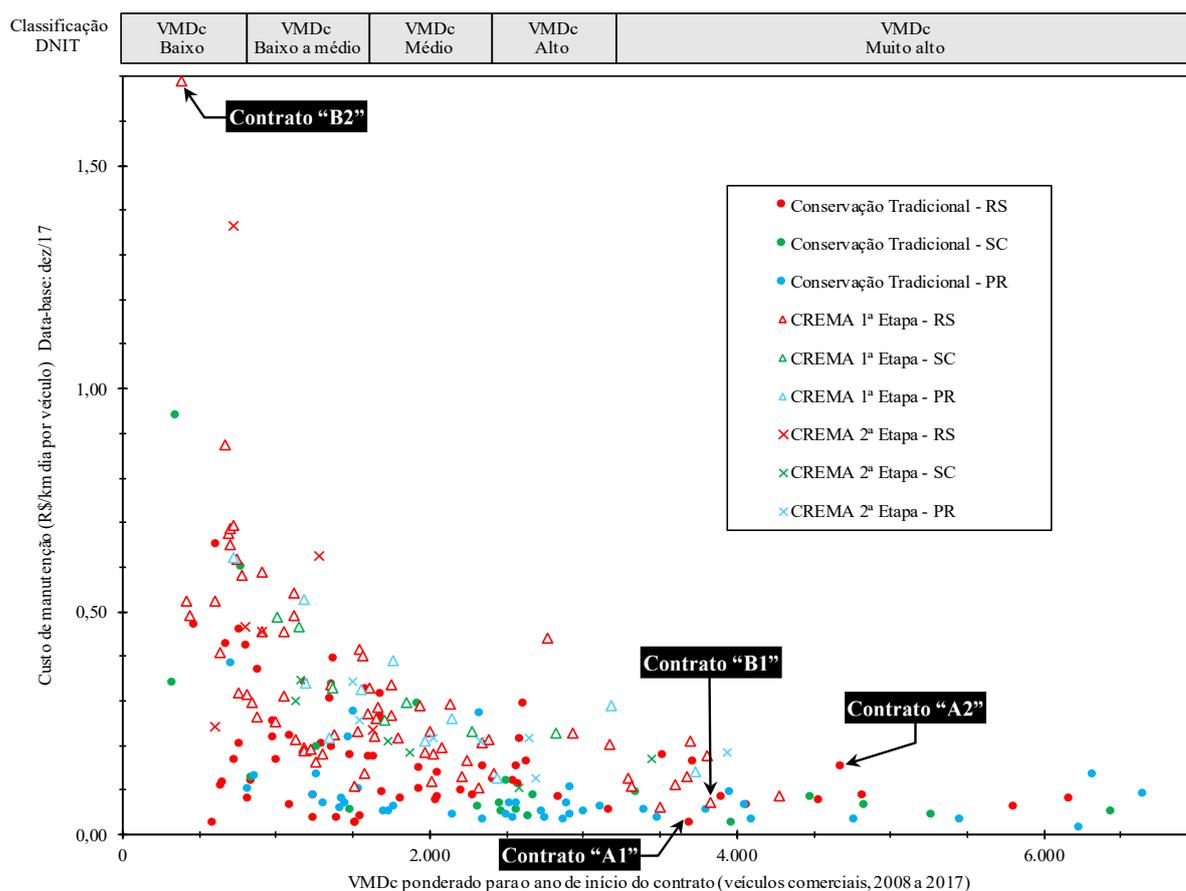
Na Figura 6, estão plotados os dados dos custos contratuais oriundos da Figura 3, mas convertidos para a unidade R\$/km dia por veículo comercial, mediante a divisão dos dados por 365 dias e pelo respectivo VMDC ponderado. Percebe-se na Figura 6 um comportamento muito aleatório dos custos de manutenção, similar ao presente na Figura 3, inviabilizando uma análise gráfica adequada e tornando inevitável uma análise estatística do comportamento dos custos contratuais. Baseado na análise dos custos contratuais de manutenção expostos na Figura 6, relacionou-se na Tabela 5 os dados estatísticos obtidos de média, dispersão e amplitude.

Cabe esclarecer que a análise dos custos contratuais apresentados na Figura 3 e na Tabela 3, ambos na unidade R\$/km por ano, é indispensável para permitir a análise gerencial dos custos de manutenção. Todavia, apenas a análise isolada dos custos contratuais na unidade R\$/km por ano pode conduzir a interpretações equivocadas, visto que a mesma não considera a quantidade de veículos comerciais que produzem o custo contratual, uma das premissas de qualquer SGP. Por exemplo, pode ser aceitável a superioridade exposta na Tabela 3, de 39,6% nos custos dos contratos de conservação tradicional do RS sobre o PR, caso ocorra uma superioridade semelhante no VMDC.

Analisando os dados da média dos custos para os contratos do tipo conservação tradicional dos 3 Estados expostos na Tabela 5, ressalta-se a menor média (0,088) para o Estado do PR, sendo 50,8% inferior a maior média que pertence a SC (0,180). Para os contratos do tipo CREMA 1ª Etapa, percebe-se muita semelhança entre os resultados dos 3 Estados, sendo a menor média no PR (0,316), mas apenas 3,9% inferior a maior média presente em SC (0,329). Já para os contratos de CREMA 2ª Etapa, observa-se resultados muito próximos entre SC (0,220) e o PR (0,224), mas a menor média está em SC (0,220), sendo 61,0% inferior à maior média que pertence ao RS (0,565). Desta forma, o PR detém os resultados mais favoráveis em termos de custos de manutenção, possivelmente devido a um maior amadurecimento do processo de aplicação do SGP.

Ainda para os contratos de CREMA 2ª Etapa de SC e PR, tendo em vista o diferencial da restauração estrutural presente nestes contratos, inesperadamente verificou-se que os custos são em média, 31,1% inferiores aos custos dos contratos de CREMA 1ª Etapa e apenas 25,2% superiores aos custos dos contratos de conservação tradicional do RS e SC. Não obstante, quando analisado somente o período mais recente de 2013 a 2017, os custos para os contratos de CREMA 2ª Etapa de SC e PR tornam-se 14,0% inferiores aos de conservação tradicional do RS e SC, devido à forte elevação dos custos ocorrida nos contratos de conservação tradicional a partir de 2013.

**FIGURA 6 – CUSTOS DE MANUTENÇÃO (R\$/KM DIA POR VEÍCULO) EM FUNÇÃO DO VMDc PONDERADO**



Fonte: Autores. Dados da pesquisa obtidos nas fontes citadas na metodologia.

Ao observar os dados de dispersão presentes na Tabela 5, todos os Estados e tipos de contrato apresentam classificação de Pimentel-Gomes (2009) muito alta, com exceção para os contratos de CREMA 2ª Etapa do PR que possuem classificação alta. Os dados de amplitude demonstram convergência com os resultados obtidos para os dados de dispersão, destacando-se a relação Máximo/Mínimo de 36,3 vezes para os contratos do tipo conservação tradicional em SC.

De modo semelhante ao que ocorreu nos dados apresentados na Tabela 3, constatou-se significativa dispersão dos custos contratuais de manutenção presentes na Tabela 5, principalmente para os contratos do tipo conservação tradicional e CREMA 1ª e 2ª Etapa do RS. Ressalta-se que em caso de relevante dependência entre os custos de manutenção e o VMDc, ilustrados na Figura 3, os resultados de dispersão da Tabela 5 tenderiam a ser mais baixos que os da Tabela 3. Como ocorreu o contrário, a elevada dispersão observada na Tabela 5 confirma que os custos de manutenção dependem pouco da variação do VMDc, convergindo com os resultados de correlação

expostos na Tabela 4 e evidenciando de que realmente há um comportamento aleatório dos custos de manutenção em relação ao tráfego.

Este comportamento mais aleatório é constatado também ao analisar os exemplos dos Contratos “A1” e “A2” identificados na Figura 6, ambos do tipo conservação tradicional do RS. Apesar de corresponderem a trechos coincidentes, o custo do Contrato “A2” (0,155) é 5,7 vezes maior que o custo do Contrato “A1” (0,027). Não obstante, ao analisar os Contratos “B1” e “B2” exemplificados na Figura 6, ambos do tipo CREMA 1ª Etapa do RS, observa-se que o custo do Contrato “B2” (1,690) é 23,5 vezes maior que o custo do Contrato “B1” (0,072) confirmando mais uma vez a aleatoriedade entre os custos de manutenção e a variação do tráfego. Desta forma, na medida em que o tráfego é o principal fator de influência na degradação do pavimento, a confirmação deste comportamento mais aleatório dos custos de manutenção em relação ao VMDc sinaliza novamente para a necessidade de aperfeiçoar a gestão da manutenção.

**TABELA 5 – MÉDIA, DISPERSÃO E AMPLITUDE PARA OS CUSTOS CONTRATUAIS DE MANUTENÇÃO (R\$/KM DIA POR VEÍCULO)**

| UF | TIPO DE CONTRATO DE MANUTENÇÃO | DADOS ESTATÍSTICOS DO CUSTO DE MANUTENÇÃO (DEZ/17) (R\$/KM DIA POR VEÍCULO) |                     |                             |  |              |              |                       |
|----|--------------------------------|---|---------------------|-----------------------------|--|--------------|--------------|-----------------------|
|    |                                | MÉDIA (R\$)   | DISPERSÃO           |                             |  | AMPLITUDE    |              |                       |
|    |                                |   | DESVIO PADRÃO (R\$) | COEFICIENTE DE VARIAÇÃO (%) | CLASSIFICAÇÃO DE PIMENTEL-GOMES (2009) | MÍNIMO (R\$) | MÁXIMO (R\$) | RELAÇÃO MÁXIMO/MÍNIMO |
| RS | Conserv. tradicional           | 0,175   | 0,128               | 73,1                        | Muito alta                             | 0,026        | 0,654        | 24,9                  |
|    | CREMA 1ª Etapa                 | 0,323   | 0,245               | 76,0                        | Muito alta                             | 0,061        | 1,690        | 27,8                  |
|    | CREMA 2ª Etapa                 | 0,565   | 0,419               | 74,3                        | Muito alta                             | 0,234        | 1,365        | 5,8                   |
| SC | Conserv. tradicional           | 0,180   | 0,226               | 125,7                       | Muito alta                             | 0,026        | 0,945        | 36,3                  |
|    | CREMA 1ª Etapa                 | 0,329   | 0,108               | 32,9                        | Muito alta                             | 0,229        | 0,490        | 2,1                   |
|    | CREMA 2ª Etapa                 | 0,220   | 0,090               | 40,8                        | Muito alta                             | 0,106        | 0,349        | 3,3                   |
| PR | Conserv. tradicional           | 0,088   | 0,075               | 85,4                        | Muito alta                             | 0,017        | 0,386        | 23,3                  |
|    | CREMA 1ª Etapa                 | 0,316   | 0,154               | 48,8                        | Muito alta                             | 0,128        | 0,625        | 4,9                   |
|    | CREMA 2ª Etapa                 | 0,224   | 0,067               | 29,9                        | Alta                                   | 0,129        | 0,346        | 2,7                   |

Fonte: Autores. Dados da pesquisa obtidos nas fontes citadas na metodologia.

## Comportamento dos custos contratuais em trechos coincidentes

Mediante a delimitação no SNV do DNIT (2015), dos pontos de início e fim dos trechos rodoviários contratuais de manutenção, constatou-se que ocorre a coincidência contratual em 60 trechos para os 234 contratos analisados no período de 2008 a 2017. Considerou-se como trecho rodoviário contratual coincidente aqueles que apresentaram pelo menos a coincidência de 90% da extensão total dos segmentos que compõem o trecho.

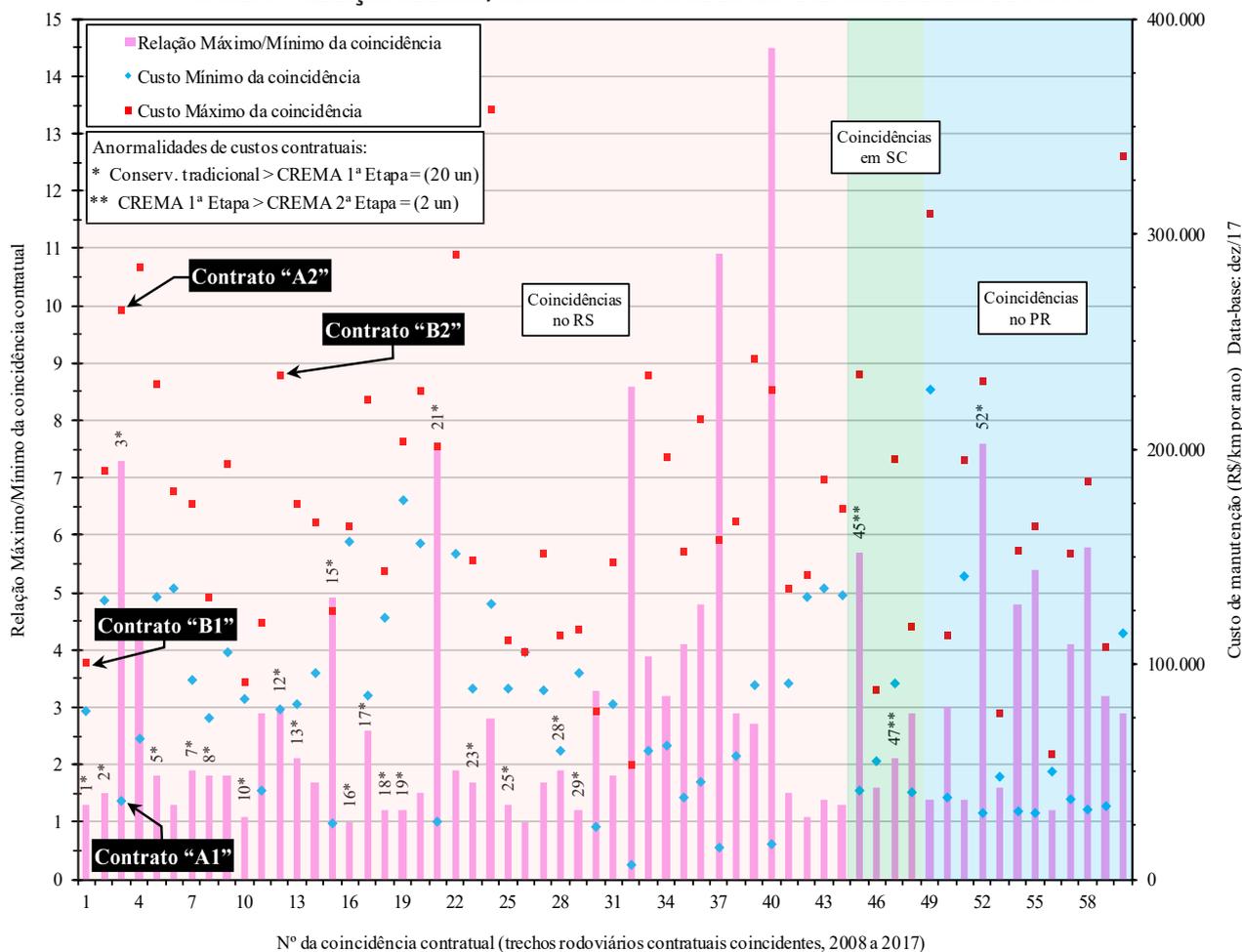
Para cada uma das 60 coincidências contratuais existentes, analisou-se o conjunto de valores dos custos contratuais, permitindo assim, obter o valor máximo e mínimo do custo praticado em cada trecho rodoviário bem como o cálculo da relação entre estes custos extremos.

A Figura 7 ilustra a relação Máximo/Mínimo obtida nas 60 coincidências contratuais existentes, onde destacam-se as coincidências nº 37 e 40 com relações Máximo/Mínimo, respectivamente, de 10,9 e 14,5 vezes. Salienta-se ainda que ambas coincidências pertencem ao Estado do RS e apresentam o contrato de CREMA 1ª Etapa como custo contratual máximo e o contrato de conservação tradicional como custo contratual mínimo.

A análise dos exemplos indicados na Figura 7, para os Contratos “A1” e “A2” do tipo conservação tradicional do RS e para os Contratos “B1” e “B2” do tipo CREMA 1ª Etapa do RS, não conduziu a novas constatações. Considerando que os custos dos Contratos “A1” e “A2” correspondem a trechos coincidentes com mesmo tráfego e que o custo do Contrato “A2” é 7,3 vezes superior ao custo do Contrato “A1”, apenas confirmam-se as constatações obtidas anteriormente na Figuras 3, de que há um comportamento aleatório dos custos de manutenção em relação ao tráfego. A mesma confirmação ocorre para os Contratos “B1” e “B2”, tendo em vista que o custo do Contrato “B2” é 2,3 vezes superior ao custo do Contrato “B1”, apesar do Contrato “B2” contemplar apenas 9,9% do tráfego do Contrato “B1”.

Outra revelação importante observada nas 60 coincidências e apresentada na Figura 7 diz respeito à ocorrência de anormalidades nos custos contratuais, tais como: trechos rodoviários coincidentes com custos de contratos de conservação tradicional superiores a contratos de CREMA 1ª Etapa e, ainda, custos de contratos de CREMA 1ª Etapa superiores aos contratos de CREMA 2ª Etapa, totalizando 22 anormalidades e representando 36,7% das coincidências existentes. Considerando a concepção de cada tipo de contrato e os CMGs do DNIT, estas anormalidades são inaceitáveis, corroborando novamente a existência de deficiências na aplicação do SGP.

**FIGURA 7 – RELAÇÃO MÁXIMO/MÍNIMO DAS COINCIDÊNCIAS E ANORMALIDADES DE CUSTOS**

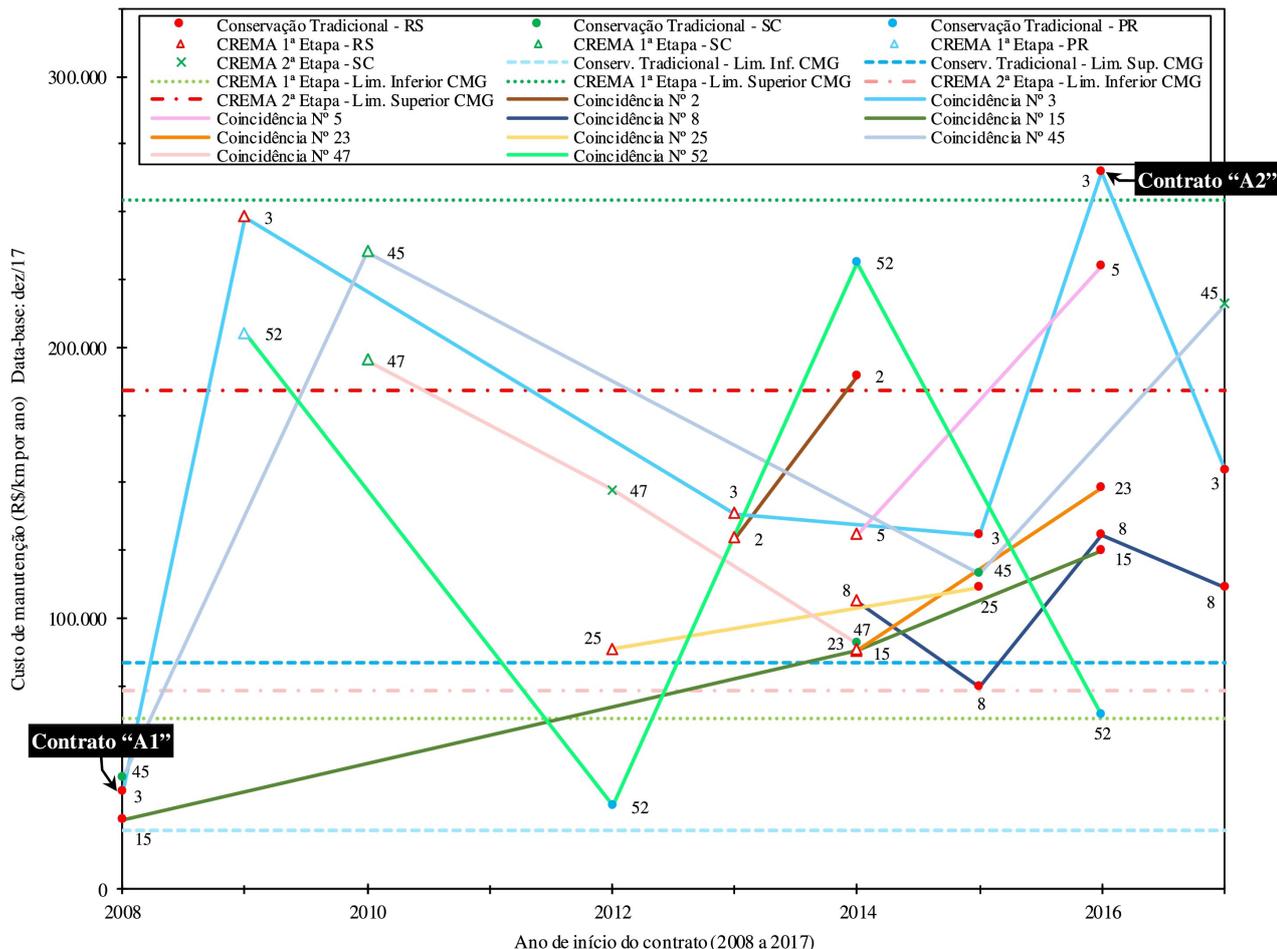


Fonte: Autores. Dados da pesquisa obtidos nas fontes citadas na metodologia.

Na Figura 8 estão ilustradas 10 das 22 anormalidades de custos contratuais presentes nas 60 coincidências existentes. A ilustração de todas as coincidências estenderia muito o presente artigo e, desta forma, utilizou-se um critério de seleção que resultou apenas nas coincidências nº 2, 3, 5, 8, 15, 23, 25, 45, 47 e 52, totalizando 10 das 60 coincidências existentes. O critério mencionado contemplou todas as anormalidades onde o custo do contrato de conservação tradicional é o custo máximo da coincidência, todas as anormalidades onde o custo do contrato de CREMA 1ª Etapa é superior ao custo do contrato de CREMA 2ª Etapa, todas as anormalidades onde o custo contratual máximo é maior que o LS do CMG dos contratos de conservação tradicional e, ainda, todas as anormalidades com Relação Máximo/Mínimo superior a 1,25.

A dispersão dos custos contratuais de manutenção, constatada através dos resultados expostos nas Tabelas 3 e 5, novamente é percebida na Figura 8. Destaca-se em particular a elevada dispersão para as coincidências nº 3, 8, 15, 45 e 52, onde contratos do mesmo tipo apresentam custos muito distintos. Não obstante, observa-se nas coincidências nº 2, 3, 5 e 52 não conformidades extremas aos CMGs, na medida em que estas coincidências apresentam custos para os contratos do tipo conservação tradicional acima do LS do CMG para os contratos de CREMA 2ª Etapa.

**FIGURA 8 – 10 ANORMALIDADES DE CUSTOS SELECIONADAS NAS 60 COINCIDÊNCIAS CONTRATUAIS**



Fonte: Autores. Dados da pesquisa obtidos nas fontes citadas na metodologia.

A análise dos Contratos “A1” e “A2” exemplificados na Figura 8, ambos do tipo conservação tradicional do RS, não produziu novas constatações. Na medida em que os custos dos Contratos “A1” e “A2” correspondem a trechos coincidentes e que o custo do Contrato “A2” de 2016 é 7,3 vezes superior ao custo do Contrato “A1” de 2008, apenas foram confirmadas as constatações obtidas anteriormente na Figuras 4, de que há uma relação de dependência direta dos custos com o ano de início para este tipo de contrato. Em relação aos Contratos “B1” e “B2” do tipo CREMA 1ª Etapa do RS, destaca-se que os mesmos não estão indicados na Figura 8, tendo em vista que não enquadraram-se no critério de seleção das coincidências.

## Considerações finais

A partir da análise contratual dos investimentos aplicados na manutenção de rodovias da região Sul sob responsabilidade do DNIT, constatou-se a necessidade de aprimorar as ações de planejamento e gestão para o setor, tornando indispensável otimizar o emprego do SGP. A análise concentrou-se na comparação dos custos contratuais de manutenção por quilômetro com os CMGs e, ainda, na verificação do comportamento estatístico dos custos contratuais de manutenção, bem como do comportamento destes custos em trechos rodoviários coincidentes.

A seguir apresentam-se as principais constatações que demonstram a necessidade de aperfeiçoar a gestão por meio da minimização de deficiências na aplicação do SGP pelo DNIT:

a) Os resultados de correlação evidenciam que os custos de manutenção dependem pouco da variação do VMDc e considerando que o tráfego é o principal fator de influência na degradação do pavimento, tal comportamento aleatório dos custos é incompatível com o SGP.

b) A dependência entre os custos de conservação tradicional do RS e SC e a variação do ano de contrato, sendo tal dependência resultante de possíveis alterações nos processos de gestão destes Estados, as quais contribuíram significativamente para elevar a média de custos, tornando-os maiores que o LS do CMG. Não obstante, com exceção ao PR, este aumento nos custos de manutenção coincidiu com inesperada piora na evolução do ICS.

c) Situações críticas, como por exemplo, as que ocorrem nos contratos de conservação tradicional do RS e SC no período de 2013 a 2017, onde através da análise dos custos em relação aos limites dos CMGs, constatou-se que 82,6% e 91,7% do número de contratos, referentes a conservação tradicional do RS e SC, estão acima do Limite Superior do CMG.

d) A anormalidade dos custos de CREMA 2ª Etapa de SC e PR entre 2013 e 2017, em que a média destes custos é 14,0% inferior aos de conser-

vação tradicional do RS e SC, devido à forte elevação dos custos de conservação a partir de 2013. Tal constatação é surpreendente e incompatível com as premissas de um SGP, considerando o diferencial da restauração estrutural presente na concepção dos contratos de CREMA 2ª Etapa.

e) A ocorrência de anormalidades nos custos de manutenção que correspondem a 36,7% das coincidências contratuais existentes. Considerando a concepção de cada tipo de contrato e os CMGs do DNIT, estas anormalidades são inaceitáveis num SGP eficiente.

Os resultados obtidos sinalizam em menor ou maior grau, variando em função do tipo de contrato e Estado analisado, para a deficiência na gestão mais precisamente nas etapas de avaliação e controle do processo operacional de manutenção de rodovias. Etapas de avaliação e controle deficientes prejudicam fortemente o aprendizado organizacional e a eficiência dos processos aplicados na prestação dos serviços públicos, conduzindo, desta forma, ao consumo inadequado de recursos públicos.

Em contrapartida, a análise da média dos custos de manutenção em R\$/km dia por veículo revelam os resultados mais favoráveis para cada tipo de contrato entre os Estados. Para os contratos de conservação tradicional e CREMA 1ª Etapa, a menor média ocorre no PR. Já para os contratos de CREMA 2ª Etapa, a média do PR está muito próxima à menor média que ocorre em SC. Desta forma, o PR detém os resultados mais favoráveis em termos de custos de manutenção, possivelmente devido a um maior amadurecimento do processo de aplicação do SGP. Além do mais, o PR apresenta os melhores ICS do pavimento a partir de 2015 e, ainda, foi o único Estado a demonstrar melhora crescente na evolução do ICS no período de 2008 a 2017.

Não obstante, cabe destacar que os valores dos custos de manutenção analisados foram os contratuais, ou seja, valores ofertados pelas empresas com descontos em relação ao orçamento referencial resultante dos projetos aprovados pelo DNIT. Segundo Lima (2010), ao comparar custos referenciais do DNIT e licitações bem sucedidas, verificou-se que em média, ocorre uma oferta de desconto de 37,08% em relação ao orçamento referencial apresentado no edital de licitação. Diante des-

*Luciano Moises Sippert  
Santarem*

*Eliete dos Reis Lehnbart*

*Karine da Rocha Alves*

te cenário, tudo leva a acreditar que possivelmente, a deficiência na gestão da manutenção de rodovias pode ser ainda mais grave que a verificada no presente artigo.

Por fim, observa-se que a pesquisa realizada limitou-se à região Sul brasileira onde pre-

domina o clima subtropical. No entanto, a deficiência constatada na gestão da manutenção rodoviária aplicada pelo DNIT também pode ocorrer nas demais regiões do País, tornando relevante ampliar geograficamente o presente estudo em pesquisas futuras.

## Referências

- ALVES, K. da R. A gestão de pavimentos aplicada à manutenção rodoviária. 2016. 140 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.
- BENEVIDES, S. A. de S. Modelos de desempenho de pavimentos asfálticos para um sistema de gestão de rodovias estaduais do Ceará. 2006. 357 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- BRASIL. Portal transparência do governo federal: Despesas por Programa. 2016. Disponível em: [www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaGDPesquisaPrograma.asp?Desastre=O&Ano=2010&textoPesquisa=MANUTEN%C7%C3](http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaGDPesquisaPrograma.asp?Desastre=O&Ano=2010&textoPesquisa=MANUTEN%C7%C3). Acesso em: 26 jul. 2016.
- CASTRO, P. C. de. Conservação do Pavimento: Parte I. Notas de Aula. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Isso é um livro? O título deve vir em itálico, o subtítulo não.
- CHEN, J.; MENCHES, C. L.; KHWAJA, N. Innovative contracting strategies for transportation maintenance outsourcing. Transportation Research Board, Washington, 2010.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. Pesquisa CNT de rodovias 2017: relatório gerencial. 21ª Edição. Brasília: CNT, 2017. Disponível em: <http://pesquisarodovias.cnt.org.br/Paginas/relatorio-gerencial#>. Acesso em: 08 nov. 2017.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. CMG: custos médios gerenciais. DNIT, 2017. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/custos-e-pagamentos/custo-medio-gerencial/ANEXOIXCUSTOMDIOPERENCIALMARO2017.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2017.
- \_\_\_\_\_. DNIT IPR-710: manual de conservação rodoviária. 2ª Edição. Rio de Janeiro: DNIT, 2005.
- \_\_\_\_\_. DNIT IPR-723: manual de estudos de tráfego. 1ª Edição. Rio de Janeiro: DNIT, 2006.
- \_\_\_\_\_. Instrução de Serviço nº 05 de 09/12/2005. DNIT, 2005. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/instrucoes-normativas/instrucoes-de-servicos/instrucoes-de-servico-por-ano/2005/2005>. Acesso em: 11 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. Instrução de Serviço nº 03 de 12/05/2017. DNIT, 2017. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-1>. Acesso em: 30 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. Manual de soluções técnico-gerenciais para rodovias federais. 1ª Edição. Brasília: DNIT, 2005, 3 v.
- \_\_\_\_\_. Manual do sistema de gerência de pavimentos – SGP DNIT. 1ª Edição. Brasília: DNIT, 2015.
- \_\_\_\_\_. PNCT: plano nacional de contagem de tráfego. DNIT, 2017. Disponível em: <http://servicos.dnit.gov.br/dadospnct>. Acesso em: 11 ago. 2017.
- \_\_\_\_\_. Relatório gerencial: atlas da manutenção rodoviária. DNIT, 2017. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/rodovias/mapa-de-gerenciamento>. Acesso em: 17 out. 2017.
- \_\_\_\_\_. Relatório técnico: catálogo de soluções de manutenção para pavimentos flexíveis. 3ª Edição.

Brasília: DNIT, 2015. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/planejamento/evolucao-da-malha-rodoviaria/RT00214Matrizrev3.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017.

*Luciano Moises Sippert  
Santarem*

\_\_\_\_\_. SIAC: sistema de acompanhamento de contratos. DNIT, 2017. Disponível em: <https://sisdnit.dnit.gov.br/>. Acesso em: 11 ago. 2017.

*Eliete dos Reis Lehnhart*

*Karine da Rocha Alves*

\_\_\_\_\_. SNV 2015: sistema nacional de viação. 1ª Edição. Brasília: DNIT, 2015. Disponível em: [http://www.dnit.gov.br/sistema-nacional-de-viacao/sistema-nacional-de-viacao/SNV2015\\_COMPLETO.xls](http://www.dnit.gov.br/sistema-nacional-de-viacao/sistema-nacional-de-viacao/SNV2015_COMPLETO.xls). Acesso em: 6 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. SNV 2017: sistema nacional de viação. 1ª Edição. Brasília: DNIT, 2017. Disponível em: [http://www.dnit.gov.br/sistema-nacional-de-viacao/sistema-nacional-de-viacao/snv\\_201706a.xls](http://www.dnit.gov.br/sistema-nacional-de-viacao/sistema-nacional-de-viacao/snv_201706a.xls). Acesso em: 11 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Terminologias rodoviárias usualmente utilizadas. 1ª Edição. Brasília: DNIT, 2007. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/download/rodovias/rodovias-federais/terminologias-rodoviaras/terminologias-rodoviaras-versao-11.1.pdf>. Acesso em: 14 set. 2017.

FIGUEIREDO FILHO, D.B.; SILVA JÚNIOR, J.A. Desvendando os mistérios do coeficiente de correlação de Pearson (R). Revista Política Hoje. Recife, v. 18, n. 1, p. 115-146, 2009.

HAAS, R.; HUDSON, W.R.; ZANIEWSKI, J. Modern Pavement Management. Krieger Publishing Co, Malamar, Flórida, 1994.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA e DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO. Gargalos e demandas da infraestrutura rodoviária e os investimentos do PAC: mapeamento IPEA de obras rodoviárias. Texto para Discussão, Brasília: Ipea, 2011.

LIMA, M. C. Comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bem sucedidas. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 1, n. 118, p. 59-64, mai./ago. 2010.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. PNLT: plano nacional de logística e transportes. Relatório Executivo, Secretaria de Política Nacional de Transportes, Brasília: MT, 2011. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/images/2014/11/PNLT/2011.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Relatórios de investimentos em infraestrutura. Brasília: MT, 2016. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/politica-de-transportes.html>. Acesso em: 26 jul. 2016.

PIMENTEL-GOMES, F. Curso de estatística experimental. 15ª Edição. Piracicaba: Fealq, 2009, 451 p.

PINTO, P. R. R. Contribuição à modelagem de um sistema de gerenciamento da manutenção de rodovias não pavimentadas em empreendimentos de exploração florestal. 2009. 158 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

SANTAREM, L. M. S.; MALLMANN, J. E. C.; KAUTZMANN, R. M.; ALVES, K. R.; SABEDOT, S. Viabilidade técnica, econômica e ambiental para o aproveitamento de cinzas pesadas de carvão geradas em termelétricas, para a construção de bases e sub-bases de pavimentos rodoviários. In: 44ª REUNIÃO ANUAL DE PAVIMENTAÇÃO E 18º ENACOR, Foz do Iguaçu, Anais, 2015. Disponível em: [http://sinicesp.org.br/44rapv/trabalhos/TrabalhoFinal\\_37.pdf](http://sinicesp.org.br/44rapv/trabalhos/TrabalhoFinal_37.pdf). Acesso em: 12 jun. 2018.

# Transparência Governamental na Internet: Uma Análise Comparativa no Âmbito do Poder Executivo Brasileiro e Espanhol<sup>1</sup>

## *Government Transparency in the Internet: A Comparative Analysis in the Brazilian and Spanish Executive Power*

*Mauricio Vasconcellos Leão Lyrio, Rogério João Lunkes e Emma Teresa Castello-Taliani*

*Resumo: Este estudo objetiva analisar os níveis de transparência dos portais eletrônicos dos Estados brasileiros e das Comunidades Autônomas espanholas, com vistas a identificar diferenças e similaridades existentes no âmbito de um país desenvolvido e um país em desenvolvimento. Utiliza-se do Modelo para Avaliação da Transparência da Gestão Pública – ATGP – para analisar uma amostra composta por 43 portais de transparência. A coleta de dados ocorreu no 4º trimestre de 2015, por meio da visita aos portais e verificação do atendimento aos critérios de avaliação do modelo utilizado. Os resultados apontaram discrepâncias em relação aos dois países. Argumenta-se que a existência de legislação sobre transparência não é fator que por si só torne determinado governo mais ou menos transparente, pois existe uma necessidade de internalização de cultura de transparência que envolve tanto os agentes públicos responsáveis pela divulgação das informações, quanto a sociedade, que precisa se tornar um participante ativo no processo político.*

*Palavras-chave: Setor público, transparência, Brasil, Espanha.*

*Abstract: This study aims to analyze the levels of transparency of the electronic web portals of the Brazilian States and the Spanish Autonomous Communities, in order to identify differences and similarities existing within a developed country and a developing country. The Public Management Transparency Assessment Model (ATGP) is used to analyze a sample composed of 43 transparency portals. The data collection took place in the 4th quarter of 2015, through the visit to the portals and verification of compliance with the evaluation criteria of the model used. The results pointed out discrepancies in relation to the two countries. It is argued that the existence of legislation on transparency is not a factor that in itself makes a government more or less transparent, because there is a need to internalize a transparency culture, involving both public agents responsible for the information, as well the society, who need to become an active participant in the political process.*

*Key-words: Public Sector, transparency, assessment, Brazil, Spain.*

---

1. Artigo submetido em 08/03/2019 e aprovado em 26/06/2019.

**Maurício Vasconcellos Leão Lyrio** - Doutor em Administração - com período sando em Espanha no Departamento de Ciências Econômicas e Empresariais da Universidade de Alcalá (UAH/Espanha) e Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Especialista em Gestão Estratégica de Negócios pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB); Bacharel em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); Administrador da Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina exercendo atualmente o cargo de gerente de transparência e dados abertos na Controladoria-Geral do Estado. Mais de 50 artigos científicos publicados em anais de eventos e periódicos nacionais e internacionais.

**Rogério João Lunkes** - Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (1996), mestrado (1999) e doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2003), Pós-Doutorado pela Universidad de València-Espanha (2011). Atualmente é professor Associado III da Universidade Federal de Santa Catarina. Tem experiência na área de Ciências Contábeis, com ênfase em Controladoria e Contabilidade Gerencial.

**Emma Teresa Castelló-Taliani** - Professora de Economia Financeira e Contabilidade na Universidade de Alcalá - Espanha. Doutora em Estudos Empresariais pela Universidade de València. Membro fundador do PTFE (Plataforma Tecnológica das Ferrovias da Espanha) e membro do Conselho Permanente da Comissão de Contabilidade Gerencial da Associação Espanhola de Contabilidade e Administração de Empresas.

O presente estudo se insere no âmbito das discussões sobre transparência no setor público, mais precisamente no que se refere à transparência mediada por computadores, entendida como uma perspectiva modernista de transparência (MEIJER, 2009). Seus autores compartilham o entendimento dessa perspectiva de transparência como uma forma de aproximar o cidadão do governo, reduzir a corrupção e reforçar a cultura de *accountability* no setor público (FLÓREZ, 2008; RAUSCH; SOARES, 2010).

A discussão sobre transparência no setor público, apesar de antiga (MEIJER, 2015), vem ganhando força a partir dos anos 2000, associada a revolução da Internet e da emergência das teorias de governança pública (LYRIO; LUNKES; TALIANI, 2018; PORUMBESCU *et al.*, 2017), que na visão de Osborne (2006) se configura como um paradigma de administração pública no qual existe um Estado pluralista em que vários atores interdependentes contribuem para a prestação de serviços públicos em um sistema de tomada de decisão informado por múltiplos processos.

Dentre os processos existentes para informar as partes interessadas e subsidiar a tomada de decisão no setor público, a transparência se insere como uma forma dar subsídios ao cidadão no processo de controle social, por meio da publicação e disseminação de informações a respeito da ação governamental. Nesse sentido, o estudo objetiva analisar os níveis de transparência dos portais eletrônicos dos Estados brasileiros e das Comunidades Autônomas espanholas, com vistas a identificar diferenças e similaridades existentes no âmbito de um país desenvolvido e um país em desenvolvimento.

*Maurício Vasconcellos  
Leão Lyrio*

*Rogério João Lunkes*

*Emma Teresa Castelló-  
Taliani*

O trabalho justifica-se com base em uma inquietação dos autores no que diz respeito à falta de transparência dos entes públicos brasileiros, conforme já evidenciado na literatura (CARNEIRO, 2014; CRUZ, C. F. et al., 2012; DINIZ, 2015; LUNKES et al., 2015; STAROSCKY et al., 2015), bem como na ausência de trabalhos que discutem a questão no nível intermediário de governo – Estados e Comunidades Autônomas. Da mesma forma, justifica-se a comparação com a Espanha pelo fato de ambos os países serem de origem latina, que são conhecidos por uma administração pública com viés legalista, conforme sugerido por Wahrlich (1979). Essa comparação se faz interessante dado o fato de que o Brasil possui uma legislação relacionada a transparência já estabelecida e bastante detalhada, enquanto a Espanha veio a promulgar sua Lei de Transparência somente no fim de 2013. Apesar disso, a Espanha possui uma tradição de engajamento social e participação pública, enquanto o Brasil parece ainda carecer de uma cultura de participação social, conforme sugerido por Campos (1990) e Pinho e Sacramento (2009).

Na condução do estudo, inicialmente é feita, na seção 2, uma discussão a respeito de fatores que influenciam a transparência no setor público, de acordo com a literatura especializada; em seguida, na seção 3, é apresentada a metodologia utilizada para realização da análise e a amostra utilizada no estudo; a seção 4 apresenta os resultados obtidos e; finalmente, na seção 5 são tecidas algumas considerações finais sobre a transparência no âmbito dos países analisados.

## Fatores para o Reforço da Transparência no Setor Público

No âmbito das discussões no setor público importantes questões foram levantadas por especialistas a respeito de fatores que podem vir a influenciar ou facilitar o alcance de melhores níveis de transparência. Dentre esses fatores destacam-se fatores institucionais, o uso da chamada web 2.0 e das mídias sociais, a reutilização de informações via dados abertos, a literacidade informacional, dentre outros, conforme sintetizados a seguir.

A respeito dos fatores institucionais e seu impacto na transparência. Arellano-Gault e

Lepore (2011) argumentam que fatores organizacionais e comportamentais têm sido negligenciados na análise das organizações públicas e na questão da transparência. Por sua vez, Mutula e Wamukoya (2009) consideram que a colaboração e suporte aos esforços das instituições nacionais se constituem em fatores importantes para o fortalecimento da democracia, da *accountability* e da transparência. As afirmações dos autores acima são corroboradas por Fox et al. (2011) ao argumentarem que, em nível conceitual mais amplo, as possíveis explicações para as variações na qualidade do cumprimento de legislações referentes à transparência dizem respeito aos recursos e incentivos institucionais, bem como à cultura da transparência.

O governo eletrônico emerge como um fator com potencial para melhoria da transparência e da *accountability* no setor público, sendo a web 2.0 e as mídias sociais ferramentas importantes para aumento do diálogo corporativo, da participação social e ampliação do alcance do governo a baixos custos. Apesar disso, seu uso ainda se apresenta em estágios iniciais, e considera-se que o grau de engajamento dos cidadãos se dará de acordo com a forma como os governos lidarão com o uso da internet, group-ware e sistemas coletivos (BONSÓN et al., 2012; CEGARRA-NAVARRO et al., 2012; HAQUE & PATHRANNARAKUL, 2013).

Considera-se que a reutilização de informações do setor público, via open-data, pode gerar não somente uma melhoria da transparência, mas também impacto no desenvolvimento econômico e social, uma vez que essas informações podem vir a ser utilizadas por empresas e organizações da sociedade civil no fornecimento de serviços on-line (CERRILLO-I-MARTÍNEZ, 2012; MARCOS-MARTÍN; SORIANO-MALDONADO, 2011). Por outro lado, não existe ainda clareza quanto aos modelos de parceria para exploração de open-data (SAXBY, 2012).

Apesar da importância do governo eletrônico e da reutilização das informações do setor público, uma crítica é feita por Owen et al. (2013). Esses autores argumentam que o foco tem sido dado às tecnologias utilizadas e à estruturação de dados, faltando uma maior ênfase no conhecimento das necessidades dos usuários e no desenho dos serviços.

Em relação à questão das legislações relativas ao acesso à informação, Kuunifaa (2012), argumenta que essas são importantes para o alcance da transparência, mas, apesar disso, em estudo realizado em Ghana, o autor levanta preocupação quanto à operacionalização dessas legislações, acerca da necessidade de uma devida documentação e manutenção das informações para posterior recuperação. Para Meijer (2013) o entendimento da dinâmica complexa advinda e resultante da transparência governamental deve ser entendida a partir de três lentes, a saber, (i) estratégica, (ii) cognitiva e (iii) institucional, em uma abordagem que considera o entendimento contextual e as práticas locais (específicas).

Além desses fatores que influenciam a transparência, alguns autores tratam também dos benefícios advindos dessa. Entre esses citam-se (i) a permissão ao público de um acesso direto e contato com seus representantes; (ii) o reconhecimento da honestidade e integridade, dando maior visibilidade e permitindo a realização de um bom governo; (iii) acesso a indicadores sobre o desempenho das diversas áreas do governo; e, (iv) a disponibilização de serviços pela reutilização de informações, como por exemplo, personalização de rotas, localização de empresas, pontos de reciclagem e pontos perigosos de uma cidade, horário real de transportes públicos, entre outros (FERRER-SAPENA *et al.*, 2011; KIERKEGAARD, 2009; MCIVOR *et al.*, 2002).

## Metodologia

Em relação ao procedimento de pesquisa, se configura como um estudo de campo, pois “envolve a investigação de fenômenos, inclusive pessoas, procedimentos e estruturas em duas ou mais organizações” (LUNKES *et al.*, 2012, p. 172). Neste caso, busca-se analisar o fenômeno da transparência da gestão pública governamental no âmbito dos governos sub-nacionais do Brasil e da Espanha. Para a análise dos dados, as informações sobre a transparência da gestão pública governamental foram obtidas junto aos portais da transparência dos governos analisados, por meio de observação direta pois, “[...] baseado nos objetivos da pesquisa e num roteiro de observação, o pesquisador procura ver e registrar o máximo de ocorrências que interessam ao seu trabalho” (GODOY, 2006, p. 133). Os dados

observados foram cotejados com os critérios do modelo de avaliação, que neste trabalho se apresenta como o instrumento de intervenção a ser adotado.

No que se refere ao instrumento de intervenção, foi utilizado o Modelo para Avaliação da Transparência da Gestão Pública – ATGP (LYRIO *et al.*, 2016; LYRIO, 2016) desenvolvido com base na aplicação da Metodologia MCDA-C (ENSSLIN *et al.*, 2001). Este modelo leva em consideração no processo de avaliação a legislação sobre transparência brasileira e espanhola, questões consideradas relevantes sobre transparência encontradas na literatura especializada, bem como outros índices de avaliação de transparência brasileiros e espanhóis.

Optou-se por adotar no processo de avaliação o Modelo ATGP devido ao fato de este modelo incorporar na avaliação outros aspectos que os modelos adotados atualmente não incorporam, dado que estes, em geral, enfatizam o atendimento às questões legais e se constituem em modelos dicotômicos do tipo “atende” ou “não atende”. O Modelo ATGP, por sua vez, possui em cada critério de avaliação diversos níveis de impacto que melhor qualificam a informação analisada, podendo, até mesmo avaliar negativamente algum critério que não esteja em nível de transparência minimamente aceitável.

Por meio do processo de apoio à decisão da Metodologia MCDA-C essas questões são organizadas em áreas de preocupação e, em seguida, desdobradas em Pontos de Vista Fundamentais – PVFs e Pontos de Vista Elementares – PVEs, até um ponto em que é possível estabelecer uma escala de avaliação. No caso, o modelo é composto por 3 áreas de preocupação: (i) conteúdo da informação, (ii) fomento à cultura de transparência e (iii) usabilidade do portal. Cada uma dessas áreas de preocupação (bem como seus desdobramentos em PVFs e PVEs) possuem taxas de ponderação que permitem a agregação da avaliação em cada um dos critérios em um critério de síntese, ou seja, em um índice de transparência. A contribuição deste modelo para a pesquisa sobre transparência no setor público é, justamente, o fato de que agrega critérios de avaliação que vão além dos critérios legais geralmente utilizados nos índices de avaliação de transparência pública, bem como a preocupação com a ponderação dos critérios, pois par-

Maurício Vasconcellos  
Leão Lyrio

Rogério João Lunkes

Emma Teresa Castelló-  
Taliani

te-se do pressuposto que estes não possuem o mesmo grau de importância para a avaliação da transparência no setor público, conforme sugerido por Cruz et al. (2015).

Por fim, no que tange à amostra, foram analisados, no caso Espanhol, 16 Comunidades Autônomas – Andaluzia, Aragón, Astúrias, Baleares, Canarias, Cantábria, Castilla-y-León, Catalunha, Extremadura, Galícia, La Rioja, Múrcia, Navarra, País Vasco e Valência. A Comunidade Autônoma de Madrid não fez parte da amostra por não possuir um Portal de Transparência no momento da avaliação. No caso brasileiro, foram analisados os 26 Estados – Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins – bem como o Distrito Federal. Desta forma, o universo de análise é composto por 43 portais de transparência no âmbito dos dois países. A coleta de dados foi realizada no 4º trimestre de 2015, por meio da visita a cada um dos portais e verificação de atendimento aos critérios de avaliação do modelo utilizado.

A próxima seção se propõe a apresentar os resultados desta análise, em termos das médias alcançadas pelos Estados e Comunidades Autônomas, bem como discutir esses resultados à luz dos fatores para o reforço da transparência no setor público apresentados na seção 2.

## **Apresentação e Análise dos Resultados**

Os resultados da avaliação dos portais de transparência dos Estados Brasileiros e Comunidades Autônomas espanholas é apresentado na Figura 1. Para fins de análise são apresentados os valores médios alcançados pelos Estados e Comunidades Autônomas, com vistas a realizar uma comparação entre os dois países.

No que tange à avaliação global, no gráfico superior esquerdo da Figura 1, é possível evidenciar que os portais de transparência das Comunidades Autônomas apresentam melhores médias de transparência, com 52 pontos,

enquanto os Estados brasileiros alcançaram média de apenas 8 pontos. A melhor média no âmbito das Comunidades Autônomas diz respeito ao conteúdo informacional, que alcançou 73 pontos, a questão da usabilidade dos portais aparece em seguida, com uma média de 45 pontos e com menor média aparece o fomento à cultura de transparência.

Os Estados brasileiros, por sua vez, obtiveram melhor média em relação à usabilidade do portal – 35 pontos – próximo do resultado alcançado pelas Comunidades Autônomas. Por outro lado, a média de 10 pontos obtida na área de preocupação Conteúdo Informacional e a pontuação negativa de 42 pontos em relação ao fomento à cultura de transparência acende um alerta em relação às práticas de transparência dos Estados brasileiros. A análise deste gráfico evidencia posturas diferentes em relação à transparência no âmbito dos dois países, pode-se inferir que enquanto a Espanha dá ênfase às informações disponibilizadas, o Brasil prioriza a facilitação do acesso à informação aos usuários. Para um melhor entendimento desses resultados, é importante adentrar a cada uma das áreas de preocupação, com vistas a detalhar os resultados e perceber as potencialidades e fraquezas apresentadas pelos portais.

Analisando-se os resultados referentes ao conteúdo informacional, no gráfico superior direito da Figura 1, mais uma vez percebe-se uma grande disparidade nos resultados. As Comunidades Autônomas mantem certa regularidade em relação aos critérios analisados, com exceção do critério força de trabalho, alcançou médias acima de 70 pontos em todos os critérios. O Brasil, por sua vez, apresenta grande disparidade nos resultados, enquanto no critério informações econômicas e financeiras – que abrange a disponibilização de informações referentes aos documentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), bem como informações sobre receitas, despesas, gastos por habitante, relatórios fiscais e informações sobre o financiamento do governo – os Estados alcançaram média de 49 pontos, no critério subvenções a ajudas públicas se apresentam de forma comprometida, com pontuação negativa de 44 pontos.

O critério desempenho do governo envolve a disponibilização de informações sobre a execução dos programas de governo, resultados dos serviços públicos em termos de saúde,

educação e segurança pública, bem como informações sobre execução de obras públicas e informações sobre o meio ambiente. Percebe-se que existe uma maior preocupação por parte das Comunidades Autônomas em prestar informações sobre os resultados da ação governamental, enquanto no caso brasileiro, parece não haver ainda uma preocupação com essa questão. Aqui percebe-se uma discrepân-

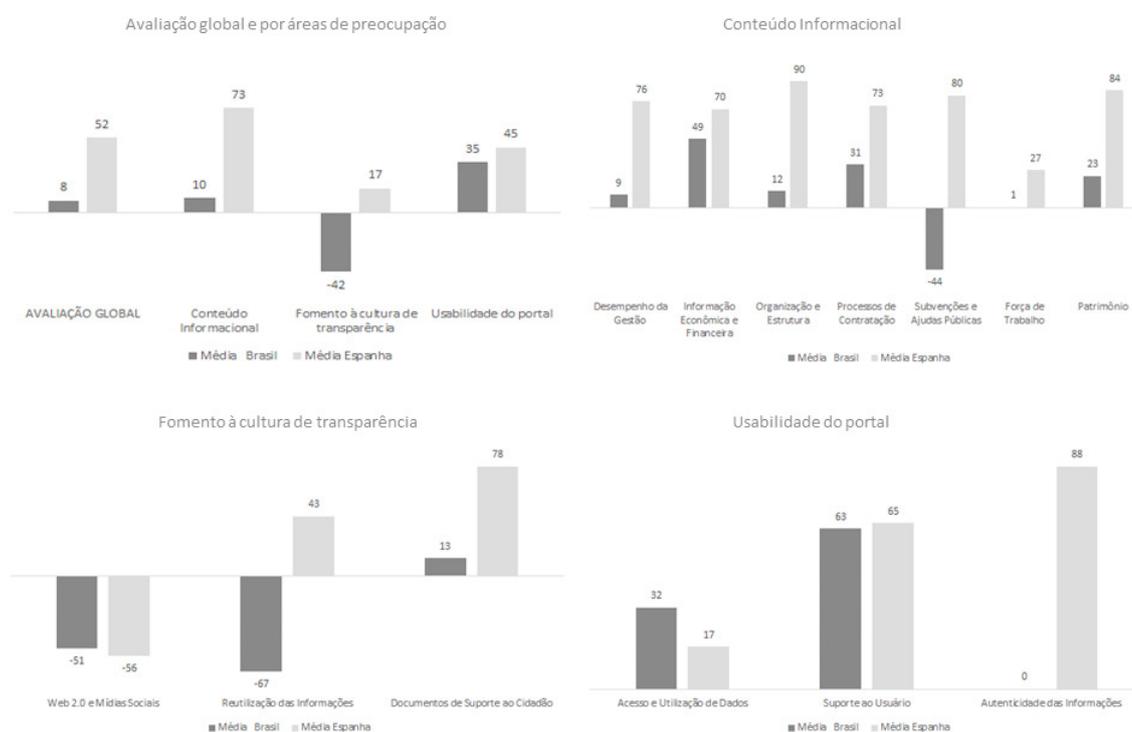
cia em relação ao que é colocado como importante no tocante à disponibilização de informações e ao que ocorre na prática. Autores como Ferrer-Sapena et al. (2011) argumentam a favor dos benefícios advindos do acesso a indicadores sobre o desempenho do governo em suas diversas áreas, o que parece não estar ocorrendo nos Estados brasileiros.

*Maurício Vasconcellos  
Leão Lyrio*

*Rogério João Lunkees*

*Emma Teresa Castelló-Taliani*

**FIGURA 1: AVALIAÇÃO DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DOS ESTADOS BRASILEIROS E COMUNIDADES AUTÔNOMAS ESPANHOLAS<sup>2</sup>**



Fonte: Dados da pesquisa

2. Os apêndices A e B apresentam os resultados da análise de cada um dos Estados e Comunidades Autônomas.

Grande disparidade também é percebida na questão da disponibilização de informações sobre a organização e estrutura dos entes. Enquanto no caso espanhol alcançou-se uma média alta, de 90 pontos, os Estados brasileiros deixam a desejar, com uma média de 12 pontos. No caso dos processos de contratação, apesar de alcançar uma melhor média – 31 pontos – os Estados ainda deixam a desejar em comparação com as Comunidades Autônomas. Mais uma vez os resultados, no caso brasileiro, parecem ir na direção contrária do que é considerado boa prática em termos de transparência uma vez que a permissão ao público de um acesso direto e contato com seus representantes é considerada importante na literatura (FERRER-SAPENA *et al.*, 2011; KIERKEGAARD, 2009; MCIVOR *et al.*, 2002). Nos processos de contratação, na disponibilização de informações sobre subvenções e ajudas públicas e sobre o patrimônio, mais uma vez houve melhores médias no caso das Comunidades Autônomas.

Tratando-se do fomento à cultura de transparência, conforme apresentado no gráfico inferior esquerdo da Figura 1, percebe-se o “calcanhar de Aquiles”, tanto das Comunidades Autônomas quanto dos Estados. Não existe uma forte utilização de redes sociais e da Web 2.0, consideradas importantes para o diálogo com a sociedade e ampliação do alcance do governo a baixo custo, conforme sugerem diversos autores (BONSÓN *et al.*, 2012; CEGARRA-NAVARRO *et al.*, 2012; HAQUE & PATHRANNARAKUL, 2013). Da mesma forma, os Estados e Comunidades Autônomas ainda carecem de avanços significativos no que tange ao uso de dados abertos para reutilização de terceiros no desenvolvimento de serviços e análises que possam ter impacto no desenvolvimento econômico e social, conforme sugerem Cerrillo-y-Martinez (2012) e Marcos-Martín e Soriano-Maldonado (2011).

Por fim, no que diz respeito à usabilidade dos portais, conforme o gráfico inferior direito da Figura 1, percebe-se um equilíbrio nos resultados dos Estados e Comunidades Autônomas em relação ao suporte aos usuários, enquanto os Estados se destacam no que diz respeito ao acesso e utilização dos dados – atualização das informações, acesso ao usuário, gravação de relatórios e dados em séries históricas. A autenticidade das informações, verificada via certificação digital nos docu-

mentos fornecidos, é uma realidade no caso espanhol, enquanto no Brasil essa prática ainda não ocorre de forma tempestiva.

## Considerações Finais

Apesar das distinções existentes entre os dois países, dado que a Espanha é considerada um país desenvolvido e o Brasil um país em desenvolvimento, algumas similaridades existem entre esses países. Ambos são países de origem latina, que são, em geral, caracterizados por uma concepção legalista de administração pública, além disso, ambos vieram de períodos de ditadura militar antes de entrar no atual período democrático, a ditadura Franquista teve fim em 1975, enquanto a ditadura militar no Brasil findou em 1985 com o início da chamada Nova República.

Com base na discussão proposta por Ruijer e Meijer (2016) poder-se-ia inferir que ambos teriam, do ponto de vista do regime de transparência, uma transparência baseada em regras, geralmente caracterizada por ser mais explícita, detalhada e prescritiva. Porém, ao analisar ambos os casos, é possível perceber uma diferença em relação aos regimes dos dois países. Apesar de a Espanha ser também um país de viés legalista, pode-se dizer que existe uma maior tendência a um regime de transparência baseado em princípios, que se caracteriza por não buscar dizer o que deve ser feito, mas como decidir o que precisa ser feito, em uma abordagem na qual normas são formuladas como guias de orientação, se tornando uma abordagem mais implícita, com ênfase em ‘fazer a coisa certa’ de uma maneira apropriada. Isso fica claro ao pensarmos que os portais de transparência de suas Comunidades Autônomas estão ativos pelo menos desde 2010, quando foi feita a primeira avaliação por parte da *Transparency International España*, ao passo que a lei de transparência foi promulgada somente em 2013. Os portais de transparência das Comunidades Autônomas vêm se desenvolvendo a despeito da regulamentação da legislação, o que de certa forma aponta para um regime de transparência baseado em princípios, geralmente encontrada em sociedades caracterizadas por controles sociais fortes e operativos.

O Brasil, por outro lado, possui uma legislação sobre transparência mais detalhada

e mais antiga, desenvolvida pelo menos desde o ano 2000, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar disso, até hoje, como fica evidente neste estudo, os portais de transparência dos Estados brasileiros sequer atendem completamente às exigências legais, o que é preocupante. Essa maior amplitude e antiguidade da legislação brasileira sobre transparência aponta para um regime baseado em regras, considerado como um regime “direcionado pelo medo”. Ou seja, o cumprimento da regra viria de um receio por parte daqueles responsáveis, de sofrer sanções advindas por seu não-cumprimento, o que parece não estar ocorrendo no Brasil.

Assim, argumenta-se que transparência, apesar de possuir um caráter legalista no que se refere aos instrumentos desenvolvidos para sua regulamentação e implementação, não se restringe ao caráter legal. O fato de existir legislação sobre transparência, não é fator que por si só torne determinado governo mais ou menos transparente, existe uma necessidade de internalização de cultura de transparência, que envolve tanto os agentes públicos responsáveis pela divulgação das informações, quanto a sociedade, que precisa se tornar um participante ativo no processo político.

Nesse sentido, com vistas a internalizar a cultura de transparência, bem como estimular a participação cidadã e o controle social sugere-se como ações afirmativas: (i) o estabelecimen-

to de parcerias entre entes públicos e privados para desenvolvimento de projetos voltados ao controle social; (ii) estímulo ao uso e disseminação das informações disponíveis nos portais de transparência por meio de uso intensivo de Internet 2.0 e redes sociais; (iii) capacitação de servidores e cidadãos no uso de ferramentas tecnológicas para análise de dados disponíveis nos portais de transparência; (iv) fortalecimento da relação com entidades da sociedade civil organizada, como os Observatórios Sociais e *think tanks*; (v) realização de *hackatons* e outros eventos voltados a disseminação e reuso de informações disponibilizadas; e, (vi) realização de palestras e eventos junto à universidades e escolas com vistas a apresentar e disseminar os portais, bem como desenvolver uma cultura de acompanhamento da ação governamental nos jovens.

As ações citadas acima se configuram como sugestões, não esgotando as possibilidades de atuação do setor público na internalização de valores associados à transparência e participação social no governo. Importante ressaltar que, como dito por Arellano-Gault e Lepore (2011), somente com a internalização desses valores será possível pensar em uma sociedade realmente transparente e assim, realizar as promessas inerentes ao acesso à informação e às políticas de transparência como elementos de uma governança democrática voltada ao cidadão.

Maurício Vasconcellos  
Leão Lyrio

Rogério João Lunkees

Emma Teresa Castelló-  
Taliani

## REFERÊNCIAS

- ARELLANO-GAULT, D.; LEPORE, W. Transparency Reforms in the Public Sector: Beyond the New Economics of Organization. *Organization Studies*, v. 32, n. 8, p. 1029–1050, 30 ago. 2011.
- BONSÓN, E. et al. Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, v. 29, n. 2, p. 123–132, 2012.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzí-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.
- CARNEIRO, R. Transparência na gestão pública do Brasil contemporâneo: avanços institucionais e desafios administrativos. *Revista de Gestión Pública*, v. III, n. 1, p. 47–71, 2014.
- CEGARRA-NAVARRO, J.-G.; PACHÓN, J. R. C.; CEGARRA, J. L. M. E-government and citizen's engagement with local affairs through e-websites: The case of Spanish municipalities. *International Journal of Information Management*, v. 32, n. 5, p. 469–478, 2012.
- CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A. The Reuse of Public Sector Information in Europe and Its Impact on Transparency. *European Law Journal*, v. 18, n. 6, p. 770–792, 22 nov. 2012.

- CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153–176, fev. 2012.
- CRUZ, N. F. DA et al. Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, n. July, p. 1–28, 2015.
- DINIZ, G. M. O estado da transparência digital de portais eletrônicos : um estudo nos municípios do Ceará. *Revista do TCE-MG*, v. 33, n. 4, p. 91–116, 2015.
- ENSSLIN, L.; MONTBELLER-NETO, G.; NORONHA, S. M. Apoio à decisão: metodologias para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas. Florianópolis: Insular, 2001.
- FERRER-SAPENA, A.; PESET, F.; ALEIXANDRE-BENAVENT, R. Acceso a los datos públicos y su reutilización: Open data y open government. *Profesional de la Informacion*, v. 20, n. 3, p. 260–269, 2011.
- FLÓREZ, M. En busca de mayores niveles de transparencia en la gestión municipal: Índice de Transparencia Municipal. In: ÁLVAREZ, J. L. (Org.). *Transparencia y lucha contra la corrupción en el ámbito iberoamericano: experiencias y recomendaciones*. 2008. p. 17–32.
- FOX, J.; HAIGHT, L.; PALMER-RUBIN, B. Proporcionar transparencia ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública? *Gestión y Política Pública*, v. 20, n. 1, p. 3–61, 2011.
- GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. (Org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115–146.
- HAQUE, S.; PATHRANNARAKUL, P. The Role of Technology in Enhancing Transparency and Accountability in Public Sector Organizations of Pakistan. *International Journal of Economics Business and Management Studies*, v. 2, n. 1, p. 20–24, 2013.
- KIERKEGAARD, S. Open access to public documents - More secrecy, less transparency! *Computer Law and Security Review*, v. 25, n. 1, p. 3–27, 2009.
- KUUNIFAA, C. D. Access to information legislation as a means to achieve transparency in Ghanaian governance: Lessons from the Jamaican experience. *IFLA Journal*, v. 38, n. 2, p. 175–186, 2012.
- LUNKES, R. J. et al. Transparência no setor público municipal : uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. *Revista da CGU*, v. 7, n. 10, p. 88–108, 2015.
- LUNKES, R. J.; RIPOLL, V. M.; ROSA, F. S. DA. Pesquisa científica em contabilidade gerencial : estudo comparativo entre Espanha e Brasil. *Contaduría y Administración*, v. 57, n. 2, p. 159–184, 2012.
- LYRIO, M. V. L. Transparência da gestão pública em portais eletrônicos: uma análise no contexto do poder executivo dos governos subnacionais brasileiro e espanhol. Tese (doutorado em administração) Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, 2016.
- LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J.; TALIANI, E. T. C. Thirty Years of Studies on Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector: The State of the Art and Opportunities for Future Research. *Public Integrity*, p. 1–22, 8 fev. 2018.
- LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J.; TALIANI, E. T. C. Transparency in the contexts of Brazilian and Spanish governments: Proposal of a model for comparative analysis. XX IRSPM Conference. Anais ... 13-15 April, Hong Kong: 2016.

- MARCOS-MARTÍN, C.; SORIANO-MALDONADO, S.-L. Reutilización de la información del sector público y open data en el contexto Español y europeo. Proyecto aporta. *Profesional de la Información*, v. 20, n. 3, p. 291–297, 2011. *Maurício Vasconcellos Leão Lyrio*
- MCIVOR, R.; MCHUGH, M.; CADDEN, C. Internet technologies: Supporting transparency in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, v. 15, n. 3, p. 170–187, 2002. *Rogério João Lunkees*
- MEIJER, A. J. Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, v. 38, n. 3, p. 189–199, 2015. *Emma Teresa Castelló-Taliani*
- MEIJER, A. J. Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, v. 75, n. 2, p. 255–269, 19 jun. 2009.
- MEIJER, A. J. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review*, v. 73, n. 3, p. 429–439, 2013.
- MUTULA, S.; WAMUKOYA, J. M. Public sector information management in east and southern Africa: Implications for FOI, democracy and integrity in government. *International Journal of Information Management*, v. 29, n. 5, p. 333–341, 2009.
- OSBORNE, S. P. The New Public Governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.
- OWEN, B. B.; COOKE, L.; MATTHEWS, G. The development of UK government policy on citizens' access to public sector information. *Information Polity*, v. 18, n. 1, p. 5–19, 2013.
- PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.
- PORUMBESCU, G. et al. Translating policy transparency into policy understanding and policy support: Evidence from a survey experiment. *Public Administration*, p. 1–19, 2017.
- RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. *Revista de educação e pesquisa em contabilidade*, v. 4, n. 1, p. 23–43, 2010.
- RUIJER, E.; MEIJER, A. J. National Transparency Regimes: Rules or Principles? A Comparative Analysis of the United States and The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, v. 0692, n. January, p. 1–14, 2016.
- SAXBY, S. Public sector information and open data: Which way forward for the UK? *International Journal of Public Law and Policy*, v. 2, n. 3, p. 299–333, 2012.
- STAROSCKY, E. A. et al. An Analysis on the Web Portals of the Municipalities Comprising the Regional Development Bureau of Joinville (SC), Based on a Multicriteria Decisionmaking Model. *Public Administration Research*, v. 4, n. 1, 2015.
- WAHRLICH, B. Evolução das ciências administrativas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, v. 13, n. 1, p. 31–68, 1979.

**APÊNDICE A – QUADRO RESUMO BRASIL**

| CÓD. | Quadro Resumo - Brasil             | Taxas de Substituição | Média | Devio Padrão | São Paulo | Espírito Santo | Coiás | Pernambuco | Santa Catarina | Alagoas | Maranhão | Rio Grande do Sul | Ceará | Minas Gerais | Distrito Federal | Paraná | Paulista | Tocantins | Mato Grosso | Pará | Parabá | Rio de Janeiro | Rondonia | Amazonas | Amapá | Sergipe | Bahia | Mato Grosso do Sul | Rio Grande do Norte | Roraima | Acre |      |   |
|------|------------------------------------|-----------------------|-------|--------------|-----------|----------------|-------|------------|----------------|---------|----------|-------------------|-------|--------------|------------------|--------|----------|-----------|-------------|------|--------|----------------|----------|----------|-------|---------|-------|--------------------|---------------------|---------|------|------|---|
|      |                                    |                       |       |              |           |                |       |            |                |         |          |                   |       |              |                  |        |          |           |             |      |        |                |          |          |       |         |       |                    |                     |         |      |      |   |
|      | AValiação GLOBAL                   | -                     | 8     | 15           | 40        | 31             | 29    | 26         | 24             | 18      | 17       | 17                | 17    | 17           | 17               | 16     | 16       | 9         | 8           | 6    | 4      | 4              | 3        | 2        | -2    | -3      | -6    | -6                 | -11                 | -16     | -23  |      |   |
| 1    | CONTEÚDO INFORMATIVO               | 45%                   | 10    | 17           | 23        | 19             | 25    | 22         | 46             | 17      | 37       | 12                | 17    | 13           | 19               | 17     | 19       | 17        | 5           | 19   | 2      | 14             | 12       | 4        | 4     | -7      | -2    | -20                | -28                 | -28     |      |      |   |
| 1.1  | DESEMPENHO DA GESTÃO               | 15%                   | 9     | 13           | 15        | 28             | 54    | 0          | 6              | 0       | 0        | 4                 | 15    | 22           | 7                | 6      | 20       | 31        | 19          | 0    | 0      | 0              | 0        | 0        | 0     | 0       | 0     | 5                  | 12                  | 10      | 0    |      |   |
| 1.2  | INFORMAÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA  | 15%                   | 49    | 14           | 61        | 67             | 67    | 52         | 67             | 38      | 57       | 51                | 67    | 58           | 57               | 42     | 56       | 51        | 60          | 39   | 37     | 52             | 53       | 39       | 61    | 41      | 41    | 37                 | 60                  | 17      | 22   |      |   |
| 1.3  | ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA            | 10%                   | 12    | 15           | 40        | 0              | 40    | 47         | 10             | 0       | 0        | 10                | 16    | 0            | 0                | 20     | 10       | 20        | 40          | 0    | 0      | 30             | 20       | 0        | 10    | 10      | 10    | 6                  | 0                   | 0       | 0    | 0    |   |
| 1.4  | PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO           | 20%                   | 31    | 46           | 64        | 48             | 45    | 72         | 57             | 57      | 59       | 72                | 64    | 57           | 45               | 9      | 57       | 57        | 3           | 38   | 65     | 65             | 55       | 57       | -20   | 12      | 12    | -45                | 48                  | -74     | -74  |      |   |
| 1.5  | SUBVENÇÕES E AJUDAS PÚBLICAS       | 20%                   | -44   | 44           | -60       | -60            | -60   | -60        | 100            | -60     | 100      | -60               | -60   | -60          | -60              | 0      | -60      | -60       | -60         | 0    | -60    | -60            | -60      | -60      | -60   | -60     | -60   | -60                | -60                 | -60     | -60  | -60  |   |
| 1.6  | FORÇA DE TRABALHO                  | 10%                   | 1     | 28           | 33        | 39             | 29    | 10         | 24             | 24      | -36      | 7                 | 20    | -12          | 28               | 29     | 10       | 3         | 1           | 15   | -42    | -16            | 29       | -12      | -12   | 9       | 9     | -56                | -12                 | 18      | -56  | -49  |   |
| 1.7  | PATRIMÔNIO                         | 10%                   | 23    | 30           | 35        | 30             | 30    | 65         | 0              | 100     | 0        | 0                 | 0     | 30           | 100              | 30     | 65       | 30        | 0           | 35   | 0      | 35             | 0        | 0        | 0     | 0       | 0     | 0                  | 35                  | 0       | 0    | 0    |   |
| 2    | FOMENTO À CULTURA DE TRANSPARÊNCIA | 20%                   | -42   | 32           | 72        | 28             | -11   | -16        | -60            | -16     | -60      | -16               | -55   | -16          | -50              | -56    | -56      | -56       | -56         | -60  | -56    | -60            | -60      | -60      | -60   | -60     | -56   | -60                | -56                 | -60     | -60  | -60  |   |
| 2.1  | WEB 2.0 E MÍDIAS SOCIAIS           | 35%                   | -51   | 25           | -56       | 71             | -56   | -56        | -56            | -56     | -56      | -56               | -56   | -56          | -40              | -56    | -56      | -56       | -56         | -56  | -56    | -56            | -56      | -56      | -56   | -56     | -56   | -56                | -56                 | -56     | -56  | -56  |   |
| 2.2  | REUTILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES       | 40%                   | -67   | 65           | 180       | 0              | 0     | 0          | -100           | 0       | -100     | 0                 | -100  | 0            | -100             | -100   | -100     | -100      | -100        | -100 | -100   | -100           | -100     | -100     | -100  | -100    | -100  | -100               | -100                | -100    | -100 | -100 |   |
| 2.3  | DOCUMENTOS DE SUPORTE AO CIDADÃO   | 25%                   | 13    | 16           | 80        | 15             | 35    | 15         | 0              | 15      | 0        | 15                | 20    | 15           | 15               | 15     | 15       | 15        | 15          | 0    | 15     | 0              | 0        | 0        | 0     | 0       | 15    | 15                 | 0                   | 15      | 0    | 0    | 0 |
| 3    | USABILIDADE DO PORTAL              | 35%                   | 35    | 15           | 44        | 47             | 58    | 55         | 43             | 38      | 37       | 43                | 58    | 40           | 50               | 55     | 32       | 32        | 43          | 22   | 40     | 26             | 25       | 25       | 34    | 17      | 40    | -1                 | 13                  | 26      | 5    |      |   |
| 3.1  | ACESSO E UTILIZAÇÃO DE DADOS       | 50%                   | 32    | 22           | 49        | 56             | 56    | 49         | 56             | 56      | 56       | 34                | 56    | 19           | 41               | 49     | 4        | 4         | 56          | 4    | 19     | 13             | 19       | 49       | 49    | 4       | 41    | -2                 | 4                   | 13      | 11   |      |   |
| 3.2  | SUPORTE AO USUÁRIO                 | 30%                   | 63    | 33           | 65        | 65             | 100   | 100        | 50             | 35      | 30       | 85                | 100   | 100          | 100              | 100    | 100      | 100       | 50          | 65   | 100    | 65             | 50       | 0        | 30    | 50      | 65    | 0                  | 35                  | 65      | 0    |      |   |
| 3.3  | AUTENTICIDADE DAS INFORMAÇÕES      | 20%                   | 0     | 0            | 0         | 0              | 0     | 0          | 0              | 0       | 0        | 0                 | 0     | 0            | 0                | 0      | 0        | 0         | 0           | 0    | 0      | 0              | 0        | 0        | 0     | 0       | 0     | 0                  | 0                   | 0       | 0    | 0    |   |

Fonte: dados da pesquisa

**APÊNDICE B – QUADRO RESUMO - ESPANHA**

| Quadro Resumo - Espanha |                                    | Taxas de Substituição | Média | Desvio Padrão | Andaluzia | Aragón | País Vasco | Valência | Cataluña | Castilla y León | Castilla-La Mancha | Canarias | Navarra | La Rioja | Asturias | Baleares | Cantabria | Extremadura | Murcia | Galicia |
|-------------------------|------------------------------------|-----------------------|-------|---------------|-----------|--------|------------|----------|----------|-----------------|--------------------|----------|---------|----------|----------|----------|-----------|-------------|--------|---------|
| CÓD.                    | AVALIAÇÃO GLOBAL                   | -                     | 52    | 16            | 80        | 76     | 73         | 70       | 62       | 56              | 51                 | 49       | 48      | 45       | 45       | 43       | 36        | 35          | 35     | 27      |
| 1                       | CONTEÚDO INFORMACIONAL             | 45%                   | 73    | 14            | 83        | 82     | 75         | 93       | 88       | 63              | 79                 | 77       | 85      | 38       | 66       | 74       | 75        | 68          | 70     | 46      |
| 1.1                     | DESEMPENHO DA GESTÃO               | 15%                   | 76    | 18            | 103       | 83     | 103        | 61       | 70       | 66              | 85                 | 78       | 89      | 75       | 65       | 87       | 69        | 25          | 78     | 78      |
| 1.2                     | INFORMAÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA  | 15%                   | 70    | 13            | 67        | 66     | 75         | 73       | 68       | 73              | 83                 | 67       | 63      | 88       | 79       | 83       | 31        | 73          | 62     | 72      |
| 1.3                     | ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA            | 10%                   | 90    | 18            | 100       | 65     | 90         | 108      | 99       | 95              | 100                | 62       | 107     | 80       | 90       | 110      | 100       | 82          | 105    | 50      |
| 1.4                     | PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO           | 20%                   | 73    | 29            | 81        | 98     | 83         | 98       | 107      | 26              | 47                 | 83       | 98      | 18       | 46       | 32       | 82        | 81          | 107    | 81      |
| 1.5                     | SUBVENÇÕES E AJUDAS PÚBLICAS       | 20%                   | 80    | 49            | 100       | 100    | 50         | 140      | 100      | 100             | 100                | 100      | 100     | -60      | 100      | 100      | 100       | 100         | 50     | 0       |
| 1.6                     | FORÇA DE TRABALHO                  | 10%                   | 27    | 25            | 26        | 32     | 27         | 57       | 57       | -27             | 46                 | 37       | 21      | 41       | 46       | 15       | 38        | 21          | -31    | 27      |
| 1.7                     | PATRIMÔNIO                         | 10%                   | 84    | 31            | 85        | 100    | 100        | 85       | 100      | 100             | 100                | 85       | 100     | 100      | 15       | 100      | 100       | 70          | 100    | 0       |
| 2                       | FOMENTO À CULTURA DE TRANSPARÊNCIA | 20%                   | 17    | 39            | 69        | 69     | 77         | 2        | 37       | 37              | 42                 | -47      | 5       | 21       | 2        | 42       | -40       | 2           | -38    | -10     |
| 2.1                     | WEB 2.0 E MÍDIAS SOCIAIS           | 35%                   | -56   | 0             | -56       | -56    | -56        | -56      | -56      | -56             | -56                | -56      | -56     | -56      | -56      | -56      | -56       | -56         | -56    | -56     |
| 2.2                     | REUTILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES       | 40%                   | 43    | 97            | 180       | 180    | 180        | 0        | 100      | 100             | 100                | -100     | 0       | 40       | 0        | 100      | -100      | 0           | -100   | 0       |
| 2.3                     | DOCUMENTOS DE SUPORTE AO CIDADÃO   | 25%                   | 78    | 18            | 65        | 65     | 100        | 85       | 65       | 65              | 85                 | 50       | 100     | 100      | 85       | 85       | 80        | 85          | 85     | 40      |
| 3                       | USABILIDADE DO PORTAL              | 35%                   | 45    | 26            | 84        | 72     | 68         | 79       | 42       | 57              | 21                 | 68       | 24      | 68       | 42       | 2        | 30        | 13          | 32     | 24      |
| 3.1                     | ACESSO E UTILIZAÇÃO DE DADOS       | 50%                   | 17    | 10            | 28        | 13     | 25         | 19       | 34       | 13              | 13                 | 4        | 19      | 4        | 34       | 4        | 20        | 4           | 13     | 19      |
| 3.2                     | SUPORTE AO USUÁRIO                 | 30%                   | 65    | 28            | 100       | 85     | 50         | 100      | 85       | 35              | 50                 | 85       | 50      | 85       | 85       | 0        | 65        | 35          | 85     | 50      |
| 3.3                     | AUTENTICIDADE DAS INFORMAÇÕES      | 20%                   | 88    | 102           | 200       | 200    | 200        | 200      | 0        | 200             | 0                  | 200      | 0       | 200      | 0        | 0        | 0         | 0           | 0      | 0       |

Maurício Vasconcellos  
Leão Lyrio

Rogério João Lunkees

Emma Teresa Castelló-Taliani

# A Corrupção na História do Brasil: Sentidos e Significados<sup>1</sup>

*A cultura e a estrutura social são aspectos importantes na compreensão da corrupção e há uma maior preocupação com os efeitos e o papel da corrupção do que com suas causas e soluções.*

*History of Corruption in Brazil: meanings and senses*

*Rita de Cássia Biason*

**RESUMO:** Os significados do termo “corrupção” foram construídos historicamente, mas também política, jurídica e sociologicamente. Trata-se de um fenômeno complexo que exige uma análise interdisciplinar e integral. É preciso ir além da regulação normativa e compreender as causas e as possíveis soluções desse problema.

**Palavras-chave:** corrupção – democracia – Estado – História – Moral.

**ABSTRACT:** The meanings of the term “corruption” were constructed historically, but also politically, juridically, and sociologically. It is a complex phenomenon that requires an interdisciplinary and integral analysis. It is necessary to go beyond normative regulation and understand the causes and possible solutions of this problem.

**Key-words:** corruption - democracy - State - History – Moral.

**Rita de Cássia Biason** - Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, doutorado em História Social pela Universidade de São Paulo e pós-doutorado em Ciência Política pela Universidade de Valladolid- Espanha. Atualmente é professora Doutora na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Coordena, na UNESP, o Centro de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção. Tem experiência na área de Ciência Política atuando principalmente nos seguintes temas: corrupção política e mecanismos de prevenção e controle da corrupção.

O objetivo deste artigo é analisar o sentido e o significado da corrupção na história recente da política brasileira, especificamente as que estão atreladas ao Estado. A definição de corrupção apresenta uma dificuldade quanto ao significado de uma ação corrupta. Essa dificuldade ocorre porque a corrupção não pode ser definida a partir de uma única disciplina, mas sim de uma perspectiva multidisciplinar, tais como: história, economia, administração pública, filosofia, ciência política, direito, antropologia e sociologia, além do contexto em que ocorre o ato político, que pode dizer respeito ao sistema político, econômico ou cultural.

1. Artigo submetido em 07/01/2019 e aprovado em 09/05/2019. Artigo baseado na apresentação feita pela autora no XXI Encontro Regional de História (2018) promovido pela Associação Nacional de História (ANPUH).

## Ilegalidades e Ilicitudes na História do Brasil

A literatura que conceitua a corrupção expõe que antes de adquirir um tom mais científico, os estudos sobre corrupção estavam impregnados de conteúdo moral, ou seja, a corrupção era algo a ser condenado por violar as normas morais. Ao estabelecer um “significado moral”, a compreensão e o julgamento ficavam personalizados. A responsabilidade, social e política, estava atrelada à ação de pessoas más, de caráter vulnerável, suscitando um problema: a infração cometida por funcionários públicos estaria associada a moral e não a um desvio de comportamento da função que lhe foi atribuída.

Um segundo momento traz o debate da corrupção associando-a ao sistema social e, portanto, dizia respeito a um fenômeno social (perspectiva funcionalista). Essa análise define a “estrutura social” como fomentadora das motivações sociais que incentivam a corrupção. Diferente da abordagem personalística, que possui um conteúdo mais individual, essa abordagem aponta a corrupção como subproduto de pressões sociais e culturais. Portanto, a cultura e a estrutura social são aspectos importantes na compreensão da corrupção. No caso da explicação cultural, parte-se do pressuposto que nos países em desenvolvimento existe uma lacuna entre normas e leis sociais informais, ou seja, há uma divergência entre as atitudes, os objetivos e os métodos de governo.

Um terceiro momento traz o viés legalista e normativo da corrupção e que serviu de parâmetro na compreensão e definição da corrupção. Aqui reside um primeiro problema pois a aplicação do termo baseado no arcabouço jurídico varia de país para país. Em parte, a solução encontrada foi uma definição geral, que, por meio dos tratados e convenções, permitisse equalizar as definições de atos corruptos pelo mundo. Um segundo problema nessa abordagem é que a corrupção sempre é retratada como violação de regras e leis, deixando ao segundo plano os aspectos sociais, políticos e econômicos.<sup>2</sup> A tipologia acima representa um parâmetro analítico pertinente a esse objeto. Cada uma das abordagens define um sentido e um significado, que permite compreender a natureza da corrupção na história do Brasil.

Os primeiros registros de práticas de ilegalidade no Brasil datam do século XVI no período da colonização portuguesa. O caso mais frequente era de funcionários públicos encarregados de fiscalizar o contrabando e outras transgressões contra a coroa portuguesa que em vez de cumprirem suas funções, acabavam praticando o comércio ilegal de produtos brasileiros como pau-brasil, especiarias, tabaco, ouro e diamante. Cabe ressaltar que tais produtos somente poderiam ser comercializados com autorização especial do rei, mas acabavam nas mãos dos contrabandistas. Portugal por sua vez se furtava em resolver os assuntos ligados ao contrabando e à propina, pois estava mais interessado em manter os rendimentos significativos da camada aristocrática do que alimentar um sistema de empreendimentos produtivos através do controle dessas práticas.<sup>3</sup>

Um segundo momento refere-se à extensa utilização da mão-de-obra escrava na agricultura brasileira e na produção do açúcar. De 1580 até 1850 a escravidão foi considerada necessária e, mesmo com a proibição do tráfico, o governo brasileiro mantinha-se tolerante e conivente com os traficantes que burlavam a lei. Políticos, como o Marquês de Olinda e o então Ministro da Justiça Paulino José de Souza, estimulavam o tráfico ao comprarem escravos recém-chegados da África e usando-os em suas propriedades. Apesar das denúncias de autoridades internacionais ao governo brasileiro, de 1850 até a abolição da escravatura em 1888, pouco foi feito para coibir o tráfico. Isso advinha em parte pelos lucros, do suborno e da propina, que o tráfico negreiro gerava a todos os participantes, de tal forma que era preferível ao governo brasileiro ausentar-se de um controle eficaz. Uma fiscalização mais rigorosa foi gradualmente adotada com o compromisso de reconhecimento da independência do Brasil. Um dos países interessados em acabar com o tráfico escravo era a Inglaterra, movida pela preocupação com a concorrência brasileira às suas colônias açucareiras nas Antilhas.<sup>4</sup>

2. BIASON, R.C. Questão Conceitual: o que é corrupção? In: BIASON, R.C. (Org.) Temas de Corrupção Política. São Paulo: Balão Editorial, 2012.

3. ROMEIRO, A. Corrupção e Poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2017.; SCHWARTZ, S.B. Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Capítulos 1, 2, 3 e 4.

4. CONRAD, R.E. Tumbeiros: o tráfico escravista para o Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1985.

Com a proclamação da independência em 1822 e a instauração do Brasil República, outras formas de corrupção, como a eleitoral e a de concessão de obras públicas, surgem no cenário nacional. A última estava ligada à obtenção de contratos junto ao governo para execução de obras públicas ou de concessões. O Visconde de Mauá, por exemplo, recebeu licença para a exploração de cabo submarino e a transferiu a uma companhia inglesa da qual se tornou diretor. Prática semelhante foi realizada por outro empresário brasileiro na concessão para a iluminação a gás da cidade do Rio de Janeiro, também transferida para uma companhia inglesa em troca de 120 mil libras. O fim do tráfico negreiro deslocou, na República, o interesse dos grupos oligárquicos para projetos de grande porte que permitiriam manter a estrutura de ganho fácil.<sup>5</sup>

A corrupção eleitoral é um capítulo singular na história brasileira. Deve-se considerar que a participação na política representa uma forma de enriquecimento fácil e rápido, muitas vezes de não realização dos compromissos feitos durante as campanhas eleitorais, de influência e sujeição aos grupos econômicos dominantes no país (salvo raras exceções). No Brasil Império, o alistamento de eleitores era feito a partir de critérios diversificados, pois somente quem possuísse uma determinada renda mínima poderia participar do processo. A aceitação dos futuros eleitores dava-se a partir de uma listagem elaborada e examinada por uma comissão que também julgava os casos declarados suspeitos. Enfim, havia liberdade para se considerar eleitor quem fosse de interesse da própria comissão. A partir disso ocorria o processo eleitoral, sendo que os agentes eleitorais deveriam apenas verificar a identidade dos cidadãos que constava na lista previamente formulada e aceita pela comissão.<sup>6</sup>

O “voto de cabresto” foi a marca da 1ª República. O proprietário de latifúndio apelidado de “coronel” impunha coercitivamente o voto desejado aos seus empregados, agregados e dependentes. Outra forma constante de eleger o candidato era o voto comprado, ou seja, uma transação comercial onde o eleitor “vendia” o voto ao empregador. A forma mais pitoresca relatada no período foi o

voto pelo par de sapatos. No dia da eleição o votante ganhava um pé do sapato e somente após a apuração das urnas o coronel entregava o outro pé. Caso o candidato não ganhasse o eleitor ficaria sem o produto completo. Deve-se considerar que a maior parte das cidades não possuía número de empregos suficiente que pudessem atender a oferta de trabalhadores, portanto a sobrevivência econômica do eleitor/empregado estava atrelada a sujeição das vontades do coronel.<sup>7</sup>

Outro registro peculiar desse período é o “sistema de degolas”, orquestrado por governadores que manipulavam as eleições para deputado federal a fim de garantir o apoio ao presidente, no caso Campos Sales (presidente do Brasil de 1898 a 1902). Os deputados eleitos contra a vontade do governo eram simplesmente excluídos das listas ou “degolados” pelas comissões responsáveis pelo reconhecimento das atas de apuração eleitoral. Todos os governos, até 1930, praticaram degolas.<sup>8</sup>

Uma outra prática eleitoral inusitada ocorreu em 1930, durante as disputas eleitorais à presidência entre os candidatos Júlio Prestes (representante das oligarquias cafeeicultoras paulistas) e Getúlio Vargas (agregava os grupos insatisfeitos com o domínio das oligarquias tradicionais). O primeiro venceu obtendo 1 milhão e 100 mil votos e o segundo 737 mil. Entretanto os interesses do grupo que apoiava Getúlio Vargas, acrescido da crise da Bolsa de Nova York, que levou à falência vários fazendeiros, resultou numa reviravolta do pleito eleitoral.

Sob acusações de fraude eleitoral, por parte da aliança liberal que apoiava o candidato derrotado, e da mobilização popular (Revolução de 30), Getúlio Vargas tomou posse como presidente do país em 1930. Talvez essa tenha sido uma das mais expressivas violações dos princípios democráticos no país onde a fraude eleitoral serviu para a tomada de poder.<sup>9</sup>

Durante as campanhas eleitorais de 1950, um caso tornou-se famoso e até hoje faz

5. CALDEIRA, J. Mauá: o Empresário do Império. 22. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

6. FAUSTO, Boris. História Concisa do Brasil. São Paulo, Editora da Universidade São Paulo, 2006. Capítulo 2.

7. GRAHAM, R. Clientelismo e Política no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1997. Capítulos 4,5,6 e 7.

8. LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 2012; VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. O teatro das oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

9. CAVALCANTI, P. A Corrupção no Brasil. São Paulo: Edições Siciliano, 1991. Capítulo V; TELAROLLI, R. Eleições e fraudes eleitorais na República Velha. São Paulo: Brasiliense, 1982.

parte do anedotário da política nacional: a “caixinha do Adhemar”. Adhemar de Barros, político paulista, era conhecido como “um fazedor de obras”, seu lema era “Rouba, mas faz!”. A caixinha era uma forma de arrecadação de dinheiro e de troca de favores. A transação era feita entre os bicheiros, fornecedores, empresários e empreiteiros que desejavam algum benefício do político. Essa prática permitiu tanto o seu enriquecimento pessoal – para se ter uma ideia, em casa, Adhemar de Barros costumava guardar para gastos pessoais 2,4 milhões de dólares –, quanto uma nova forma de angariar recursos para as suas campanhas políticas.<sup>10</sup>

O período militar, iniciado com o golpe em 1964, teve no caso Capemi e Coroa-Brastel uma amostra do que ocultamente ocorria nas empresas estatais. Durante a década de 80 havia um grupo privado chamado Capemi (Caixa de Pecúlios, Pensões e Montepios), fundado e dirigido por militares, que era responsável pela previdência privada. O grupo era sem fins lucrativos e tinha como missão, gerar recursos para manutenção do Programa de Ação Social, que englobava a previdência e a assistência entre os participantes de seus planos de benefícios e a filantropia no amparo à infância e à velhice desvalida. Esse grupo, presidido pelo general Ademar Aragão, resolveu diversificar as operações para ampliar o suporte financeiro da empresa. Uma das inovações foi a participação em um consórcio de empresas na concorrência para o desmatamento da área submersa da usina hidrelétrica de Tucuruí (empresa estatal). Vencida a licitação pública em 1980, ela deveria, ao longo de 3 anos, concluir a obra de retirada e de comercialização da madeira. O contrato não foi cumprido e o dinheiro dos pensionistas da Capemi fora desviado para a caixinha do ministro-chefe do Sistema Nacional de Informações (SNI), órgão responsável pela segurança nacional, general Otávio Medeiros que desejava candidatar-se à presidência do país. A resultante foi a falência do grupo Capemi, que necessitava de 100 milhões de dólares para saldar suas dívidas, e o prejuízo aos pensionistas que mensalmente eram descontados na folha de pagamento para a sua, futura e longínqua aposentadoria. Além do comprometimento de altos escalões do governo militar, o caso revelou a estreita parceria entre os grupos

privados interessados em desfrutar da administração pública, o tráfico de influência, e a ausência de ordenamento jurídico.<sup>11</sup>

Em 1980 o proprietário da Coroa-Brastel, Assis Paim, foi induzido pelos ministros da economia Delfim Netto, da fazenda Ernane Galvêas e pelo presidente do Banco Central, Carlos Langoni, a conceder à Corretora de Valores Laureano um empréstimo de 180 milhões de cruzeiros. Cabe ressaltar que a Coroa-Brastel era um dos maiores conglomerados privados do país, com atuações na área financeira e comercial, e que o proprietário da Corretora de Valores Laureano era amigo pessoal do filho do chefe do SNI, Golbery do Couto e Silva.

Interessado em agradar o governo militar, Paim concedeu o empréstimo, mas após um ano o pagamento não havia sido realizado. Estando a dívida acumulada em 300 milhões de cruzeiros e com o envolvimento de ministros e do presidente do Banco Central, a solução encontrada foi a compra, por Paim, da Corretora de Valores Laureano com o apoio do governo. Obviamente a corretora não conseguiu saldar suas dívidas, apesar da ajuda de um banco estatal, e muito menos resguardar o “prestígio” dos envolvidos.<sup>12</sup>

A redemocratização brasileira na década de 1980 teve seu espaço garantido com o fim do governo militar (1964-1985). Em 1985 o retorno dos civis à presidência foi possível com a campanha pelas Diretas-Já, que em 1984 mobilizou milhares de cidadãos em todas as capitais brasileiras pelo direito ao voto para presidente. Neste novo ciclo político, o *impeachment* do presidente Collor constitui um marco divisor nos escândalos de corrupção.

Durante as eleições para presidente em 1989 foi elaborado um esquema para captação de recursos à eleição de Fernando Collor. Posteriormente, foi revelado que os gastos foram financiados pelos usineiros de Alagoas em troca de decretos governamentais que os beneficiariam. Em abril de 1989, após aparecer seguidamente em três programas eleitorais, Collor já era um nome nacional. Depois que Collor começou a subir nas pesquisas, foi estruturado um grande esquema de cap-

10. SAMPAIO, Regina. Adhemar de Barros e o PSP. São Paulo: Global Editora, 1982

11. ASSIS, J.C. Os Mandarins da República: anatomia dos escândalos da administração pública (1964-1984). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. Capítulo 4.

12. ASSIS, J.C. A dupla face da Corrupção. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. pp. 47-101

tação de dinheiro com base em chantagens e compromissos que lotearam previamente a administração federal e seus recursos. Esse esquema ficou conhecido como “Esquema PC”, sigla baseada no nome do tesoureiro da campanha, Paulo César Farias, e resultou no *impeachment* do presidente eleito. Segundo cálculos da Polícia Federal estima-se que esse esquema movimentou de 600 milhões a 1 bilhão de dólares, no período de 1989 (campanha presidencial) a 1992 (*impeachment*). Cabe ressaltar que a questão do financiamento de campanha passou a ter destaque após o *impeachment* de Collor e, gradualmente, nas eleições sucessivas foram divulgados os gastos e doações arrecadadas durante o pleito eleitoral pela imprensa.<sup>13</sup>

Ao assumir o governo, Itamar Franco inaugurou um novo plano econômico, o Plano Real (elaborado pela equipe do então ministro da economia, Fernando Henrique Cardoso - FHC), para combater a inflação por meio da criação de uma nova moeda, o real, além da abertura às importações e da paridade real-dólar. Esse plano foi eficaz nas eleições presidenciais de 1994 e permitiu a reeleição de FHC para a presidência da República.

Apesar do sucesso econômico, a gestão e FHC foi permeada por escândalos, tais como: caso Sivam, Pasta Rosa, emenda da reeleição e outros que envolvem processos de privatização.

O Sivam (Sistema de Vigilância da Amazônia) foi um sistema criado com o objetivo de orientar a proteção e o monitoramento do território de 5,2 milhões de quilômetros quadrados da Amazônia, bem como para controlar o tráfego aéreo na região. A ideia do projeto surgiu no governo Collor, continuou no de Itamar Franco, e foi concluído no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002. Durante o início de sua execução, houve um grande escândalo em relação ao contrato do projeto.

Em 1994, o Senado aprovou, sem licitação, o contrato de execução do projeto no valor de US\$ 1,4 bilhões da empresa Raytheon Company, grande fabricante de material bélico dos Estados Unidos. O Escândalo do Sivam veio à tona no ano seguinte, quando fo-

ram divulgadas gravações de conversas entre o embaixador Júlio César Gomes dos Santos e o empresário José Afonso Assumpção em que ambos demonstravam preferências à empresa norte-americana, o que indicava irregularidades na compra dos equipamentos para o projeto. A partir dessas conversas, Gomes dos Santos, que era o chefe do Cerimonial da Presidência da República, foi acusado de tráfico de influência em benefício da Raytheon Company, a qual Assumpção representava no Brasil. Além disso, foi descoberto o envolvimento do então ministro da Aeronáutica, brigadeiro Mauro Gandra, que trabalhava nas negociações do Sivam. Diante dessa situação, FHC demitiu Gandra e Santos e o projeto passou a ser investigado pelo Congresso Nacional e pelo Ministério Público Federal e a empresa Esca foi afastada da implantação do projeto devido a irregularidades e fraudes contra a Previdência Social. Entretanto, seus funcionários formaram a Atech (Fundação Aplicações de Tecnologias Críticas) e voltaram a trabalhar no Sivam.

Em 2001, foi instaurada a CPI do Sivam, que era presidida pelo deputado federal Gilberto Kassab (PFL-SP). Contudo nada foi investigado, pois se alegava que o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União já haviam trabalhado no caso, embora nenhum dos envolvidos tivesse sido punido. A conclusão da CPI consistiu, segundo o relatório final de junho de 2002, na constatação de que não houve prejuízos ao tesouro público e nem a realização de atividades ilícitas. Ademais, o órgão do Ministério da Fazenda que investiga lavagem de dinheiro, o Coaf (Conselho de Controle de Atividades Financeiras), alegou que o pedido feito pelos parlamentares era demasiado abrangente e genérico.<sup>14</sup>

O Escândalo da Pasta Rosa surgiu em dezembro de 1995, quando foi divulgado um conjunto de documentos que indicava uma contribuição do Banco Econômico, de Ângelo Calmon de Sá, no valor de 2,4 milhões de dólares para financiamento ilícito da campanha eleitoral de 25 candidatos no ano de 1990. Além deles, outros 24 candidatos obtiveram contribuições da Federação Brasileira de Bancos (Febraban). Tais práticas foram consideradas ilegais uma vez que, na época,

13. SALLUM JR.B. *O Impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. São Paulo: Editora 34, 2015; Figueiredo, L. *Morcegos Negros*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

14. OLIVEIRA, E. R. *A Defesa Nacional e a Amazônia. O Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam)*. 2003. Dissertação (Mestrado em Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP. Capítulo 3.

era proibido que uma empresa auxiliasse financeiramente uma campanha eleitoral; ademais, essa quantia não fora declarada como verba para tal fim, o que indicava a prática de caixa 2.

As denúncias feitas evidenciavam a formação de um sistema de financiamento eleitoral ilegal, realizado através de caixa 2 e as acusações atingiram, ao todo, 49 políticos. Dentre os acusados, Antônio Carlos Magalhães (ACM), que conseguira ser eleito governador do estado da Bahia pelo PFL com a contribuição de 1,114 milhão de dólares oriundos do Banco Econômico. Outros políticos conhecidos que também haviam se beneficiado do esquema e cujos nomes era citados no dossiê eram o Senador José Sarney, os deputados federais Renan Calheiros, de Alagoas, Ricardo Fiúza, de Pernambuco e Benito Gama, da Bahia, e outros candidatos a governador, como Joaquim Francisco, por Pernambuco e José Agripino Maia, pelo Rio Grande do Norte.

O caso da Pasta Rosa resultou na acusação, pela Polícia Federal, do ex-banqueiro Ângelo Calmon de Sá por cometer crime contra a ordem tributária e o sistema financeiro, com base na Lei do Colarinho-Branco. Contudo, em fevereiro de 1996, o Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, decidiu interromper esses processos e pediu o arquivamento dessa série de denúncias.<sup>15</sup>

A compra de votos para emenda da reeleição surgiu em maio de 1997, quando reportagens da Folha de São Paulo publicaram conversas gravadas de deputados afirmando terem vendido seu voto em favor da aprovação da proposta. Por 336 votos a seis, a emenda constitucional fora aprovada pela Câmara.

Nessas gravações, Ronivon Santiago (PFL), Deputado Federal pelo Acre, comentava com um amigo sobre a negociação da compra de votos de alguns parlamentares no valor equivalente a R\$ 200.000 por deputado. Ronivon teria recebido R\$ 100 mil em dinheiro e o restante seria pago pela empreiteira CM Engenharia, que tinha pagamentos para receber do governo acreano. As vendas teriam sido negociadas com os governadores de seu Estado e do Amazonas: Orleir Cameli

e Amazonino Mendes, respectivamente. Além disso, foram citados na conversa os nomes de outros parlamentares que participavam desse esquema: os deputados federais João Maia, Zila Bezerra e Osmir Lima, todos do Acre e filiados ao PFL. Outro envolvido seria Sergio Motta, o influente ministro das Comunicações e amigo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Segundo afirmações de João Maia em outras gravações, o esquema iniciou com o Deputado Pauderney Avelino, que arranjava encontros entre o parlamentar interessado e o deputado Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA), então presidente da Câmara.

Dos oito deputados do Acre, seis votaram a favor da emenda da reeleição e dois contra. Entretanto, todos os acusados de envolvimento no esquema negam a existência das negociações dos votos, inclusive FHC.<sup>16</sup> O que devemos perguntar, frente aos escândalos descritos, é se a corrupção do Brasil contemporâneo é a mesma do Brasil Colônia. É isso que tentaremos responder na próxima sessão.

## Sentidos e Significados da Corrupção: o caráter histórico

A corrupção no Brasil colônia remete a uma cultura política e práticas administrativas peculiares ao período e não de um destino marcado pelas raízes da tradição portuguesa, ou seja, uma herança da colonização. Para Figueiredo (2008, p.210),

A confusão de leis, a morosidade e os caprichos da máquina legal. A justaposição de funções administrativas, suas remunerações desniveladas, a acumulação de cargos pelos mesmos oficiais e as recorrentes contradições no teor dos códigos legais aparentam desordem, mas são flagrantes das condições de organização típicas do estado moderno em fase de descentralização.

A falta de um sistema jurídico ordenado e organogramas que estabelecessem claramente as funções, as tarefas e um sistema de carreira contribuía para o desordenamento.

15. TAVARES, M. S FHC e os escândalos políticos: os 'modos de dizer' de veja e isto é sobre as crises personalizadas. 2012. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporânea) - Universidade Federal da Bahia.

16. SOARES, MC. Representações, jornalismo e a esfera pública democrática [online]. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009.; TAVARES, M. S FHC e os escândalos políticos: os 'modos de dizer' de veja e isto é sobre as crises personalizadas. 2012. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporânea) - Universidade Federal da Bahia.

Acrescesse que se a coroa não tolerasse alguma margem de lucro, por parte dos funcionários, não haveria candidatos aos cargos (BOXER, 1981, p.309; MELLO, p.221). Afinal, “os governadores coloniais e os altos funcionários tornavam-se frequentemente sócios comanditários de empresas mercantis, ou usuários numa escala considerável.” (BOXER, 1981, p. 308)

A questão da corrupção também aparece nos sermões de Padre Antônio Vieira, numa justificativa teológica-política, onde se condenava a ambição e a ausência de uma conduta harmoniosa, típica da vida cristã. No Sermão do Bom Ladrão, de 1655, critica-se a arte de roubar, peculiar no Brasil colônia.<sup>17</sup>

A questão da mão de obra escrava perpassa a mesma dimensão de um governo omissivo em relação as práticas ilegais que ocorriam, ou seja, não intervir para o negócio fluir. O mesmo ocorre no Brasil pós independência, a questão é que houve um deslocamento do interesse de empresários para projetos de grande porte, como as concessões ao Visconde de Mauá.

A corrupção eleitoral, o voto de cabresto e o sistema de degolas são práticas que junto ao Coronelismo traduzem a ausência de um poder central. Os mandos e desmandos do poder local definiam a política e, a eleição de seus representantes, era pautada por fraudes afim de assegurar o poder e o prestígio dos coronéis e senhores locais.

O governo de Getúlio Vargas e a política do “Rouba, mas faz.” de Adhemar de Barros colocam a corrupção sob o estigma do indivíduo e, sob certo aspecto, a esperança que ao retirar esses agentes, que se apropriavam do dinheiro público e enriqueciam, voltar-se-ia a um quadro de integridade na política.

Na mesma linha seguiam os militares, que auto promulgavam uma decência pessoal e acusavam o governo anterior de corrupção. A

17. Item V, diz: Suponho finalmente que os ladrões de que falo não são aqueles miseráveis, a quem a pobreza e vileza de sua fortuna condenou a este gênero de vida, porque a mesma sua miséria, ou escusa, ou alivia o seu pecado, como diz Salomão: *Non grandis est culpa, cum quis furatus fuerit: furatur enim ut esurientem impleat animam.* (10). [...] Não são só ladrões, diz o santo, os que cortam bolsas ou espreitam os que se vão banhar, para lhes colher a roupa: os ladrões que mais própria e dignamente merecem este título são aqueles a quem os reis encomendam os exércitos e legiões, ou o governo das províncias, ou a administração das cidades, os quais já com manha, já com força, roubam e despojam os povos. — Os outros ladrões roubam um homem: estes roubam cidades e reinos; os outros furtam debaixo do seu risco: estes sem temor, nem perigo; os outros, se furtam, são enforcados: estes furtam e enforcam.”

corrupção emerge como resultado de vícios produzidos por uma vida política de baixa qualidade moral. Segundo STARLING (2008, p.252):

*A convicção de que a sociedade se regenera, mas a política continua perversa moldou a lógica que orientou o regime militar no combate à corrupção. Nessa lógica, o golpe de 1964 justificou parte importante de sua funcionalidade ao produzir uma espécie de intervenção ex machina capaz de acabar com os corruptos e garantir aquilo que os militares acreditavam ser a boa ordem punitiva: o julgamento dos civis considerados incapazes de gerir a coisa pública.”*

Apesar do discurso contra a corrupção, no período temos casos de grande repercussão como Coroa Brastel e a operação Capemi com envolvimento de partidários dos militares que participavam do governo. Em suma “a realidade não poupou o regime militar brasileiro basicamente porque estava representada na própria natureza desse regime (...) inscrita em sua estrutura de poder e no princípio de funcionamento de seu governo” (STARLING, 2008, p.256).

O caso Collor e os escândalos no governo FHC (Sivam, Pasta Rosa e emenda da reeleição), apresentam uma perspectiva política e sistêmica e não mais moralista. Nessa perspectiva sistêmica a corrupção emerge da relação entre o público e o privado e evidencia-se o mau funcionamento das instituições políticas que criam incentivos para esse tipo de comportamento. Portanto as reformas institucionais constituem elementos centrais para restringir os incentivos à corrupção e diminuir o papel das burocracias estatais.

## Considerações Finais

O que mudou da colônia portuguesa até FHC foi o sentido do termo Corrupção e o agente que a praticava. No primeiro momento, eram os representantes da Coroa que se apropriavam dos bens enquanto no período da independência e primeira república era sob o sistema que recaíam as acusações de práticas ilícitas. A infração cometida por funcionários públicos estaria associada à moral e não a um desvio de comportamento da função que lhe foi atribuída.

Do governo de Getúlio ao período militar a corrupção está associada ao sistema social e diz respeito a um fenômeno social. Essa perspectiva centra-se na corrupção como subproduto das pressões sociais e culturais do país. Portanto a cultura e a estrutura social são aspectos importantes na compreensão da corrupção e há uma maior preocupação com os efeitos e o papel da corrupção do que com suas causas e soluções. O funcionário corrupto disputa benefícios e recompensas, estimulando práticas ilícitas. O governo se apresenta com grande poder e é importante fonte de bens, serviços, recursos, decisões e autoridade, o que permite decisões tendenciosas e distantes do interesse público.

Na última fase, o advento da redemocratização, sentimos mais fortemente a dimensão da corrupção, desde o *Impeachment* de Collor

até o governo de Fernando Henrique Cardoso. A fonte da corrupção sistêmica, peculiar ao período, domina o modo de operar das instituições, destruindo a credibilidade pública. Favorecesse essa corrupção da ausência de reformas, da estrutura burocrática e, em alguns casos, do crime organizado. Os funcionários se apropriam do Estado quer por meio das eleições, quer por meio dos cargos públicos e o sistema de trocas, favores e tráfico de influência tornam-se recorrentes no meio público.

Podemos afirmar que a partir de Collor, o que se observa no Brasil, é o viés legalista e normativo da corrupção ganhando evidência e notoriedade, colocando juristas e procuradores como promulgadores da restituição da ordem política apoiados pela opinião pública e pelos interesses de mercado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSIS, J.C. *Os Mandarins da República: anatomia dos escândalos da administração pública* (1964-1984). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- \_\_\_\_\_. *A dupla face da Corrupção*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- BIASON, R.C. Questão Conceitual: o que é corrupção? In: BIASON, R.C. (Org.) *Temas de Corrupção Política*. São Paulo: Balão Editorial, 2012.
- BOXER, C.R. *O Império Português (1415-1825)*. Lisboa: Edições 70, 1981.
- CALDEIRA, J. *Mauá: o Empresário do Império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- CAVALCANTI, P. *A Corrupção no Brasil*. São Paulo: Siciliano, 1991.
- CARVALHO, J.M. Passado, Presente e Futuro da Corrupção Brasileira. In: AVRITZER, L; BIGNOTTO, N.; STARLING, H.M. (Orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CONRAD, R.E. *Tumbeiros: o tráfico escravista para o Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- FAUSTO, Boris. *História Concisa do Brasil*. São Paulo, Editora da Universidade São Paulo, 2006. Capítulo 2
- FIGUEIREDO, L. R. A Corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, L; BIGNOTTO, N.; STARLING, H.M. (Orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- FIGUEIREDO, L. *Morcegos Negros*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- GRAHAM, R. *Clientelismo e Política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997. Capítulos 4,5,6 e 7.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 2012.
- MELLO, E.C. Pernambuco no período colonial. In: AVRITZER, L; BIGNOTTO, N.; STARLING, H.M. (Orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MOTTA, R.P. Corrupção no Brasil Republicano: 1954–1964. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; STARLING, H.M. (Orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

OLIVEIRA, E. R. A Defesa Nacional e a Amazônia. O Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam). 2003. Dissertação (Mestrado em Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP. Capítulo 3.

ROMEIRO, A. *Corrupção e Poder no Brasil: uma história, séculos XVI e XVIII*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

SALLUM JR. B. *O Impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. São Paulo: Editora 34, 2015.

SAMPAIO, Regina. *Adhemar de Barros e o PSP*. São Paulo: Global Editora, 1982

SCHWARCZ, L.M. Corrupção no Brasil Império. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; STARLING, H.M. (Orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SOARES, M. C. Representações, jornalismo e a esfera pública democrática. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009.

STARLING, H.M.M. Ditadura Militar. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; STARLING, H.M. (Orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

TAVARES, M. S FHC e os escândalos políticos: os ‘modos de dizer’ de veja e isto é sobre as crises personalizadas. 2012. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporânea) - Universidade Federal da Bahia.

TELAROLLI, R. *Eleições e fraudes eleitorais na República Velha*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. *O teatro das oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”*. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

VAN KLAVEREN, J. The concept of Corruption. In: In: Heidenheimer, A.; Johnston, M; LeVine, V (edited). *Political Corruption: a handbook*. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey. p. 25-28.

VIEIRA, Padre Antônio. Sermão do Bom Ladrão. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/fs000025pdf.pdf>. Acesso em Junho de 2018.

# Avaliação das Práticas de Auditoria Interna da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU sob a Ótica da Auditoria Baseada em Riscos<sup>1</sup>

## *Assessment of the Office of the Comptroller General's Internal Auditing Process Through the Risk-Based Approach*

*Tatiana Freitas de Oliveira*

*Resumo:* O gerenciamento de riscos tem figurado entre os fatores considerados imprescindíveis para o sucesso e a continuidade das organizações ao redor do mundo. A atividade de auditoria interna, por sua vez, tem desenvolvido abordagens, tal como a Auditoria Baseada em Riscos (ABR), que lhe permitam adicionar valor às organizações a partir de trabalhos direcionados aos principais riscos do negócio. Pretende-se com o presente estudo analisar se a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), a qual exerce o papel de auditoria interna do Poder Executivo federal, utiliza práticas de auditoria alinhadas com a ABR. Para tanto, foi utilizada como referência a metodologia preconizada pelo The Institute of Internal Auditors (IIA), e realizada pesquisa documental e aplicação de questionário junto aos responsáveis pelas áreas que desenvolvem os trabalhos de auditoria na SFC. A partir da comparação dos métodos de trabalho da Secretaria e do preparo dos auditores internos governamentais com o que preceitua o IIA, concluiu-se que, no geral, a SFC possui pontos de atuação similares à ABR, tanto em relação às diretrizes formalmente definidas, quanto em relação à forma de atuação das áreas técnicas. Não obstante, verificou-se que as práticas de auditoria da SFC não se encontram totalmente alinhadas à ABR, e que os auditores internos não estão, por conseguinte, suficientemente preparados tecnicamente para executá-la. Considerou-se, no entanto, que recentemente foi editado normativo que estabelece a necessidade de a SFC utilizar abordagens de trabalho baseadas em riscos; sendo de se esperar, portanto, que os seus processos internos sejam paulatinamente adaptados, e que os auditores sejam preparados ao longo do tempo para atuarem em conformidade com a essa nova perspectiva.

*Palavras-chave:* Secretaria Federal de Controle Interno, auditoria de risco, Poder Executivo

*Abstract:* Risk management has been considered essential for the success and continuity of organizations around the world. To add value to institutions through activities directed at the main businesses' risks. The internal audit has developed the risk-based approach. This study analyzes whether the Federal Internal Control Department (SFC), which exercises the internal audit role in the federal government, is in line with risk-based approach. To do so, the methodology recommended by The Institute of Internal Auditors (IIA) was used as reference, and a documentary research and questionnaire application was carried out with public officials responsible for the areas that perform audits in the SFC. Based on the comparison of the Department's working methods and the preparation of internal government auditors with the IIA, it was concluded that, in general, the SFC has similar points of operation to ABR, both in relation to the formally defined guidelines, as well as in relation to the technical areas. However, it has been found that SFC's audit practices are not fully aligned with ABR, and that internal auditors are therefore not sufficiently prepared to perform them. It was considered, however, that recent legislation was issued that requires the SFC to use risk-based approaches to work; and it is therefore expected that their internal processes will be gradually adapted and that auditors be prepared over time to act in accordance with this new perspective.

*Keywords:* Office of the Comptroller General's Internal Auditing Process, risk audit, Executive Branch

1. Artigo submetido em 03/07/2018 e aprovado em 23/01/2019.

*Avaliação das Práticas de Auditoria Interna da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU sob a Ótica da Auditoria Baseada em Riscos*

**Tatiana Freitas de Oliveira** - Graduada em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Minas Gerais, e pós-graduada em Orçamento Público pelo Instituto Legislativo Brasileiro. É Auditora Federal de Finanças e Controle desde 2008, atualmente ocupando o cargo de Coordenadora-Geral de Atendimento ao Cidadão na Ouvidoria-Geral da União. Trabalhou na Coordenação-Geral de Técnicas e Procedimentos e nas Coordenações-Gerais de Auditoria da Educação Superior e do Desenvolvimento Agrário. Participou da elaboração da Instrução Normativa SFC nº 03, de 09 de junho de 2017, e da Instrução Normativa SFC nº 08, de 06 de dezembro de 2017, as quais aprovaram, respectivamente, o Referencial Técnico e o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Obteve aprovação no exame Certified Internal Auditor (CIA) 1, do Institute of Internal Auditors (IIA), é membro do Instituto, e tem participado de capacitações relacionadas à Auditoria Baseada em Riscos e ao processo de Gerenciamento de Riscos.

O gerenciamento dos riscos de negócio tem sido apontado como atividade crucial para o crescimento, e para a continuidade de muitas organizações em todo o mundo. Nesse sentido, muitas empresas estão buscando implementar práticas de gestão de riscos pela primeira vez, ou aprimorar os mecanismos já existentes. A atividade de auditoria interna, por sua vez, não pode se furtar a compreender e a participar dessas iniciativas, devendo melhorar as suas formas de atuação de modo que lhe seja possível adicionar valor às organizações. A auditoria baseada em riscos constitui uma das formas de alinhar a atuação da auditoria interna ao processo de gerenciamento de riscos, permitindo que o foco dos trabalhos realizados esteja voltado para os principais riscos de uma organização não atingir os objetivos para os quais existe.

A proposta do presente estudo é analisar em que medida as práticas de auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), órgão público federal pertencente à estrutura do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), são aderentes aos requisitos da metodologia da auditoria baseada em riscos preconizada pelo *The Institute of Internal Auditors* (IIA).

A pertinência dessa análise se justifica não apenas pela importância do tema, mas sobretudo pelo recente reforço normativo dado à temática gestão de riscos no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, tal como se observa na Instrução Normativa Conjunta (IN) MP/CGU n. 01, de 10 de maio de 2016, e, no âmbito das empresas estatais, na Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016.

Como consequência, tendo em vista a SFC figurar como unidade de auditoria interna do Poder Executivo Federal, responsável por fomentar a instituição e a melhoria do gerenciamento de riscos dos órgãos e entidades federais e por realizar avaliações independentes sobre o seu funcionamento, faz-se necessário que os seus processos de trabalho estejam alinhados à abordagem de riscos, bem como que os seus auditores internos estejam devidamente capacitados nessa temática.

Dessa forma, constitui objetivo deste trabalho avaliar em que medida os mecanismos instituídos pela SFC e a sua forma de atuação junto às unidades que lhes são jurisdicionadas estão alinhados com a metodologia de auditoria interna baseada em riscos indicada pelo IIA.

Para tanto, decidiu-se abordar o problema de pesquisa por meio de duas dimensões:

### **a) Métodos de trabalho:**

A auditoria baseada em riscos é uma metodologia operacionalizada por meio de processos de trabalho que devem estar devidamente estruturados. Nesse sentido, essa dimensão tem por finalidade avaliar os processos instituídos pela SFC para fins de elaboração do seu plano anual de auditoria e para realização dos trabalhos de auditoria. Para essa análise, foram formuladas as seguintes hipóteses:

*H1 – A forma de elaboração do plano anual de auditoria da SFC é compatível com a metodologia prevista na auditoria baseada em riscos preconizada pelo IIA;*

*H2 – Os processos de trabalho relativos aos trabalhos de auditoria da SFC são compatíveis com as diretrizes da auditoria baseada em riscos preconizada pelo IIA.*

### **b) Preparo dos auditores internos:**

Considerando que na auditoria baseada em riscos todo o processo de auditoria interna se baseia na gestão de risco, é necessária uma evolução técnica dos profissionais para alterar a orientação, os objetivos e os resultados dos seus trabalhos (Castanheira, 2007). Assim, para avaliar essa dimensão, foram elaboradas as seguintes hipóteses:

*H3 – Os auditores internos da SFC estão tecnicamente preparados para realizar trabalhos de auditoria compatíveis com a metodologia da auditoria baseada em riscos preconizada pelo IIA;*

*H4 – Os auditores internos da SFC estão sensibilizados para a mudança de abordagem requerida pela auditoria baseada em riscos preconizada pelo IIA em relação à auditoria interna tradicional.*

## **Fundamentação Teórica**

### **Definição e funções da auditoria interna**

Para Arens, Elder e Beasley (2012), auditoria é a acumulação e a avaliação de evidências sobre informações para determinar e reportar o grau de correspondência entre a informação e um dado critério, devendo ser realizada por um profissional competente e independente.

A auditoria interna, por sua vez, é definida pelo Institute of Internal Auditors (IIA) como uma atividade

*independente e objetiva de avaliação (assurance) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança.*

Para Lisboa (2014), a atividade de auditoria interna está intimamente relacionada à evolução do Sistema Capitalista norte americano, pois, com a evolução das transações internacionais, além dos trabalhos realizados pelas

firmas de auditoria independente, houve a necessidade de as administrações das grandes organizações darem maior ênfase às normas e procedimentos internos. Ainda, segundo Ramamoorti (2003), deveria haver garantias internas que suportassem a tomada de decisões pela administração.

No início do século XX, “o estabelecimento de uma função de auditoria interna que pudesse exercer essas atribuições foi visto como uma resposta lógica” (RAMAMOORTI, 2003, p. 3). Lisboa (2014) acrescenta que “era necessário manter dentro das próprias organizações um grupo de empregados “de confiança” para exercer as funções de “auditores” que, por pertencerem à própria organização, foram denominados de “internos”” (LISBOA, 2014, p. 8-9).

Para Reeve (1986 apud RAMAMOORTI, 2003, p. 4), “iniciando como uma função interna de negócios focada na proteção contra fraudes de folha de pagamento, perda de caixa e outros ativos, o escopo da auditoria interna rapidamente foi estendido para a verificação de quase todas as transações financeiras [...]”.

Posteriormente, observou-se que “De um corpo de funcionários quase sempre subordinados à contabilidade, pouco a pouco, a auditoria interna passou a ter um enfoque de controle administrativo, cujo objetivo era avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade da aplicação dos controles internos (CASTRO, 2009, p.160).

Como reflexo da evolução dos trabalhos realizados pela auditoria interna, houve a necessidade de estabelecer diretrizes e padrões amplamente aceitos para orientar e facilitar o exercício da atividade.

No entendimento de Ramamoorti (2003), “o estabelecimento, crescimento e evolução da profissão de auditoria interna contemporânea está intimamente interligado com a história do Institute of Internal Auditors (IIA)” (RAMAMOORTI, 2003, p. 2).

Criado em 1941 nos Estados Unidos, o IIA é uma associação profissional internacional com sede em Lake Mary, Flórida, destinada a promover e a desenvolver a prática da auditoria interna. No Brasil, o instituto filiado ao IIA Global foi fundado em 1960, sob a denominação de Audibra, tendo sido renomeado em 2010 para Instituto dos Auditores

Internos do Brasil (IIA Brasil), seguindo o alinhamento à marca (IIA BRASIL, 2017).

Como autoridade mundialmente reconhecida, o IIA Global estruturou uma base conceitual de informações oficiais para o exercício da atividade de auditoria interna, a chamada International Professional Practices Framework (IPPF), que organiza as informações oficiais promulgadas pelo Instituto (IIA BRASIL, 2017).

Além da IPPF, o IIA divulga textos técnicos com a finalidade de orientar e de promover a atividade de auditoria interna. A partir desses textos, é possível compreender como o Instituto entende que determinados assuntos devem ser tratados.

Entre esses textos, por essencial ao contexto do presente trabalho, menciona-se o Risk based internal auditing (2014), documento que consigna o entendimento do IIA sobre auditoria baseada em riscos.

## **Auditoria interna na Administração Pública Federal – Poder Executivo**

No contexto do poder Executivo federal, o conceito da atividade de auditoria interna governamental está assim definido pela Instrução Normativa SFC n. 03, de 09 de junho de 2017:

*Atividade independente e objetiva de avaliação (assurance) e consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações das organizações públicas. A atividade de auditoria interna governamental está situada na terceira linha de defesa da gestão pública e tem como objetivo auxiliar uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles (BRASIL, 2017).*

No âmbito do setor público federal, o artigo 30, caput, do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, estruturou a função de auditoria na forma de sistema, sujeito à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização de um órgão central (BRASIL, 1967).

O mesmo Decreto-Lei, no artigo 13, preleciona que o controle das atividades da Administração Federal deverá ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;

b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;

c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria (BRASIL, 1967).

Nesse sentido, as atividades desempenhadas pelo órgão de auditoria do poder executivo federal seriam uma parte das funções do sistema de controle interno, no qual também se incluiriam as atribuições dos agentes responsáveis pela primeira e segunda linhas de defesa de cada órgão e entidade pertencente à administração federal.

De maneira diversa desse entendimento, a Lei n. 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, ao invés de considerar o sistema de controle interno como uma atividade difusa, exercida por todos os órgãos e em diferentes níveis de atuação, ocupou-se de estabelecer uma abordagem morfológica, delimitando os integrantes do chamado Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI) (BRASIL, 2001). Conforme artigo 22 da referida Lei:

Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

*I - a Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central;*

*II - órgãos setoriais (BRASIL, 2001).*

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), objeto de análise neste trabalho, integra o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), e sua área de atuação inclui todos os órgãos do Poder Executivo Federal, exceto aqueles de abrangência dos órgãos setoriais de controle interno (BRASIL, 2001), ou Secretarias de Controle Interno (CISSET) do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil.<sup>2</sup>

A partir da análise das competências atri-

buídas aos integrantes do SCI pelo artigo 24 da Lei n. 10.180, e da finalidade das atividades a cargo do Sistema, especificada pelo artigo 7º do Decreto no 3.591, observa-se que os respectivos órgãos e unidades exercem, entre outras, atividades típicas de auditoria interna especificadas pelo IIA, quais sejam: avaliação e consultoria (BRASIL, 2001; BRASIL, 2000; IIA Brasil, 2017).

Esse entendimento encontra-se consignado na IN SFC n. 03, a qual aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, destinado a orientar a atuação das Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG).

### **Direcionamento para uma abordagem de riscos**

Nos últimos anos, iniciativas voltadas para o fortalecimento da gestão de riscos na Administração Pública Federal têm ganhado força no cenário nacional.

Em 2011, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) realizou, a pedido da CGU, uma avaliação do Sistema de Integridade da Administração Pública Federal, em que foram analisadas a implementação e a coerência de instrumentos, processos e estruturas de salvaguarda da integridade. A finalidade do trabalho era fornecer subsídios para o fortalecimento da integridade e a prevenção da corrupção no serviço público.

No resultado do trabalho, entre as recomendações emitidas, destaca-se a de “integrar a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial, de modo a promover a integridade e prevenir a improbidade, os desvios e a corrupção” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2011). Conforme entendimento da OCDE, esse esforço deveria ser conduzido de forma conjunta entre a CGU e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.<sup>3</sup>

Dentre as ações encampadas pela CGU, verifica-se que o Referencial Técnico para atuação das Unidades de Auditoria Interna Governamental, aprovado pela IN SFC n. 03, revela a intenção da SFC em convergir com os padrões internacionais relativos à prática

2. Conforme artigo 8º, § 4º, do Decreto no 3.591, de 06 de setembro de 2000, a Secretaria de Controle Interno da Casa Civil ficou responsável pelas atividades de controle interno da Advocacia-Geral da União, até a criação do seu órgão próprio. Essa criação ainda não ocorreu.

3. À época, denominado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

da auditoria interna, direcionando a forma de atuação das UAIG para uma abordagem voltada para os riscos aos quais os órgãos e entidades estão expostos. Esse direcionamento pode ser identificado em diferentes partes do texto, como nos parágrafos 16, 62, 68, 70, 83 e 120 (BRASIL, 2017).

No aspecto da gestão, outros normativos também instituíram a obrigatoriedade de órgãos e entidades do Poder Executivo federal sistematizarem medidas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança.

O principal exemplo é a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01, de 10 de maio de 2016, o qual estabeleceu prazo de um ano, a contar da sua data de publicação, para que os órgãos e entidades instituísem políticas de gestão de riscos nos termos especificados no normativo. Verifica-se, inclusive, compatibilidade entre a emissão dessa Instrução Normativa com a recomendação emitida pela OCDE na avaliação realizada pela Organização em 2011 e mencionada no início desta seção.

Adicionalmente, a Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabelece que esse documento deverá observar, entre outras regras, medidas relacionadas às práticas de gestão de riscos e de controle interno.

Nessa perspectiva, tendo em vista que os instrumentos de gestão estão sendo direcionados para a temática de riscos, com a instituição de políticas, práticas e procedimentos voltados para essa abordagem, considera-se necessário que a SFC, enquanto unidade de auditoria interna do Poder Executivo Federal, possua mecanismos eficazes tanto para auxiliar os órgãos e entidades no estabelecimento do gerenciamento de riscos, quanto para avaliar aqueles já implementados.

### **Auditoria baseada em riscos**

Segundo o IIA, a Auditoria Baseada em Risco (ABR) é uma metodologia que associa a auditoria interna ao arcabouço global de gestão de riscos de uma organização. Conforme entendimento do Instituto, a ABR possibilita

que uma auditoria interna dê garantia ao conselho diretivo de que os processos de gestão de riscos estão gerenciando os riscos de maneira eficaz em relação ao apetite a riscos.

De acordo com Griffiths (2015b), a ABR constitui uma metodologia que permite à auditoria interna fornecer ao conselho de administração opinião quanto ao gerenciamento de riscos, comparando o seu desempenho com o nível considerado aceitável pela organização.

Acerca da realização da auditoria baseada em risco, Castanheira (2007) afirma que constitui “uma abordagem que integra princípios de gestão de risco em todo o processo de auditoria, quer ao nível do processo de planejamento anual, quer ao nível do processo de planejamento, execução e reporte de auditoria individual, contribuindo para um processo eficaz de gestão de risco” (CASTANHEIRA, 2007, p. 115).

Benli e Celayir (2014) fazem referência à crescente importância dos modelos de gestão de riscos para pontuar que houve a necessidade de a auditoria interna também incorporar a noção de riscos nos seus processos de trabalho. Afirmam, ainda, que com abordagem baseada em risco, os trabalhos passaram a ser alocados para áreas de alto risco nas empresas, o que configurou uma mudança drástica para a auditoria interna no início dos anos 2000.

Das definições acima, depreende-se que a ABR deve operar de modo a permitir aos auditores internos emitir opinião sobre o funcionamento da gestão de riscos definida e operacionalizada pela organização. Alguns autores e o próprio IIA asseveram que, se o arcabouço da gestão de riscos não for robusto ou não existir, a organização não está pronta para a ABR (GRIFFITHS, 2015b).

### **Processo da auditoria baseada em risco**

A implementação da ABR constitui atribuição da própria auditoria interna, e o responsável pela área deve buscar junto ao conselho e à administração o apoio necessário à sua consolidação.

Nesse sentido, conforme entendimento de Silva (2015), a articulação junto aos stakeholders<sup>4</sup> é fundamental, na medida em que a compreensão da importância da ABR por parte

4. Pessoas, grupos ou entidades que possuem interesses nas ações e no desempenho de uma organização (TRINDADE, 2011).

dos atores envolvidos é elemento crucial para o desenvolvimento e a implementação de um formato de auditoria que vá além da mera formalidade, e que efetivamente contribua com um olhar crítico e construtivo para a melhoria da instituição. De acordo com Griffiths (2015b), para que a auditoria interna seja capaz de reportar ao conselho a situação do gerenciamento de riscos na organização, duas etapas de auditoria são necessárias, quais sejam:

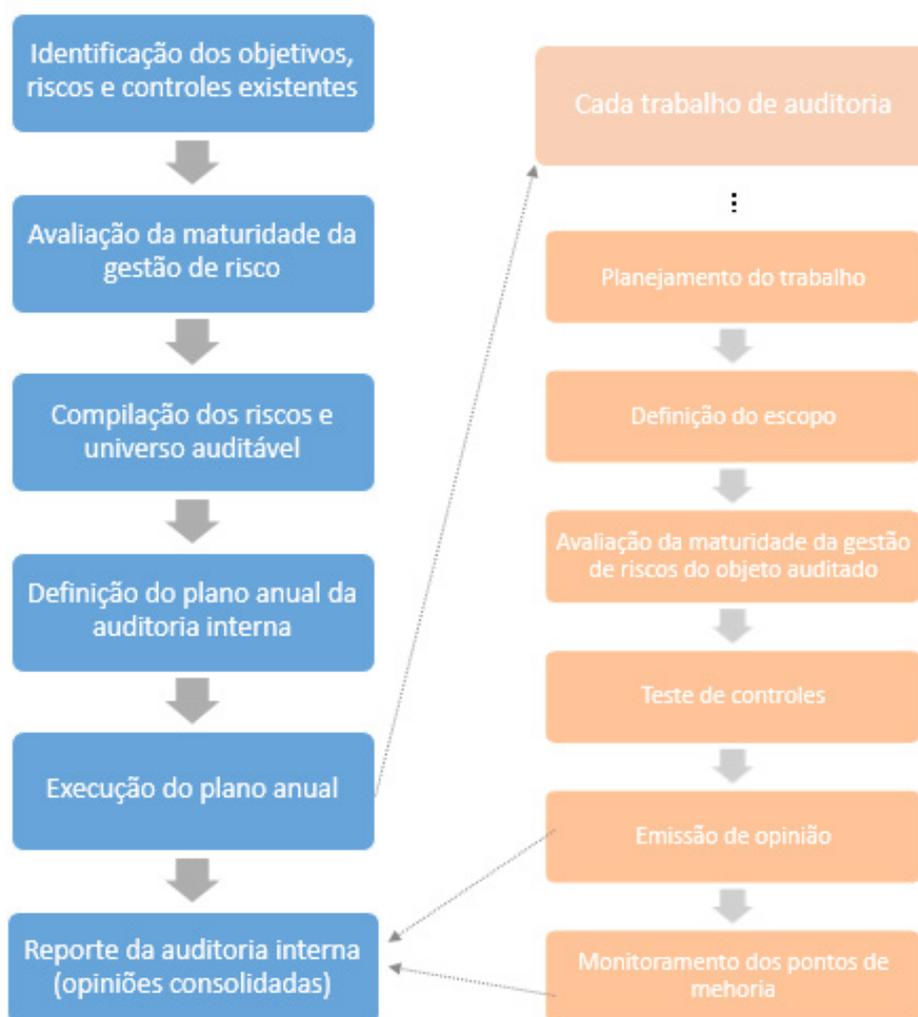
a) *Exame da estrutura de controles internos estabelecida pela organização;*

b) *Teste dos controles contidos na estrutura.*

Tatiana Freitas de Oliveira

O autor pondera que o exame e o teste dos controles ocorrem por meio dos trabalhos de auditoria, direcionados aos riscos mais críticos. Tais trabalhos, portanto, devem ser planejados levando em consideração os principais riscos da organização auditada. A figura 1 apresenta as principais etapas relativas ao processo de auditoria baseada em riscos, incluindo a definição de um plano anual e a realização dos trabalhos.

**FIGURA 1 – PROCESSO DA AUDITORIA BASEADA EM RISCOS**



Fonte: Elaboração própria, com base em Griffiths (2015b)

Por ser mais detalhada e didática, optou-se por realizar a análise do presente estudo tomando por base as etapas indicadas por Griffiths (2015b), cuja abordagem é baseada na publicação do Chartered Institute of Internal Auditors (IIA – UK e Ireland) intitulada “Risk Based Internal Auditing” (2014).

Nesse documento, o Instituto apresenta três etapas de implementação da auditoria baseada em riscos, quais sejam: avaliação da maturidade do risco; planejamento periódico da auditoria e trabalhos de auditoria. Conforme se depreende da Figura 1, essas três etapas são pontos centrais na estrutura proposta por Griffiths (2015b).

### **Benefícios e desafios**

As estruturas de gestão de risco têm sido frequentemente apontadas como formas efetivas de aumentar as chances de as organizações atingirem os seus objetivos.

A auditoria baseada em riscos, por sua vez, “fornece uma clara e valiosa contribuição para o gerenciamento de riscos provendo uma avaliação objetiva e facilitando os esforços dos gestores para fortalecer a estrutura” (IIA – UK E IRELAND, 2014a, p. 1). Adicionalmente, reforça a responsabilidade da administração pela gestão dos riscos, especialmente quanto à implementação de controles e de outras respostas aos riscos.

Outro benefício da ABR, apontado por Pommerening e Bencke (2011) é a abordagem estratégica e tática dos negócios da organização, o que proporciona um salto de valor para a auditoria interna. Esse salto ocorre devido ao foco dos trabalhos naquilo que é necessário para favorecer o atingimento dos objetivos organizacionais.

Em relação aos resultados dos trabalhos, Cicco (2006, p. 2) pontua que “os utilizadores da ABR indicam também que os relatórios das auditorias baseadas em riscos são mais fáceis de preparar e de “vender”, sem criar atritos desnecessários”. No entendimento de Pommerening e Bencke (2011, p. 23) essa maior aceitabilidade decorre do fato de os reportes apontarem “medidas preventivas, em detrimento de medidas corretivas/reativas”.

Quanto aos desafios, as qualidades e competências requeridas dos profissionais de auditoria podem ser apontadas como umas das

principais dificuldades de operacionalização da auditoria baseada em riscos.

Griffiths (2015a) aponta que provavelmente muitos processos a serem auditados na ABR nunca o tinham sido antes, o que demanda a formatação do programa de auditoria (elaboração dos testes a serem realizados) durante a execução do trabalho, sem que procedimentos utilizados anteriormente possam ser aproveitados. Segundo o autor, essa situação requer que a equipe:

- *utilize iniciativa e criatividade*
- *aprenda e entenda processos complexos*
- *trabalhe a partir de princípios básicos*
- *organize seu trabalho sob pouca supervisão direta*
- *se comunique efetivamente com todos os níveis de gestão e com os funcionários*
- *escreva concisos mas compreensíveis relatórios* (GRIFFITHS, 2015, a, p. 12-13)

Castanheira (2007) também reforça o impacto no perfil dos auditores internos, além de destacar a importância do desenvolvimento profissional contínuo.

Esses requisitos incrementam a responsabilidade do chefe da unidade de auditoria interna de gerenciar as habilidades dos profissionais, orientando e promovendo a sua capacitação, e buscando, caso necessário, especialistas externos que possam auxiliar na realização das atividades.

Outro fator que pode trazer dificuldades e até impedimento à implementação da auditoria baseada em riscos é a inexistência de uma estrutura de gestão de riscos na organização, e caso a estrutura exista, a sua maturidade (GRIFFITHS, 2015A:). Na administração pública federal, inclusive, esse pode ser um dos limitadores da adoção da metodologia por parte das unidades de auditoria interna governamentais, inclusive da SFC, dado que apenas com a publicação da IN Conjunta MP/CGU n. 01/2016 foi estabelecida a obrigatoriedade de os órgãos e entidades instituírem políticas formais e práticas sistematizadas de gestão de risco.

## Procedimentos Metodológicos

Para examinar as questões apontadas, foi realizada pesquisa do tipo exploratória, tendo em vista a proposta inicial de conhecer como o problema de pesquisa acontece na organização analisada. Na visão de Gil (2002, p. 41), as pesquisas exploratórias “têm como objetivo “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”.

A modalidade de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, o qual, na concepção de Gil (2002, p. 54), “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”.

A natureza dos dados levantados é qualitativa, sendo que sua coleta ocorreu por meio de pesquisa bibliográfica, de pesquisa documental e da aplicação de questionário.

Na pesquisa bibliográfica, foram utilizadas como fontes normativas e trabalhos de instituições e de pesquisadores relativos à temática da auditoria interna e da gestão de riscos.

A pesquisa documental baseou-se em documentos obtidos no website da CGU e em documentos levantados junto à SFC. Foram analisados manuais (de Auditoria Anual de Contas, de Auditoria de Recursos Externos e de Avaliação da Execução de Programas de Governo) e a Orientação SFC no 25, de 26 de julho de 2016, destinada a orientar o planejamento da SFC para o exercício de 2017.

O questionário foi aplicado de forma eletrônica, e enviado para os titulares das Coordenações-Gerais da SFC que realizam auditoria, totalizando vinte e três. As perguntas foram estruturadas em três blocos: o primeiro dispôs sobre o planejamento anual dos trabalhos da SFC; o segundo, sobre os trabalhos de auditoria; e o terceiro, sobre o preparo dos Auditores Federais de Finanças e Controle.

## Discussão dos Resultados

Tatiana Freitas de Oliveira

Conforme metodologia definida para o trabalho, os resultados dessa pesquisa foram alcançados por meio da análise de documentos obtidos no website da CGU e de outros colhidos junto à SFC, bem como da consolidação das respostas ao questionário aplicado. Dos vinte e três coordenadores-gerais para os quais o questionário foi encaminhado, dezesseis responderam, configurando uma taxa de resposta de quase 70%. As subseções a seguir especificam as conclusões relativas a cada uma das hipóteses formuladas.

### **Métodos de trabalho**

#### ***H1 – A forma de elaboração do plano anual de auditoria da SFC é compatível com a metodologia prevista na auditoria baseada em riscos preconizada pelo IIA***

Para análise dessa hipótese, foram estudadas as diretrizes que estabeleceram a sistemática e os critérios para formação do plano de auditoria da SFC para o exercício de 2017, e consideradas as respostas ao questionário.

O principal documento formatado para direcionar a elaboração do planejamento de 2017 é a Orientação SFC no 25, de 26 de julho de 2016, sobre a qual foi realizada a análise.

O que se verificou a partir dessa avaliação é que a metodologia utilizada pela CGU possui alguns pontos comuns com a metodologia do IIA, mas pode-se considerar que há grande diferença entre as abordagens.

Conforme consta na Orientação SFC no 25 (2016), o planejamento anual da SFC é formalizado por meio de dois documentos: o Plano Tático e o Plano Operacional.

O Plano Tático apresenta a relação dos temas a serem auditados no exercício; e o Plano Operacional apresenta o período e a forma como esses temas serão abordados, dado que, conforme melhor especificado na análise da Hipótese 2, a CGU atua de diferentes formas na execução dos trabalhos de auditoria.

A definição de “tema” encontra-se assim estabelecida no anexo da referida Orientação SFC:

*O tema é a atividade/processo executado pela Administração Pública Federal e que pode ser objeto de controle por parte da Secretaria Federal de Controle. Foi definido que os temas têm como fonte, dois grandes pilares: Políticas Públicas geridas pelo Governo Federal e a Gestão de Unidades da Administração Pública Federal (SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO, 2016, ANEXO, p. 2).*

A sistemática de composição do plano tático de 2017 foi iniciada com o Mapeamento de Temas, de modo a obter conhecimento amplo do universo de temas passíveis de serem auditados pela CGU.

Cabe destacar que o levantamento dos temas foi feito a partir da visão individual de cada uma das Unidades da Administração Pública Federal sob a jurisdição da SFC. No entanto, após esse levantamento, foi composto um catálogo de temas único por Coordenação-Geral da SFC, consolidando os temas de todas as Unidades sob a sua responsabilidade. As etapas subsequentes do planejamento anual, por sua vez, levaram em consideração essa relação de temas.

Essa sistemática constitui ponto crucial de afastamento da metodologia da ABR considerada nesse trabalho. Tendo em vista que o planejamento da SFC não é específico para cada Unidade, a forma de seleção dos objetos auditáveis dificilmente resultará num conjunto de temas que permita, ao final do período planejado, a emissão de opinião sobre o gerenciamento de riscos de cada Unidade, objetivo principal da ABR.

Assim, para o contexto da CGU, deve-se considerar que, tendo em vista sua área de atuação abranger todos os órgãos do Poder Executivo Federal, exceto aqueles de abrangência dos órgãos setoriais, a quantidade de Unidades sob a sua responsabilidade, consideradas aquelas em Brasília e nos Estados, constitui um forte limitador à aplicação da ABR, no formato preconizado pelo IIA, bem como ao tratamento individualizado das Unidades.

A segunda etapa da composição do Plano Tático de 2017 foi a análise de risco dos temas mapeados, com a finalidade de identificar, no

contexto de cada Coordenação-Geral da SFC, quais temas eram mais críticos e sensíveis. Para tanto, foi utilizada uma matriz contendo critérios de riscos (matriz de riscos).

A partir da categorização obtida por meio da matriz de riscos, iniciou-se a terceira etapa, em que cada Coordenação-Geral propôs, para o respectivo diretor da área, alguns temas (quantos consideraram pertinentes) para serem incluídos no rol de temas importantes de serem auditados.

Na quarta fase, os temas indicados pelas Coordenações-Gerais foram apresentados às demais diretorias da SFC em encontros presenciais, para que houvesse conhecimento geral quanto àqueles considerados mais relevantes pelas áreas responsáveis. As CGU Regionais acompanharam esses encontros remotamente de suas respectivas sedes, por meio de sistema de vídeo e som.

Na sequência, os titulares dos cargos de chefia e de assessoramento pertencentes a todas as diretorias da SFC e os titulares de cargos de chefia de ações de controle nas CGU Regionais participaram de uma votação destinada a auxiliar na classificação dos temas a serem incluídos no Plano Tático. Com base nessa votação e nas informações da matriz de riscos, cada diretor selecionou, no máximo, vinte temas da sua área, os quais foram submetidos ao colegiado de diretores da SFC.

Ao colegiado de diretores coube finalmente decidir quantos e quais temas comporiam o Plano Tático, bem como definir uma ordem de prioridade entre eles, para o caso de haver, durante o exercício de 2017, concorrência de trabalhos e limitação na capacidade operacional da CGU.

A análise da sistemática adotada formalmente pela SFC revela que há alguns pontos similares com a abordagem da ABR, tais como o levantamento do universo auditável e a utilização de critérios de risco para priorização dos trabalhos. Não obstante, verificou-se que, além do fato já mencionado de o planejamento não ser específico para cada Unidade sob a responsabilidade da CGU, constitui aspecto destoante a inexistência de previsão para que fossem realizadas, pela SFC, as etapas de identificação dos objetivos, riscos e controles, e de avaliação da maturidade da gestão de risco das Unidades passíveis de serem auditadas.

Também não há referência à realização de um reporte à alta administração ou ao conselho de administração das Unidades auditadas acerca do gerenciamento de riscos.

Outro ponto de afastamento é que a definição de quais temas serão auditados baseia-se não apenas na análise de riscos realizada por meio da matriz de riscos, mas sobretudo no posicionamento das Coordenações-Gerais, dos chefes e assessores participantes da votação e do colegiado de diretores da SFC quanto à importância dos temas.

Por meio das respostas ao questionário, observou-se que, não obstante a ausência de direcionamento formal, quando do planejamento anual:

*a) treze das Coordenações-Gerais respondentes (81,25%) realizam as etapas de identificação dos objetivos, riscos e controles em Unidades sob a sua responsabilidade. Dessas Coordenações, dez (62,50%) realizam essas etapas em menos de 50% de suas Unidades; uma (6,25%) realiza num percentual de Unidades entre 50 e 75%; e duas (12,5%) realizam em todas as Unidades sob a sua responsabilidade;*

*b) onze das Coordenações-Gerais respondentes (68,75%) realizam avaliação da maturidade da gestão de riscos nas Unidades sob a sua responsabilidade. Desse total, nove (56,25%) realizam essas etapas em menos de 50% de suas Unidades; uma (6,25%) realiza num percentual de Unidades entre 50 e 75%; e uma (6,25%) realiza em todas as Unidades sob a sua responsabilidade;*

*c) duas das Coordenações-Gerais respondentes (12,50%) apresentam um reporte à alta administração ou ao Conselho de Administração das Unidades auditadas acerca do gerenciamento de riscos, sendo que uma (6,25%) realiza essas etapas em menos de 50% de suas Unidades; e a outra (6,25%) realiza num percentual de Unidades entre 50 e 75%.*

As respostas ao questionário denotaram que as Coordenações-Gerais da SFC já estão praticando, em alguma medida, as etapas previstas na metodologia do IIA não contempladas na Orientação SFC n. 25 (2016). Observa-se, no entanto, que tais etapas não são realizadas em todas as Unidades, e que possivelmente não há uma uniformidade na sua execução, dada a ausência, quando da elab-

oração do planejamento de 2017, de metodologia única formalmente estabelecida.

## **H2 – Os processos de trabalho relativos aos trabalhos de auditoria da SFC são compatíveis com as diretrizes da auditoria baseada em riscos preconizada pelo IIA**

Para formação de opinião quanto a essa hipótese, foram analisados manuais operacionais e orientações vigentes no âmbito da SFC e consideradas as respostas ao questionário.

Quanto aos manuais, atualmente existem documentos específicos para diferentes tipos<sup>5</sup> de trabalhos de auditoria realizados pela SFC, quais sejam:

*a) Auditoria Anual de Contas: auditoria de caráter anual que visa verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos tem certeza que existe distinção conceitual entre atos e fatos de gestão da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU);*

*b) Auditoria de Recursos Externos: auditoria sobre a execução dos projetos nacionais financiados com recursos externos, os quais incluem operações de crédito, financiamentos ou ajustes realizados com entidades internacionais de crédito e recursos financeiros envolvidos no desenvolvimento de ações de governo, nas quais exista uma relação com entidades de direito internacional;*

*c) Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG): auditoria realizada com a finalidade de obter diagnósticos acerca da eficácia, eficiência e economicidade, assim como, quando possível, da efetividade das políticas públicas.*

A análise do Manual de Auditoria Anual de Contas revelou que há fases bem definidas para realização dos trabalhos, incluindo o planejamento, a execução, a comunicação dos resultados e o monitoramento.

Não obstante, o texto se destina a especificar procedimentos operacionais a serem realizados pelas equipes de auditoria, tal como

5. Além daqueles mencionados no texto, existem outros, tais como Avaliação dos Resultados da Gestão; Avaliação de Integridade de Estatais e Fiscalização em Entes Federativos. Esses tipos de trabalho não foram analisados no presente trabalho em função de não haver manuais específicos que detalhem o fluxo de operacionalização das auditorias.

preenchimento de sistemas, respeito ao cronograma dos trabalhos, realização de reuniões e emissão de documentos. Não há, por exemplo, na fase de planejamento, informação quanto à necessidade de realização de pesquisas e levantamentos para melhor entendimento sobre o objeto, ou de realização da avaliação dos riscos associados ao objeto a ser auditado.

Destaca-se que a definição do escopo dos trabalhos é realizada de modo compartilhado com o TCU. Ou seja, os itens a serem auditados são definidos a partir de fatores, critérios e percepções também do Tribunal, e não apenas pela CGU.

O Manual de Auditoria de Recursos Externos orienta que, tendo em vista haver uma aproximação do processo de trabalho com a Auditoria Anual de Contas, a operacionalização das auditorias deve seguir os mesmos princípios e práticas do Manual de Auditoria Anual de Contas.

O Manual que orienta a Avaliação da Execução de Programas de Governo, por sua vez, é o que mais aproxima a operacionalização dos trabalhos de auditoria à metodologia da auditoria baseada em riscos.

A primeira fase da AEPG é a Tomada de Decisão quanto a quais políticas públicas serão avaliadas em determinado período, e é constituída pelas seguintes etapas:

- a) Mapeamento e conhecimento das políticas públicas pertencentes a cada ministério;*
- b) Hierarquização (classificação) das políticas públicas a partir de critérios de materialidade, criticidade e relevância;*
- c) Priorização das Ações de Governo que serão avaliadas.*

Observa-se que essa sistemática se aproxima de algumas atividades realizadas para fins de composição do plano anual de auditoria interna previsto na metodologia da auditoria baseada em riscos.

Em função da alteração, a partir de 2015, na forma de planejamento anual dos trabalhos da SFC, essa seleção de políticas foi modificada, não ocorrendo de maneira isolada, mas num contexto em que outros objetos também compõem o universo auditável da SFC. Optou-se, no entanto, por trazer para

o presente trabalho a referência à Tomada de Decisão prevista no manual da AEPG em função de sua similaridade com a metodologia da ABR.

Uma vez estabelecidas as políticas que serão avaliadas, para cada uma são definidos trabalhos de auditoria compostos pelas etapas de planejamento, execução, monitoramento e avaliação. Tendo em vista a complexidade e a distribuição da execução das políticas públicas no território nacional, a avaliação das ações de governo é formatada a partir da realização de vários trabalhos por parte das Unidades Regionais da CGU, os quais são consolidados para fins de formação de opinião.

Nesse sentido, há uma fase inicial de planejamento da estratégia da avaliação por parte de uma equipe da SFC, em que está prevista a realização de um levantamento amplo de informações, tais como a estrutura de funcionamento da ação de governo, suas normas e seus mecanismos de planejamento, gerenciamento, execução e controle, bem como seu histórico recente de desempenho, restrições e avaliações. Ainda, há a previsão de que os processos gerenciais e operacionais relativos à ação de governo sejam descritos na documentação do planejamento, de modo a possibilitar à equipe o entendimento das responsabilidades dos agentes, das regras, e dos critérios.

O Manual também estabelece a necessidade de identificação dos pontos críticos da política pública, os quais são entendidos como pontos cruciais na trajetória de desenvolvimento da ação de governo, essenciais à viabilização das atividades e atingimento dos objetivos esperados e que, portanto, merecem ser elencados como focos potenciais dos exames por parte da CGU. Verifica-se pela definição que esses pontos críticos são os riscos associados à execução da política pública, constituindo outro ponto que aproxima a metodologia da AEPG da ABR preconizada pelo IIA, dado que, na etapa de avaliação da maturidade da gestão dos riscos também há a identificação dos riscos associados ao objeto auditado.

Em relação aos testes de auditoria, há previsão no Manual para que sejam definidos na fase de planejamento da estratégia, contudo, eles não estão orientados diretamente para o teste de controles (os quais não são identificados na etapa de planejamento), e sim para o teste das hipóteses formuladas na etapa do

planejamento, com base na fundamentação dos pontos críticos (riscos).

Definida a estratégia de avaliação da política pública, são realizados os trabalhos por diferentes equipes da CGU. Esses trabalhos também passam pelas etapas de planejamento (bem sucinto, destinado ao conhecimento da estratégia e ao levantamento inicial de informações), execução, comunicação dos resultados e, caso a unidade auditada seja da esfera federal, monitoramento.

À medida em que os trabalhos são realizados, vão sendo emitidas pela SFC opiniões parciais sobre a execução da ação de governo e recomendações de melhoria. Ao final, é emitido um relatório com a visão geral acerca da avaliação da política e iniciada a fase de monitoramento das recomendações.

Observou-se, dessa forma, que a metodologia da AEPG possui pontos similares com a auditoria baseada em riscos, com destaque para a etapa de planejamento da estratégia de avaliação, a qual contempla a necessidade do conhecimento detalhado do objeto e a identificação dos principais riscos de sua execução.

No questionário, foi solicitado aos coordenadores-gerais que indicassem em quantos trabalhos de auditoria previstos no Plano Anual da SFC, são cumpridas, durante a execução, as etapas previstas no processo de auditoria baseada em riscos.

Os dados mais relevantes das respostas demonstraram que:

- a) as etapas de “planejamento”, “aplicação de testes” e “emissão de opinião” são realizadas em todos os trabalhos de auditoria por doze (75%) das Coordenações-Gerais respondentes;*
- b) a etapa de “definição do escopo” é realizada em todos os trabalhos de auditoria por treze (81,25%) das Coordenações-Gerais respondentes;*
- c) a “avaliação da maturidade da gestão de riscos do objeto auditado” é realizada em todos os trabalhos por uma (6,25%) Coordenação-Geral; em*

*menos de 50% dos trabalhos por dez (62,5%) das Coordenações-Gerais respondentes; e em nenhum dos trabalhos por cinco (31,25%) Coordenações-Gerais;*

*d) o “monitoramento de recomendações” é realizado em todos os trabalhos por oito (50%) Coordenações-Gerais e em mais de 75% dos trabalhos por seis (37,5%) das Coordenações-Gerais respondentes.*

Por meio das respostas, depreende-se que as Coordenações-Gerais da SFC realizam as etapas previstas na metodologia da ABR, mas não em todos os trabalhos. Ainda, observou-se que a “avaliação da maturidade da gestão de riscos do objeto auditado” é realizada em um baixo quantitativo de trabalhos.

Portanto, concluiu-se que a SFC não adota integralmente a metodologia da ABR na operacionalização dos trabalhos de auditoria, mas que há aspectos compatíveis, tanto no que tange às diretrizes formalmente estabelecidas (manuais), quanto na abordagem praticada pelas Coordenações-Gerais de auditoria.

### **Preparo dos auditores internos**

### **H3 – Os auditores internos da SFC estão tecnicamente preparados para realizar trabalhos de auditoria compatíveis com a metodologia da auditoria baseada em riscos preconizada pelo IIA**

Essa hipótese foi avaliada a partir das respostas dos coordenadores-gerais a três perguntas do questionário, as quais tinham como finalidade captar a percepção quanto à preparação técnica dos auditores para atuarem conforme demandado pela ABR. A primeira e a segunda dessas questões perguntaram se havia na Coordenação-Geral sob a responsabilidade do respondente auditores habituados com a temática de gestão de riscos e aptos a realizar, respectivamente, trabalhos de avaliação e de consultoria. A consolidação das respostas encontra-se explicitada nas Tabelas 1 e 2.

Tatiana Freitas de Oliveira

**TABELA 1: CONSOLIDAÇÃO DAS RESPOSTAS À PERGUNTA “HÁ AUDITORES LOTADOS NA SUA COORDENAÇÃO-GERAL HABITUADOS COM A TEMÁTICA DE GESTÃO DE RISCOS E APTOS A REALIZAR TRABALHOS DE AVALIAÇÃO SOBRE O TEMA?”**

| RESPOSTA  | QTD | %     |
|---|-----|-------|
| Sim, e o percentual aproximado é menor ou igual a 20% dos auditores           | 6   | 37.50 |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 20% e 40% (inclusive) dos auditores | 7   | 43.75 |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 40% e 60% (inclusive) dos auditores | 1   | 6.25  |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 60% e 80% (inclusive) dos auditores | 1   | 6.25  |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 80% e 100% dos auditores            | 0   | 0     |
| Não há auditores aptos a realizar trabalhos de avaliação sobre o tema         | 1   | 6.25  |
| Não sei responder   | 0   | 0     |
| Total de respondentes   | 16  | 100   |

Fonte: Elaboração própria.

**TABELA 2: CONSOLIDAÇÃO DAS RESPOSTAS À PERGUNTA “HÁ AUDITORES LOTADOS NA SUA COORDENAÇÃO-GERAL HABITUADOS COM A TEMÁTICA DE GESTÃO DE RISCOS E APTOS A REALIZAR TRABALHOS DE CONSULTORIA SOBRE O TEMA?”**

| RESPOSTA  | QTD | %     |
|---|-----|-------|
| Sim, e o percentual aproximado é menor ou igual a 20% dos auditores           | 12  | 75.00 |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 20% e 40% (inclusive) dos auditores | 1   | 6.25  |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 40% e 60% (inclusive) dos auditores | 1   | 6.25  |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 60% e 80% (inclusive) dos auditores | 1   | 6.25  |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 80% e 100% dos auditores            | 0   | 0     |
| Não há auditores aptos a realizar trabalhos de avaliação sobre o tema         | 1   | 6.25  |
| Não sei responder   | 0   | 0     |
| Total de respondentes   | 16  | 100   |

Fonte: Elaboração própria.

O resultado demonstrou que, na opinião da maioria dos coordenadores-gerais, a maioria dos auditores da SFC não estão ainda plenamente aptos a realizar trabalhos de auditoria destinados à avaliação da gestão de riscos das Unidades jurisdicionadas.

Os trabalhos de consultoria sobre gestão de riscos demandam que os auditores conheçam em um nível mais elevado a forma como o processo deve ser operacionalizado, e que sejam capazes de orientar a organização quanto às fases que o compõe e ao emprego das técnicas necessárias à sua implementação e melhoria.

Em relação à aptidão dos auditores da SFC para realização desse tipo de trabalho de auditoria, observou-se que, na percepção dos coordenadores-gerais, um quantitativo ainda

menor de auditores encontra-se plenamente habilitado.

Esse quadro denota a necessidade de ampliar o conhecimento acerca do tema gestão de riscos entre o corpo funcional da SFC, de modo que no processo de trabalho sejam contempladas etapas fundamentais da ABR, a exemplo da avaliação da maturidade da gestão de riscos das organizações auditadas.

A terceira questão associada à terceira hipótese teve por objetivo levantar a impressão dos coordenadores-gerais quanto ao preparo dos auditores para atuarem de forma mais dinâmica e proativa nos trabalhos e orientada para a melhoria dos negócios da organização auditada. Os resultados encontram-se dispostos na Tabela 3.

**TABELA 3: CONSOLIDAÇÃO DAS RESPOSTAS À PERGUNTA “A AUDITORIA BASEADA EM RISCOS DEMANDA UMA EVOLUÇÃO TÉCNICA DOS PROFISSIONAIS, PARA QUE SEJAM CAPAZES DE ALTERAR A ORIENTAÇÃO, OS OBJETIVOS E OS RESULTADOS DOS SEUS TRABALHOS. AINDA, É NECESSÁRIO QUE OS AUDITORES ESTEJAM APTOS A TRATAR DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS COM A ALTA ADMINISTRAÇÃO, E QUE COMPREENDAM OS NEGÓCIOS DA EMPRESA, SEUS RISCOS, E OS CONTROLES DESTINADOS AO TRATAMENTO DOS RISCOS EM TODOS OS NÍVEIS ORGANIZACIONAIS RELEVANTES. HÁ AUDITORES LOTADOS NA SUA COORDENAÇÃO-GERAL PREPARADOS TECNICAMENTE PARA ATUAREM CONFORME ESSA PERSPECTIVA?”**

| RESPOSTA  | QTD | %     |
|---|-----|-------|
| Sim, e o percentual aproximado é menor ou igual a 20% dos auditores           | 3   | 18.75 |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 20% e 40% (inclusive) dos auditores | 7   | 43.75 |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 40% e 60% (inclusive) dos auditores | 3   | 18.75 |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 60% e 80% (inclusive) dos auditores | 2   | 12.50 |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 80% e 100% dos auditores            | 1   | 6.25  |
| Não há auditores preparados tecnicamente para atuarem nessa perspectiva       | 0   | 0.00  |
| Não sei responder   | 0   | 0     |
| Total de respondentes   | 16  | 100   |

Fonte: Elaboração própria.

O resultado mostrou que as Coordenações-Gerais dispõem de auditores aptos a atuarem de modo compatível com a abordagem requerida pela ABR, mas que esse quantitativo carece de incremento, especialmente quando se considera a quantidade de unidades sob a responsabilidade da SFC.

Dessa forma, a partir das respostas às três questões, baseadas na percepção dos respondentes, considerou-se que grande parte dos auditores da SFC não está ainda tecnicamente preparada para realizar trabalhos de auditoria compatíveis com a metodologia da auditoria baseada em riscos preconizada pelo IIA.

Verificou-se, no entanto, que desde a edição da IN MP/CGU n. 01, de 2016, a SFC tem promovido capacitações voltadas para a

temática de gestão de riscos, indicando, portanto, que essa competência está sendo gradualmente desenvolvida.

#### ***H4 – Os auditores internos da SFC estão sensibilizados para a mudança de abordagem requerida pela auditoria baseada em riscos preconizada pelo IIA em relação à auditoria interna tradicional***

Essa hipótese foi avaliada a partir das respostas dos coordenadores-gerais a uma pergunta do questionário, destinada a captar a percepção quanto à existência de auditores abertos ou adeptos às mudanças de atuação e de postura demandadas pela metodologia da auditoria baseada em riscos. O resultado encontra-se disposto na Tabela 4.

**TABELA 4: CONSOLIDAÇÃO DAS RESPOSTAS À PERGUNTA “A AUDITORIA BASEADA EM RISCOS PRESSUPÕE UMA ALTERAÇÃO NA ABORDAGEM DOS PROFISSIONAIS DE AUDITORIA EM RELAÇÃO À CHAMADA AUDITORIA TRADICIONAL, DEMANDANDO UMA POSTURA VOLTADA AO DESENVOLVIMENTO DA ORGANIZAÇÃO, E NÃO PROPRIAMENTE AO APONTAMENTO DE ERROS OU IMPROPRIEDADES DA GESTÃO. HÁ AUDITORES LOTADOS NA SUA COORDENAÇÃO-GERAL SENSIBILIZADOS\* PARA ATUAREM CONFORME ESSA NOVA PERSPECTIVA?”**

| RESPOSTA  | QTD | %     |
|---|-----|-------|
| Sim, e o percentual aproximado é menor ou igual a 20% dos auditores           | 2   | 12.50 |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 20% e 40% (inclusive) dos auditores | 3   | 18.75 |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 40% e 60% (inclusive) dos auditores | 3   | 18.75 |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 60% e 80% (inclusive) dos auditores | 3   | 18.75 |
| Sim, e o percentual aproximado fica entre 80% e 100% dos auditores            | 5   | 31.25 |
| Não há auditores sensibilizados para atuarem nessa perspectiva                | 0   | 0.00  |
| Não sei responder   | 0   | 0     |
| Total de respondentes   | 16  | 100%  |

Fonte: Elaboração própria.

O resultado demonstrou que, na percepção dos coordenadores-gerais, há um quantitativo significativo de auditores da SFC sensibilizados para a mudança de abordagem requerida pela auditoria baseada em riscos preconizada pelo IIA em relação à auditoria interna tradicional, pois em torno de 70% das coordenações-gerais, o volume de auditores sensibilizados é superior a 40%.

## Considerações Finais

A temática de gestão de riscos está em evidência no contexto do Poder Executivo federal, tendo sido reforçada recentemente por estudos da OCDE e por normativos. A auditoria interna constitui ator importante nesse contexto, à medida em que exerce papel de avaliação das estruturas de gestão de riscos e de controles internos administrativos nas organizações.

A SFC/CGU desempenha as funções de auditoria interna no âmbito do Poder Executivo Federal (exceto em Unidades de abrangência dos órgãos setoriais), sendo que nas entidades essas funções são exercidas de forma concorrente com as Unidades de Auditoria Interna (Audin).

A presente análise demonstrou que, no geral, a SFC possui pontos de atuação similares à Auditoria Baseada em Riscos do IIA, tanto em relação às diretrizes formalmente definidas, quanto em relação à forma de atuação das Coordenações-Gerais. Não obstante, concluiu-se que as práticas de auditoria da SFC não se encontram totalmente alinhadas

à ABR, e que os auditores internos não estão, por conseguinte, suficientemente preparados tecnicamente para executá-la.

Não se pode deixar de considerar, no entanto, que, tendo em vista ser recente a edição da Instrução Normativa SFC n. 03, de 2017, a qual estabelece para as UAIG (incluindo a SFC) a necessidade de utilizarem abordagens de trabalho baseadas em riscos, é de se esperar que os processos internos da Secretaria sejam paulatinamente adaptados, e que os auditores sejam preparados ao longo do tempo para atuarem em conformidade com a essa nova perspectiva.

A partir dos insumos contidos no presente trabalho, observa-se que há potencial para análise do tema em pesquisas futuras. Uma possível perspectiva é o levantamento de quantas e quais organizações públicas federais possuem gerenciamento de riscos em nível de maturidade que permita a utilização da ABR por parte das respectivas Unidades de Auditoria Interna Governamental.

Outro aspecto passível de ser estudado diz respeito à análise dos requisitos necessários para que uma UAIG utilize a metodologia da ABR, partindo do pressuposto de que há um gerenciamento de riscos eficaz e confiável na Unidade Auditada. Esse estudo poderia ser norteado por eixos temáticos, tais como estrutura de governança da Unidade Auditada; competências e conhecimento do Responsável pela UAIG e dos demais auditores; práticas e processos de trabalho da UAIG, entre outros.

ARENS, Alvin A.; ELDER, Randal J; BEASLY, Mark S. Auditing and assurance services: an integrate approach. 14 ed. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall, 2012.

BENLI, Vahit Ferhan; CELAYIR, Duygu. Risk based internal auditing and risk assessment process. *European Journal of Accounting Auditing and Finance Research*, United Kingdom v.2, n.7, p. 1-16, Sept. 2014. Disponível em <http://www.eajournals.org/journals/european-journal-of-accounting-auditing-and-finance-research-ejaaf/vol-2issue7september-2014/risk-based-internal-auditing-risk-assessment-process/>. Acesso em: 23 abr. 2017.

BRASIL. Decreto n. 3.591, de 06 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 08 set. 2000. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3591.htm). Acesso em: 03 maio 2017.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm). Acesso em: 03 maio 2017.

BRASIL. Lei n. 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 07 fev. 2001. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm). Acesso em: 03 maio 2017.

BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, 01 jul. 2016a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm). Acesso em: 27 abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Controladoria-Geral da União (CGU). Instrução Normativa Conjunta n. 1, de 10 de maio de 2016b. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 maio 2016. Disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=14&data=11/05/2016>. Acesso em: 09 maio 2017.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução Normativa n. 03, de 09 de junho de 2017, que aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/instrucoes-normativas>. Acesso em: 12 junho 2017.

CASTANHEIRA, Nuno. Auditoria interna baseada no risco. 2007. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Contabilidade e Auditoria, Universidade do Minho, Braga, 2007. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/7061>. Acesso em: 13 abr. 2017.

CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria e Controle interno na administração pública. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

Chartered Institute of Internal Auditors. Risk based internal auditing. [S.l.: s.n], 2014.

CICCO, Francesco de. Auditoria baseada em riscos: mudando o paradigma das auditorias internas. São Paulo, 2006. Disponível em [http://www.qsp.org.br/auditoria\\_risco.shtml](http://www.qsp.org.br/auditoria_risco.shtml). Acesso em: 18 maio 2017.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRIFFITHS, David. Three views on implementation. [S.l.: s.n], 2015a. [E-Book]. Disponível em <http://www.internalaudit.biz/webresources/rbiaimplementation.html>. Acesso em: 23 abr. 2017.

GRIFFITHS, David. Risk based internal auditing: An introduction. [S.l.: s.n], 2015b. [E-Book]. Disponível em <http://www.internalaudit.biz/webresources/rbiainroduction.html>. Acesso em: 23 abr. 2017.

LISBOA, Ibraim. Manual de auditoria interna: Conceitos e práticas para implementar a Auditoria Interna. [S.l.]: Maph, Editora, [2014?]. Disponível em <https://www.passeidireto.com/arquivo/4485954/manual-de-auditoria-interna---ibraim-lisboa>. Acesso em: 29 abr. 2017.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. Orientação n. 25, de 26 de julho de 2016. Diretrizes para seleção dos temas prioritários para a SFC. Brasília. Julho de 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira. [S.l.: s.n.], 2011. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/documentos-relevantes>. Acesso em: 05 jul. 2017.

POMMERENING, Edivan Júnior; BENCKE, Fernando Fantoni. Auditoria convencional e a auditoria baseada em risco: contribuições à gestão organizacional. Unoesc & Ciência – ACSA., Chapecó, v. 2, n. 1, jan./jun. 2011. Disponível em <https://editora.unoesc.edu.br/index.php/acsa/article/view/746>. Acesso em: 21 abr. 2017.

RAMAMOORTI, Sridhar. Internal auditing: history, evolution, and prospects. The Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2003. Disponível em <https://na.theiia.org/iiaarf/Public%20Documents/Chapter%201%20Internal%20Auditing%20History%20Evolution%20and%20Prospects.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2017.

SILVA, Cristóvão Barros da. O papel da auditoria baseada em risco e da gestão de risco no contexto da governança no judiciário. 2015. 50 f. Monografia (Especialização) - Escola de Contas Professor Barreto Guimarães, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em <http://www.tjpe.jus.br/web/revista-conecta-tjpe/-/o-papel-da-auditoria-baseada-em-risco-e-da-gestao-de-risco-no-contexto-da-governanca-no-judiciario?inheritRedirect=true>. Acesso em: 21 abr. 2017.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (IPPF). São Paulo, 2017. Versão em português disponível em: <http://www.iiabrasil.org.br/ippf.html>. Acesso em: 30 abr. 2017.

TRINDADE, Alex. Stakeholder. 2011. Disponível em <http://www.administradores.com.br/artigos/tecnologia/stakeholder/57278/>. Acesso em: 02 ago. 2017.

Conheça mais sobre a CGU  
[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)



cguonline



@cguonline



cguoficial

CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL