



NESTA EDIÇÃO:

A Corrupção Política numa Perspectiva Global • Organismo Europeu de Luta Antifraude
Controladorias Municipais • Risco da Governança Municipal • Transparência no Campo da Administração Pública
Conluíus em Compras governamentais • Transparência nos Municípios Brasileiros

DOSSIÊ CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Integridade Pública em Minas Gerais • Observatório Social de Belém

Revista da CGU

Brasília • Volume 12 • Nº 21 • Jan-Jun 2020

Controladoria-Geral da União

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

<http://gov.br/cgu/revista>

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom/CGU

Foto da Capa: "A vida em primeiro lugar", de Radilson Carlos Gomes, vencedor do concurso de fotografia da OGU 2019

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

REVISTA DA CGU

Periódico científico voltado à difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa nos seguintes temas: accountability e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; prevenção e combate à corrupção; e metodologia de pesquisa aplicada aos referidos temas.

EQUIPE EDITORIAL

Comissão Editorial

Dr. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior • UFRJ

Dr. Marcio Camargo Cunha Filho • UnB

M. Sc. Flavio Rezende Dematté • IDP

Dra. Mariana Barbosa Cirne • UniCEUB

M. Sc. Vítor César Silva Xavier • UnB

Editores Especiais

Dr. Eduardo José Grin • FGV EAESP (dossiê especial *Accountability* e Controle em Contexto de Pandemia)

Dr. Frederico Lustosa da Costa • UFF (dossiê especial *Accountability* e Controle em Contexto de Pandemia)

M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha • UFRGS

Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro • IDP

Dra. Raquel Lima Scalcon • FGV Direito SP (edição especial Interfaces entre Sanções Estatais)

CONSELHO EDITORIAL

Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos • UFMG

Dr. Carlos Frederico Pereira da Silva Gama • UFT

Dra. Cecília Olivieri • USP

Dr. César Augusto Tibúrcio Silva • UnB

Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes • UFMG

Dr. Frederico Lustosa da Costa • UFF

Dr. Ivan Ricardo Gartner • UnB

Dra. Janaína Lima Penalva da Silva • UnB

Dr. José Célio Silveira Andrade • UFBA

Dr. José Matias-Pereira • UnB

Dr. Leonardo Secchi • UDESC

Dr. Luciano da Ros • UFSC

Dr. Marco Cepik • UFRGS

Dr. Matthew M. Taylor • American University

Dra. Paula Veiga • Universidade de Coimbra
Dr. Robert Gregory Michener • FGV-EBAPE
Dr. Rubens Pinto Lyra • UFPB
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho • UFG

REVISORES (2020)

Dra. Adila Maria Taveira de Lima • UFT
Dr. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho • UnB
M. Sc. Alzira Ester Angeli • UFPR
Dra. Ana Júlia Possamai • UFRGS
Dra. Ana Luíza Aranha • UFMG
Dr. Anderson Roberto Pires e Silva • UFPA
M. Sc. Andréa Lucas Fagundes • UFRGS
Dra. Andrea Oliveira Ribeiro • UNIRIO
Dr. Antonio Duarte de Lima Júnior • CGU
M. Sc. Bruno Jorge Fagali • USP
Dr. Bruno Mello Souza • UFRGS
Dra. Cláudia Cappelli • UFRJ
M. Sc. Cláudia da Silva Jordão • Corvinus University of Budapest
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas • UnB
M. Sc. Daiane Londero • UFRGS
Dra. Daniella Maria dos Santos Dias • UNIFESSPA
Dra. Elizabeth Matos Ribeiro • UFBA
Dra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro • UniCEUB
Dr. Fabio Lopes Soares • FCU
Dr. Fabrício Vasconcelos Oliveira • UNAMA
Dr. Felipe Fernandes Ribeiro Maia • Faculdades Milton Campos
Dra. Fernanda Odilla Vasconcelos de Figueiredo • Università di Bologna
Dr. Francisco Rogério Madeira Pinto • UnB
Dr. Fúlvio Eduardo Fonseca • UnB
Dr. Gills Vilar-Lopes • UNIFA
Dra. Gilmar Mendes da Costa Borges • UFRN
Dr. Hugo Melo Filho • Università degli Studi di Roma La Sapienza
Dra. Isolda Lins Ribeiro • UFMG
Dra. Izabela Moreira Corrêa • LSE
M. Sc. Jacqueline Maria Cavalcante da Silva • UniCEUB
Dra. Jennifer Azambuja de Moraes • UFRGS
Dr. Joacy Victor Araújo • UNLaM
M. Sc. Joeldson Ferreira Guedes • USC
M. Sc. José Antonio Gouvêa Galhardo • USP
Dr. José Flávio Bianchi • UnB
Dra. Karina Furtado Rodrigues • ECEME
Dra. Layde Lana Borges da Silva • UNIR
Dr. Li Chong Lee Bacelar de Castro • UCB
M. Sc. Leonino Gomes Rocha • Universidade de Salamanca
Dra. Loiva Mara de Oliveira Machado • UFRGS

Dr. Lucas Borges de Carvalho • ENAP
Dra. Ludmila Melo Souza • UnB
M. Sc. Luma Poletti Dutra • UnB
Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga • UFRJ
M. Sc. Maria Fernanda Colaço Alves • Universidade Sorbonne-Paris
M. Sc. Maria Paula Escobar Bins • UFRGS
Dra. Mariana Batista da Silva • UFPE
Dr. Mauro Salvo • UFRGS
M. Sc. Nyalle Barboza Matos • UnB
M. Sc. Olavo Venturim Caldas • UnB
Dr. Pedro da Silva Moreira • UAM
Dra. Priscila Spécie • USP
Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral • UFERSA
Dr. Ramiro de Ávila Peres • UFRGS
Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques • UFERSA
Dra. Raquel Mattos Pimenta • USP
Dra. Renata Mendes de Araujo • Mackenzie
Dr. Ricardo Lins Horta • UnB
Dr. Rodrigo de Souza Gonçalves • UnB
Dr. Rodrigo Piquet Saboia de Mello • IBICT
Dr. Rogério de Souza Farias • IPRI
Dr. Romualdo Anselmo Santos • CGU
M. Sc. Ronaldo José Rêgo de Araújo • UFPB
Dra. Simone Cristine Araújo Lopes • UFJF
Dra. Taiana Fortunato Araujo • UFRJ
Dr. Thomaz Anderson Barbosa da Silva • FGV EAESP
M. Sc. Victor Godeiro de Medeiros Lima • UnB
M. Sc. Vladimir Pinto Coelho Feijó • PUC Minas

ÍNDICE

EDITORIAL • Construindo ciências sociais dialogicamente a partir da diversidade: atitude científica em momentos de crise.

Marcio Cunha Filho, Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Vítor César Silva Xavier

A Corrupção Política numa Perspectiva Global: algumas reflexões 1

Reflections on Political Corruption in a Global Perspective

La Corrupción Política en una Perspectiva Global: algunas reflexiones

Paula Veiga

Rede de combate à corrupção na União Europeia: Um estudo do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) 11

Anti-corruption network in the European Union: A study by the European Anti-Fraud Office (OLAF)

Red Anticorrupción en la Unión Europea: Análisis de la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF)

Leonino Gomes Rocha e Fernando Andrade Fernandes

As Controladorias Municipais em Perspectiva Analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas 23

Public Comptrollership in Local Governments: a study on the performance of the internal control units in Alagoas state

Contralorías municipales en perspectiva analítica: diagnóstico del desempeño de las unidades de control interno en los municipios de Alagoas

Alzira Ester Angeli, José William Gomes da Silva e Romualdo Anselmo dos Santos

Barômetro de Risco da Governança Municipal: Um Modelo de Avaliação com ênfase nas Estruturas e Práticas da Controladoria Interna 45

Risk Barometer of Municipal Governance: An Evaluation Model with emphasis on the Structures and Practices of Internal Comptroller

Barómetro de riesgo de la gobernanza municipal: Un modelo de evaluación con énfasis en las estructuras y prácticas de control interno

Rodrigo De Bona da Silva, José Alonso Borba e Rodrigo Gabriel de Miranda

Transparência no Campo da Administração Pública: Um Estudo na Produção Científica dos Programas de Pós-Graduação Brasileiros 64

Transparency in the Public Administration Field: an analysis of the scientific production of Brazilian graduate programs

Transparencia en el ámbito de la Administración Pública: un estudio en la producción científica de programas de posgrado brasileños

Cristiane Cunha Pitta Lima e Pamela de Medeiros Brandão

Detectando conluio em compras governamentais: Uma abordagem utilizando red flags e a Teoria Dempster-Shafer 80

Detecting collusion in government procurement: An approach using red flags and the Dempster-Shafer Theory

Detección de colusión en la contratación pública: Un enfoque que utiliza red flags y la Teoría Dempster-Shafer

Frederico Pinto de Souza e Fabiano da Rocha Louzada

Transparência nos Municípios Brasileiros: Uma Análise do Fator Desenvolvimento 100

Transparency in Brazilian municipalities: An analysis of the Development Factor

Transparencia en los municipios brasileños: una analisis del factor de desarrollo

Pedro Nascimento

DOSSIÊ ESPECIAL: CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Nuances da Adesão Institucional ao Plano Mineiro de Promoção da Integridade 114

Nuances of Institutional Adhesion to Integrity Promotion Plan of Minas Gerais

Nuances a la adhesión institucional al Plan de Promoción de la Integridad en Minas Gerais

Camila Montevechi

Produção de Conhecimento sobre Gestão Social no Observatório Social de Belém/Pará 133

Knowledge Production on Social Management at the Social Observatory of Belém/Pará

Producción de conocimiento sobre gestión social en el Observatorio Social de Belém/Pará

Júnia Fátima do Carmo Guerra e Mário Vasconcellos Sobrinho

EDITORIAL • Construindo ciências sociais dialogicamente a partir da diversidade: atitude científica em momentos de crise.

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.317>

Marcio Cunha Filho¹, Temístocles Murilo de Oliveira Júnior² e Vítor César Silva Xavier³

A Revista da CGU apresenta à sociedade sua 21ª edição, com 9 trabalhos inéditos relacionados aos temas da corrupção, transparência e auditoria públicas, parte deles resultantes do programa de pesquisa “Controle Governamental, Combate e Prevenção à Corrupção”, promovido pela Superintendência da CGU no Estado de Minas Gerais em parceria com a Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ELE/ALMG) e com a Escola da Advocacia Geral da União em Minas Gerais (EAGU/MG).

Esta edição faz parte de uma série de medidas em que a Revista avança na sua proposta de criar espaços de pluralidade e diversidade na construção de saberes sociais, haja vista (i) a reestruturação de seu conselho editorial e grupo de revisores, que passam a contar com professores doutores de todas as regiões do país; (ii) publicação de trabalhos de diversos estados brasileiros e até mesmo internacionais rigorosamente selecionados por um processo aprimorado de revisão de pares; (iii) a sua contínua internacionalização por meio de inserção das edições em bases de dados internacionais, como a Google Scholar, a Redib e a PKP/IND.

Em especial, esta edição da Revista pretende contribuir para debates mais amplos sobre o papel da transparência, da auditoria e da corrupção em sistemas políticos fragilizados. A pluralidade e diversidade de posicionamentos devem ser o fio condutor de todo e qualquer projeto científico e acreditamos que a expansão das fronteiras acadêmicas da Revista é um passo importante na construção deste projeto.

A presente edição é lançada em conjunto com duas chamadas de artigos para edições especiais: a primeira dedicada a discussões relacionadas ao exercício do poder punitivo do Estado e a segunda relacionada à utilização de mecanismos de controle, transparência e accountability no contexto da atual crise sanitária pela qual passam o Brasil e o mundo.

Edições especiais nos permitem refletir profundamente sobre temas específicos, impulsionando debates importantes para a obtenção de resultados concretos para problemas atuais da sociedade. Os acontecimentos pelos quais passamos no primeiro semestre de 2020 colocaram em evidência, com mais força do que anteriormente, o quanto a nossa própria sobrevivência está conectada ao avanço e progresso da investigação científica. Apesar das múltiplas investidas contra a ciência ao longo da história, ela prevaleceu e tem orientado as ações de governos e das próprias pessoas na maior parte do mundo, exercendo importante centralidade na sociedade. Debates ideológicos, partidários ou emocionais se apequenam diante da força da ciência, que se impõe como a melhor resposta aos problemas e ameaças que nos são apresentados.

1 Universidade de Brasília.

2 Universidade Federal do Rio de Janeiro.

3 Universidade de Brasília.

A sociedade deposita confiança e esperança no trabalho científico. Mais do que esperar soluções exclusivamente para a pandemia, a qual tem causado destruição ao redor do planeta, precisamos lembrar que a ciência não é restrita à área da saúde. Esperamos que os cientistas solucionem quaisquer problemas que se apresentarem, inclusive comunicando-nos permanentemente com clareza, simplicidade e precisão o que se sabe e o que não se sabe a respeito dos contextos atuais e futuros de nossas formas de organização social. A atitude científica precisa prevalecer também no campo das humanidades e das investigações sociais.

As ciências sociais desempenham a importante função de fornecer ferramentas teóricas e práticas para a compreensão contextualizada das nossas formas de organização social. As ciências sociais permitem que olhemos para uma instituição, um fenômeno social ou um acontecimento e consigamos compreender de maneira crítica e densa o seu significado em variados contextos. Na atualidade, precisamos compreender como e se as ferramentas institucionais de que dispomos são suficientes e resilientes em contextos de crises, sejam políticas, econômicas ou sanitárias.

Em todo o mundo, os governos têm atuado de maneira rápida, enérgica e contundente não apenas no plano sanitário, mas também na economia e na política, inclusive nos serviços públicos básicos. Ainda que boa parte destas medidas sejam necessárias e, em muitos casos, devidamente proporcionais, o fato é que a pressa e a emergência podem afetar as discussões e os debates necessários sobre as respostas institucionais que esperamos de nossos governos.

Nesses momentos, os governos, as sociedades civis e as instituições públicas estão mais sujeitos a cometer erros e excessos e, portanto, os limites da democracia podem ser tensionados. Excessos no uso de poder têm ocorrido em todo o mundo, tanto em países do sul global quanto em países do norte. Os poderes e as prerrogativas de emergência extraordinários que concedemos aos governos não podem deixar de ser contrabalanceados na mesma medida com mecanismos de controle, transparência e responsabilização, sob pena de permitirmos o exercício arbitrário do poder e, com isso, o enfraquecimento de nossos sistemas políticos.

Não devemos permitir que situações emergenciais sejam autorizativas do uso de prerrogativas extraordinárias sem as necessárias contrapartidas democráticas. Precisamos compreender que, assim como a omissão ou a inércia estatais seguramente podem custar vidas, excessos estatais, má-utilização de recursos públicos, desvio de recursos públicos, prorrogação indevida de poderes emergenciais são também fatores que destroem vidas.

Portanto, a existência e o estudo de mecanismos de controle e da transparência governamentais em momentos de crise tornam-se ainda mais importantes. Apenas conhecendo pormenorizadamente os riscos poderemos navegar sobre eles e retornar, o mais rápido possível, para um contexto de normalidade.

Ainda que a ciência não possa alcançar verdades definitivas e universais, ela é nosso melhor instrumento para nos aproximar dela, por meio de seus ritos e suas formas de atuação – que envolvem, dentre outros, a revisão cega dos estudos propostos e o delineamento de metodologias falseáveis, sempre com transparência dos dados apresentados e replicação de sua aplicação em outros casos concretos sempre que possível e dialogando quando necessário com os outros campos do saber humano. É com esses princípios que a Revista segue focada na sua missão de servir como ponte de diálogo entre produção acadêmica confiável e gestores e usuários de serviços públicos.

Boa leitura!

Marcio Cunha Filho

 <https://orcid.org/0000-0002-4649-8049>

Editor-adjunto da Revista da CGU. Doutor em Direito pela Universidade de Brasília. Professor do Instituto Brasileiro de Direito Público. Auditor Federal de Finanças e Controle em exercício na Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU).

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

 <http://orcid.org/0000-0002-5524-3830>

Editor-chefe da Revista da CGU. Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Corregedor do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

Vítor César Silva Xavier

 <https://orcid.org/0000-0001-7448-1511>

Editor-adjunto da Revista da CGU. Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

A Corrupção Política numa Perspectiva Global: algumas reflexões^{1 2}

Reflections on Political Corruption in a Global Perspective

La Corrupción Política en una Perspectiva Global: algunas reflexiones

Paula Veiga³

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.210>

Resumo: O presente artigo apresenta uma série de reflexões sobre a corrupção enquanto fenómeno à escala global, não curando de a localizar nem num espaço geográfico nem numa só área do direito. O que é decisivo para a análise é a adjectivação desse fenómeno – cura-se da corrupção política. Tenta delimitar-se este conceito olhando para critérios vários, mas tendo sempre como referente o ambiente político. Indagam-se algumas das suas causas e tentam encontrar-se mecanismos para a combater. O esforço de racionalização do fenómeno passa por dados concretos de instituições internacionais, nomeadamente os da Transparency International, e por uma tentativa de olhar para a corrupção independentemente do Estado em que sucede. No que respeita à metodologia, escolhe-se a que deve presidir a uma análise de direito público no Século XXI: uma perspectiva dialogante, pensando numa estrutura multinível e na importância da análise de direito comparado. Dentro da corrupção política é dado um especial enfoque à corrupção eleitoral, quiçá porque é um fenómeno muito comum em estudos dedicados ao tema e mais fácil de descrever de forma objectiva. Em suma, a aproximação é conceitual e a análise é feita acima de sistemas jurídicos em concreto.

Palavras-chave: corrupção política; corrupção e sistema de Governo; corrupção e sistema político; corrupção eleitoral.

Abstract: This article presents several reflections on corruption as a phenomenon on a global scale, without setting the emphasis either in a geographical domain or in a unique field of law. The decisive analysis is the adjective of the phenomenon – it is the political corruption that matters. One tries to delimit this concept by considering different criteria, but always taking the political environment as the reference. Some of its causes are asked and mechanisms to combat it are searched for. The rationalization of the phenomenon takes into account data from international institutions, namely Transparency International, and an attempt to look at corruption regardless of the State in which it occurs. With regard to the methodology, it is chosen the one that should preside over an analysis of public law in the 21st Century: a dialogical perspective, considering the multilevel structure, as well as the importance of comparative law. Within political corruption, a special focus is given to electoral corruption, perhaps because it is a more common phenomenon in this field of investigation and easier to describe objectively. In short, the approach is conceptual and the analysis is done above concrete legal systems.

Key-words: political corruption, corruption and system of Government; corruption and political system; electoral corruption.

Resumen: Este artículo presenta una serie de reflexiones sobre la corrupción como un fenómeno global, sin tratar de ubicarla ni en un espacio geográfico ni en una sola área del derecho. Lo decisivo para el análisis es la adjetivación del fenómeno: se cura de la corrupción política. Se intenta delimitar este concepto observando diferentes criterios,

1 O presente texto reproduz, parcialmente, um Artigo publicado em Portugal, na obra de homenagem ao ex-Presidente do Tribunal Constitucional Português, Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro, em 2019, sob o título «Corrupção – reflexões à moda schmittiana: um dualismo acolhido e um dualismo interrogado», e publicado pela Almedina (ISBN 978-972-40-8127-4, pp. 769-784). Com o intuito da divulgação das reflexões nele expressas no Brasil, promovemos algumas supressões despidiendas, bem como adaptações do fenómeno à realidade brasileira. Esperamos, assim, poder contribuir para a continuação da reflexão em torno da corrupção, com especial enfoque na corrupção política, que tanto tem preocupado pensadores e agentes de todo o mundo, neles incluídos os brasileiros.

2 Artigo recebido em 30 de janeiro de 2020 e aprovado, na modalidade de artigo convidado, em 28/02/2020.

3 Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

pero siempre tomando como referencia el entorno político. Se investigan algunas de sus causas y se encuentran mecanismos para combatirlo. El esfuerzo de racionalización del fenómeno requiere datos concretos de instituciones internacionales, es decir, por ejemplo, de la Transparencia Internacional, y un intento de analizar la corrupción independientemente del Estado en el que se produce. Con respecto a la metodología, se elige el que debe ser el de un análisis del derecho público en el siglo XXI: una perspectiva dialógica, con una estructura multinivel y con la importancia del derecho comparado. En el ámbito de la corrupción política, se da un enfoque especial a la corrupción electoral, quizás porque es un fenómeno muy común en estudios dedicados al tema y más fácil de describir objetivamente. En resumen, el enfoque es conceptual y el análisis se realiza por encima de sistemas legales específicos.

Palabras clave: corrupción política; corrupción y sistema de gobierno; corrupción y sistema político; corrupción electoral.

A corrupção não possui uma definição técnico-jurídica de âmbito geral, nem no direito interno, nem no direito internacional, porquanto não resulta uma noção precisa de nenhum Tratado Internacional, nem de nenhuma Constituição. Certo é que o factor cultural pode ser determinante para o que se entende por corrupção. Com efeito, algumas sondagens feitas na Europa mostram, por exemplo, que o *clientelismo* é considerado corrupção para um nórdico, não o sendo para um italiano⁴. De resto, autores há que tentam individualizar e identificar as causas históricas e culturais da corrupção⁵.

Atentemos, no entanto, em duas noções insuspeitas. Uma de natureza doutrinal, outra emanada por uma organização internacional de âmbito geral. Segundo a definição do Banco Mundial (e da Transparency International), corrupção é o *abuso do poder público para benefício privado*. Já para Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (Dicionário de Política, 1998), corrupção é o acto pelo qual um *funcionário público* é levado a agir de modo diverso do dos padrões normativos do sistema, *favorecendo interesses particulares* em troca de uma recompensa. Preferimos a noção fornecida pelo Banco Mundial, na medida em que o recorte de Bobbio, Matteucci e Pasquino apresenta um conceito demasiado estrito, restringindo-se a funcionários públicos e limitando, por essa via, os possíveis agentes corruptores. Com efeito, excluí, desde logo, os cargos políticos e outros altos cargos públicos, o que nos impossibilita de tentar um recorte para a *corrupção*

*política*⁶. Com efeito, para tratar da corrupção no âmbito do sistema político será necessário averiguar da possibilidade de englobar o que apelidaremos de “business politicians”.

Na concepção tradicional, a corrupção era, via de regra, tratada num de dois níveis: (i) no âmbito do direito penal (corrupção ↔ crime) ou (ii) enquanto prática de acto contrário à lei (corrupção ↔ ilegalidade). Todavia, a mera questão da legalidade/ilegalidade (muitas vezes meramente formal) pode não ser suficiente para *tocar a essência da corrupção*. A tendência actual é para o alargamento, mesmo ao nível penal, de alguns conceitos, de modo a poder incluir actos que anteriormente não eram tipificados como corrupção⁷ (pensamos, entre outras, nas hipóteses de mutação no conceito de funcionário público ou no alargamento do prazo de prescrição deste tipo de crime). Ainda assim, não podemos olvidar que se encontra enraizado na nossa cultura o conceito clássico de corrupção porque quando a ela nos referimos surge-nos, mentalmente e

4 Neste sentido, veja-se *Corruption in the European Union. Prevalence of corruption, and anti-corruption efforts in selected EU Member States*, European Parliament, 2017, p. 12. Sobre o clientelismo como uma das características das sociedades mediterrânicas, a par dos traços de paternalismo e nepotismo, vide Della Porta e Mény, p. 2.

5 Neste sentido, vide Treisman, 2000.

6 Além de ir ao arripio do estatuído no direito internacional convencional sobre corrupção. Com efeito, nos termos da Convenção Anticorrupção das Nações Unidas, o «funcionário público» é i) toda a pessoa que ocupe um «cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo; ii) toda pessoa que desempenhe uma função pública, inclusive em um organismo público ou numa empresa pública, ou que preste um serviço público, segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte; iii) toda pessoa definida como “funcionário público” na legislação interna de um Estado Parte» (cfr., artigo 2.º). Também a Convenção Interamericana contra a Corrupção estatui que são sujeitos susceptíveis de praticar actos de corrupção o «funcionário público», o «oficial Gubernamental» e o «Servidor público» (cfr., artigo 1.º). Em sentido aproximado, a Convenção da União Africana usa o termo «Public official», querendo com ele significar qualquer «official or employee of the State or its agencies including those who have been selected, appointed or elected to perform activities or functions in the name of the State or in the service of the State at any level of its hierarchy». Optámos por manter as designações das versões espanhola e inglesa nos dois últimos casos por considerarmos ser o idioma mais representativo das respectivas áreas geográficas. Uma nota para salientar que o Brasil é Parte nestas duas convenções internacionais.

7 Na lei portuguesa, é hoje sobejamente conhecida a distinção entre os crimes de corrupção activa e passiva.

de imediato, uma imagem mental – a da criminalização do suborno.

O movimento para o qual agora chamamos atenção tenta ultrapassar uma *visão minimalista* do conceito de corrupção e pretende encarar o fenómeno para além do que é ilegal – quiçá, numa perspectiva multidisciplinar, e socorrendo-se da sociologia, reprimindo-se o *mero desvio*⁸. Abandona-se, assim, a corrupção apenas *burocrática*, isto é, aquela que tem que envolver uma troca de dinheiro e sanciona-se, também, o exercício de poder e/ou influência para proveito próprio (ou do (seu) grupo). É neste sentido que se vê a evolução da legislação no direito comparado, nomeadamente no Reino Unido e nos EUA (de resto, os anglo-saxónicos distinguem, claramente, entre a *bribery* e a *corruption*), bem como o novo quadro normativo de direito internacional. Nesta linha, na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a par do (clássico) suborno – cfr., artigos 15.º e 16.º - encontramos, também, o tráfico de influências e o abuso de funções – cfr., artigos 18.º e 19.º⁹. Não há como deixar de aludir-se, neste contexto, ao *corpus* internacional anticorrupção, constituído, entre outros instrumentos, pela Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996; pela Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 1999; pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003; e, mais recentemente, no âmbito geográfico africano, pela Convenção da União Africana na Prevenção e Combate da Corrupção, também de 2003; cuja leitura sistemática faz perceber três preocupações fundamentais, a saber: (1) adopção de medidas para a prevenção da corrupção, nomeadamente através de recomendações aos Estados com vista à criação de um órgão/agência especificamente vocacionado para o seu combate; (ii) adopção de códigos de conduta para funcionários/servidores públicos; (iii) criminalização interna de condutas corruptas, ainda que não se entenda que seja apenas com maiores e mais duras penas que o fenómeno é susceptível de ser erradicado¹⁰.

Considerando esta mutação, e num sentido muito lato, poder-se-á falar de corrupção quando uma pessoa

(e não apenas um funcionário público), ocupando uma *posição de domínio*, aceita receber uma *vantagem indevida* em troca de uma *prestação*. Estamos, portanto, a pensar quer em decisões políticas, quer em decisões administrativas, com violação das regras próprias da *rule of law*, nomeadamente violação do princípio da integridade (no exercício de funções públicas).

Como já se percebeu, para efeitos da presente análise, pretendemos tratar a corrupção enquanto acto praticado em *ambiente político* e centrado no *exercício de funções de interesse público*. E neste *ambiente* poderão (e deverão) ser sancionados não só funcionários públicos, mas, também, os titulares de cargos políticos. Assim, o enfoque será: (i) na óptica do sujeito, qualquer pessoa titular de cargo público ou político; (ii) quanto ao *bem violado*, qualquer violação de um dever público; (iii) quanto ao *interesse* lesado, qualquer interesse público *lato sensu*; (iv) quanto ao *comportamento praticado*, qualquer acto que comprometa a gestão dos recursos públicos. Estamos cientes de que se trata de um abandono (tendencial) do arquétipo do conceito de corrupção, delimitado, como já dissemos, como o “suborno” de funcionário público (visão centrada no sujeito), passando a ter um enfoque *sobretudo* no *interesse* a proteger – o interesse público em sentido lato, que pode consistir numa obrigação de *facere* ou numa obrigação de *non facere*. Com efeito, uma abordagem *política* ao conceito de corrupção não prescinde de uma análise normativa do conceito de interesse público, no sentido de configurar a amplitude dos problemas envolvidos no uso indevido de recursos públicos.

Nestes termos consideramos que desde que se verifique uma manipulação de políticas, instituições ou regras jurídicas no que respeita à distribuição dos recursos e/ou ao financiamento das decisões dos agentes que tomam decisões políticas estaremos perante corrupção *política*. O catálogo de actos é *relativamente* aberto, pois o dano pode ser o (tradicional) dano económico ou um dano meramente social. Assim, estaremos perante actos praticados por sujeitos que atuam na esfera público-política, muitas vezes numa área de fronteira entre o público e o privado (sobretudo em Estados que possuem crime organizado. Pensamos, por exemplo, nas redes de tráfico de substâncias ilícitas que financiam, muitas vezes, campanhas eleitorais), em que políticos ou funcionários (ab)usam (d) o seu acesso privilegiado a recursos para, ilegitimamente, se beneficiarem. Nesta noção ampla englobamos prestações (de bens ou serviços) para um privilégio actual ou futuro (neste úl-

8 Neste sentido, vide Maia, 2006, p. 21.

9 UN Convention against Corruption, de 2003, em vigor desde 14 de Dezembro de 2005. Em vigor no Brasil desde 2006 e em Portugal, também em vigor, desde 2007. Esta Convenção assenta em quatro pilares, a saber: prevenção, criminalização, cooperação internacional e recuperação de activos.

10 Neste sentido, realce-se como o deslocamento da corrupção para a área criminal no quadro do direito brasileiro – a que se ousa chamar de *criminalização gradativa da ordem política* – não tem colhido os frutos desejáveis, tendo tido como efeito, eventualmente, o enfraquecimento das instituições e da política em geral.

timo caso tratar-se-á do que metaforicamente podemos chamar de “corrupção defensiva”¹¹).

A bem da verdade, devemos realçar que o Brasil tem prestado alguma atenção ao fenómeno da corrupção política, para lá da mera noção da sua criminalização, com José Álvaro Moises a avaliar os efeitos do fenómeno na qualidade da democracia¹² e Rodrigo Alonso Vásquez a dedicar-lhe um estudo em sede de uma Dissertação de Mestrado¹³, em que o autor analisa os efeitos da corrupção sobre a confiança institucional. Acresce que algumas das conclusões da Transparency International vão no sentido de destacar as campanhas eleitorais (e o exercício do direito de sufrágio passivo restringido pelos elevados custos dessas campanhas eleitorais), os fracos mecanismos de supervisão e uma excessiva burocracia da administração pública (é de lembrar que o Brasil possui mais de 5,500 Municípios, em que a grande maioria depende de transferências do Estado federal para o municipal) como alguns dos factores causadores da forte corrupção política brasileira. A eles devemos associar factores há muito estudados por historiadores brasileiros, de entre os quais destacamos o *jeitinho brasileiro*, identificado nomeadamente por Sérgio Buarque de Holanda¹⁴.

O fenómeno do *boom* da corrupção na arena política é fixado, por Donatella della Porta e Yves Mény, a partir dos anos 80 do Século XX¹⁵, podendo ser também datado uma década depois, quando se generalizou na agenda política, sobretudo internacional, a *good governance*. Neste sentido, devemos lembrar que foi em 1995 que o insuspeito *Financial Times* caracterizou o ano como o ano da corrupção. No entanto, a corrupção vs. política/vida pública, além de poder ser encontrada em obras dos anos 70 do Século XX (vide, por exemplo, Kenneth M. Gibbons e Donald C. Rowat (eds.), *Political Corruption in Canada: Cases, Causes and Cures*, McClelland and Stewart, 1976), resultava já da lógica inerente à *virtude pública* clássica, ainda que, nesse caso particular, os

estudos sejam mais de índole histórica do que jurídica¹⁶. É de realçar, também, a importância que a corrupção política tem assumido no âmbito da *Transparency International*, que, em 2004, lhe dedicou, no Relatório, uma especial atenção, facto não despidendo, uma vez que a corrupção foi, durante muito tempo, um problema ignorado no âmbito internacional. No plano doutrinal, é com justiça que se destaca o contributo de Susan Rose-Ackerman, da Universidade de Yale (*Corruption and Government*, Cambridge University Press, 1999).

As principais causas da corrupção são sobejamente conhecidas, embora de diferentes naturezas (histórica, cultural ou jurídico-política). Pensemos, por agora, na declarada *crise de valores* (na qual destacaríamos uma tendência para um *relativismo total* e o *domínio de uma compulsão consumista*¹⁷) e, na outra face da moeda, a *ausência de ética no serviço público*, sobretudo através da ideia de que os recursos públicos podem ser utilizados para benefício privado, numa lógica de *networking* (rede de influências). No que especificamente respeita à corrupção política, arriscaríamos a propalada *desconfiança pública nos políticos* (com os cidadãos brasileiros a enfatizarem concretamente esse aspecto, segundo dados da Transparência Internacional¹⁸), sendo que no caso particular da instituição *partido político* o cenário é muito confuso. Com efeito, de acordo com os dados da *Transparency International*, o domínio dos partidos na vida pública (a partidocracia) é apontado, pelos cidadãos, como a primeira instituição-alvo para eliminação da corrupção - 29,7% -, contra, por exemplo, 13,7% no caso dos tribunais e 8,4% no que respeita a serviços médicos¹⁹. O cenário é confuso, uma vez que, segundo dados do mesmo Relatório, também a “fraqueza” dos partidos na vida política pode ser um problema, ao favorecer uma votação centrada no candidato e proporcionar a emergência de “redes de apoio personalizadas”, ou seja, o suborno do candidato ao eleitor²⁰. Certo é que, em

11 Neste contexto não podemos deixar de mencionar as orientações recentemente expressas por Emily O'Reilly, Provedora de Justiça Europeia, no Seventeenth General Activity Report (2016) of the Group of States against Corruption (GRECO), p. 20, intitulado “Ensuring high standards of ethical conduct by top executive officials”. Aí expressamente se rejeitam as “revolving doors”, isto é a aceitação de cargos privados por altos executivos europeus após a cessação das suas funções no âmbito da União Europeia.

12 Nesse sentido, vide Moisés (2009).

13 Vásquez (2010).

14 Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, Companhia das Letras, São Paulo, 2007.

15 Donatella E Mény (1997).

16 Sob esta óptica salientamos o trabalho de Richard K. Matthews, *Virtue, corruption, and self-interest: political values in the eighteenth century*, Lehigh University Press, 1994.

Ainda nessa linha, relembre-se que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, se referia, no Preâmbulo, à “corrupção dos Governos”, que a (histórica) English Constitution se refere aos Prevention of Corruption Acts, datados do Século XIX e que os Founding Fathers também equacionaram a corrupção (The Federalist n.º 68 – Alexander Hamilton).

17 Com efeito, muitas pessoas são facilmente corrompidas pela tentação de ascenderem a um outro status social, o que comprova que “a corrupção oleia as rodas do comércio”.

18 Neste sentido, vide *Barômetro Global da Corrupção – América Latina e Caribe 2019*.

19 *Transparency International*, 2004 Report, p. 289.

20 *Transparency International*, 2004 Report, p. 84. Realce-se que esta é apontada como uma das causas institucionais de corrupção eleitoral nas Filipinas.

termos mundiais, a partir dos anos 80 do Século XX se assistiu a um incremento das necessidades financeiras dos partidos políticos e das organizações eleitorais, com um substancial aumento da legislação no que respeita ao financiamento partidário e das campanhas eleitorais, em muito provocados por escândalos mediáticos associados a essas práticas. Entre os Estados europeus que assistiram a escândalos de corrupção ligados a partidos políticos lembramos a França e a Itália, atestados pelos numerosos case studies disponíveis na doutrina.

Geograficamente podemos encontrar causas específicas para a corrupção. Nesse sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos aprovou recentemente (a 18 de Março de 2018), uma Resolução – a Resolução n.º 1/18 – na qual se salientam os espaços típicos do fenómeno na América Latina, a saber: (i) decisões governamentais irregulares suportadas em contratos, obras públicas, nomeações, promoções, leis ou isenções fiscais; (ii) celebração de contratos ou obras públicas que favorecem o interesse privado e afectam os recursos disponíveis do Estado; (iii) suborno de funcionário público; (iv) financiamento ilícito de campanhas eleitorais e candidaturas. Trata-se, como é sabido, de zonas mais atreitas ao risco corruptivo, razão que poderá justificar esta prevenção “cirúrgica”.

Neste quadro, realçamos as particularidades do Brasil, em que se tem assistido (assim o lemos do lado de cá do Atlântico...) a uma certa histeria ética, ainda que assente num legítimo desejo por uma maior moralização da política e da sociedade. De qualquer modo, não devemos olvidar que o moralismo poderá originar uma deslegitimação da democracia brasileira se não permitir a produção de consensos em torno de princípios e regras institucionais da política. É que há que não esquecer que a corrupção política importa «mais» e causa «maiores» danos em regimes democráticos, por efeito de deslegitimação das suas instituições. É essa indissociável ligação que explica que o fenómeno da corrupção tenha passado a merecer uma muito maior atenção quando houve um incremento, em termos mundiais, de Estados dotados de governos democráticos e de órgãos de comunicação sociais livres, conseqüentemente propiciadores de um ambiente mais favorável à discussão e em que a corrupção deixou de ser um tabu. Mas, tal como vale para o bem, também valerá para o mal. Ainda no que especificamente respeita ao Brasil, acresce que se consegue perceber, pelos resultados obtidos internacionalmente que os «rankings» internacionais da corrupção neste Estado, que estes são consideravelmente mais optimistas do

que a percepção dos cidadãos brasileiros relativamente ao fenómeno. Ainda assim, e neste contexto, atente-se no *Corruption Perceptions Index* de 2018, da *Transparency International*. Ele colocou o Brasil, a par da República Checa e dos Estados Unidos da América, como países a manter sob vigilância no que toca à corrupção, justamente por efeito da crise da democracia e do aumento do populismo²¹.

A *corrupção política* fere a legitimidade das instituições da República e, por isso, reclama um tendencial abandono de uma *lógica meramente económica ou penal*, assentando, também, numa discussão de *dimensão valorativa*. Os *canais condutores* deste tipo de corrupção, favorecedores da maior permeabilidade do fenómeno são, a nível mundial: (i) a ligação entre a política (*rectius*, os seus agentes) e a alta finança; (ii) o tráfico de armamento; (iii) a existência de recursos naturais (com especial enfoque para o petróleo); e a “compra de votos” (isto é, suborno de eleitores por políticos, sobretudo em regiões mais pobres).

Relativamente a este último *canal condutor da corrupção política* – a “compra de votos” – preferimos uma outra terminologia, porventura mais rigorosa. Em virtude de poder não se tratar de uma compra, em sentido próprio – pense-se, por exemplo, na mera influência ou na manipulação (que designamos por “promessa eleitoral”) – propendemos para adjectivar este tipo de corrupção política de *corrupção eleitoral*. Mais uma vez socorrendo-nos dos dados da *Transparency International*, verificamos que se trata de um fenómeno típico na América Latina (como o demonstram algumas iniciativas legislativas aí tomadas²²), embora não exclusivo desse continente, manifestando-se, igualmente, ocorrências significativas na Ásia, e percebendo-se, pelos dados fornecidos, que não obedece, obrigatoriamente, à regra do grau de desenvolvimento do país em causa. Efectivamente, é um fenómeno vivenciado no desenvolvido Japão, mas, ao mesmo passo, também nos menos desenvolvidos Tailândia e Filipinas²³.

21 Neste sentido, vide <https://www.transparency.org/news/feature/cpi-2018-regional-analysis-americas>, acedido em 08/12/2019.

22 Pensamos, em concreto, na Lei da Ficha Limpa brasileira.

23 Para esta leitura vide *Transparency International*, 2004 Report, p. 83. Nas Filipinas, por exemplo, cerca de 3 milhões de pessoas (o que corresponde sensivelmente a 7% da população adulta com idade para poder votar) revelaram corrupção eleitoral nas eleições locais de 2002.

A trilogia corrupção-sistema político-sistema de governo

A corrupção, como fenómeno de âmbito global, é muito difícil de erradicar por completo. Com efeito, como fenómeno complexo, dotado de múltiplas causas, não se visiona que um Estado se possa afirmar completamente livre e limpo de corrupção. No entanto, no que respeita à corrupção no âmbito do sistema político há quatro factores que poderão auxiliar à sua diminuição. Destacáremos, sem qualquer ordem de precedência: (i) a criação de um *ambiente político global* livre de influências de corrupção; (ii) a necessidade de estruturação do sistema político de modo a *reformular as instituições democráticas* e a *tornar os cidadãos fiéis ao sistema político*, o que implica uma alteração da dinâmica organizativa da política; (iii) a necessidade de percepção das instituições políticas como um “*bem social*”; e (iv) a importância das “declarações de compromisso” dos políticos, na lógica própria da legitimidade republicana. Efectivamente, a *lógica republicana* poderá contribuir para a diminuição dos níveis de corrupção, na medida em que o republicanismo realça a lógica do *dever* e a corrupção, qualquer que seja a sua concreta definição, deve ser vista como violação de um dever. Se se considerar a organização da *cidade* como «sociedade política desejável», e se atender às exigências da *esfera pública* para a realização activa do bem comum, pode acentuar-se a criação das *infra-estruturas culturais necessárias ao enraizamento da cidadania*, nomeadamente através do incremento da participação do povo no exercício do poder e da emergência dos *deveres* do cidadão, a par do cultivo da virtude pública e política, e a *cidadania* virá a afirmar-se tanto como um status quanto como uma prática. Imbuída desta lógica – que transporta o essencial dos valores republicanos –, pretende-se que a *responsabilidade* seja perspectivada como responsabilidade social, no sentido de que todo o cidadão é um vigilante, ou seja, olha o Governo “de fora”, numa verdadeira relação “bottom-up”. No discurso em voga diríamos que se visa o “*citizen empowerment*”. Uma das virtualidades desta participação dos cidadãos é a assumpção de um Estado não paternalista, em que a luta contra a corrupção não é justificada por conceitos extra-jurídicos, de que constitui um bom exemplo a ideia de “moralização da vida pública”. Naturalmente que a longo prazo o que se almeja é solucionar o problema da corrupção pela raiz, que se alcança através de uma

mudança de *paradigma*, que passará do actual *repressivo* para um paradigma *preventivo*²⁴.

Mas, perante o actual *status quo*, há que indagar o que fazer já e a nível repressivo para diminuir a corrupção no sistema político.

Pensamos, desde logo, na acentuação dos mecanismos de *accountability*, porque a falta de “prestação de contas”, além dos tradicionais meios de controlo (a políticos e a funcionários públicos) reforça os canais condutores da corrupção.

Além disso, se pretende combater-se a corrupção, primeiro tem que expor-se a corrupção. Daí, também, a crescente importância de organismos internacionais e de medidas a nível nacional para o seu combate (“publicidade da corrupção”)²⁵. Neste quadro, a administração electrónica, ou seja, a utilização da informática e do meio internet pode, na lógica de uma política de publicidade, constituir uma ferramenta muito útil. Na perspectiva do cidadão, ela é o meio eficaz não só para a divulgação periódica de dados estatísticos sobre denúncia, investigação e controlo da corrupção, bem como para a divulgação de informações comprovadas de corrupção, pelas notas de centralização da informação e de actualização que possui. Na óptica da actividade administrativa encontramos, também, a vantagem de despersonalização do processo, o que, ao evitar um contacto directo e permanente entre o funcionário e o administrado, pode auxiliar em casos de pequena corrupção.

Um outro modo de efectuar essa repressão será, considerando a trilogia clássica dos poderes, uma reforma das instituições políticas. Concordamos com Mark D. Rosen, quando assinala que os principais objectivos dessas reformas deverão ser um *dever especial de cuidado* no exercício da democracia (ainda um pouco na lógica da “legitimidade republicana”), a transparência no desempenho das funções, associado a um desempenho de funções *socialmente relevante e politicamente responsável*²⁶. Globalmente diremos que esses objectivos

24 Sobre esta prática de educação para a cidadania, veja-se, por exemplo, como o Governo tailandês, lançou, nas eleições de 2001, uma campanha tendo por alvo as crianças, que deveriam esclarecer os pais sobre a importância da não corrupção eleitoral.

25 Tal não significa que não vejamos inconvenientes na publicidade da corrupção pelos media, atendendo não só às representações sociais que as pessoas têm, mas, também, ao facto de, muitas vezes, se encarar os media como meros *veículos de denúncia* e não como meios de informação.

26 Neste sentido, vide Rosen (2012)

e a respectiva reforma deverão *incrementar a legitimidade dessas instituições*.

Consideremos, pois, os três poderes clássicos. No âmbito do *poder judicial*, a reforma institucional, interligada com o sistema de Governo, pode realizar-se através do acréscimo na independência da judicatura, sobretudo no que respeita às regras de nomeação de juizes nos tribunais superiores, bem como no reforço de alguns expedientes processuais (por ex., alargamento dos prazos de prescrição pela prática de crimes por titulares de altos cargos públicos, na medida em que uma visão meramente processual dos direitos em tribunal não se afigura suficiente para combater as “relações de poder/corrupção”, subjacentes ao abuso de recursos públicos, ...). No âmbito dos *poderes legislativo e executivo*, advogamos um maior controlo parlamentar ao executivo, mesmo em sistemas de tipo presidencial, bem como a eventual criação de entidades de controlo de actuação do executivo. Com efeito, a concentração do poder nas mãos de um só favorece os canais condutores da corrupção, ao passo que a fragmentação do poder político conduz, à partida, a um maior controlo. Nesse sentido, pode equacionar-se, ainda no quadro do controlo parlamentar, a criação de comissões especializadas para controlo da corrupção, e, já exorbitando esse âmbito, a criação de entidades administrativas independentes, a funcionarem junto dos parlamentos. A este propósito, saliente-se que o Brasil tem protagonizado algumas iniciativas desta natureza, de que se realçam os mecanismos de funcionamento do próprio sistema presidencial (através do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello) e as Comissões Parlamentares de Inquérito, nomeadamente as do orçamento e do mensalão.

Segundo John Gerring e Strom C. Thacker, as formas de Governo unitárias e parlamentares contribuem para uma redução dos níveis de corrupção porque nelas a transparência e concorrência partidária são mais fortes²⁷. Também para James Thuo Gathii, há a probabilidade de um sistema muito concentrado na presidência (do tipo vencedor “takes all”) conduzir ao aumento da taxa de corrupção²⁸. Na lógica desta ideia de concentração de poderes não discutimos que alguns sistemas presidenciais – excepção feita aos EUA – têm, muitas vezes, conduzido a situações de ditadura(s) e/ou de impasses políticos. Também não omitimos que,

no quadro europeu (maioritariamente parlamentar, portanto), o *Corruption Perceptions Index*, da *Transparency International*, embora tenha classificado a França como país limpo quanto a corrupção, já outro tanto não sucedeu no que respeita à transparência no financiamento das campanhas eleitorais. Ora, a França, como se sabe, é um Estado europeu onde a concentração de poderes na presidência se revela evidente, por efeito do semipresidencialismo, classicamente teorizado por Duverger. Contudo, daí a efectuarmos uma generalização no que respeita aos sistemas de Governo, afirmando que o parlamentar é menos propenso à corrupção e o presidencial mais permeável a esta temos muitas dúvidas. Efectivamente, não encontramos estudos que possam confirmar que, numa expressão *muito politicamente incorrecta*, haja, no domínio dos sistemas de Governo, um filho e um enteado...

Considerando ainda cada um dos sistemas de Governo, mas, agora, perscrutando os seus concretos instrumentos, não podemos olvidar que o sistema presidencial possui um mecanismo originariamente ligado à questão da corrupção – o *impeachment*, que, segundo a secção IV do artigo II da secular Constituição dos Estados Unidos estatui que “The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors”. Já destacámos supra que a literatura anglo-saxónica distingue a *bribery* da *corruption*, destringa que apoiamos, na medida em que não se deve circunscrever todo o fenómeno da corrupção ao suborno, isto é, à *bribery*. Também já destacámos supra que o Brasil já fez funcionar tal mecanismo no caso Collor de Melo.

Órgãos especializados de controlo e combate à corrupção no âmbito do sistema político

Afirmámos no ponto precedente que a eventual criação de entidades de controlo de actuação do executivo pode, em muito, auxiliar no combate à corrupção.

Uma das hipóteses passa pela criação de uma comissão parlamentar especializada. Em Portugal, criou-se, em 2016, a Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, situação que não é exclusiva do nosso país²⁹. As primordiais funções deste tipo de comissões serão preventivas,

27 GERRING; THACKER (2004)

28 O autor faz, em concreto, uma análise do caso queniano. Para a análise das questões sobre o caso Murungaru, ex-deputado e ex-ministro, acusado de alegado envolvimento em corrupção no “escândalo Anglo-Leasing” vide, Gathii (2009).

29 No início do Século XXI (em 2002) foi, por exemplo, criada na Bulgária a Comissão Parlamentar contra a Corrupção, uma comissão parlamentar com um objectivo mais concreto, portanto.

por um lado, nas quais se inserem as propostas de alteração legislativa e de medidas de combate à corrupção, e funções repressivas, por outro lado. Para este último caso, pensamos, em concreto, nas competências para a fiscalização do cumprimento da legislação já existente, nomeadamente através da emissão de relatórios.

Contudo, mais recentes e actualmente mais disseminadas para o combate à corrupção política são entidades administrativas independentes, a funcionarem junto de um órgão de Soberania³⁰. Logo nos anos 70 do Século XX, Hong Kong criou a *Independent Commission Against Corruption*. Também o Quênia equaciona a criação de uma entidade deste tipo, que funcione para a investigação de casos de alta corrupção, não obstante a já existente *Kenya Anti-corruption Commission*. A experiência portuguesa nesta matéria remonta, também, ao Século XX (anos 80), quando se criou a *Alta Autoridade contra a Corrupção*, uma entidade de natureza independente, embora com uma existência transitória³¹.

Também neste cenário a entidade administrativa independente tem as suas atribuições agrupadas numa *lógica dual*. Por um lado, tem funções de apresentação de propostas de (alteração legislativa) e de medidas concretas de combate à corrupção, e, por outro lado, compete-lhe a averiguação (e denúncia às entidades competentes) de suspeitas de actos de corrupção.

Actualmente, em Portugal, a entidade administrativa existente funciona junto de um órgão de Soberania do poder judicial – referimo-nos ao *Conselho de Prevenção da Corrupção*, que exerce funções junto do Tribunal de Contas e criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro. Nos termos desta Lei, o Conselho de Prevenção da Corrupção possui funções preventivas na recolha e organização de informações e acompanhamento da aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adoptadas pela Administração Pública e pelo sector público empresarial, bem como funções consultivas (emissão de pareceres), embora apenas a solicitação de outros órgãos (Assembleia da República, Governo ou órgãos do governo próprio das regiões autónomas). Destacamos ainda, pela sua impor-

tância na lógica da responsabilidade cívica, a competência deste Conselho para a elaboração de códigos de conduta e para a promoção de acções de formação. No que especificamente respeita ao combate à corrupção política, realçamos uma *Deliberação*, adoptada em Dezembro de 2011, relativa ao financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, que revela a articulação deste organismo com as recomendações do Conselho da Europa³², e o *Parecer*, emanado em 2015, sobre uma medida legislativa em matéria de controlo público de interesses e riqueza dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. Ainda no que diz respeito a Portugal, e a bem da transparência, é de salientar que, segundo o relatório do GRECO (Grupo de Estados Contra a Corrupção a funcionar no âmbito do Conselho da Europa) de 2018, as recomendações deste órgão para prevenir a corrupção no âmbito do sistema judicial não têm vindo a ser satisfatoriamente implementadas no nosso país³³.

Como é sobejamente conhecido, o sistema brasileiro é distinto – porque diferente é também o sistema de Governo inscrito na Constituição de 1988 –, e nele se assistiu à criação, em 2003, da Controladoria Geral da União (CGU), uma agência do governo federal destinada a auxiliar o Executivo em matérias relacionadas especialmente com a defesa de activos públicos e com o incremento da transparência.

Corrupção eleitoral

O acto eleitoral é, consabidamente, uma das formas de renovação da legitimidade dos cargos. Na óptica da corrupção, e como nos ensinaram os *Founding Fathers na Constitutional Convention* norte-americana, também pode ser visto como uma das formas que a democracia tem para a combater. Contudo, a eleição, *rectius* o acto eleitoral, pode, outrossim, enfermar de corrupção.

Uma brevíssima *radiografia* da corrupção eleitoral em matéria de financiamento obriga-nos a distinguir, no que respeita ao “acordo” que venha a ser estabelecido, pelo menos entre dois tipos: (i) o acordo entre o partido/candidato e o financiador (em que, por vezes, há intermediários, que apelidaremos de “correctores de votos”); e (ii) o acordo entre o partido/candidato e a

30 Num esquema ainda mais inovador a Nova Zelândia criou, junto do executivo, o *Serious Fraud Office*.

31 Esta Alta Autoridade era presidida por um Alto Comissário designado pelos Deputados, exigindo-se maioria qualificada para a sua eleição. No exercício das suas competências, a Assembleia da República podia solicitar à Alta Autoridade contra a Corrupção a averiguação de indícios ou notícias de factos que justificassem fundadas suspeitas de (i) acto de corrupção ou de fraude; (ii) delito contra o património público; (iii) exercício abusivo de funções públicas ou de quaisquer outros actos lesivos do interesse público. O resultado dessas averiguações era comunicado ao Presidente do Parlamento, apresentando, também, anualmente, a Alta Autoridade um relatório.

32 Recomendação Rec(2003)4 do Conselho de Ministros do Conselho da Europa (“Common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns”), adoptada a 8 de Abril de 2003.

33 O citado relatório está disponível em <https://rm.coe.int/19th-general-activity-report-2018-group-of-states-against-corruption-g/1680951d14>, acedido em 10/12/2019.

administração eleitoral (fenómeno mais comum em Estados de recente democracia). No primeiro caso, a “relação” consubstancia-se, de um lado, no compromisso entre votar/não votar/abster-se e, como contrapartida, emerge uma prestação que pode ter diversos objectos – prestação pecuniária, de bens essenciais (alimentos, roupa, medicamentos, ...), de bens não essenciais ou de serviços (por ex., oferta de um emprego futuro).

Este fenómeno é comumente conhecido como “compra de votos”. No entanto, não nos parece que possamos afirmar que haja sempre uma relação titulada por um “comprador” e um “vendedor”. Por isso, preferimos referir-nos terminologicamente à titularidade de uma “relação” entre o “agente corrupto” e o “agente corrompido”.

Se efectuarmos uma análise na óptica da *eficácia da corrupção eleitoral*, podemos afirmar que na situação de *corrupção eleitoral e prestação imediata* (hipótese em que o objecto será, provavelmente uma prestação pecuniária ou de bens essenciais) há uma maior incerteza no cumprimento do “acordo” do que numa relação corrupção eleitoral/prestação a longo prazo (por exemplo, promessa de acesso a um cargo político/público). Certo é que quer o agente corruptor, quer o agente corrompido obtêm uma vantagem, com prejuízo para a República. Já no que respeita à *tipologia de compromisso*, atendendo ao “agente corrompido”, e de acordo com os dados fornecidos pela *Transparency International*, as pessoas com menores rendimentos estão, à partida, mais disponíveis para uma relação de troca imediata do que as pessoas com rendimentos médios/altos, porque como o acesso a serviços públicos essenciais é mais difícil a necessidade é maior, o que torna o suborno mais eficaz. Daí

resulta que ainda que *toda* a corrupção política seja um processo altamente desigualitário, desde logo porque um político/titular de cargo público/funcionário que, ilegitimamente, se apropria de bens públicos está a usar os bens a que teve acesso para seu benefício (ou do seu grupo), o maior prejuízo é sempre das pessoas menos ricas. A *responsabilidade social pela corrupção* não é idêntica em pessoas com baixos rendimentos quando comparadas com pessoas com rendimentos médios/altos. Enquanto no primeiro caso, o agente corrompido pode ser levado a praticar o acto para acesso a serviços públicos essenciais, manifestando-se uma desigualdade entre o agente corruptor e o agente corrompido (que, no limite, pode configurar-se como uma “vítima” do sistema), nas pessoas com rendimentos médios/altos, verifica-se uma igualdade na responsabilidade social entre o agente corruptor e o agente corrompido. Tal significa que no que respeita à responsabilidade pela corrupção o *contexto* também é importante.

Assim, podemos perceber que o móbil da corrupção política pode ser o móbil-regra da corrupção – isto é, o dinheiro – mas pode ser, também, o poder, numa equação traduzida por *corrupção ↔ benefício ↔ poder*. Acresce que, diferentemente da corrupção em geral, a corrupção política viola o valor cívico da precedência do interesse comum sobre o interesse particular, acarretando responsabilidade em relação à República e à Democracia. É quiçá por esse motivo que faz todo o sentido autonomizar, em alguns aspectos, a *corrupção política* no âmbito geral de prevenção e de combate à corrupção, ainda que a violação tenha sempre, por obediência ao conhecido princípio da protecção da confiança, que encontrar respaldo numa norma jurídica.

Referências Bibliográficas

- DELLA PORTA, Donatella; MÉNY, Yves (eds.). *Democracy and Corruption in Europe*, Pinter, London and Washington, 1997
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*, Companhia das Letras, São Paulo, 2007.
- MAIA, Antônio João. *A propósito da questão da Corrupção* – um contributo para a caracterização do discurso social, Relatório, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Nova de Lisboa, 2006.
- MATTHEWS, Richard K. *Virtue, corruption, and self-interest: political values in the eighteenth century*, Lehigh University Press, 1994
- MOISÉS, José Álvaro. Political Corruption and democracy in contemporary Brazil. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*. Wapor, 2009.

GATHII, James Thuo. Defining the Relationship between Human Rights and Corruption. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Fall 2009

GERRING, John; THACKER, Strom. Political Institutions and Corruption: the Role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, April 2004.

ROSEN, Mark D. The Structural Constitutional Principle of Republican Legitimacy. *William and Mary Law Review*, November 2012.

TRESIMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76, 2000, pp. 399-457.

VÁSQUEZ, Rodrigo Alonso. Confiança Institucional e Corrupção Política no Brasil pós- 1985, Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Campinas, UNICAMP, 2010.

Paula Veiga

 <https://orcid.org/0000-0001-5110-7906>

Doutora e Mestra em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito de Coimbra. Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal) e membro da Direcção de dois Institutos sediados nessa Instituição: o Ius Gentium Conimbrigae/Centro de Direitos Humanos (IGC/CDH) e o Instituto Jurídico da Comunicação (IJC).

Rede de combate à corrupção na União Europeia: Um estudo do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)¹

Anti-corruption network in the European Union: A study by the European Anti-Fraud Office (OLAF)

Red Anticorrupción en la Unión Europea: Análisis de la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF)

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.206>

Leonino Gomes Rocha² e Fernando Andrade Fernandes³

Resumo: Até o início da década de 90, a corrupção era considerada, para alguns pesquisadores, uma graxa que “lubrifica” a burocracia e o excesso de regulamentações, sendo considerada eficiente para se obter uma maior celeridade na administração pública. A partir dos anos 1990, entretanto, pesquisas passaram a predominantemente analisar o fenômeno em relação aos prejuízos sociais, econômicos e políticos, sendo um fator decisivo para o progresso ou fracasso das nações. Assim, passou-se a sugerir reformas para diminuir a incidência desse complexo problema, entendendo-se como fundamental a união de diversos atores atuando em rede interorganizacional para combater o fenômeno. Nesse contexto, foi realizado este estudo de caso cujo principal objetivo é analisar aspectos da formatação, cooperação e coordenação das ações de enfrentamento à corrupção em rede por meio do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) em relação a recursos da União Europeia (UE). As evidências empíricas da pesquisa exploratória de natureza qualitativa foram fundamentadas utilizando a pesquisa bibliográfica e documental. Com base nas informações e conteúdos analisados, infere-se que o OLAF está interagindo em rede com diversos atores dos países da União Europeia, executando as ações anticorrupção em conjunto com os serviços nacionais de coordenação antifraude dos Estados-Membros e com outras autoridades nacionais. Constatou-se, ainda, que a rede de combate à corrupção foi ampliada na UE com a criação da Procuradoria Europeia.

Palavras-chave: Combate à corrupção; Redes Interorganizacionais; União Europeia; Organismo Europeu de Luta Antifraude.

Abstract: Until the early 1990s, corruption was considered, for some researchers, a grease that “lubricates” bureaucracy and over-regulation, and is considered efficient in achieving greater speed in public administration. From the 1990s, however, research has predominantly analyzed the phenomenon in relation to social, economic and political damage, being a decisive factor for the progress or failure of nations. Thus, reforms were suggested to reduce the incidence of this complex problem, where it is understood as fundamental the union of several actors acting in an interorganizational network to combat the phenomenon. In this context, this case study was conducted whose main objective is to analyze aspects of the formatting, cooperation and coordination of actions to combat network corruption through the European Anti-Fraud Office (OLAF) in relation to European Union (EU) resources. The empirical evidences of the exploratory research of qualitative were based on the bibliographic and documentary research. Based on the information and content analyzed, it appears that OLAF is interacting with various actors from EU countries, carrying out anti-corruption actions in conjunction with Member States’ national anti-fraud

1 Artigo recebido em 25/11/2019 e aprovado em 30/01/2020

2 Universidad de Salamanca

3 Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

coordination services and other national authorities. It was also noted that the anti-corruption network is being expanded in the EU with the establishment of the European Public Prosecutor's Office.

Keywords: Fight against corruption; Interorganizational Networks; European Union; European Anti-Fraud Office.

Resumen: Hasta principios de la década de los 90, la corrupción era comprendida, para algunos investigadores, como una grasa que “lubrica” la burocracia y las regulaciones excesivas, considerándose eficiente para lograr una mayor celeridad en la administración pública. No obstante, desde la década de los 90, la investigación ha sido analizada predominantemente en relación con el daño social, económico y político, convirtiéndose en un factor decisivo para el progreso o el fracaso de las naciones. Así, se han sugerido reformas para reducir la incidencia de este complejo problema, siendo fundamental la unión de diferentes actores que actúan en redes interorganizacionales para combatir el fenómeno. En este contexto, este estudio de caso se llevó a cabo con el objetivo principal de analizar aspectos del formato, de la cooperación y de la coordinación de acciones para combatir la corrupción a través de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en relación con los recursos de la Unión Europea (UE). La evidencia empírica de la investigación exploratoria de naturaleza cualitativa se corrobora mediante la investigación bibliográfica y documental. Según la información y el contenido analizados, la OLAF está interactuando en una red con diversos actores de los países de la Unión Europea, llevando a cabo acciones anticorrupción junto con los servicios nacionales de coordinación antifraude de los Estados Miembros y con otras autoridades nacionales. También se observó que la red anticorrupción se expandió en la UE con la creación de la Fiscalía Europea.

Palabras clave: Lucha contra la Corrupción; Redes Interorganizacionales; Unión Europea; Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

Introdução

A corrupção⁴ era considerada, por alguns pesquisadores e até início dos anos de 1990, uma graxa que lubrifica o excesso de burocracia e de regulamentações existentes (*Grease the Wheels*), uma acidentalidade pouco importante e, para alguns, até benéfica para a eficiência econômica (ABRAMO, 2005; DREHER e GASSEBNER, 2013). A transgressão se justificaria como necessária para o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas de uma forma mais célere e até para aumentar a remuneração dos servidores públicos (FABIÁN CAPARRÓS, 2004).

A prática em países menos desenvolvidos era aceita e incentivada por diversos países industrializados, na medida em que era admitida a sua dedutibilidade tributária por boa parte das legislações dessas nações (PIETH, 1997; ROCHA FURTADO, 2012). Cita-se o caso da Alemanha que até a década de 90 permitia o suborno fora de suas fronteiras, sendo o valor pago

dedutível do imposto de renda por lei alemã (GLYNN, KOBRIE E NAÍM, 1997).

Entretanto, o entendimento mundial predominante após os anos 90 é de que a corrupção é bastante prejudicial ao avanço social, econômico e político das nações (*Sand the Wheels*) e deveria ser um objetivo prioritário de qualquer país combater o fenômeno. Pode-se afirmar que, a partir desse período, houve o declínio das interpretações de que a corrupção poderia funcionar como uma graxa benéfica para a economia (KLITGAARD, 1994; ELLIOTT, 1997; MAURO, 1997; TANZI e DAVOODI, 1998; ROSE-ACKERMAN, 1999; DUTTA e SOBEL, 2016).

De uma forma bastante convincente e fruto de pesquisa realizada durante 15 anos entre a *Harvard University* e o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), estudo ressalta que o sucesso econômico das nações ocorre em função da forma como ocorre a interação entre as instituições políticas, econômicas e sociais de um país, sendo a corrupção um fator decisivo para o progresso ou fracasso (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012).

⁴ O termo corrupção utilizado neste artigo foi adaptado da tese de doutorado de GARCÍA (2013), podendo o fenômeno ser definido, de forma ampla, como: um ato, de gestão ou omissão, com o objetivo de auferir vantagem, pecuniária ou não, para si ou para outrem, contrariando uma norma ou princípio da administração pública.

De acordo com Jiménez Sánchez (2014), a luta contra o fenômeno se converteu num objetivo prioritário pela maior parte dos organismos internacionais como o Conselho da Europa-Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

Para combater esse complexo problema, entende-se como importante a união de diversos atores atuando em redes interorganizacionais⁵, no qual o conhecimento de cada instituição da rede de repressão torna-se importante e há uma maior probabilidade de diminuição da incidência do fenômeno com as organizações atuando conjuntamente.

Nesse contexto, há diversos exemplos de implementação de medidas anticorrupção no mundo por meio das redes, dentre as quais a atuação do Organismo Europeu de Luta Antifraude (*European Anti-Fraud Office*), que é o objeto de pesquisa deste artigo.

Assim, tendo como base o pressuposto de que serão obtidos melhores resultados no enfrentamento à corrupção com os diversos atores atuando em rede, o principal objetivo desta pesquisa é analisar aspectos da formatação, cooperação e coordenação das ações de combate à corrupção em rede realizadas pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), que possui competência em relação a recursos da União Europeia.

Cabe ressaltar que a pesquisa não objetiva apresentar a existência de uma única forma de implementação de medidas anticorrupção e sim mostrar a existência de uma maneira de enfrentamento ao fenômeno que possui resultados bastante relevantes para a União Europeia, podendo ser utilizada como modelo.

A investigação apresenta quatro partes, além desta introdução: um referencial teórico abordando aspectos de redes de prevenção e enfrentamento à corrupção; a metodologia adotada para condução do estudo; uma análise dos resultados obtidos no estudo

de caso; e as considerações finais com uma síntese dos principais achados do artigo.

Referencial Teórico

Redes de prevenção e enfrentamento à corrupção

Conforme Augustinis (2011), as instituições que praticam atos de corrupção estão sempre experimentando novas formas de gestão, criando e compartilhando conhecimento em redes. Por isso, são extremamente dinâmicas e capazes de se construir e reconstruir a todo instante, demonstrando a complexidade do fenômeno e a dificuldade de combatê-lo.

Nesse contexto e considerando o ambiente de impunidade favorável à obtenção de vantagens econômicas, surgem as redes de corrupção com o objetivo de vender informações privilegiadas, levantar dinheiro de campanhas políticas, receber créditos de bancos oficiais a juros negativos etc, organizando-se desde as esferas mais elevadas de poder, dentro e fora do Estado, até a burocracia mais elementar (SILVA, 2001).

Falando da importância da cooperação para combater o fenômeno e o crime organizado, afirma-se (GARZÓN, 2015, p. 485):

Y si las actividades delictivas cada vez tienen más desarrollo internacional, porque transnacional... resulta obvio que la respuesta que se elabore ha de tener un alcance equivalente al fenómeno que se pretende combatir, que aglutine la repuesta diversa pero global y en una misma dirección de los diferentes estados, conscientes de que nos hallamos frente a un fenómeno que día a día extiende sus tentáculos.

O Estado só terá condições de combater essas organizações criminosas organizadas em rede se suas instituições passarem a funcionar também em rede e com caráter informacional, ampliando o uso das diversas formas de inteligência (RIBEIRO, 2001).

A avaliação de risco de fraudes constantes dos trabalhos de fiscalizações, quando estes assumem uma atitude proativa na detecção e na luta contra a corrupção, torna-se mais eficaz com a colaboração e a interação entre as agências anticorrupções, o ministério público e os tribunais de justiça, respeitando as com-

⁵ Rede interorganizacional "...é um arranjo organizacional formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade - com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação" (grifos nossos) (MIGUELETTO, 2001, p. 48).

petências de ambas as instituições (AJENJO, 2019; DECLARACIÓN DE TOLEDO, 2016).

A Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção, assinada em 9/12/2003 e absorvida pelo ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Presidencial nº 5.687, de 31/1/2006, trata dessa cooperação em rede no artigo 38, onde cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para estabelecer a cooperação entre, de um lado, seus organismos públicos, assim como seus funcionários públicos, e, do outro, seus organismos encarregados de investigar e processar judicialmente os delitos (CGU, 2020).

Analisando aspectos do enfrentamento à corrupção em redes na Espanha, o tema é abordado em artigo que pesquisa aspectos de cooperação entre o Sistema Nacional de Coordenação Antifraude e o Tribunal de Contas da Espanha (AJENJO, 2018). O primeiro órgão funciona como uma agência anticorrupção e é responsável pela coordenação de ações na Espanha referente a recursos da União Europeia, enquanto o segundo é um órgão de controle externo previsto na Constituição Espanhola e atua como um supremo fiscalizador das contas e da gestão econômica do setor público (TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA ESPAÑA, 2019).

Verifica-se, portanto, a participação de uma complexa e sofisticada rede de atores para praticar atos de corrupção, ficando evidente que o Estado deve considerar a possibilidade de também atuar em rede para combater os ilícitos praticados e que são extremamente prejudiciais para a sociedade.

Procedimento metodológico

O método de investigação desta pesquisa é um **estudo de caso** envolvendo a experiência de combate à corrupção em rede do Organismo Europeu de Luta Antifraude. Segundo YIN (2015), o estudo de caso consiste em investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real visando compre-

ender fenômenos sociais complexos, especialmente quando os limites entre o objeto da pesquisa e o contexto não estão claramente definidos.

O caráter complexo de pesquisas em torno do tema redes de cooperação para prevenir e combater a corrupção indica o delineamento **exploratório** desta investigação. A pesquisa exploratória é utilizada para o pesquisador desenvolver uma melhor compreensão do fenômeno, sendo útil quando as questões de pesquisa são vagas ou há pouca teoria disponível para orientar as previsões, sendo, portanto, bastante flexível, embora na maior parte dos casos assuma a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso (GIL, 2010).

Como técnicas de coleta de dados, neste estudo foram utilizadas a pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. A documental é uma técnica desenvolvida a partir de material já elaborado, mas que ainda não receberam um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com o objeto de pesquisa (GIL, 2012). A pesquisa bibliográfica abrange todo material já elaborado e público em relação ao tema da investigação, como livros, monografias, dissertações, teses, artigos científicos impressos ou eletrônicos, material cartográfico etc (LAKATOS e MARCONI, 2017).

Estudo de caso do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)

Contexto Para Criação do OLAF

A União Europeia é uma união econômica e política que conta atualmente com 26 países, pois o Reino Unido saiu do bloco em 31/1/2020, e abarca grande parte do continente europeu. Inicialmente foi criada a Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1958 com seis países, passando a se chamar União Europeia (UE) em 1993 (UNIÓN EUROPEA, 2020a). A Figura 1 apresenta a localização dos países no continente europeu (UNIÓN EUROPEA, 2020b).

FIGURA 1 - PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA EM 2018



Fonte: UNIÓN EUROPEIA (2018b).

Em termos do valor total dos bens e serviços produzidos, a economia da União Europeia é maior do que a economia dos Estados Unidos da América, possuindo um Produto Interno Bruto (PIB) de mais de 15 trilhões de euros em 2017. Embora represente apenas 6,9% da população mundial, as suas trocas comerciais com o resto do mundo correspondem a aproximadamente 15,6% das exportações e importações mundiais (UNIÓN EUROPEIA, 2020c).

Os objetivos da União Europeia são os discriminados a seguir, o que demonstra a necessidade de uma forte integração e cooperação entre os países membros (UNIÓN EUROPEIA, 2020d):

- Promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus cidadãos;
- Garantir a liberdade, a segurança e a justiça, sem fronteiras internas;
- Favorecer o desenvolvimento sustentável, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, uma economia de mercado altamente competitiva, com pleno emprego e progresso social, e a proteção do ambiente;
- Lutar contra a exclusão social e a discriminação;
- Promover o progresso científico e tecnológico;

- Reforçar a coesão económica, social e territorial e a solidariedade entre os países da União Europeia;
- Respeitar a grande diversidade cultural e linguística da União Europeia; e
- Estabelecer uma união económica e monetária cuja moeda é o euro.

O Orçamento de 2017 da União Europeia totalizou 157,9 bilhões de euros, estando a maior parte dos gastos nas categorias “crescimento inteligente e inclusivo (48%)” e “crescimento sustentável (37%)”, que objetivam aumentar o crescimento econômico e social, gerar emprego e reduzir as diferenças econômicas entre os países da UE. Essas despesas anuais fazem parte de um plano de gastos de longo prazo (Marco Financeiro Plurianual), estando atualmente no Marco de 2014 a 2020 (UNIÓN EUROPEIA, 2020e).

A extensão e os efeitos da corrupção na UE não se mostram uniformes em todos os países membros, apresentando características próprias em face da heterogeneidade das nações. Assim, a luta contra a corrupção na UE encontra barreiras, em especial na diversidade normativa dos Estados-Membros, pois as legislações dos países integrantes se diferenciam muito no que vem a ser fraude e corrupção e existem diferentes níveis do

fenômeno nas diversas nações da UE (TEIXEIRA e VASCONCELOS, 2018).

Corroborando essa dificuldade de combater a corrupção, o Relatório Especial nº 8/1998 do Tribunal de Contas (publicado no Diário Oficial C-230, de 22/7/1998) sobre os serviços da Unidade da Comissão Europeia encarregada de combater os ilícitos evidenciou graves deficiências na organização dessa unidade, dentre as quais: 1) os trabalhos da Comissão não possuíam clara previsão e estratégia sobre as investigações que se realizavam; 2) faltava um banco de dados adequado para localizar os registros ou informações que a referida unidade de combate à corrupção possuía; 3) seus procedimentos de atuação possuíam graves vícios; 4) a maioria dos funcionários que trabalhavam naquela unidade tinham um vínculo temporário, prejudicando a continuidade dos trabalhos e a variabilidade de critérios; e 5) as dificuldades e obstáculos que tinham para investigar os Estados-Membros e as unidades internas da Comissão da União Europeia (FUERTES, 2014).

Outro fator relevante para a criação do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) é a previsão do Artigo 325 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que afirma (TFUE, 2016):

325.1 - A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.

325.2 - Para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, os Estados-Membros tomarão medidas análogas às que tomarem para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses financeiros.

325.3 - Sem prejuízo de outras disposições dos Tratados, os Estados-Membros coordenarão as respetivas ações no sentido de defender os interesses financeiros da União contra a fraude. Para o efeito, organizarão, em conjunto com a Comissão, uma colaboração estreita e regular entre as autoridades competentes.

325.4 -

..... 325.5 - A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, apresentará anualmente ao

Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as medidas tomadas em aplicação do presente artigo. (grifos nossos)

Nesse contexto e visando prevenir e combater a corrupção, a fraude e as demais atividades lesivas aos interesses da União Europeia, foi criado, por meio da Decisão nº 1999/352 da Comissão Europeia, de 28/4/1999, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), com sede em Bruxelas. O OLAF consiste em um organismo independente e integrado aos serviços da Comissão Europeia, mantendo a competência interna de cada país membro da União Europeia, e possui uma clara vantagem por ser independente e estar mais “distante” de interferências clientelistas das diversas nações da UE (TEIXEIRA e VASCONCELOS, 2018; TFUE, 2016).

Legislação e competência do Organismo Europeu de Luta Antifraude

Conforme tratado anteriormente, o OLAF foi criado por meio da Decisão nº 352/1999 da Comissão Europeia, de 28/4/1999, alteradas pelas Decisões nº 478/2013/UE, 512/2015/UE e 2418/2015/UE, as quais atribuíram competência ao OLAF para realizar inquéritos administrativos visando a proteção dos interesses financeiros da União Europeia e coordenar a luta antifraude, tendo o OLAF sucedido a Unidade de Coordenação da Luta Antifraude (UCLAF) (OLAF, 2020a).

Os regulamentos e os acordos a seguir definem os mandatos no OLAF e as competências que lhe são conferidas para conduzir inquéritos administrativos, nomeadamente investigações nos países da União Europeia (para efeitos de proteção dos interesses financeiros da UE) e inquéritos relacionados aos membros de pessoal das instituições europeias: Regulamento (UE, EURATOM) nº 883/2013, de 25/5/1999, alterado pelo Regulamento (UE, EURATOM) 2030/2016, de 26/10/2016, que substituíram o Regulamento (CE) nº 1073/1999 e o Regulamento (EURATOM) nº 1074/1999, ambos de 25/5/1999 (OLAF, 2020b).

As Investigações do OLAF podem ser direcionadas sobre as ações de qualquer pessoa física, empresa, sociedade, associação, órgão ou instituição que se beneficie dos fundos comunitários, além dos mecanismos de controle realizados por cada Estado-Membro, isto é, os controles dos recursos da União Europeia pelos países não excluem a possibilidade de investigação do OLAF.

Há, portanto, um duplo controle para evitar erros ou descuido, bem como para minimizar o risco de que a proximidade ou relação com as autoridades nacionais implique em algum relaxamento na luta contra a fraude (FUERTES, 2014).

O Organismo não dispõe de competência para a propor ação penal contra os infratores, entretanto realiza investigações que finaliza com recomendações para adoção de medidas pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros ou pelo corpo diretivo da União Europeia. As recomendações do Organismo Europeu de Luta Antifraude são realizadas nas searas financeira, judicial, disciplinar e administrativa (TEIXEIRA e VASCONCELOS, 2018).

As autoras detalham que no domínio financeiro o OLAF recomenda que as verbas indevidamente utilizadas sejam devolvidas. No âmbito judicial, caso existam provas de uma eventual infração penal, o OLAF transmitirá um relatório às autoridades nacionais competentes, recomendando uma ação judicial. Quanto ao domínio disciplinar, em caso de descumprimento das normas de conduta profissional por parte de um funcionário da UE, o caso é transmitido a um conselho disciplinar da Comissão Europeia, que segue uma política de “tolerância zero” para o caso. Por último, no que tange ao domínio administrativo, o OLAF pode recomendar alterações em procedimentos que possam ser objeto de fraude (por exemplo, a alteração das condições para responder a um convite à apresentação de propostas).

Orçamento e resultados dos trabalhos do OLAF

O orçamento do OLAF para 2017 foi de 59,1 milhões de euros e o Organismo concluiu 167 das 219 investigações abertas no ano, emitindo 256 recomendações às autoridades nacionais e aos setores competentes da União Europeia. No período, houve um expressivo resultado, pois foram sugeridas ações para recuperação de mais de 371 milhões de euros (OLAF, 2020c).

Entre 2010 e 2018, o OLAF finalizou mais de 1900 investigações e recomendou a recuperação de valores superiores a 6,9 bilhões de euros ao orçamento da União Europeia. Emitiu mais de 2500 recomendações de medidas judiciais, financeiras, disciplinares e administrativas a serem adotadas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros e da União Europeia. Como resultado do trabalho de investigação do OLAF,

as quantias gastas irregularmente foram gradualmente devolvidas ao orçamento da UE, os criminosos enfrentaram processos judiciais perante os tribunais nacionais e foram implementados melhores mecanismos de controles antifraude em toda a Europa (OLAF, 2020c).

Aspectos de cooperação e coordenação das ações de combate à corrupção e à fraude no âmbito do OLAF

O orçamento da União Europeia é utilizado para diversas atividades, indo desde subsídios para os agricultores até projetos de infraestruturas de grande escala, existindo sempre um risco de fraude e/ou corrupção. Como 80% do orçamento da UE é administrado pelos Estados-Membros (gestão partilhada), a responsabilidade final pela prevenção e punição da corrupção é de competência de cada um dos países, cabendo ao OLAF coordenar a cooperação entre as autoridades nacionais de dois ou mais países, bem como obrigar os Estados-Membros a compartilhar com o OLAF informações de corrupção no âmbito da União Europeia (JEAN-JACQUES GAY, 2018).

Essa cooperação entre o OLAF e Estados-Membros e vice-versa está prevista no item 10 (considerando) e Artigo 3.4 do Regulamento (UE EURATOM) nº 883/2013, de 11/9/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, que exige a criação de um Serviço Nacional de Coordenação Antifraude por cada país, conforme a seguir (PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, 2013):

Item (10-Considerando) - A eficiência operacional do Organismo depende em grande medida da cooperação com os Estados-Membros. Os Estados-Membros deverão determinar as respetivas autoridades competentes que podem prestar ao Organismo a assistência necessária no exercício das suas atribuições. Se um Estado-Membro não tiver criado um serviço especializado a nível nacional para coordenar a proteção dos interesses financeiros da União e a luta contra a fraude, deverá ser designado um serviço (serviço de coordenação antifraude) para facilitar uma cooperação efetiva e um intercâmbio de informações com o Organismo (grifos nossos).

Artigo 3.4. Para efeitos do presente regulamento, os Estados-Membros designam um serviço (a seguir designado serviço de coordenação anti-

fraude) que facilite a cooperação efetiva e o intercâmbio de informações com o Organismo, incluindo informações de caráter operacional... (grifos nossos).

A necessidade de serem criados serviços nacionais antifraudes em cada país membro da União Europeia foi prevista na reforma do OLAF em 2013, onde se afirmava que um dos principais obstáculos à conclusão com êxito das investigações realizadas pelo Organismo era a falta de um interlocutor especializado nos Estados-Membros para coordenar as ações anticorrupção a nível nacional (AJENJO, 2017). Esse serviço funciona como uma agência anticorrupção nacional para prevenir e combater as fraudes e desvios de recursos da União Europeia, sendo ampliada a rede de combate à corrupção.

O aspecto que coloca o OLAF com a competência principal de coordenar as ações anticorrupção no âmbito da UE fica evidente também no Artigo 1.2 do Regulamento (UE EURATOM) 883/2013, in verbis (PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, 2013):

Artigo 1.2 - O Organismo presta apoio da Comissão aos Estados-Membros para organizar uma cooperação estreita e regular entre as respectivas autoridades competentes, a fim de coordenar a ação das mesmas tendo em vista proteger os interesses financeiros da União contra a fraude. O Organismo contribui para a concessão e o desenvolvimento de métodos de prevenção e luta contra a fraude, a corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. O Organismo promove e coordena, com os Estados-Membros e entre estes, a partilha da experiência operacional e das melhores práticas processuais no domínio da proteção dos interesses financeiros da União, e apoia ações conjuntas contra a fraude empreendidas pelos Estados-Membros numa base voluntária. (grifos nossos)

Visando atender o disposto no Regulamento (EU, EURATOM) 883/2013, no final de 2014 todos os Estados-Membros tinham designados os respetivos serviços nacionais de coordenação antifraude, havendo variação nas responsabilidades atribuídas aos serviços antifraudes entre os Estados-Membros. Todos os países concederam aos SNCA um papel de coordenação das ações anticorrupção no âmbito dos Estados-Mem-

bros, embora em graus deferentes para cada país (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

Havia em 2015 as seguintes diferenças entre as responsabilidades atribuídas aos Serviços Nacional de Coordenação Antifraude dos Estados-Membros (COMISSÃO EUROPEIA, (2016):

- A maior parte dos Estados-Membros habilitaram os seus SNCA com responsabilidades de coordenação (20 países);
- Quatro Estados-Membros (Bulgária, Lituânia, Malta e Roménia) conferiram poderes de inquérito administrativo aos seus Serviços Nacional de Coordenação Antifraude;
- O Reino Unido atribuiu competências de investigação penal ao seu SNCA; e
- Quatro outros Estados-Membros (Bulgária, Dinamarca, Irlanda e Eslováquia) organizaram uma rede SNCA que implica em uma cooperação entre as várias partes.

Durante ano de 2016, vários Estados-Membros adotaram medidas para melhorar os serviços nacionais de coordenação antifraude (SNCA). A Dinamarca criou um manual antifraude de um SNCA, a França uma estratégia nacional antifraude, a Croácia uma metodologia de gestão para promover a prevenção da fraude, a Letónia uma estratégia e um plano de ação operacionais para 2017-2019, a Malta estabeleceu atividades de prevenção da fraude com SNCA, os Países Baixos a criação de uma equipe de SNCA e a Finlândia o lançamento de uma rede nacional de SNCA (COMISSÃO EUROPEIA, 2017a).

Nessa rede coordenada pelo OLAF, cabe ressaltar a importância do envio dos relatórios do Organismo aos países membros da UE, pois, conforme Artigos 11.3 e 11.4 do Regulamento (UE, EURATOM) nº 883/2013, as provas presentes nos relatórios de investigação do Organismo são elementos admissíveis nos processos administrativos ou judiciais de cada Estado-Membro, na mesma forma e nas mesmas condições que os relatórios administrativos elaborados pelos inspetores nacionais, possuindo idêntico valor de prova.

Como medida complementar e que amplia a rede de combate à corrupção e à fraude no âmbito da União Europeia, houve, em 5/10/2017, a criação, pelo Parlamento Europeu, da Procuradoria Europeia (*Fiscalia Europea*), que poderá representar os interesses da UE

ingressando com ações criminais nos tribunais dos Estados-Membros, garantindo o julgamento dos criminosos e a recuperação célere do dinheiro desviado da União (COMISSÃO EUROPEIA, 2017b). A competência para instauração e condução dos inquéritos administrativos continua no âmbito do OLAF. Cabe ressaltar que a *Fiscalia Europeia* iniciará suas atividades em 22 países da UE em 2020 (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

A Procuradoria Europeia é um serviço especializado e independente, possuindo um nível central e serviços descentralizados nos países membros, onde estarão os procuradores europeus delegados que, paralelamente, continuarão a desempenhar as suas funções de procuradores nacionais (dupla função). O serviço central supervisionará as investigações e ações penais conduzidas a nível nacional, de modo a assegurar uma coordenação efetiva e uma abordagem uniforme em toda a UE. Dessa forma, proporcionarão um vasto conhecimento especializado e experiência dos sistemas jurídicos nacionais dos Estados-Membros, sendo as investigações e ações bem mais céleres do que como são hoje utilizando os acordos de cooperação judicial penal (COMISSÃO EUROPEIA, 2017c).

Ressalte-se que caso a Procuradoria Europeia conduza uma investigação, as autoridades nacionais não exercerão as suas competências relativamente à mesma atividade criminosa, evitando duplicidade de investigação para o mesmo ilícito (COMISSÃO EUROPEIA, 2017c).

Dessa forma, a rede de prevenção e combate à corrupção no âmbito dos recursos da União Europeia amplia a formatação e a competência com a criação da Procuradoria Europeia, ficando as relações em rede mais complexas e com possibilidade de obterem resultados mais efetivos além dos já conseguidos com a atuação conjunta do Organismo Europeu de Luta Antifraude, dos serviços nacionais de coordenações anti-

fraudes e das autoridades nacionais dos Estados Membros da UE.

Considerações Finais

A corrupção é um fenômeno global que ameaça a democracia, aumenta a pobreza e prejudica o desenvolvimento, sendo um problema complexo e de difícil solução. Assim, a forma de gestão integrada em rede PARA ENFRENTAMENTO DESSE FENÔMENO torna-se necessária, atuando as organizações de uma forma coordenada e articulada visando atingir objetivos inalcançáveis de forma isolada.

Nesse contexto, realizou-se este estudo mostrando aspectos da formatação, cooperação e coordenação das ações de combate à corrupção em rede na União Europeia por meio do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

Com base nas informações coletadas, infere-se que o OLAF está interagindo em rede com diversos atores dos países da União Europeia, executando as ações anticorrupção em conjunto com os serviços nacionais de coordenação antifraude dos Estados-Membros e com outras autoridades nacionais. Constatou-se, ainda, que a rede de combate à corrupção foi ampliada com a criação da Procuradoria Europeia.

Essa diversidade de atores atuando em rede cria espaços interativos de articulação interorganizacional, gerando uma sinergia e mais resultados em busca do enfrentamento à corrupção na União Europeia.

Por fim, entende-se oportuno registrar que o estudo permite abertura para reflexões sobre o complexo tema redes de prevenção e combate à corrupção e pode contribuir para novas pesquisas.

Referências bibliográficas

ABRAMO, Cláudio W. *Percepções Pantanosas: a Dificuldade de Medir a Corrupção*. In: Novos Estudos-CEBRAP, n. 73, 2005. p. 33-37.

ACEMOGLU, Darron; ROBINSON, James A. *Por qué Fracasan los Países. Los Orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza*. Madrid: Deusto Ediciones, 2012, 608 pp.

AJENJO, José Antonio Fernández. *El Papel del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude en el Proceso de Lucha Contra la Corrupción*. España, Revista Internacional Transparencia e Integridad, nº 5, septiembre-diciembre, 2017.

_____, José Antonio Fernández. *Las relaciones institucionales de colaboración entre el Tribunal de Cuentas y el Servicio Na-*

- cional de Coordinación Antifraude*. España, Revista Española de Control Externo, n° 59, Vol. XX, May, 2018. p. 65-83.
- _____, José Antonio Fernández. *Problemas y Soluciones Frente al Uso Populista del Estado de Derecho: Agencias Anticorrupción y Servicios de Coordinación Antifraude*. España, Revista Internacional Transparencia e Integridad, n° 9, Enero-Abril, 2019.
- AUGUSTINIS, Viviane Franco de (2011). *Gestão em Redes para a Construção de Políticas Públicas: Um Estudo sobre as Atividades e Prevenção e Repressão à Lavagem de Dinheiro no Brasil*. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas-FGV, Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2011.
- COMISIÓN EUROPEA (2015). *Relatório da comissão ao parlamento europeu e ao conselho. Proteção dos Interesses Financeiros da União Europeia - Luta Contra a Fraude (Relatório Anual de 2014, de 31/7/2015)*. Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0386&from=PT>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.
- _____. (2016). *Relatório da comissão ao parlamento europeu e ao conselho. Proteção dos Interesses Financeiros da União Europeia - Luta Contra a Fraude (Relatório Anual de 2015, de 14/7/2016)*. Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0472&from=PT>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.
- _____. (2017a). *Relatório da comissão ao parlamento europeu e ao conselho. Proteção dos Interesses Financeiros da União Europeia - Luta Contra a Fraude (Relatório Anual de 2016, de 20/7/2017)*. Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0383&from=PT>>. Acesso em 03 de agosto de 2018.
- _____. (2017b). *Aprovação do Parlamento Europeu para Criar a Procuradoria Europeia*. Disponível no site <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-3709_pt.htm>. Acesso em 03 de agosto de 2018.
- _____. (2017c). *Comissão Saúda a Decisão Tomada por 20 Estados-Membros de Criar uma Procuradoria Europeia*. Disponível no site <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_pt.htm>. Acesso em 03 de agosto de 2018.
- _____. (2019). *European Public Prosecutor's Office*. Disponível no site <https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/european_public_prosecutor_pt>. Acesso em 02 de dezembro de 2019.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), 2018. *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/2007_uncac_port.pdf>. Acesso em 14 de agosto de 2018.
- DECLARACIÓN DE TOLEDO. España, 2016. *Declaración de Toledo, 2016*. Disponível no site <<https://fiscalizacion.es/2016/11/19/declaracion-de-toledo-2016/>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.
- DREHER, Axel; GASSEBNER, Martin. *Greasing the Wheels? The Impact of Regulations and Corruption on Firm Entry*. Public Choice, p. 413-432, 2013.
- DUTTA, Nabamita; SOBEL, Russell. *Does Corruption ever help Entrepreneurship?* Small Business Economics, v. 47, n. 1, p. 179-199, 2016.
- ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 1-7.
- FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. *La Corrupción de los Servidores Públicos Extranjeros e Internacionales* (Anotaciones para un Derecho Penal Globalizado) en RODRIGUEZ GARCÍA, Nicolás y FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (coord.) *La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar*. Salamanca: Ratio Legis, 2004.
- FUERTES, Mercedes. *La Necesidad de un Procedimiento para Combatir el Fraude (A Propósito de las Actuaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, OLAF)*. Madrid, Revista de Administración Pública, n. 195, septiembre-diciembre, 2014, p. 269-301.
- GARCIA, Ricardo Letizia. *A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências - Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul*. 2013. 361 f. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

- GARZÓN, Baltasar. *El Fango. Cuarenta Años de Corrupción en España*. Madrid: Penguin Random House Grupo Editorial, 2015, p. 485.
- GIL, Antônio C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- _____. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen; NAÍM, Moises. *The Globalization of Corruption*. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 7-30.
- KLITGAARD, Robert. *A Corrupção sob Controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.
- JEAN-JACQUES GAY (2018). *La Lucha Contra el Fraude y la Protección de los Intereses Financieros de la Unión Europea (Fichas Técnicas sobre la Unión Europea – 2018)*. Disponível no site <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010506/04A_FT\(2013\)010506_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010506/04A_FT(2013)010506_ES.pdf)>. Acesso em 02 de agosto de 2018.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando (2014). *La Trampa Política: La Corrupción como Problema de Acción Colectiva*. En M. V. Mendieta, J. M. G. Feliú y J. T. Bielsa (eds.), *Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia Participativa*. Análisis comparado España-México. Madrid: Dykinson. p. 157-174, 2014.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade; *Fundamentos de Metodologia Científica*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- MAURO, Paolo. *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis*. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 83-108.
- MIGUELETTO, Danielle C. R. *Organizações em Rede*. 2001. 96 f. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.
- ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE (OLAF, 2020a). *Contexto Jurídico (Item 1 - Criação do OLAF)*. Disponível no site <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework_pt>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.
- _____. (OLAF, 2020b). *Mandato e Inquéritos do OLAF (Item 2 - Regulamentos)*. Disponível no site <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework_pt>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.
- _____. (OLAF, 2020c). *OLAF's results in figures Between 2010-2017, OLAF*. Disponível no site <https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures_pt>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.
- PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO (2013). *Regulamento (UE Euratom) nº 883/2013, de 11/9/2013*. Disponível no site <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R0883-20170101&from=EN>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.
- PIETH, Mark. *International Cooperation to Combat Corruption*. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 119-132.
- RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Possibilidades de Combate à Corrupção pelo Estado Burocrático/Patrimonialista na América Latina em um Contexto de Cenário de Sociedade Informacional*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 32, n. 88, abr/jun. 2001, p. 75-85.
- ROCHA FURTADO, Lucas. *Las Raíces de la Corrupción en Brasil: Estudio de Casos y Lecciones para el Futuro*. 2012. 499 f. Tesis Doctorado. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2012.
- ROSE-ACKERMAN Susan. *The Political Economy of Corruption*. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Editor). *Corruption and the Global Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 31-60.

_____, Susan. *La Corrupción y los Gobiernos: Causas, Consecuencias y Reforma*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A Economia Política da Corrupção no Brasil*. São Paulo: Editora Senac, 2001.

TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. *Corruption, public investment, and growth*. In: *The Welfare State, Public Investment, and Growth*. Springer Japan, p. 41-60, 1998.

TEIXEIRA, Larissa Cavalcante; VASCONCELOS, Luiza Eunice Barbosa Godê de. *A Corrupção e os seus Instrumentos de Combate no Âmbito da União Europeia*. Brasil, Publicações da Escola da AGU, v. 10, n. 1, 2018, p. 295-307.

TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (TFUE, 2016). *Versão Consolidada*. Disponível no site <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01a75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF>. Acesso em 02 de agosto de 2020.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA ESPAÑA. Espanha, 2019. *Presentación del Tribunal de Cuentas de la España*. Disponível no site <<https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/Presentacion/index.html>>. Acesso em 27 de novembro de 2019.

UNIÃO EUROPEIA (2020a). Países, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt#tab-0-0>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. (2020b). *Geografía Económica*, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <<https://geografiaeconomicacfi.webly.com/union-europea.html>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. (2020c). *La Economía*, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_pt>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. (2020d). *Objetivos y Valores de la UE*, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pt>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

_____. (2020e). *Cómo se Gasta el Presupuesto de la UE*, Bruselas/Bélgica. Disponível no site <https://europa.eu/european-union/about-eu/money/expenditure_es>. Acesso em 03 de fevereiro de 2020.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Leonino Gomes Rocha

 <https://orcid.org/0000-0002-7818-3295>

Doutor em Estado de Direito e Governança Global pela Universidade de Salamanca. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

Fernando Andrade Fernandes

 <https://orcid.org/0000-0002-6801-3356>

Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra e pós-doutor em Direito Penal pela Universidade de Salamanca. É professor assistente da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

As Controladorias Municipais em Perspectiva Analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas¹

Public Comptrollership in Local Governments: a study on the performance of the internal control units in Alagoas state

Contralorías municipales en perspectiva analítica: diagnóstico del desempeño de las unidades de control interno en los municipios de Alagoas

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.171>

Alzira Ester Angeli,² José William Gomes da Silva³ e Romualdo Anselmo dos Santos⁴

Resumo: Este artigo apresenta os resultados da pesquisa realizada sobre a atuação das controladorias dos municípios de Alagoas. O estudo teve por objetivo descobrir com que medida se pode analisar a atuação das controladorias municipais, quais fatores estão associados ao seu melhor ou pior desempenho, e o quanto esses fatores impactam a gestão dos entes. Para tanto, construiu-se um modelo analítico e um índice de medida da atuação das unidades de controle interno municipal. A fonte dos dados foi a pesquisa em survey realizada por Silva (2017), mediante questionário de diagnóstico, respondido por 61 das 102 controladorias alagoanas. Os resultados revelaram que 21% das unidades de controle interno pesquisadas tiveram atuação considerada muito boa ou boa, 30% tiveram atuação regular, e quase a metade delas (49%) atuação ruim ou nula. Os testes estatísticos indicaram que atributos relacionados aos recursos materiais e humanos de que as controladorias municipais dispõem afetam mais a sua atuação do que atributos legais e organizacionais. Controladorias municipais que dispõem de servidores concursados e capacitados, que operam sistemas de informação adequados às atividades que realizam, e que trabalham sob a égide de programas de governo específicos para as ações de controle interno tendem a ter melhor desempenho no índice do que aquelas que não possuem tais atributos. Por outro lado, os fatores socioeconômicos testados (IDH, população e receita pública) não demonstraram afetar significativamente a atuação das controladorias municipais, o que sugere que seu desempenho depende de fatores endógenos a elas.

Palavras-Chave: Controladorias Públicas. Controladoria Municipal. Controle Interno. Sistema de Controle Interno.

Abstract: While the number of studies on government monitoring agencies in Brazil is on the rise, little is known about their performance in local governments. To address this gap, we used data from a previous survey of 61 out of the 102 municipal comptrollerships in the state of Alagoas and built an analytical framework to assess their performance and explore their correlations. The data and analysis have shown that 21% of the investigated municipal comptrollerships in Alagoas had a good performance, whereas 30% had a regular performance, and almost half of them (49%) had a bad or nonexistent performance. Moreover, statistical tests indicated that attributes related to material and human resources affect more their performance than legal and organizational attributes do. Although determinants differ from each dimension, we may argue that agencies which have qualified professionals, who work with information systems that fit the activities' purposes, and operate under internal control policies, tend to perform better than the agencies that do not have those resources. On the other hand, socioeconomic factors as

1 Artigo recebido em 12/06/2019 e aprovado em 30/01/2020

2 Universidade Federal do Paraná

3 Universidade Federal da Bahia

4 University of Sheffield, Reino Unido

HDI, population size, and revenue amounts of municipalities did not significantly affect the performance of their comptrollerships. Thus, we may derive that the performance of municipal comptrollerships is rather a function of endogenous factors.

Keywords: Public Comptrollerships. Local Government Comptrollership. Internal Controls. Internal Control System.

Resumen: Este artículo presenta los resultados de la investigación realizada sobre el desempeño de los controladores en los municipios de Alagoas. El estudio tuvo como objetivo averiguar en qué medida se puede analizar el desempeño de los controladores municipales, qué factores están asociados con su mejor o peor desempeño, y cuánto impactan estos factores en la gestión de las entidades. Con este fin, se construyó un modelo analítico y un índice para medir el desempeño de las unidades de control interno municipales. La fuente de los datos fue la encuesta realizada por Silva (2017), utilizando un cuestionario de diagnóstico, respondido por 61 de los 102 controladores de Alagoas. Los resultados revelaron que el 21% de las unidades de control interno encuestadas tenían un rendimiento considerado muy bueno o bueno, el 30% tenían un rendimiento regular y casi la mitad de ellas (49%) tenían un rendimiento pobre o nulo. Las pruebas estadísticas indicaron que los atributos relacionados con los recursos materiales y humanos disponibles para los controladores municipales afectan su desempeño más que los atributos legales y organizacionales. Los controladores municipales que tienen servidores públicos y capacitados, que operan sistemas de información adecuados a las actividades que llevan a cabo, y que trabajan bajo los auspicios de programas gubernamentales específicos para acciones de control interno tienden a tener un mejor desempeño en el índice que aquellos que no lo hacen. tener tales atributos. Por otro lado, no se ha demostrado que los factores socioeconómicos probados (IDH, población e ingresos públicos) afecten significativamente el desempeño de los controladores municipales, lo que sugiere que su desempeño depende de factores endógenos para ellos.

Palabras-clave: Contralorías públicas. Contraloría municipal. Control interno. Sistema de control interno.

Introdução

A partir da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros assumiram mais responsabilidades e ganharam maior autonomia. Isso também se refletiu na exigência de implantação de controles contábeis, financeiros e orçamentários de gestão contida nos artigos 31 e 74 da Carta Magna. Com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101/2000, a instituição de controles internos de gestão nos estados e municípios foi bastante impulsionada, embora a gênese do conceito de controle interno na administração pública brasileira remonte à Lei nº 4.320/1964,⁵ absorvido posteriormente pelas Cartas Constitucionais de 1967 e de 1988 (CAVALCANTE, PETER e MACHADO, 2013; DURIGON e DIEHL, 2013; GARCIA, 2011; GERIGK et al., 2007; REBIÉN e AMORIM, 2008; SILVA, 2017; WRIGHT, 2013).

Convém observar que a maior parte dos municípios brasileiros (4.897 municípios) possui população abaixo de 50.000 habitantes. Segundo o IBGE (2019),⁶ os municípios de pequeno porte, ou seja, aqueles com até 50.000 habitantes, constituem cerca de 88% dos 5.570 municípios do Brasil. Naturalmente, esses pequenos municípios contam com estruturas de governo menores e não raro dispõem de recursos materiais, humanos e técnicos insuficientes, o que dificulta a implantação de unidades de controle interno em âmbito municipal. Portanto, a administração pública praticada nesses governos locais está mais vulnerável aos riscos de ineficácia na prestação dos serviços públicos e na implementação das políticas públicas que impactam diretamente o cidadão, como as ações da educação, saúde e assistência social básicas, a cargo dos governos municipais por ditame constitucional (CAVALCANTE, PETER e MACHADO, 2013; GERIGK et al., 2007; SILVA, 2017).

5 Instituiu Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

6 IBGE Estimativa de População 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2whywwe>. Acesso em 29-set-2019.

Autores como Bataglia e Farranha(2019), Bori-nelli (2006), Dowdle (2006), Dupuis (2006) e Hoggett (1996) apontam a importância das unidades especializadas de controle interno do setor público – comumente denominadas controladorias públicas – e a sua evolução, a partir do movimento para a administração pública gerencial, o New Public Management, termo cunhado por Hood (1991). Segundo Angeli (2017), a ideia era reformar a governança pública, eis que, orientada por princípios de gestão do setor privado, restariam atenuadas a rigidez e a hierarquia vertical da burocracia racional-legal weberiana, e o aparelho do Estado poderia funcionar mais eficientemente.

No Brasil, o campo de pesquisa sobre o controle interno da gestão e as controladorias públicas tem avançado na produção de estudos voltados às controladorias dos governos locais, no entendimento de que a administração municipal é aquela que mais carece de melhoria nos sistemas de governança e na prevenção de abusos de poder pelos agentes executivos (Araújo et al., 2018; Assis, Silva e Catapan, 2016; Ferreira et al., 2014; Oliveira e Bertinetti, 2013; Reis et al., 2008; Silva, 2017; Silva, Carneiro e Ramos, 2015). Contudo, ainda não dispomos de muitos modelos de análise da atuação dessas controladorias municipais. Pouco se sabe sobre as atividades que elas desempenham, a sua capacidade institucional e operacional, os recursos mobilizados para o seu funcionamento, a transparência dada aos resultados dos trabalhos realizados, o conhecimento que elas detêm acerca dos controles internos de gestão adotados pelos governos municipais, dentre os quesitos essenciais à eficácia da sua atuação.

Sob esse pano de fundo, o estudo aqui apresentado tem por objetivo propor um modelo de análise da atuação das controladorias públicas dos municípios brasileiros. Adicionalmente, pretende-se aplicar esse modelo para a análise da atuação das controladorias municipais de Alagoas, sobretudo porque 61% dos municípios desse estado são de pequeno porte. Para atingir o objetivo geral, impõe-se o cumprimento dos seguintes objetivos específicos: (a) elaborar um índice para medição da atuação das controladorias municipais (denominado ICIM), (b) apresentar os resultados da sua aplicação sobre conjunto de controladorias pesquisadas, (c) identificar quais fatores melhor explicam o desempenho das controladorias no índice.

A pesquisa norteia-se pela seguinte questão: com que medida se pode analisar a atuação das controladorias municipais? Há também outras questões que implicam a condução da investigação: quais são os fatores

associados ao desempenho das controladorias municipais? Em que medida esses fatores afetam a atuação das unidades de controle interno municipal?

A partir do diálogo com a literatura e considerando as questões de pesquisa, busca-se testar as seguintes hipóteses:

- (H1) Fatores institucionais influenciam a atuação das controladorias municipais. Assim, as unidades de controle interno cujas atividades se regem por normativos específicos e procedimentos sistematizados tendem a apresentar melhor desempenho no índice. Do mesmo modo, as UCIs vinculadas hierarquicamente à autoridade municipal máxima, bem como as que possuem carreira específica para os seus servidores devem também desempenhar melhor do que aquelas que não possuem tais atributos;
- (H2) Fatores operacionais impactam a atuação das controladorias dos municípios. Portanto, espera-se que as unidades de controle interno dotadas de recursos materiais suficientes e de recursos humanos capacitados sejam as melhores pontuadas no índice, em detrimento daquelas que não dispõem de tais recursos de operação;
- (H3) Fatores socioeconômicos também afetam a atuação das controladorias municipais, razão pela qual os municípios de grande porte e com maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e maiores receitas tendem a abrigar as controladorias com melhor atuação, na medida em que essas variáveis devam incidir positivamente sobre o grau de profissionalização da administração pública municipal.

Este artigo está estruturado em cinco partes, além desta introdução: a primeira parte apresenta sucintamente o referencial teórico que embasa o estudo; a segunda parte relata o percurso metodológico adotado; a terceira traz os resultados da pesquisa; e a quarta as discussões sobre esses achados. Por fim, são apresentadas algumas considerações em conclusão ao artigo.

Controle Interno Governamental e Funções de Controladoria Pública

A organização constitucional do Estado brasileiro⁷ estabelece que o controle da administração pública se dá por meio de um arranjo institucional “controle externo-controle interno”, cuja definição trazemos de Di Pietro (1998, p. 479): “É interno o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro”.

A conceituação dessas espécies distintas de controle, segundo Garcia (2011, p. 104), remonta aos dispositivos da Lei nº 4.320/1964, que restringiu ao controle externo: “a concepção de controle subsequente aos atos de execução orçamentária e financeira, voltado para a verificação das contas dos administradores públicos e da avaliação das contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo dirigente”. E que definiu, por outro lado, que o controle interno seja: “exercido pelo Poder Executivo, de forma prévia, concomitante e subsequente, sobre a sua execução orçamentária e financeira, abrangendo as dimensões da legalidade, fidelidade e cumprimento de metas, prevendo, assim, o controle do mérito dos atos administrativos.” (GARCIA, 2011, p. 103).

Essa ampla gama de atribuições do controle, em especial dos órgãos de controle interno, resulta das profundas transformações ocorridas na organização do setor público, que, segundo Hoggett (1996), constituíram uma mudança paradigmática na direção de um modelo pós-burocrático de gestão, caracterizado pela combinação de elementos de inovação com a reafirmação de mecanismos burocráticos fundamentais: controle interno forte e novas formas de controle externo.

Assim, em contraste com a abordagem tradicional expressa por Jackson (1948), segundo a qual a atuação do controle interno restringe-se basicamente à extração de informações da contabilidade para dar suporte à tomada de decisão dos administradores, as controladorias públicas passam a lidar com todos os aspectos da gestão governamental, dentre os quais Dupuis (2006) destaca: a alocação de recursos, o alcance de resultados, e a avaliação de desempenho. Com efeito, essa mudança drástica na atuação das controladorias pú-

blicas se deu a partir do momento em que elas deixaram de apenas fornecer relatórios sobre conformidades ou não-conformidades e passaram também a auxiliar os gestores no atingimento de resultados (Potts, 1996). Para Marx (2016), o movimento de modernização e reforma do aparelho do Estado envolveu a mudança da forma de controle: de um controle de procedimentos para um controle de resultados; de controles meramente formais para mecanismos capazes de medir os resultados das políticas públicas a partir de indicadores de desempenho.

À vista desse novo enfoque, Gooch (2001) identifica quatro elementos-chave que, tomados em conjunto, demonstram a lógica da atuação ampliada das controladorias públicas: informações integradas sobre desempenho financeiro e operacional; abordagem prudente sobre o gerenciamento de riscos; sistemas de controle interno efetivos; conjunto de valores éticos coletivos. Segundo o autor, uma vez que desenvolvem procedimentos de gestão nessas quatro áreas, as controladorias contribuem para a execução de políticas públicas mais efetivas e a prestação de serviços de melhor qualidade para os cidadãos.

Nessa toada, ao propor uma estrutura conceitual básica, Borinelli (2006) elenca as seguintes funções como típicas de controladoria: função contábil; função gerencial-estratégica; função de custos; função tributária; função de proteção e controle dos ativos; função de controle interno; função de controle de riscos; função de gestão da informação; e outras funções como a tesouraria e a auditoria.

Por sua vez, Angeli (2017) observa que a literatura reconhece as controladorias públicas como instituições ou mecanismos de *accountability*,⁸ pois considera que a verificação a posteriori da gestão, como o fazem os órgãos de auditoria governamental (*government monitoring agencies*), inclusive com a proposição de recomendações para mudança de curso nas ações de governo, constitui uma função de *accountability* pública (BOVENS, 2007; BOVENS, GOODIN e SCHILLEMANS, 2014; MULGAN, 2003, 2005; O'DONNELL, 1999; ROMZEK, 2000; SCHILLEMANS, 2008).

7 Constituição Federal: “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.” (BRASIL, 1988).

8 Optamos por manter a palavra “*accountability*” em inglês, pois entendemos que “responsabilização” ou “responsividade” (possíveis traduções para o termo, segundo o Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa) não são capazes de preservar o significado mais amplo que “*accountability*” carrega originalmente.

Materiais e Métodos

Para responder à questão que orienta o estudo, foi construído um índice que mede a atuação das controladorias municipais: o “Índice de Atuação da Unidade de Controle Interno Municipal (ICIM)”, baseado em quatro quesitos concernentes às atividades de controle interno, conforme detalha-se no Quadro 1 adiante.

Os dados para as análises empíricas são oriundos da pesquisa em survey realizada por Silva (2017) sobre as unidades de controle interno (UCI) dos municípios de Alagoas. No estudo de Silva (2017), 61 dos

102 municípios alagoanos responderam ao Questionário de Diagnóstico da Unidade de Controle Interno (QDUCI), aplicado aos dirigentes das UCIs municipais, cujas perguntas estão reproduzidas no Quadro 1.

Portanto, o corpus desta pesquisa constitui-se de uma amostra de 60% das UCIs dos municípios de Alagoas, relacionados no Apêndice 2, dentro da qual 85% dos municípios possui população abaixo de 50.000 habitantes.

QUADRO 1 – DETALHAMENTO DAS VARIÁVEIS QUE COMPÕEM O ÍNDICE DE ATUAÇÃO DA UCI MUNICIPAL (ICIM)

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	QUESTÃO DO QDUCI
(v1) Planejamento das Atividades	As atividades realizadas pela UCI são estabelecidas em instrumento de planejamento.	A Controladoria elabora planejamento de suas atividades para atuação no âmbito municipal?
(v2) Atividades Típicas	A UCI realizou alguma atividade típica de controle interno nos últimos cinco anos (auditorias, fiscalizações, monitoramentos).	A Controladoria realizou atividades típicas de controle (auditoria operacional, auditoria de contas, auditoria de gestão, fiscalizações e acompanhamento de adoção das recomendações do órgão interno e externo pelas unidades auditadas nos últimos 5 anos?
(v3) Produção de Relatórios	A UCI produz relatórios que apresentam os resultados dos trabalhos de controle realizados.	Foram produzidos relatórios em decorrência dos trabalhos do Controle Interno?
(v4) Controles Internos do Município	A UCI detém conhecimento dos controles internos adotados pela Prefeitura Municipal.	O respondente é capaz de descrever os principais “controles internos de gestão” existentes no Município?

Fonte: elaboração dos autores (2019), a partir de Silva (2017) com adaptações.

Todas as variáveis que compõem o ICIM são nominais dicotômicas; isto é, refletem apenas a presença ou a ausência do atributo em questão, diferentemente do que ocorre quando se utiliza a escala de Likert para codificar as respostas aos itens do questionário de pesquisa. Por essa razão, utilizou-se o coeficiente “Guttman’s split Lambda 4” para medir a consistência interna do índice (reliability analysis). O teste retornou um coeficiente “Lambda 4” de 0,723, o que significa que é aceitável o nível de consistência interna do ICIM (BENTON, 2015).

O cálculo do Índice de Atuação da Unidade de Controle Interno Municipal (ICIM) se dá a partir da fórmula: $ICIM = (0,25 * v1) + (0,25 * v2) + (0,25 * v3) + (0,25 * v4)$, onde o ICIM situa-se entre 0 e 1. Dessa forma, a partir da pontuação obtida no ICIM, classifica-se o desempenho das controladorias em cinco categorias:

QUADRO 2 – CATEGORIAS DE DESEMPENHO A PARTIR DO ICIM

ICIM	DESEMPENHO
0	Nulo
0,25	Ruim
0,50	Regular
0,75	Bom
1	Muito Bom

Fonte: elaboração dos autores (2019).

As hipóteses de pesquisa H1 e H2 foram verificadas com a aplicação de testes de correlação⁹ entre o ICIM (a variável dependente) e diversas variáveis independentes consideradas importantes no contexto em que as controladorias municipais funcionam. Essas variáveis foram agrupadas nas dimensões de análise institucional (atributos relativos à instrumentação legal e à estruturação organizacional das UCIs) e operacional

⁹ Saliente-se que a correlação é tão somente uma medida de associação entre as variáveis analisadas e, por isso, não se pretende aqui identificar os possíveis mecanismos de causalidade do fenômeno estudado (DIGGLE e CHETWYND, 2011).

(características dos recursos humanos e materiais mobilizados para o seu funcionamento). As variáveis independentes utilizadas na pesquisa estão detalhadas no Apêndice 1.

Para a verificação da hipótese H3, testou-se a associação do ICIM (a variável dependente) com fatores

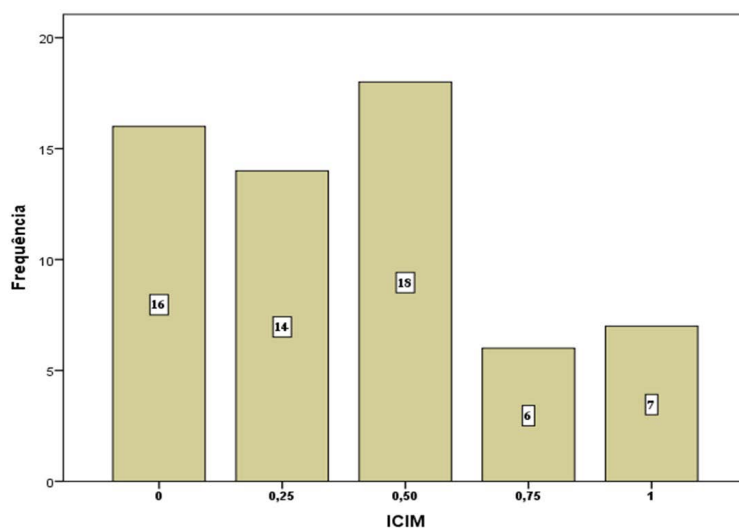
socioeconômicos dos municípios: população, receita realizada e IDH, apresentados no Apêndice 2.

As análises quantitativas contaram com o auxílio de software do tipo ‘pacote estatístico’.

Diagnóstico da Atuação das Controladorias Municipais Alagoanas

O gráfico a seguir mostra a distribuição de frequência da pontuação obtida pelas controladorias pesquisadas no Índice de Atuação da Unidade de Controle Interno Municipal (ICIM).

FIGURA 1 – FREQUÊNCIA DA PONTUAÇÃO DAS CONTROLADORIAS ALAGOANAS PESQUISADAS NO ICIM



Fonte: elaboração dos autores (2019).

A pontuação individualizada das 61 UCIs pesquisadas no ICIM está apresentada no Apêndice 2 e os seus resultados desagregados no Apêndice 4. Por sua vez, a Tabela 1 mostra a frequência das UCIs em cada categoria de desempenho, a partir da sua pontuação no ICIM.

TABELA 1 – FREQUÊNCIA DO DESEMPENHO DAS CONTROLADORIAS

ICIM	DESEMPENHO	FREQ. ICIM	FREQ. % ICIM
0	Nulo	16	26,2
0,25	Ruim	14	22,9
0,50	Regular	18	29,6
0,75	Bom	6	9,8
1	Muito Bom	7	11,5

Fonte: elaboração dos autores (2019).

Vê-se que metade das controladorias pesquisadas tiveram desempenho nulo ou ruim e que apenas 21% delas atingiram um desempenho bom ou muito bom. Os testes de correlação mostraram que a variável que mais contribui para explicar o desempenho no ICIM é a realização ou não de atividades típicas de controle, visto que gerou o maior coeficiente de Pearson, conforme mostrado na Tabela 2 a seguir.

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA DAS VARIÁVEIS QUE COMPÕEM O ICIM

	PLANEJAMENTO		ATIVIDADES TÍPICAS		RELATÓRIOS		CONTROLES INTERNOS	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Não	33	54,1	41	67,2	42	68,9	32	52,5
Sim	28	45,9	20	32,8	19	31,1	29	47,5
Total	61	100,0	61	100,0	61	100,0	61	100,0
R de Pearson		**0,638		**0,747		**0,663		**0,622
Sig.		0,000		0,000		0,000		0,000

** A correlação é significativa no nível de 0,01.

Fonte: elaboração dos autores (2019).

A existência ou não dos atributos pesquisados relativamente ao arcabouço legal e à estrutura organizacional das UCIs pesquisadas pode ser conferida na Tabela 3.

TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES DA DIMENSÃO DE ANÁLISE INSTITUCIONAL

DIMENSÃO INSTITUCIONAL	INSTRUMENTAÇÃO LEGAL		
		N	%
	Base Legal (normativos específicos do controle interno)	50	82,0
	Manuais (procedimentos de atuação formalizados)	10	16,4
	Código de Ética dos Servidores	0	0,0
	ESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL		
		N	%
	Denominação Controladoria-Geral	38	62,3
	Vinculação Hierárquica ao Prefeito	43	70,5
	Carreira Específica do Controle Interno	6	9,8
Link para a UCIs no Website da Prefeitura	5	8,2	

Fonte: elaboração dos autores (2019).

Em nível institucional, os dados da pesquisa mostram que 82% das controladorias municipais de Alagoas responderam que foram criadas por meio de normativo específico. Entretanto, há que se ter cautela quanto a esse achado, uma vez que tais dispositivos legais não foram apresentados pelas prefeituras, embora tenham sido a elas solicitados, nem foram encontrados nos seus websites ou portais de transparência. Nesses casos, o que se verificou tão somente foi a criação no organograma municipal de uma estrutura chamada de controle interno, ou de um cargo em comissão designado de Controlador-Geral. Ademais, menos de 20% delas atuam a partir de procedimentos formalizados. Ressalte-se que nenhuma das controladorias pesquisadas possui código de ética para os servidores. Os dados indicam que 70% das UCIs alagoanas vinculam-se ao Prefeito, porém menos de 10% das Prefeituras têm link para o website da controladoria em seu portal. Também apenas 10% das controladorias pesquisadas têm carreira específica para os servidores do controle interno.

Testou-se a associação das variáveis institucionais com o ICIM e foi encontrada correlação significativa, embora de moderada a fraca¹⁰, para a existência de manuais de procedimentos, de código de ética, e de carreira específica para os servidores, conforme a leitura dos coeficientes de Pearson da Tabela 4 indica.

¹⁰ Segundo Callegari-Jacques (2003), o coeficiente de correlação linear de Pearson (r) pode ser avaliado qualitativamente da seguinte forma: se $0,00 < (r) < 0,30$, existe correlação fraca; se $0,30 \leq (r) < 0,60$, existe correlação moderada; se $0,60 \leq (r) < 0,90$, existe correlação forte; se $0,90 \leq (r) < 1$, existe correlação muito forte.

TABELA 4 – CORRELAÇÃO ENTRE O ICIM E AS VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS

	BASE LEGAL	MANUAIS	CÓDIGO DE ÉTICA	DENOMINAÇÃO	VINCULAÇÃO HIERÁRQUICA	CARREIRA ESPECÍFICA	LINK WEBSITE
R de Pearson	0,021	*0,399	*0,319	-0,185	-0,007	*0,272	-0,040
Sig.	0,111	0,001	0,012	0,154	0,956	0,034	0,757

* A correlação é significativa no nível de 0,05.

Fonte: elaboração dos autores (2019).

Por outro lado, a existência ou não dos recursos materiais mobilizados para a operação das controladorias municipais de Alagoas está apresentada na Tabela 5.

TABELA 5 – DISTRIBUIÇÃO DE FREQUÊNCIA DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES DA DIMENSÃO DE ANÁLISE OPERACIONAL – RECURSOS MATERIAIS

DIMENSÃO OPERACIONAL	RECURSOS MATERIAIS	
	N	%
Local Próprio para a UCIs	34	55,7
Dotação Orçamentária para a UCIs	28	45,9
Programa de Governo para Ações do Controle Interno	7	11,5
Equipamentos Suficientes às Necessidades	25	41,0
Sistemas de Informação Adequados às Atividades	11	18,0

Fonte: elaboração dos autores (2019).

Em nível operacional, os dados apontam que pouco mais da metade das controladorias municipais alagoanas possuem local apropriado para funcionamento e que quase a metade delas conta com dotação orçamentária específica e com equipamentos suficientes para a realização de suas atividades. Apenas 11% dos municípios pesquisados possuem algum programa de governo para o “combate à corrupção” ou o “controle interno”. Menos de 20% das UCIs analisadas dispõem de sistemas de informática adequados aos trabalhos que executam.

Os testes de associação das variáveis operacionais relativas aos recursos materiais com o ICIM retornaram uma correlação significativa, ainda que moderada, para a existência de local apropriado, de programa de governo, e de sistemas de informação, conforme mostram os coeficientes de Pearson da Tabela 6.

TABELA 6 – CORRELAÇÃO ENTRE ICIM E RECURSOS MATERIAIS

	LOCAL	ORÇAMENTO	PROGRAMA	EQUIPAMENTOS	SISTEMAS
R de Pearson	*0,302	0,226	*0,413	0,031	*0,473
Sig.	0,018	0,079	0,001	0,813	0,000

* A correlação é significativa no nível de 0,05.

Fonte: elaboração dos autores (2019).

A partir dos dados sobre os recursos humanos de que as controladorias municipais de Alagoas dispõem para o cumprimento de suas atribuições, delineou-se o perfil dos servidores que compõem as equipes de trabalho (Tabela 7) e dos dirigentes das UCIs, respondentes ao QDUCI (Tabela 8). As distribuições de frequência detalhadas estão apresentadas no Apêndice 3.

TABELA 7 – PERFIL DOS SERVIDORES DAS UCIS

	N	%
Cargo Controlador Interno	25	41,0
UCI não conta com servidores concursados	38	62,3
Compõe equipe de um ou dois servidores	57	93,4
Recebeu algum treinamento nos últimos 5 anos	43	70,5

Fonte: elaboração dos autores (2019).

TABELA 8 – PERFIL DOS DIRIGENTES DAS UCIS

	N	%
Sexo Masculino	48	78,7
Controlador-Geral ou Controlador-Interno	52	85,2
Tempo no cargo entre 1 e 5 anos	50	82,0
Nível Superior Completo	54	88,5
Não cursou Pós-Graduação	41	67,2

Fonte: elaboração dos autores (2019).

Os dados mostram que 62% das controladorias municipais de Alagoas não possuem nenhum servidor concursado em seus quadros e que a maioria esmagadora das equipes de trabalho conta apenas com um ou dois servidores no máximo. Por outro lado, 70% das UCIs alagoanas ofertaram pelo menos um evento de capacitação ou de treinamento para os seus servidores nos últimos cinco anos. Vê-se que os dirigentes das controladorias municipais pesquisadas são, em sua grande maioria, homens, têm nível superior completo, e estão no cargo há pelo menos um ano e não mais do que cinco anos.

Quanto à associação entre o ICIM e os recursos humanos, os testes de associação apontaram haver correlação significativa moderada do índice com a existência de servidores concursados e de servidores que receberam alguma capacitação nos últimos cinco anos, segundo os coeficientes de Pearson da Tabela 9 indicam.

TABELA 9 – CORRELAÇÃO ENTRE ICIM E RECURSOS HUMANOS

	QUANTITATIVO TOTAL DE SERVIDORES	EXISTÊNCIA DE SERVIDORES CONCURSADOS	CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES
R de Pearson	0,083	**0,389	**0,401
Sig.	0,527	0,002	0,001

**** A correlação é significativa no nível de 0,01.**

Fonte: elaboração dos autores (2019).

Por outro lado, o teste de associação aplicado não apontou correlação significativa entre o ICIM e os fatores socioeconômicos selecionados relativamente aos municípios que sediam as controladorias pesquisadas. A Tabela 10 mostra os coeficientes de correlação obtidos no teste.

TABELA 10 – CORRELAÇÃO DO ICIM COM FATORES SOCIOECONÔMICOS

		CORRELAÇÕES			
		ICIM	População	IDH	Receitas Realizadas
ICIM	Correlação de Pearson	1	0,118	-0,061	0,124
	Sig. (2 caudas)		0,364	0,642	0,341
	N	61	61	61	61
População	Correlação de Pearson	0,118	1	**0,553	**0,999
	Sig. (2 caudas)	0,364		0	0
	N	61	61	61	61
IDH	Correlação de Pearson	-0,061	**0,553	1	**0,563
	Sig. (2 caudas)	0,642	0		0
	N	61	61	61	61
Receitas Realizadas	Correlação de Pearson	0,124	**0,999	**0,563	1
	Sig. (2 caudas)	0,341	0	0	
	N	61	61	61	61

** A correlação é significativa no nível de 0,01 (2 caudas).

Fonte: elaboração dos autores (2019).

Discussão dos Achados

Conforme mostram os dados do Apêndice 2, os municípios cujas unidades de controle interno melhor pontuaram no Índice de Atuação da Unidade de Controle Interno Municipal (ICIM) são: Arapiraca, Boca da Mata, Cacimbinhas, Craíbas, Igreja Nova, Junqueiro e Penedo. Verificou-se que essas UCIs têm em comum os seguintes atributos: são Controladorias-Gerais, que respondem diretamente ao Prefeito (exceto em Boca da Mata), e cujo dirigente tem entre dois e cinco anos no cargo e possui nível superior completo. Por outro lado, não se confirmou que essas UCIs que alcançaram pontuação máxima no ICIM tenham sido criadas por normativo específico, conforme requer a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 31, fato que inspira cautela na consideração das respostas a esse quesito.

Observou-se também que apenas duas das UCIs mais bem pontuadas no ICIM responderam que não contam com servidores concursados, porém todas elas informaram que ofertaram algum treinamento aos seus servidores nos últimos cinco anos. Nesse mister, uma característica que salta aos olhos é que essas controladorias praticamente não contam com uma equipe de trabalho. A controladoria de Arapiraca possui cinco servidores, porém as demais têm no máximo dois servidores em seus quadros. Essa escassez de pessoal é também

encontrada nas demais UCIs que compõem a amostra analisada, cuja média de servidores é de apenas 1,82.

Interessa notar que, em que pese as UCIs mais atuantes adotem a nomenclatura de ‘Controladoria-Geral’, não foi identificada correlação significativa entre o ICIM e a denominação das UCIs. Esse achado remete ao entendimento de Mulgan (2003), para quem os órgãos de controle interno e auditoria governamental via de regra adotam nomenclaturas diversas sem que isso os diferencie quanto às atribuições que exercem.

De outro lado, os exames não revelaram outras características comuns às controladorias melhores avaliadas no ICIM, o que dificulta a projeção de um perfil típico de UCI atuante com base na amostra de UCIs pesquisadas.

A média do ICIM nas UCIs pesquisadas foi de 0,39, o que representa um desempenho médio de atuação próximo do regular apenas. Com efeito, metade das controladorias analisadas tiveram desempenho considerado nulo ou ruim, em virtude de sua pontuação no ICIM. Considerando esse achado, e tendo em vista que a questão “realização ou não de atividades típicas de controle” resultou a variável que mais contribuiu para explicar o desempenho no ICIM, pode-se deduzir que, em geral, as controladorias alagoanas não desempenham as funções típicas elencadas na literatura consoante o auxílio aos gestores na alocação de recursos, no atingimento de resultados, na avaliação de desempenho, no gerenciamento de riscos, na promoção da

integridade, na recomendação de melhorias de gestão, além do mero controle dos atos administrativos (BORINELLI, 2006; DOWDLE, 2006; DUPUIS, 2006; GARCIA, 2011; GOOCH, 2001; HOGGETT, 1996; POTTS, 1996).

Ademais, atributos institucionais e operacionais importantes foram tão somente encontrados em menos de um quinto das UCIs pesquisadas: manuais de procedimentos de trabalho (16,4%), código de ética (0%), servidores organizados em carreira específica (9,8%), programas de governo para o “combate à corrupção” ou o “controle interno” (11,5%), sistemas de informática adequados às atividades que realizam (18%).

Por todas essas razões, evita-se aqui afirmar que as controladorias alagoanas funcionam como órgãos de auditoria governamental nos moldes das government monitoring agencies a que diversos autores do campo se referem em seus trabalhos sobre accountability pública (BOVENS, 2007; BOVENS, GOODIN e SCHILLEMANS, 2014; MULGAN, 2003, 2005; O’DONNELL, 1999; ROMZEK, 2000; SCHILLEMANS, 2008).

Esperava-se um desempenho alto no ICIM para a controladoria de Maceió, por pertencer à administração municipal da capital do estado, o que, todavia, não ocorreu. A Secretaria Municipal de Controle Interno de Maceió obteve 0,50 no ICIM, acima da média das UCIs pesquisadas, que foi de 0,39, todavia essa pontuação meramente coincidiu com a mediana das UCIs analisadas no ICIM (0,50). Já Arapiraca, que é o segundo maior município alagoano em população, tem a sua controladoria posicionada entre as melhores no ranking do ICIM (vide dados do Apêndice 2). No entanto, esse achado não revelou um padrão, haja vista que os testes aplicados não indicaram haver correlação significativa entre o ICIM e o tamanho da população do município.

De igual modo, não foi identificada associação significativa entre o ICIM e os demais fatores socioeconômicos relativos aos municípios que sediam as controladorias pesquisadas (IDH e receita municipal realizada). A Tabela 10, anterior, mostra os coeficientes de correlação obtidos no teste de associação. Dessa forma,

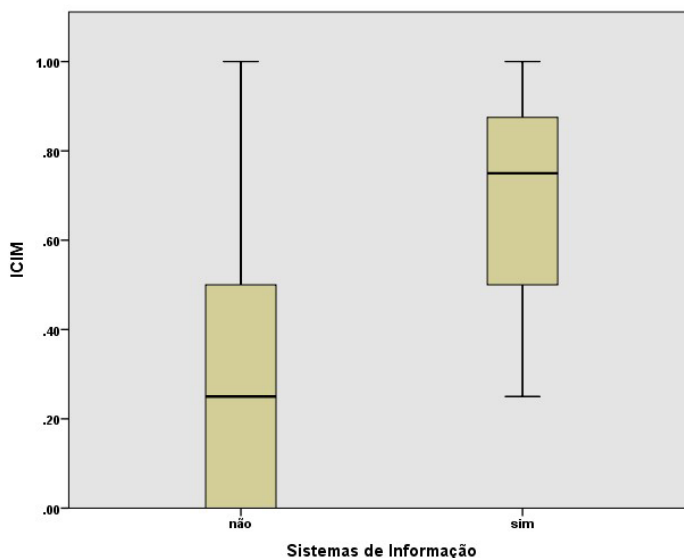
ao contrário do que se esperava, os aspectos socioeconômicos não explicaram as variações do ICIM, razão pela qual não há suporte para a hipótese H3 a partir dos dados analisados.

Quanto à capacidade dos atributos das UCIs pesquisadas agrupados na dimensão de análise institucional explicarem as variações do ICIM, os testes apontaram haver correlação significativa para alguns deles, o que fornece suporte apenas parcial à hipótese H1. A existência de manuais de procedimentos de trabalho e de código de ética, na subdimensão legal, e de carreira específica para os servidores, na dimensão organizacional, obtiveram correlação positiva, ainda que de moderada a baixa (vide Tabela 4). No entanto, não foi identificada associação importante entre a atuação das UCIs e a sua vinculação hierárquica, ou relativamente à controladoria ter sido criada por meio de normativo específico, ou ainda quanto à existência de link para o website da UCI no portal da prefeitura.

Relativamente aos atributos da dimensão operacional, os testes aplicados identificaram, na subdimensão dos recursos materiais, correlação significativa, positiva e moderada, do ICIM com a existência de local de funcionamento apropriado para as UCIs, de programa de governo específico para as ações do controle interno e de sistemas de informação adequados às atividades realizadas (vide Tabela 6). Na subdimensão dos recursos humanos, foi identificada correlação significativa, também positiva e moderada, entre o ICIM e a existência de servidores concursados e de capacitação oferecida aos servidores (vide Tabela 9). Diante disso, os dados analisados oferecem suporte parcial à hipótese H2, haja vista que as demais variáveis (existência de dotação orçamentária própria e de equipamentos suficientes) não apresentaram associação relevante com ICIM.

De outro modo, tomou-se a variável que apresentou o maior coeficiente de correlação com o ICIM (Sistemas de Informação, cujo $R = 0,473$) e verificou-se a seguinte relação de dependência, conforme mostra a Figura 2:

FIGURA 2 – RELAÇÃO ENTRE ICIM E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO



Fonte: elaboração dos autores (2019).

A partir do boxplot dessa relação de dependência, conquanto moderada, percebe-se a seguinte variação na relação entre a atuação das controladorias pesquisadas e a existência ou não de sistemas de informação considerados adequados às atividades de controle que elas realizam: a) 100% das UCIs posicionadas no limite inferior (ICIM = 0,00) não possuíam sistemas de informação adequados; b) 7% das UCIs do primeiro quartil (ICIM = 0,25) possuíam sistemas de informação adequados; c) 17% das UCIs da mediana (ICIM = 0,50) possuíam sistemas de informação adequados; d) 67% das UCIs do terceiro quartil (ICIM = 0,75) possuíam sistemas de informação adequados; e) 43% das UCIs do limite superior (ICIM = 1,00) possuíam sistemas de informação adequados.

Considerações Finais

Este artigo apresentou os resultados da pesquisa realizada sobre a atuação das controladorias dos municípios de Alagoas, analisada a partir do modelo proposto, e medida por meio do “Índice de Atuação das Unidades de Controle Interno Municipal (ICIM)”. O estudo objetivou também identificar os fatores associados ao desempenho das controladorias municipais e o quanto esses fatores impactam a sua atuação.

A amostra de unidades de controle interno pesquisadas compôs-se das 61 controladorias respondentes ao Questionário de Diagnóstico da Unidade de

Controle Interno (QDUCI) aplicado na pesquisa em survey realizada por Silva (2017). Dentre elas, apenas sete alcançaram a pontuação máxima no ICIM, as quais, junto com outras seis controladorias, tiveram desempenho no índice considerado ‘alto’. Dezoito controladorias apresentaram desempenho ‘regular’ no ICIM e quatorze desempenho ‘baixo’. Dezesesseis controladorias não pontuaram no índice. Em resumo, pode-se dizer que apenas 21% das unidades de controle interno (UCIs) pesquisadas tiveram atuação considerada muito boa ou boa; 30% tiveram atuação considerada regular; e quase a metade delas (49%) tiveram atuação considerada ruim ou nula.

Observe-se que 40% dos municípios alagoanos não responderam ao QDUCI (41 de 102 municípios) e, portanto, não integraram a amostra analisada. É plausível que nesses municípios a unidade de controle interno tenha atuação deficiente e, por isso, optou por não participar da pesquisa. Também é plausível que nesses municípios simplesmente não haja unidade de controle interno instituída.

Os testes de correlação realizados demonstraram que a existência de ‘sistemas de informação considerados adequados às atividades de controle’ é a variável que mais contribuiu para explicar o desempenho das controladorias pesquisadas no ICIM. Em seguida, contribuiu para o desempenho no índice a existência de ‘programa de governo para as ações do controle interno’. Ambas as variáveis pertencem à dimensão

de análise operacional, na subdimensão dos recursos materiais, e apresentaram correlação moderada com o desempenho geral das controladorias no ICIM. Por sua vez, na subdimensão dos recursos humanos, verificou-se que a existência de ‘servidores concursados’ e ‘capacitados’ são os fatores que impactaram, também moderadamente, o desempenho das UCIs analisadas no ICIM. Apesar de três dos oito atributos testados na dimensão operacional não apresentarem associação significativa com o índice, entende-se que os resultados, se tomados em conjunto, sugerem que os fatores operacionais afetam positivamente, ainda que de maneira moderada, a atuação das controladorias municipais pesquisadas e, portanto, dão suporte parcial à hipótese H2.

Os dados da pesquisa revelaram que em geral os fatores institucionais estão menos associados ao desempenho das controladorias alagoanas no ICIM quando comparados aos fatores de natureza operacional. Conquanto a associação da atuação das controladorias pesquisadas com fatores institucionais como a existência de ‘carreira específica’, de ‘manuais de procedimentos de trabalho’, e de ‘código de ética’ seja fraca ou moderada, ela existe e é positiva, e isso indica que há condicionantes legais e organizacionais para a atuação das UCIs municipais. Entretanto, esses resultados dão suporte apenas parcial à hipótese H1, uma vez que não se encontrou associação estatisticamente significativa do ICIM com as demais variáveis institucionais.

Por outro lado, os testes de correlação não confirmaram a expectativa da existência de um alto grau de associação entre fatores socioeconômicos dos municípios e a atuação de suas controladorias. Esperava-se que municípios com maior população, maiores montantes de receita pública, e IDH maiores tivessem as controladorias mais atuantes, em função de seu porte e da complexidade da máquina pública local. Entretanto, restaram ausentes elementos que suportem essa hipótese (H3) a partir dos testes aplicados. De fato, os três fatores socioeconômicos testados são correlacionados entre si. Em particular, confirmou-se a correlação perfeita entre a receita municipal e o tamanho da

população. Contudo, esses fatores não incidiram positivamente sobre o grau de atuação das controladorias municipais pesquisadas.

A partir desse cenário, percebem-se duas implicações gerais: a) uma tendência à “equalização” dos padrões de atuação das unidades de controle interno municipal em oposição a uma mera “reprodução” das diferenças socioeconômicas dos municípios em que se encontram; e, b) a atuação das unidades de controle interno municipal não parece ser função “automática” de fenômenos exógenos, refratária à mediação de outros fatores de natureza política ou mesmo fatores endógenos às próprias controladorias e ao seu corpo funcional.

Saliente-se que esta pesquisa abrangeu exclusivamente municípios de um único estado brasileiro. Outra limitação do estudo relaciona-se ao percentual de não respondentes à survey (40%). Em face dessas limitações, entende-se que as conclusões desta pesquisa não devem ser extrapoladas para outras populações.

Trabalhos futuros podem aprimorar o modelo analítico aqui proposto. Novas análises podem estender a pesquisa a controladorias municipais de outros estados selecionadas mediante amostras ampliadas e estratificadas pelo porte dos municípios em que se inserem. Ademais, análises comparadas de controladorias municipais oriundas das cinco regiões do país podem revelar resultados importantes para o estudo dos órgãos de controle interno da gestão pública brasileira, dada a diversidade de contextos institucionais, operacionais e socioeconômicos.

Além disso, outro desdobramento importante seria o estudo das estruturas de controladoria por meio de análises qualitativas, uma vez que tais pesquisas podem revelar se unidades de controle interno que apresentam bom desempenho no ICIM de fato promovem controles internos mais efetivos para a gestão municipal.

Referências

- ANGELI, A. E. Accountability e Internet numa Perspectiva Comparada: a atuação digital das controladorias públicas na América Latina. Dissertação (Mestrado em Ciência Política. Universidade Federal do Paraná, 2017. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/47942>>. Acesso em 6 set.2018.
- ARAÚJO, J. C. O.; DA SILVA, K. M. D. S.; LIMA, F. G. V.; DOS SANTOS SILVA, A. Controladoria na gestão pública: um estudo na unidade de controle interno (UCI) do município de Castanhal sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). *Brazilian Journal of Development*, v. 4, n. 7, p. 3755-3772, 2018. Disponível em: <http://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/397>. Acesso em 18 set. 2018.
- ASSIS, L. DE; SILVA, C. L. DA; CATAPAN, A. As Funções da Controladoria e sua Aplicabilidade na Administração Pública: uma análise da gestão dos órgãos de controle. *Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe)*, v. 14, n. 3, p. 26–43, 2016. Disponível em: <https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/4055>. Acesso em 10 set. 2018.
- BENTON, T. An Empirical Assessment of Guttman's Lambda 4 Reliability Coefficient. In: R., M. et al. (Org.). *Quantitative Psychology Research - Springer Proceedings in Mathematics and Statistics*. Springer, Cham, 2015. v. 89. p. 301–310. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-07503-7_19>. Acesso em 22 out. 2018.
- BATAGLIA, M. B.; FARRANHA, A. C. Governança e Administração Pública: o uso de tecnologias para a prevenção da corrupção e promoção da transparência. *Revista da CGU*, v. 11, n. 18, p. 1076-1097, 2019. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/65. Acesso em 09 mar. 2020.
- BORINELLI, M. L. Estrutura Conceitual Básica de Controladoria: sistematização à luz da teoria e da práxis. 2013. 341-f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-19032007-151637/en.php>>. Acesso em: 21 set. 2018.
- BOVENS, M. *Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. *Public Accountability*. In: BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; GOODIN, R. E. (Org.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- CALLEGARI-JACQUES, S. M. *Biostatistics: principles and applications*. Porto Alegre: Artemed, 2003.
- CAVALCANTE, D. S.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. Organização dos Órgãos de Controle Interno Municipal no Estado do Ceará: estudo na região metropolitana de Fortaleza. *ASAA-Advances in Scientific and Applied Accounting*, v. 4, n. 1, p. 24–43, 2013. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3>. Acesso em 12 set. 2018.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 1998.
- DIGGLE, P. J.; CHETWYND, A.G. *Statistics and Scientific Method: An Introduction for Students and Researchers*. New York: Oxford University Press, 2011.
- DOWDLE, M. W. *Public Accountability: Conceptual, Historical, and Epistemic Mappings*. In: DOWDLE, M. W. (Ed.). *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- DUPUIS, J. *Modern Comptrollership and The Management Accountability Framework*. April, 2006. Disponível em: http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/library_parliament/background/2006/modern_comptrollership-e/PRB0623-e.pdf. Acesso em 14 out. 2018.
- DURIGON, A. R.; DIEHL, C. A. Controladoria no Setor Público: uma análise dos artigos publicados no Congresso USP de Controladoria e Contabilidade - Período de 2001 a 2011. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, v. 24,

- n. 2, p. 91–109, 2013. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/1611>. Acesso em 18 set. 2018.
- FERREIRA, C. D.; DA SILVA, E. K.; DA SILVA, G. C.; MIRANDA, L. C. Accountability da Gestão Pública Municipal na Região Sudeste e a Adequação à Lei Complementar 131/2009. Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, v. 11, 2014. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos142014/497.pdf>. Acesso em 10 set. 2018.
- GARCIA, L. M. Análise do Controle Interno do Poder Executivo Federal Brasileiro sob a Perspectiva de Pierre Bourdieu: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes. 2011. 240 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-8UDGG5>. Acesso em: 22 set. 2018.
- GERIGK, W.; TARIFA, M. R.; DE ALMEIDA, L. B.; ESPEJO, M. M. S. B. Controladoria Pública Municipal na Perspectiva dos Profissionais do Controle Externo. ABCustos, v. 2, n. 3, p. 1–23, 2007. Disponível em: http://www.unisinos.br/abcustos/_pdf/ABC-2007-01.pdf. Acesso em 12 set. 2018.
- GOOCH, B. Assessing modern comptrollership management practices in departments and agencies. Optimum, The Journal of Public Sector Management, v. 30, n. 3/4, p. 86–93, 2001. Disponível em: <http://www.optimumonline.ca/pdf/30-3/comptrollership.pdf>. Acesso em 10 set. 2018.
- HOGGETT, P. New Modes of Control in the Public Service. Public Administration, v. 74, n. 1, p. 9–32, 1996. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00855.x>. Acesso em 10 set. 2018.
- HOOD, C. A Public Management for All Seasons? Public Administration, v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>. Acesso em 12 set. 2018.
- JACKSON, J. H. The Comptroller: His Functions and Organization. Cambridge: Harvard University Press, 1948.
- MARX, C. A. Combate à Corrupção e Aprimoramento da Gestão: a Dualidade do Controle Interno no Brasil. Revista da CGU, v. 8, n. 12, p. 353–371, 2016. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/15. Acesso em 09 mar. 2020.
- MULGAN, R. Accountability in a Contemporary Public Sector. Canberra: The Australian National University, 2005.
- MULGAN, R. Holding Power to Account. London: Palgrave Macmillan UK, 2003.
- O'DONNELL, G. Horizontal Accountability in New Democracies. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Org.). The Self-Restraining State - Power and Accountability in New Democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1999.
- OLIVEIRA, L. J.; BERTINETTI, M. C. V. T. Importância da Controladoria no Âmbito da Gestão Pública Municipal. Nativa-Revista de Ciências Sociais do Norte de Mato Grosso, v. 1, n. 1, p. 1–13, 2013. Disponível em: <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/nativa/issue/view/146>. Acesso em 20 out. 2018.
- POTTS, J. C. Modern comptrollership: a new era of public service reform. Optimum, The Journal of Public Sector Management, v. 28, n. 2, p. 44–48, 1996. Disponível em: <http://www.optimumonline.ca/pdf/28-2/comptrollership.pdf>. Acesso em 12 out. 2018.
- REIS, L. G.; TARIFA, M. R.; GRAVENA, J.; GERIGK, W. O processo de implementação da Controladoria Municipal: estudo de caso em dois municípios paraenses. Curitiba: 2008. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/1239>. Acesso em 12 set. 2018.
- ROMZEK, B. S. Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform. International Review of Administrative Sciences, v. 66, n. 1, p. 21–44, mar. 2000. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852300661004>. Acesso em 14 out. 2018.

SCHILLEMANS, T. Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies. *Public Organization Review*, v. 8, n. 2, p. 175–194, 2008. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-008-0053-8>. Acesso em 14 out. 2018.

SILVA, J. W. G. Avaliação dos Sistemas de Controle Interno nos Municípios do Estado de Alagoas: aplicação da metodologia do COSO 2013. 2017. 229 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/28742>>. Acesso em: 2 set.2018.

SILVA, N. R.; CARNEIRO, A. F.; RAMOS, E. G. Controladoria no Setor Público: uma comparação entre as leis de criação em quatro dos maiores municípios de Rondônia e a literatura. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, v. 3, n. 2, p. 73–87, 2015. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/recfin/article/view/20656/13780>. Acesso em 8 set. 2018.

WRIGHT, G. A. As Funções da Controladoria no Setor Público: a percepção de quem faz a Controladoria-Geral da União. 2013, São Paulo: 2013. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos132013/an_resumo.asp>. Acesso em 5 out. 2018.

Apêndices

APÊNDICE 1 – DETALHAMENTO DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES POR DIMENSÃO DE ANÁLISE

DIMENSÃO INSTITUCIONAL			
SUBDIMENSÃO	VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	QUESTÃO DO QDUCI
INSTRUMENTAÇÃO LEGAL	Base Legal	Existência de normativos específicos do controle interno municipal (variável dicotômica nominal: sim/não).	Existe uma base legal e/ou regulamentar que trate do Controle Interno no âmbito do município, como a Lei de criação do Órgão Controle Interno, que estabeleça as atividades a serem desenvolvidas, etc.?
	Manuais	Existência de procedimentos manualizados de funcionamento da UCI e de atuação dos seus servidores (variável dicotômica nominal: sim/não).	Existem manuais que disciplinem o funcionamento e a atuação dos servidores do controle interno?
	Código de Ética	Existência de código de ética para os servidores (variável dicotômica nominal: sim/não).	Existe código de ética?
ESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL	Vinculação	Vinculação da UCI ao dirigente máximo municipal (variável dicotômica nominal: sim/não).	Na estrutura organizacional do município, o Órgão de Controle Interno está vinculado ao dirigente máximo (prefeito)?
	Denominação	Denominação da UCI (variável dicotômica nominal: Controladoria-Geral, ou Controle Interno, ou Setor ou Unidade de Controle Interno, ou Coordenação ou Coordenadoria de Controle Interno, ou Secretaria Municipal de Controle Interno).	Qual a denominação do Órgão de Controle Interno?
	Carreira Específica	Existência de carreira específica para os servidores da UCI (variável dicotômica nominal: sim/não).	Existe um plano de cargos e salários (carreira específica) para o Órgão de Controle Interno?
	Link Website	Existe link específico para acesso ao website da UCI no website da prefeitura (variável dicotômica nominal: sim/não).	A Controladoria possui link para espaço específico no sítio da prefeitura na internet?

	Denominação Cargo Titular	Denominação do dirigente máximo da UCI (variável politômica nominal: Controlador-Geral do Município, ou Controlador-Interno Municipal, ou Secretário Municipal de Controle Interno, ou Outro).	Denominação do titular da UCI
	Tempo Cargo Titular	Tempo que o dirigente máximo da UCI ocupa o cargo (variável politômica ordinal: até um ano, ou de um a cinco anos, ou de seis a dez anos, ou mais de dez anos).	Tempo de exercício do titular da UCI no cargo
	Escolaridade Titular	Nível de escolaridade do dirigente máximo da UCI (variável politômica ordinal: Ensino Médio, ou Superior Incompleto, ou Superior Completo).	Nível de escolaridade do titular da UCI
	Graduação Titular	Área de conhecimento que o dirigente máximo da UCI cursou na graduação (variável politômica nominal: Administração, ou Ciências Contábeis, ou Direito, Outro).	Curso de graduação do titular da UCI
	Pós-Graduação Titular	O dirigente máximo da UCI cursou alguma pós-graduação (variável dicotômica nominal: sim/não).	O titular da UCI possui alguma Pós-Graduação?
DIMENSÃO OPERACIONAL			
SUBDIMENSÃO	VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	QUESTÃO DO QDUCI
RECURSOS MATERIAIS	Local Próprio	Existência de sede apropriada, onde são realizadas as atividades da UCI (variável dicotômica nominal: sim/não).	O Controle Interno dispõe de local próprio para funcionamento?
	Dotação Orçamentária	Existência de dotação específica para custear as atividades da UCI no orçamento municipal (variável dicotômica nominal: sim/não).	O Controle Interno possui dotação orçamentária específica para o seu funcionamento na LOA 2015 e 2016?
	Programa de Governo	Existência de programa de governo específico no orçamento municipal para as ações do controle interno (variável dicotômica nominal: sim/não).	O Município possui um programa de governo que trate do “combate à corrupção” e do “controle interno” no PPA, LDO e LOA?
	Equipamentos	Existência de equipamentos suficientes para a realização das atividades de controle interno (variável dicotômica nominal: sim/não).	O Órgão de Controle Interno possui equipamentos que possibilitem o desempenho das atividades, como veículos, máquinas fotográficas, notebooks, e outros?
	Sistemas	Existência de sistemas de informática adequados à realização das atividades de controle interno (variável dicotômica nominal: sim/não).	O Órgão de Controle Interno dispõe de sistemas de informática para realizar as atividades de controle interno e fazer os monitoramentos necessários das atividades da área meio e área finalística da administração pública municipal?
RECURSOS HUMANOS	Número Total de Servidores	Quantitativo total de servidores que trabalham na UCI (variável quantitativa discreta).	Quantos servidores trabalham na Controladoria Municipal?
	Número de Servidores Concursados	Quantitativo de servidores concursados que trabalham na UCI (variável quantitativa discreta).	Quantos servidores que trabalham na Controladoria Municipal são concursados?
	Número de Servidores Comissionados	Quantitativo de servidores comissionados que trabalham na UCI (variável quantitativa discreta).	Quantos servidores que trabalham na Controladoria Municipal são comissionados?
	Denominação do Cargo	Cargo efetivo ocupado pelos servidores que trabalham na UCI (variável politômica nominal: Analista, ou Analista de Controle, ou Analista de Finanças e Controle, ou Auditor Interno, ou Controlador Interno, ou Coordenador de Controle Interno, ou Outro).	Qual a denominação dos cargos na Controladoria Municipal?
	Número de Treinamentos	Quantitativo de capacitações e treinamentos proporcionados aos servidores da UCI nos últimos cinco anos (variável politômica ordinal: nenhum, ou de um a cinco, ou de seis a dez, ou mais de dez).	Quantas capacitações e treinamentos para os servidores desempenharem as suas atividades de controle interno foram proporcionados nos últimos 5 anos?

Fonte: elaboração dos autores (2019), a partir de Silva (2017) com adaptações.

APÊNDICE 2 – PONTUAÇÃO DAS UCIS PESQUISADAS NO ICIM

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	IDH	RECEITAS REALIZADAS (*1.000)	DENOMINAÇÃO	ICIM
Boca da Mata	27.168	0,604	67.279,00	Controladoria-Geral	1,00
Cacimbinhas	10.730	0,531	31.968,00	Controladoria-Geral	1,00
Craíbas	24.129	0,525	57.050,00	Controladoria-Geral	1,00
Igreja Nova	24.408	0,568	65.356,00	Controladoria-Geral	1,00
Penedo	63.516	0,630	164.478,00	Controladoria-Geral	1,00
Arapiraca	230.417	0,649	589.893,00	Controladoria-Geral	1,00
Junqueiro	24.731	0,575	59.250,00	Controladoria-Geral	1,00
Ibateguara	15.606	0,518	37.188,00	Controladoria-Geral	0,75
Pariconha	10.527	0,548	28.865,00	Controladoria-Geral	0,75
Senador Rui Palmeira	13.818	0,518	39.111,00	Controladoria-Geral	0,75
Atalaia	47.000	0,561	110.965,00	Controladoria-Geral	0,75
Santana do Ipanema	47.486	0,591	132.391,00	Setor ou Unidade de Controle Interno	0,75
Jacuípe	7.036	0,548	34.013,00	Setor ou Unidade de Controle Interno	0,75
Belo Monte	6.696	0,517	22.674,00	Controladoria-Geral	0,50
Flexeiras	12.773	0,527	35.950,00	Controle Interno	0,50
São José da Laje	23.855	0,573	59.519,00	Setor ou Unidade de Controle Interno	0,50
Inhapi	18.378	0,484	45.353,00	Controladoria-Geral	0,50
Maceió	1.012.382	0,721	2.341.739,00	Secretaria Municipal de Controle Interno	0,50
Oliveira	11.591	0,493	34.380,00	Secretaria Municipal de Controle Interno	0,50
Branquinha	10.529	0,513	32.873,00	Controladoria-Geral	0,50
Campo Alegre	56.579	0,570	165.167,00	Controladoria-Geral	0,50
Delmiro Gouveia	51.763	0,612	101.821,00	Controladoria-Geral	0,50
Igaci	25.649	0,564	62.795,00	Controladoria-Geral	0,50
Mar Vermelho	3.534	0,577	17.735,00	Controle Interno	0,50
Teotônio Vilela	43.960	0,564	93.550,00	Controle Interno	0,50
Dois Riachos	11.054	0,532	31.647,00	Controle Interno	0,50
Jundiá	4.175	0,562	19.608,00	Controladoria-Geral	0,50
Messias	17.676	0,568	55.092,00	Controle Interno	0,50
Palmeira dos Índios	73.096	0,638	188.135,00	Controladoria-Geral	0,50
Piaçabuçu	17.805	0,572	40.319,00	Controladoria-Geral	0,50
São Miguel dos Campos	60.775	0,623	177.416,00	Controladoria-Geral	0,50
Capela	17.124	0,573	49.802,00	Controladoria-Geral	0,25
Estrela de Alagoas	18.153	0,534	56.329,00	Setor ou Unidade de Controle Interno	0,25
Joaquim Gomes	23.903	0,531	67.069,00	Controle Interno	0,25
Murici	28.137	0,527	69.784,00	Controle Interno	0,25
Poço das Trincheiras	14.354	0,526	40.199,00	Controladoria-Geral	0,25
Chã Preta	7.319	0,575	28.168,00	Controladoria-Geral	0,25
São José da Tapera	32.111	0,527	73.028,00	Controle Interno	0,25
Campestre	6.918	0,559	19.684,00	Controladoria-Geral	0,25
Limoeiro de Anadia	28.495	0,580	60.047,00	Controladoria-Geral	0,25

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	IDH	RECEITAS REALIZADAS (*1.000)	DENOMINAÇÃO	ICIM
Maragogi	32.369	0,574	84.644,00	Controladoria-Geral	0,25
Marechal Deodoro	51.364	0,642	210.913,00	Controladoria-Geral	0,25
Mínador do Negrão	5.337	0,563	34.953,00	Controle Interno	0,25
Pão de Açúcar	24.446	0,593	66.847,00	Coordenação ou Coordenadoria de Controle Interno	0,25
Pindoba	2.911	0,574	15.366,00	Controladoria-Geral	0,25
Olho d'Água das Flores	21.437	0,565	56.593,00	Secretaria Municipal de Controle Interno	0,00
Satuba	13.716	0,660	34.842,00	Controle Interno	0,00
Maribondo	13.337	0,597	34.915,00	Coordenação ou Coordenadoria de Controle Interno	0,00
Paulo Jacinto	7.568	0,589	23.127,00	Controladoria-Geral	0,00
Tanque d'Arca	6.187	0,555	31.782,00	Controladoria-Geral	0,00
Água Branca	20.162	0,549	48.527,00	Controladoria-Geral	0,00
Batalha	18.455	0,594	45.920,00	Secretaria Municipal de Controle Interno	0,00
Belém	4.406	0,593	20.693,00	Controladoria-Geral	0,00
Coité do Nóia	10.744	0,533	29.952,00	Controle Interno	0,00
Matriz de Camaragibe	24.649	0,584	58.848,00	Controladoria-Geral	0,00
Monteirópolis	7.153	0,539	21.756,00	Controle Interno	0,00
Paripueira	13.016	0,605	36.995,00	Controle Interno	0,00
Porto de Pedras	7.873	0,541	25.185,00	Controladoria-Geral	0,00
Quebrangulo	11.342	0,559	39.815,00	Controladoria-Geral	0,00
Rio Largo	74.838	0,643	147.949,00	Controladoria-Geral	0,00
Viçosa	25.773	0,586	67.984,00	Controladoria-Geral	0,00

Fonte: elaboração dos autores (2019).

IDH 2010, IBGE, disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/panorama>

Estimativa de População 2018, IBGE, disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/panorama>

Receitas Realizadas 2017 (x 1.000), IBGE, disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/panorama>

APÊNDICE 3 – TABELAS DE FREQUÊNCIA**QUANTO À DENOMINAÇÃO DO CARGO DOS SERVIDORES DAS UCIS:**

	N	%
Controlador Interno	25	41,0
Outro	15	24,5
Analista	7	11,5
Analista de Finanças e Controle	4	6,6
Auditor Interno	4	6,6
Analista de Controle	3	4,9
Coordenador de Controle Interno	3	4,9
Total	61	100,0

Fonte: elaboração dos autores (2019).

QUANTO AOS TREINAMENTOS CONCEDIDOS AOS SERVIDORES DAS UCIS NOS ÚLTIMOS 5 ANOS:

	N	%
Nenhum	18	29,5
De um a cinco	36	59,0
De seis a dez	7	11,5
Mais de dez	0	0,0
Total	61	100,0

Fonte: elaboração dos autores (2019).

QUANTO À DENOMINAÇÃO DO CARGO DO TITULAR DAS UCIS:

	N	%
Controlador-Interno Municipal	29	47,6
Controlador-Geral do Município	23	37,7
Outro	6	9,8
Secretário Municipal de Controle Interno	3	4,9
Total	61	100,0

Fonte: elaboração dos autores (2019).

APÊNDICE 4 – RESULTADOS DESAGREGADOS DO ICIM

MUNICÍPIO	(V1) PLANEJAMENTO DAS ATIVIDADES	(V2) ATIVIDADES TÍPICAS	(V3) PRODUÇÃO DE RELATÓRIOS	(V4) CONTROLES INTERNOS DO MUNICÍPIO	ICIM
Água Branca	0	0	0	0	0,00
Arapiraca	1	1	1	1	1,00
Atalaia	1	1	1	0	0,75
Batalha	0	0	0	0	0,00
Belém	0	0	0	0	0,00
Belo Monte	0	1	0	1	0,50
Boca da Mata	1	1	1	1	1,00
Branquinha	1	0	0	1	0,50
Cacimbinhas	1	1	1	1	1,00
Campestre	0	0	0	1	0,25
Campo Alegre	1	0	0	1	0,50
Capela	0	0	0	1	0,25
Chã Preta	0	0	0	1	0,25
Coité do Nóia	0	0	0	0	0,00
Craíbas	1	1	1	1	1,00
Delmiro Gouveia	1	0	0	1	0,50
Dois Riachos	0	1	1	0	0,50
Estrela de Alagoas	0	0	1	0	0,25
Flexeiras	1	0	0	1	0,50
Ibateguara	1	1	0	1	0,75
Igaci	1	0	0	1	0,50
Igreja Nova	1	1	1	1	1,00
Inhapi	1	0	0	1	0,50
Jacuípe	1	0	1	1	0,75
Joaquim Gomes	0	0	0	1	0,25
Jundiá	0	1	1	0	0,50
Junqueiro	1	1	1	1	1,00
Limoeiro de Anadia	1	0	0	0	0,25
Maceió	0	1	1	0	0,50
Mar Vermelho	0	1	1	0	0,50
Maragogi	1	0	0	0	0,25
Marechal Deodoro	1	0	0	0	0,25
Maribondo	0	0	0	0	0,00
Matriz de Camaragibe	0	0	0	0	0,00
Messias	1	0	1	0	0,50
Minador do Negrão	1	0	0	0	0,25
Monteirópolis	0	0	0	0	0,00
Murici	0	0	0	1	0,25
Olho d'Água das Flores	0	0	0	0	0,00
Olivença	1	0	0	1	0,50
Palmeira dos Índios	1	1	0	0	0,50
Pão de Açúcar	0	0	0	1	0,25
Pariconha	1	1	0	1	0,75
Paripueira	0	0	0	0	0,00
Paulo Jacinto	0	0	0	0	0,00
Penedo	1	1	1	1	1,00

MUNICÍPIO	(V1) PLANEJAMENTO DAS ATIVIDADES	(V2) ATIVIDADES TÍPICAS	(V3) PRODUÇÃO DE RELATÓRIOS	(V4) CONTROLES INTERNOS DO MUNICÍPIO	ICIM
Piaçabuçu	0	0	1	1	0,50
Pindoba	1	0	0	0	0,25
Poço das Trincheiras	1	0	0	0	0,25
Porto de Pedras	0	0	0	0	0,00
Quebrangulo	0	0	0	0	0,00
Rio Largo	0	0	0	0	0,00
Santana do Ipanema	0	1	1	1	0,75
São José da Laje	0	1	1	0	0,50
São José da Tapera	0	0	0	1	0,25
São Miguel dos Campos	0	1	1	0	0,50
Satuba	0	0	0	0	0,00
Senador Rui Palmeira	1	1	0	1	0,75
Tanque d'Arca	0	0	0	0	0,00
Teotônio Vilela	1	0	0	1	0,50
Viçosa	0	0	0	0	0,00

Fonte: elaboração dos autores (2019).

Nota: Esclarecemos que "0" e "1" nesta tabela apenas sinalizam a ausência ou a presença do atributo em questão, uma vez que todas as variáveis que compõem o ICIM são nominais dicotômicas.

Alzira Ester Angeli

iD <https://orcid.org/0000-0002-1010-3615>

Doutoranda e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Auditora Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

José William Gomes da Silva

iD <https://orcid.org/0000-0003-1305-7324>

Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União

Romualdo Anselmo dos Santos

iD <https://orcid.org/0000-0002-1543-6101>

Doutor em Política pela University of Sheffield, Reino Unido, e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União

Barômetro de Risco da Governança Municipal: Um Modelo de Avaliação com ênfase nas Estruturas e Práticas da Controladoria Interna¹

Risk Barometer of Municipal Governance: An Evaluation Model with emphasis on the Structures and Practices of Internal Comptroller

Barómetro de riesgo de la gobernanza municipal: Un modelo de evaluación con énfasis en las estructuras y prácticas de control interno

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.170>

Rodrigo De Bona da Silva,² José Alonso Borba³ e Rodrigo Gabriel de Miranda⁴

Resumo: Este artigo visa investigar quais dimensões, variáveis e critérios podem compor um modelo teórico-em-pírico de avaliação da governança pública aplicável ao poder executivo municipal. Esta pesquisa exploratória partiu de referenciais teóricos, normativos e documentais para estabelecer categorias de análise e selecionar possíveis variáveis e critérios de risco. Tendo como diferencial a avaliação das estruturas e práticas de controle interno e gestão de riscos, o barômetro proposto contém 43 variáveis distribuídas em seis dimensões. A aplicação do modelo aos 295 municípios de Santa Catarina, dentro da metodologia aplicada, permitiu considerar o nível de fragilidade da governança nessas prefeituras como médio (0,451 numa escala entre 0 e 1). A correlação direta significativa do risco em três dimensões – materialidade, equidade e accountability – pode indicar que municípios maiores, ainda que com mais recursos, podem ter uma justiça social mais vulnerável e menores níveis de responsabilização. Já os menores podem ter mais riscos em transparência, estruturas e práticas de controle. Futuros estudos podem explorar os resultados da aplicação do modelo aqui proposto, que poderá ser avaliado numa perspectiva temporal, pois novos dados estão sendo coletados pelos órgãos de controle catarinenses. O barômetro tem aplicabilidade empírica, uma vez que a escala foi didaticamente dividida em faixas e pode servir como referencial para municípios que pretendam implementar ou aprimorar seus mecanismos de governança e reduzir riscos. O aprofundamento dos achados da pesquisa pode torná-la uma contribuição bastante rica para a discussão da governança pública local.

Palavras-chave: Governança pública; *accountability*; *compliance*; gestão de riscos; controle interno.

Abstract: This article aims to investigate which dimensions, variables and criteria can compose a theoretical-empirical model of evaluation of public governance applicable to the municipal executive power. This exploratory research started from theoretical, normative and documentary references to establish categories of analysis and to select possible variables and risk criteria. Having as differential the evaluation of the structures and practices of internal control and risk management, the barometer proposed contains 43 variables in six dimensions. The application of the model to the 295 municipalities of Santa Catarina, within the applied methodology, made it possible to consider the level of governance fragility in these municipalities as medium (0.451 on a scale between 0 and 1). The significant direct correlation of risk in three dimensions - materiality, equity and accountability - may indicate that larger municipalities, although with more resources, may have a more vulnerable social justice and lower levels of accountability. Minors, on the other hand, may have more risks in transparency, structures and control practices. Future studies may explore the results of applying the model proposed here, which can be evaluated in a temporal perspective, as new data are being collected by the control agencies in Santa Catarina. The barometer has empirical

1 Artigo recebido em 01/06/2019 e aprovado em 06/03/2020

2 Universidade Internacional Menendez Pelayo e Instituto Universitário de Investigación Ortega y Gasset

3 Universidade Federal de Santa Catarina

4 Universidade do Estado de Santa Catarina

applicability, once the scale was didactically divided into bands, and can serve as a reference for municipalities that intend to implement or improve their governance mechanisms and reduce risks. The deepening of the research findings can make it a very rich contribution to the discussion of local public governance.

Keywords: Public governance; accountability; compliance; risk management; internal control.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo investigar qué dimensiones, variables y criterios pueden componer un modelo teórico-empírico para evaluar la gobernanza pública, aplicable al poder ejecutivo municipal. Esta investigación exploratoria comenzó a partir de referencias teóricas, normativas y documentales, para establecer categorías de análisis y seleccionar posibles variables y criterios de riesgo. Teniendo como diferencial la evaluación de las estructuras y prácticas de control interno y gestión de riesgos, el barómetro propuesto contiene 43 variables distribuidas en seis dimensiones. La aplicación del modelo a los 295 municipios de Santa Catarina, según la metodología adoptada, permitió considerar la debilidad de la gobernanza en estos ayuntamientos como en un nivel promedio (0.451 en una escala entre 0 y 1). La significativa correlación directa del riesgo en tres dimensiones (materialidad, equidad y rendición de cuentas) puede indicar que los municipios más grandes, aunque con más recursos, pueden tener una justicia social más vulnerable y niveles más bajos de responsabilización. Los menores, por otro lado, pueden tener más riesgos en términos de transparencia, estructuras y prácticas de control. Los estudios futuros pueden explorar los resultados de la aplicación del modelo propuesto aquí, que puede evaluarse desde una perspectiva temporal, ya que las agencias de control de Santa Catarina están recopilando datos nuevos. El barómetro tiene aplicabilidad empírica, ya que la escala se dividió didácticamente en bandas y puede servir como referencia para los municipios que tienen intención de implementar o mejorar sus mecanismos de gobernanza y reducir los riesgos. La profundización de los resultados de la investigación puede hacer que sea una contribución muy rica a la discusión sobre gobernanza pública local.

Palabras clave: Gobernanza pública; rendición de cuentas; compliance; gestión de riesgos; control interno.

1. Introdução

O conceito de governança originou-se da separação entre a propriedade e a gestão executiva das organizações, visando garantir que, nos processos decisórios, seja minimizado o risco de conflitos de interesses entre os agentes (gestores), os principais (proprietários) e as demais partes interessadas (*stakeholders*). Enquanto na governança corporativa os principais são os acionistas, detentores do capital da empresa, a governança pública é mais desafiadora e complexa, face à multiplicidade de principais e de partes envolvidas e à complexidade inerente à gestão dos bens e recursos públicos.

Para fins deste estudo, a governança pública é analisada sob a perspectiva dos órgãos e entidades e de suas atividades intraorganizacionais, enquanto um sistema que visa garantir que os objetivos sejam alcançados com redução dos riscos, agregando valor à gestão para otimização dos resultados da organização (TCU, 2014). *Fairness* (equidade), *compliance* (aderência normativa), *accountability* (prestação de contas) e *disclosure* (transparência) são princípios teóricos da governança (ROSSETI e ANDRADE, 2012), e podem ser vistos como categorias de análise, dimensões ou construtos para o desenvolvimento de modelos de avaliação do grau de maturidade da governança existente em organizações públicas, como as prefeituras municipais. A partir dessas categorias Oliveira e Pisa (2015) propuseram um Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), composto por dez variáveis distribuídas em cinco dimensões: (1) Efetividade; (2) Transparência e *Accountability*; (3) Participação; (4) Equidade; e (5) Legalidade-Ética-Integridade.

Ramos e Vieira (2015), por sua vez, propuseram um roteiro de avaliação da governança corporativa aplicada ao setor público na perspectiva do *Balanced Score Card* (BSC) para mensuração da governança municipal, agrupando 24 variáveis em cinco dimensões baseadas nos princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, que denominam “Matriz LIMPE”. Já Braga (2016) propôs um Programa de Prevenção da Corrupção na Gestão Municipal, com base em um Mapa de Pontuação dividido em quatro dimensões da *accountability*: Intraorganizacional, Horizontal, Vertical e Diversos, que agrupam onze quesitos escalonados em faixas de avaliação.

Essas propostas de avaliação contêm algumas variáveis associadas à existência de estruturas de controles e gestão de riscos, mas não incluem as perspectivas das práticas de gestão de riscos e de controles internos. No Brasil, o contexto normativo sobre governança pública parte dessas perspectivas, ao estabelecer a gestão de riscos e os controles internos como base para estruturação de um bom sistema de governança, juntamente com os mecanismos de controle social (DE BONA, 2016) e participação, conforme referenciais do Tribunal de Contas da União (2014) e da Controladoria-Geral da União (2016; 2017).

O risco refere-se ao efeito da incerteza sobre os objetivos de uma organização (ABNT, 2009). A gestão de riscos visa fornecer razoável segurança de que os riscos mais relevantes sejam mitigados ou, pelo menos, minimizados. Os controles internos, por sua vez, são um dos mais importantes instrumentos utilizados para reduzir essas incertezas. A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu as competências do sistema de controle interno (SCI), a ser mantido pelos órgãos e entidades dos poderes executivo, legislativo e judiciário, nas esferas federal, estadual e municipal.

O SCI tem como órgão central uma unidade de controle interno (UCI), que, na maioria dos municípios brasileiros, funciona com somente uma pessoa. As atribuições da UCI, inicialmente limitadas à revisão contábil, evoluíram com o aprimoramento dos normativos nacionais sobre governança pública, controle social, transparência, ouvidoria e atendimento ao cidadão. Um modelo de órgão central do SCI tem sido adotado por diversos entes federativos com base na estrutura da CGU, que divide suas atividades em quatro macrofunções de controle: auditoria, corregedoria, ouvidoria e controladoria, que incluem a prevenção à corrupção, o fomento à transparência, a implementação de controles internos e de programas de integridade. A partir de um projeto

proposto em 2014 na Rede de Controle da Gestão Pública em Santa Catarina,⁵ a CGU aplicou um questionário *on-line* para mapeamento da estrutura e atuação das UCIs. Respondido por 262 das 295 prefeituras do Estado, as conclusões desse diagnóstico levaram o MPSC a criar o Programa Unindo Forças, tendo como objetivo principal fortalecer as controladorias internas, começando pela aplicação de um novo diagnóstico virtual, com 43 questões sobre dados de 2014 e 2015, respondidas por 294 cidades⁶ (MPSC, 2015).

Esse modelo multifuncional é adotado como parâmetro para apoio aos promotores do Estado, como critérios mínimos de funcionamento das UCIs, partindo da premissa de que a estruturação de um sistema efetivo de controle interno é responsabilidade primária dos gestores eleitos e deve ter caráter preventivo. Além de agregar funções de controle típicas de Estado, como auditoria governamental e correição administrativa e disciplinar, a proposta da CGU⁷ é que essa controladoria-geral possa incorporar outras funções de controle, como o controle de qualidade dos serviços públicos, o controle social mediante aproximação com a sociedade civil, apuração interna de denúncias, mediação e conciliação administrativa. Assim como o controle social, o fortalecimento do controle interno é mais promissor se aliado a “estratégias multidimensionais”, “que geram ambientes propícios para a ação coletiva e impulsionam a capacidade estatal de responder” à participação social. (FOX, 2019, p. 1331)

Assim, a hipótese desenvolvida é que dados sobre esses elementos estruturais (existência e funcionamento de controles internos, auditoria, ouvidoria, corregedoria etc.) podem fazer parte de um modelo teórico-empírico de avaliação da governança pública do poder executivo em qualquer esfera de governo, com variáveis avaliativas relacionadas a construtos teóricos compostos pelos princípios da governança, mas com destaque para os controles internos e a gestão de riscos.

5 Fórum de órgãos estaduais e federais de controle externo em Santa Catarina. Disponível em: <http://www.redecontrolegov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14FCE2B69014FF09FE8A76B9&inline=1>. Acesso em: 27 jan. 2017.

6 Somente uma prefeitura não respondeu, por estar, à época, sem titular na UCI, além de ser um dos últimos municípios emancipados no Estado, instalado somente em 2013 (IBGE).

7 O Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal (FGP), criado pela CGU em 2006, visa capacitar gestores públicos e apoiar estados e municípios no fortalecimento de seus controles internos. A partir de 2019 o Programa passou a chamar-se Time Brasil, estimulando a implementação de Controladorias e de Programas de Integridade, especialmente em municípios. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/fortalecimento-da-gestao-publica-2> e <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil>. Acesso em: 19 mar. 2020.

Parte-se da ideia de que a mitigação preventiva de riscos é função dos mecanismos de governança pública, que são de responsabilidade primária dos administradores eleitos, e essa função pode ser promovida por uma controladoria-geral, uma unidade central estruturada de fomento e apoio à governança.

O modelo avaliativo desse estudo propõe ressaltar a vulnerabilidade da governança na perspectiva da gestão de riscos, desdobrando o construto *compliance* e incluindo variáveis relativas às estruturas e práticas de controle interno e à materialidade (volume de recursos), conceitos que compõem o universo da gestão de riscos do poder executivo local. Esse desdobramento de dimensões justifica-se com base nos normativos federais, mas também devido à sua importância para o fortalecimento das demais dimensões da governança pública. Este estudo pode contribuir para o aumento do conjunto de dados sobre governança, transparência, *accountability* e controle, podendo auxiliar na busca por uma maior compreensão desses fenômenos no processo democrático.

Com base nessa contextualização, o objetivo deste trabalho é responder à seguinte questão: quais dimensões, variáveis e critérios podem compor um modelo teórico-empírico de avaliação da governança aplicável ao poder executivo municipal, a partir de modelos de indicadores existentes e com base na estrutura multifuncional da Controladoria-Geral da União enquanto instância de apoio à governança no poder executivo federal?

2. Fundamentação Teórica

O termo governança originou-se em 1932 (BERLE e MEANS, 1932), nos estudos sobre os riscos de confiabilidade e legitimidade decorrentes da profissionalização da gestão em organizações privadas, na tentativa de minimizar potenciais conflitos na relação entre principais e agentes contratados (ROSSETI e ANDRADE, 2012). Fraudes em grandes organizações nas décadas de 1980 e 1990 contribuíram para a consolidação do conceito de governança corporativa (BEVIR, 2009) como forma de aumentar a confiabilidade das várias partes interessadas (*stakeholders*), sejam principais, tais como acionistas e investidores, ou outras indiretas, como fornecedores, credores, agências reguladoras e entidades civis de proteção de direitos.

O conceito foi estendido à administração pública em meio a reformas neoliberais (BEVIR, 2009),

que buscavam a redução do Estado e o aumento de sua eficiência, por meio de práticas típicas de empresas privadas. O Banco Mundial (1992) estabeleceu uma das primeiras definições de governança, como “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Para fins deste estudo, a governança pública é analisada sob a perspectiva dos órgãos e entidades e de suas atividades intraorganizacionais, enquanto um sistema que visa garantir que os objetivos sejam alcançados com redução dos riscos, agregando valor à gestão para otimização dos resultados da organização (TCU, 2014).⁸

A governança no setor público, além da complexidade tipicamente brasileira decorrente da infinidade de leis, normas, decretos e regulamentos, possui características muito peculiares (DIXIT, 2002; PERES, 2007; AKUTSU e GUIMARÃES, 2015):

- a multiplicidade de principais e sua difusão;
- a multiplicidade de tarefas ou baixa especialização dos agentes;
- a reduzida competição na prestação de serviços públicos; e
- a complexidade de se estruturar práticas de incentivos para motivar os agentes.

Para além da mera busca por melhor desempenho, o conceito de governança pública evoluiu, agregando o aspecto democrático da participação social (BEVIR, 2009) nas relações entre principais e agentes públicos. Pestoff (2011) conceitua a governança participativa, que visa garantir a todos os envolvidos/afetados pelas políticas o direito de participar desde o processo de construção até o monitoramento de sua efetividade. É a Nova Governança Pública, baseada numa relação genuinamente colaborativa entre Sociedade e Estado, com apoio mútuo, compartilhamento decisório e co-produção dos bens e serviços públicos (OSTROM, 1996; TOMBI, SALM e MENEGASSO, 2006; BOVAIRD, 2007). Esse modelo alinha-se às recomendações de organismos internacionais, de ampliação dos espaços participativos (LANGSETH e BUSCAGLIA, 2001; OCDE, 2011), incluindo a abertura de canais de ouvidoria e interlocução com o cidadão, a ampliação

⁸ A título informativo, é fundamental distinguir os conceitos de governança, governo e governabilidade. Para tanto, dada a delimitação temática deste artigo, sugere-se a leitura, dentre outros, do trabalho de Rosenau e Czempiel (1992, <http://doi.org/10.1017/CBO9780511521775>) e do Relatório “Nossa Comunidade Global” da Comissão de Governança Global (1996).

das consultas e audiências públicas e dos instrumentos deliberativos eletrônicos (BRAGA e GOMES, 2016).

Segundo Bevir (2012) e Rosseti e Andrade (2012), são princípios da governança pública:

- *Fairness*: equidade, justiça, relacionada aos princípios constitucionais brasileiros da impessoalidade e da moralidade na administração pública;
- *Compliance*: aderência às leis e normas, associada ao princípio da legalidade;
- *Accountability*: controle, prestação ou tomada de contas, relacionado ao princípio constitucional do dever de prestar contas; e
- *Disclosure*: transparência, que parte dos princípios do direito de acesso à informação e da publicidade, ampliando-se sobremaneira com o advento das leis nacionais de transparência – Lei Complementar n.º 101/2000 e Lei n.º 12.527/2011 (BRASIL, 2000; 2011).

Cada um desses princípios tem sido objeto de diversas pesquisas no Brasil e no mundo, podendo ter múltiplos sentidos ou diferentes subcategorias de análise, como é o caso de *accountability*. Alguns ainda possuem lacunas na literatura, como *compliance*; outros, como a justiça social representada pelo princípio *fairness*, são temas de infinitos debates desde os tempos de Weber, na Sociologia, na Ciência Política e na Administração Pública, dentre outras áreas do conhecimento.

Além desses, no setor público brasileiro, são princípios normativos de governança: legitimidade, probidade, eficiência e participação social (TCU, 2014; CGU, 2016; 2017). Em nível local, a Unidade de Controle Interno Municipal (UCI) tem potencial para desempenhar um importante papel no fortalecimento da governança municipal, por meio da padronização e fortalecimento dos controles administrativos básicos e monitoramento da governança e gestão de riscos. Visando inicialmente garantir a conformidade legal dos atos de gestão (CAVALHEIRO e FLORES, 2007), suas funções evoluíram para um enfoque gerencial, de avaliação dos resultados e busca da eficiência e eficácia da gestão (CHIARELLI e CHEROBIM, 2009), e, atualmente, podem abarcar as diversas dimensões da governança pública, incluindo o fortalecimento de instâncias apuratórias internas (corregedorias), a promoção de direitos fundamentais e a articulação com a sociedade (ouvidorias), bem como o fomento à transparência, à participação e ao controle

social (LOUREIRO, ABRUCIO, OLIVIERI e TEIXEIRA, 2012; MARX, 2016).

Esse modelo de UCI integrada baseia-se na estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU), e passou a ser adotado em 2015 para estabelecer critérios mínimos de funcionamento das UCIs municipais pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC). Essa estrutura pode, inclusive, contribuir na redução da judicialização de demandas sociais básicas, como falta de medicamentos, merenda escolar ou denúncias de funcionários fantasmas, que devem ser solucionadas na origem pela via administrativa com o apoio da ouvidoria estabelecida na Lei n.º 13.460/2017 (BRASIL, 2017), se os canais de comunicação forem adequados e confiáveis, em vez de serem demandadas judicialmente via ministério público, com muito mais morosidade e elevados custos econômicos e sociais.

A estrutura e o porte adequado da controladoria-geral em nível municipal dependem de uma precisa avaliação de riscos feita pelo gestor. A gestão de riscos visa fornecer razoável segurança de que os riscos mais relevantes à gestão sejam mitigados ou, pelo menos, minimizados, e os controles internos são um dos mais importantes instrumentos utilizados para reduzir essas incertezas (TCU, 2014). Ganhando atenção crescente nas práticas corporativas e de auditoria interna desde os anos 1990 e normatizada internacionalmente (ABNT, 2009), a gestão de riscos está ligada aos princípios de *compliance* e *accountability*, já que o dever de prestar contas do agente implica em garantir o cumprimento dos normativos vigentes e aceitar um nível de risco compatível com aquele aceitável também pelos *stakeholders* (VINNARI e SKÆRBÆK, 2014).

A gestão de riscos faz parte dos estudos econômicos há muitas décadas, a partir das pesquisas de Knight (1921) sobre seguros e especulações. O autor aponta uma diferença fundamental da vida humana: a capacidade de imaginar um estado de coisas, de reagir a situações antes que elas se materializem, de antever o que está por vir. Traz o problema da incerteza na teoria do conhecimento e a necessidade da inferência, em termos de probabilidade ou chance da ocorrência de determinados eventos previsíveis, dada a multiplicidade de comportamentos possíveis de qualquer objeto ou fenômeno.

Já o controle sobre a administração pública, no Brasil, é regulado na Constituição de 1988. As finalidades normativas do SCI incluem avaliar o cumprimento das metas, a execução dos programas de governo

e dos orçamentos, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos entes públicos (BRASIL, 1988). A atuação do SCI deve ter caráter sistemático e preventivo, com a finalidade de “acompanhar o planejamento realizado, garantir a legitimidade frente aos princípios constitucionais, verificar a adequação às melhores práticas de gestão e garantir que os dados contábeis sejam fidedignos” (CAVALHEIRO e FLORES, 2007, p. 20). No poder executivo federal, essas atribuições ficam a cargo da CGU, que tem levado aos estados e municípios essa proposta, por meio de programas de fomento e qualificação em temas como transparência, ouvidoria, gestão de riscos e integridade pública, em cumprimento às competências previstas na estrutura regimental da CGU desde 2006, atualmente em vigor com o Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019.

Mas o controle está sempre sujeito a “forças contrárias”, “profundamente inseridas tanto no Estado quanto na sociedade” que criam as “armadilhas de baixo controle”, segundo Fox (2019, p. 1350). O fortalecimento dos controles internos na área pública precisa ser inserido em uma abordagem estratégica e integrada de fortalecimento da governança. Fox relata que “as perspectivas das estratégias de controle social para transformar as relações Estado-sociedade” dependem “do aumento da capacidade estatal de responder à voz dos cidadãos”, e que “esta voz precisa encontrar sinergia com outras estratégias de reforma de governança – tais como aumentar a autonomia e a capacidade dos órgãos públicos de fiscalização, bem como o acesso ao Estado de Direito de maneira mais geral”. (p. 1344)

3. Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa exploratória de abordagem mista (CRESWELL, 2007) utiliza métodos qualitativos e quantitativos, partindo da análise de referenciais teóricos, artigos acadêmicos, normativos nacionais e documentos de órgãos de controle para, primeiramente, estabelecer categorias de análise adotadas como dimensões em um modelo teórico-empírico de avaliação da governança aplicável às cidades brasileiras e, em seguida, para selecionar variáveis cuja coleta seja viável a órgãos de controle externo, bem como a organizações sociais e aos cidadãos em geral. Não se trata aqui de desenvolver um indicador de governança numa abordagem meramente dedutiva, a partir da teoria “agente-principal”, visando

sanar deficiências de controle (FOX, 2019), mas sim de propor um debate sobre diferentes dimensões, variáveis e critérios que podem contribuir para uma avaliação mais objetiva da vulnerabilidade da governança local.

Buscando selecionar as dimensões, variáveis e critérios para estruturação de um modelo de avaliação, inicialmente foi realizado levantamento bibliográfico e de referenciais normativos sobre governança pública, controles internos e gestão de riscos. Além dos autores já mencionados na revisão teórica, a Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016, emitida pela CGU e Ministério do Planejamento (CGU/MP, 2016), e o Referencial de Governança Pública do TCU (2014) foram os principais parâmetros normativos adotados para definição das dimensões do modelo desenvolvido. Foram utilizados, também, os referenciais da OCDE (OCDE, 2011; HELLIWELL, HUANG, GROVER e WANG, 2014), mas cuja aplicabilidade ainda é distante da realidade municipal. Da CGU, utilizou-se ainda uma matriz de avaliação da vulnerabilidade da gestão municipal adotada para planejamento de auditorias, no Programa de Fiscalização em Entes Federativos (CGU, 2015), formada por 12 indicadores e quatro dimensões: controle, transparência, desenvolvimento econômico-social e materialidade.

Identificaram-se três artigos sobre modelos de avaliação da governança em nível municipal. Ramos e Vieira (2015) utilizaram a chamada “Matriz LIMPE” para desenvolver um modelo teórico-conceitual de avaliação da governança corporativa orientado à realidade específica de organizações públicas municipais. Oliveira e Pisa (2015) ponderaram os princípios de governança como categorias centrais, propondo o Índice de Avaliação da Governança Pública (iGovP), composto por 10 variáveis. Já o trabalho de Braga (2016) estabeleceu um mapa de pontuação para indução da *accountability* municipal, similar a uma escala de avaliação da governança e composta de onze quesitos, alguns similares aos aqui adotados, porém com diferentes critérios de avaliação, dada sua finalidade delimitada à promoção da *accountability*, uma das dimensões ou princípios da governança.

A partir dos componentes teóricos, normativos e documentais nacionais, optou-se por destacar a importância do controle interno como parte da dimensão *compliance* para fortalecimento das demais dimensões da governança pública, de modo que foram definidas seis dimensões de avaliação: três delas são princípios teóricos (transparência, *accountability* e equidade), enquanto as demais correspondem a um desdobramento do prin-

cípio *compliance*, com ênfase no risco relativo ao volume de recursos, às estruturas e às práticas da controladoria interna, enquanto instância de apoio à governança local. São elas:

- Materialidade: população e volume de recursos materiais e humanos geridos;
- Estruturas de controle interno: adequabili-

dade das estruturas de controle interno, auditoria interna, correição disciplinar, ouvidoria e promoção da transparência;

- Práticas de controle interno: volume de atividades das estruturas existentes.

O Quadro 1 apresenta um comparativo entre as dimensões aqui utilizadas e os referenciais pesquisados.

QUADRO 1 – COMPARATIVO ENTRE DIMENSÕES PROPOSTAS, PRINCÍPIOS E COMPONENTES DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Dimensões (nesta pesquisa)	Princípios teóricos (autor e terminologia)			Princípios normativos (autor e terminologia)		Componentes normativos de governança pública e gestão de riscos	
	Bevir (2012); Rosseti e Andrade (2012)	Oliveira e Pisa (2015)	Braga (2016)	Ramos e Vieira (2015); CF (1988)	Referencial TCU (2014)	Ref. TCU (2014)	Matriz CGU (2015)
	Princípios Teóricos	Critérios do IGov-P	Dimensões Programa PCGM	Matriz LIMPE (CF88)	Princípios Normativos	Mecanismo Controle	Matriz de Vulnerabilidade
Transparência	Disclosure	Transparência	Horizontal / Vertical	Publicidade	Transparência	Compon: Transparência/ Governo Aberto	Dimensão: Transparência e Accountability
Accountability	Accountability	Accountability	Vertical / Horizontal	Impessoalidade	Accountability		
Equidade	Fairness	Equidade, Efetividade	Diversos	Moralidade	Equidade	Compon: Accountability	Dimensão: Econômica-Social
Materialidade	Compliance	Legalidade, Ética, Integridade	Intra-organizacional	Legalidade	Legitimidade e Responsabilidade	Compon: Controle Interno e Auditoria	Dimensão: Materialidade
Estruturas de Controle				Eficiência dos Controles	Probidade e Eficiência dos Controles		
Práticas de Controle							

Fonte: elaboração própria.

Nesta pesquisa exploratória, optou-se por não atribuir pesos distintos entre dimensões e/ou variáveis, dada a interdependência dos princípios de governança com os componentes de risco e controles internos utilizados, pois elevar o peso de uma dimensão ou variável implicaria em considerar outra menos importante.

Para seleção das variáveis, foram pesquisados inicialmente os dois estudos feitos em 2015 por Oliveira e Pisa e por Ramos e Vieira, seguidos dos diagnósticos da CGU e MPSC sobre as prefeituras catarinenses de 2014 e 2015. Foram distribuídas 43 variáveis em seis dimensões (Tabela 1). São 23 variáveis qualitativas e 20 quantitativas, oriundas de fontes secundárias (Tabela 2). Das 43, 23 são dos diagnósticos da CGU e MPSC, incluindo as 21 das dimensões estruturas e práticas de controle, mais duas da dimensão transparência. As outras 19 provêm de dados disponibilizados pelo MPSC, Federação Catarinense de Municípios (FECAM), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério Público Federal (MPF, 2015; 2016) e Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).⁹

TABELA 1 – QUANTIDADE DE VARIÁVEIS POR DIMENSÃO

DIMENSÕES - TOTAL	43
Materialidade	5
Estruturas de Controle	11
Práticas de Controle	10
Transparência	8
Accountability	5
Equidade	4

Fonte: elaboração própria.

TABELA 2 – VARIÁVEIS CONFORME TIPO E FONTE DE DADOS

FONTE DE DADOS	TIPO DE VARIÁVEIS		
	QUALITATIVAS	QUANTITATIVAS	TOTAL
FECAM	-	1	1
IBGE	6	6	12
CGU / MPSC	16	10	26
MPF	-	1	1
TCE/SC	1	2	3
Total	23	20	43

Fonte: elaboração própria.

A relação entre cada variável e o risco partiu da análise bibliográfica e normativa e seguiu

critérios construídos a partir dos dados exploratórios utilizados, referentes às cidades de SC. O Quadro 2 contém a relação entre as variáveis e o risco, que pode ser direta ou inversa, conforme seu aumento contribua para a fragilidade ou para o fortalecimento da governança pública.

QUADRO 2 – RELAÇÃO ENTRE A VARIÁVEL E SEU RISCO RELATIVO PARA A FRAGILIDADE DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Resposta SIM = Aumento (↑) Risco
Aumento (↑) da Variável = Aumento (↑) Risco
Aumento (↑) da Variável = Redução (↓) Risco
Resposta SIM = Redução (↓) Risco
Aprovação = Redução (↓) Risco

Fonte: elaboração própria.

⁹ Por delimitação de espaço, não são discutidas neste artigo cada uma das variáveis adotadas; para tanto, recomenda-se a leitura dos três artigos referidos e da pesquisa do MPSC disponível em <<https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-lanca-programa-para-fortalecer-o-controle-interno-dos-municipios>> e <<https://www.mpsc.mp.br/noticias/programa-unindo-forcas-inicia-ciclo-de-palestras-pelo-estado>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

Para definição da escala de risco das 23 variáveis qualitativas, foram classificados os dados das 16 advindas do diagnóstico realizado em Santa Catarina: duas delas são binomiais e na maioria das outras 14 os dados estão distribuídos em cinco categorias ordinais de resposta, inicialmente classificadas em faixas de risco muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto. Essa distribuição seguiu, na maioria dos casos, a divisão de opções de resposta já existente nos questionários dos diagnósticos. As outras sete variáveis qualitativas são binomiais, por isso os dados (sim/não; aprova/reprova) estão nas faixas extremas da escala.

Nas 20 variáveis quantitativas, não há homogeneidade na distribuição original de praticamente nenhuma delas (HAIR JR. et al, 2009), motivo pelo qual a escala de risco em quase todas não pôde ser construída de forma quantitativa e linear. Considerando a falta de referenciais históricos e dados comparativos para a maioria, optou-se por utilizar como parâmetro a própria amplitude dos dados disponíveis, bem como por não adotar a função de veto (VAN BELLEN, 2006), que poderia reduzir essa amplitude. Isso porque a relação entre os números e o risco demandaria uma distribuição não linear, dada a especificidade de cada variável. Assim, 15 foram convertidas em variáveis qualitativas ordinais, com faixas intervalares a partir de seus limites extremos, enquanto nas outras cinco foram mantidos os dados quantitativos.

Com base na metodologia adotada e a partir da aplicação do modelo aos dados dos municípios de SC, as faixas ordinais das variáveis foram convertidas em índices, cujas médias simples compuseram o índice de cada dimensão. O índice de risco considerado ideal (muito baixo) corresponde ao valor 0, enquanto até 0,25 o nível é aceitável (baixo). A faixa de alerta (risco médio) vai até 0,50 e, acima disso, o risco é considerado alto (até 0,75) ou muito alto (até 1), conforme Quadro 3:

QUADRO 3 – ESCALA DE RISCO PARA A GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL

0	ATÉ 0,25	ATÉ 0,50	ATÉ 0,75	ATÉ 1
RISCO	RISCO	RISCO	RISCO	RISCO
MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO

Fonte: elaboração própria.

Merecem registro alguns possíveis vieses no modelo aqui proposto. Primeiramente, todos os registros foram mantidos, inclusive *outliers*¹⁰, para que nesta avaliação exploratória pudessem ser incluídos os dados disponíveis das 295 cidades de SC.¹¹ Optou-se por incluir somente variáveis com dados disponíveis para mais de 97% das cidades. Em segundo lugar, para aplicação do modelo, foram utilizados dados mais recentes de cada indicador (2014, 2015 ou a média 2014-2015), com exceção da nota de transparência do MPF, cujas avaliações foram em 2015 e 2016. O viés temporal de curto prazo é minimizado, pois a estruturação de sistemas de governança é uma tarefa contínua e de longo prazo.

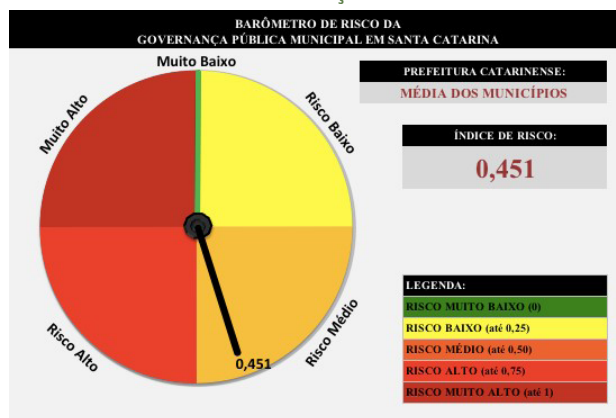
5. Análise dos Resultados

Este trabalho teve como objetivo identificar quais dimensões, variáveis e critérios podem compor um modelo teórico-empírico de avaliação da governança aplicável ao poder executivo municipal. Avançando para além desse objetivo imediato, o modelo construído foi aplicado às prefeituras catarinenses e apresentado, para fins didáticos, como um barômetro de risco da governança do poder executivo local. Apesar de não ser possível, neste artigo, uma análise mais aprofundada do conjunto de achados, os resultados por dimensão, segundo os critérios adotados, possuem uma distribuição próxima à curva normal em torno da média (HAIR JR. et al, 2009) e permitem concluir que, dentro desses parâmetros, o grau de risco da governança nas prefeituras catarinenses (Quadro 4), pode ser avaliado como médio, alcançando 0,451 na escala de 0 a 1 proposta.

10 Outliers são os valores extremamente fora da curva normal de distribuição da frequência esperada para uma variável com grande quantidade de observações (HAIR, 2009), como aqui, com 295 cidades.

11 Por exemplo, enquanto 78% dos municípios possuem no máximo 20.000 habitantes, a amplitude de população no Estado parte de 1.365, na menor cidade, a 562.151 pessoas, e só uma tem essa população. Depois dela, a maior cidade tem 100.000 a menos e o mesmo ocorre com os próximos dois maiores municípios, cada um com 100.000 pessoas a menos do que o anterior.

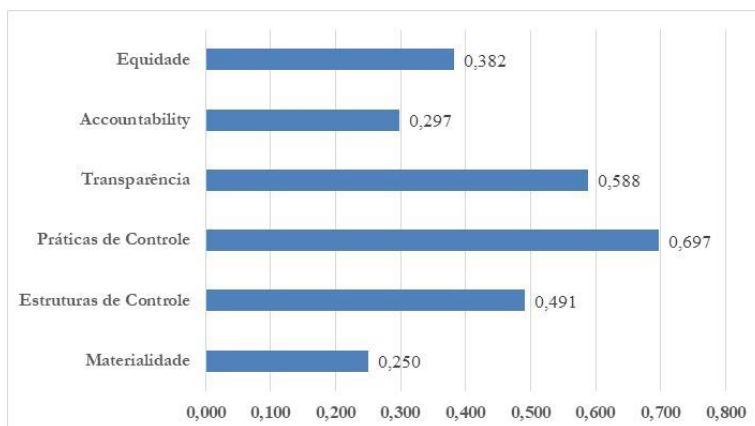
QUADRO 4 – BARÔMETRO DE RISCO DA GOVERNANÇA MUNICIPAL – MÉDIA DAS PREFEITURAS DE SC



Fonte: elaboração própria.

Em uma análise descritiva, observa-se que o maior risco ocorre na dimensão práticas de controle (0,697), seguida da transparência (0,588) e das estruturas de controle (0,491), sendo essas as dimensões mais vulneráveis nos mecanismos de governança das prefeituras de SC (Gráfico 1).

GRÁFICO 1 – MÉDIAS DO ÍNDICE DE RISCO POR DIMENSÃO DA GOVERNANÇA NAS PREFEITURAS DE SC



Fonte: elaboração própria.

Foi aplicado o teste *r de Spearman* (*software R*) entre as dimensões, em função da heterogeneidade dos dados, identificando-se uma correlação direta significativa entre três dimensões de risco à governança. A tabela indica uma correlação moderada ($r = 0,2416$) entre materialidade e transparência, mas destaca-se a forte correlação ($r = 0,6873$) entre materialidade e equidade, podendo indicar que, quanto maior o orçamento administrado, a população e o total de servidores, maior tendem a ser os riscos de governança sobre a equidade social. Já a correlação moderada ($r = 0,3798$) entre os riscos de materialidade e os riscos à *accountability* pode significar que, quanto maior o tamanho da cidade, menor tende a ser o nível de prestação de contas dos agentes.

A correlação moderada ($r = 0,4169$) entre as dimensões *accountability* e equidade pode apontar que, quanto mais efetiva a prestação de contas dos agentes, melhor tende a ser a equidade. Ou seja, cidades cujos agentes são mais cobrados e prestam mais contas tenderiam a ter mais justiça social e melhor desenvolvimento humano, independentemente do porte ou dos recursos disponíveis. A Tabela 3 apresenta os índices médios de risco por dimensão da governança pública, comparando-se os diferentes portes das cidades catarinenses.

TABELA 3 – MÉDIAS DO ÍNDICE DE RISCO POR DIMENSÃO DA GOVERNANÇA, CONFORME PORTE DAS CIDADES

MÉDIAS POR PORTE	MATERIALIDADE	ESTRUTURAS DE CONTROLE	PRÁTICAS DE CONTROLE	TRANSPARÊNCIA	ACCOUNTABILITY	EQUIDADE	TOTAL
Até 5.000 hab.	0,078	0,510	0,701	0,620	0,240	0,242	0,399
5.001 até 10.000 hab.	0,175	0,491	0,707	0,599	0,265	0,328	0,428
10.001 até 20.000 hab.	0,293	0,513	0,734	0,591	0,298	0,415	0,474
20.001 até 50.000 hab.	0,469	0,491	0,660	0,574	0,373	0,552	0,520
50.001 até 100.000 hab.	0,605	0,391	0,659	0,453	0,420	0,724	0,542
100.001 até 500.000 hab.	0,743	0,348	0,602	0,443	0,554	0,729	0,570
Mais de 500.000 hab.	0,956	0,273	0,400	0,451	0,500	0,750	0,555

Fonte: elaboração própria.

Observa-se que, por estar incluída na materialidade, os riscos médios desta dimensão são maiores quanto maiores são as cidades. Essa relação direta também se apresenta nas dimensões equidade e *accountability*, ou seja, as cidades maiores tendem a ter essas dimensões mais expostas a riscos. Por outro lado, nas dimensões transparência, estrutura e práticas de controle, as cidades menores estão com índices mais elevados de risco. Isso possivelmente se deve à reduzida quantidade de recursos humanos e financeiros disponíveis, ainda que – e apesar disso – os dados indiquem que parecem ter menos riscos de equidade e *accountability* com sua reduzida população.

É preciso destacar, contudo, que essas constatações são conjecturas que ainda carecem de confirmação empírica. Não foi objeto deste estudo avaliar relações causais entre variáveis ou dimensões, e sim de associação e correlação, mas esta última não foi suficientemente explorada devido à delimitação dos objetivos deste estudo exploratório. Também não foi possível testar a validade interna do modelo em uma análise fatorial, devido à manutenção dos *outliers*.

6. Conclusões

Para composição de um modelo teórico-empírico de avaliação da governança aplicável ao poder executivo municipal, foram selecionadas 43 variáveis distribuídas em seis dimensões, a partir de modelos de indicadores de governança existentes e com base na estrutura multifuncional da CGU, sendo 23 variáveis qualitativas e 20 quantitativas, oriundas de fontes secundárias. Foi estabelecida uma relação direta ou inversa entre cada variável e o risco que representam à governança, com base na análise bibliográfica e normativa e segundo

critérios baseados na amplitude dos dados exploratórios utilizados, referentes às cidades de SC.

O modelo apresentado deve ser avaliado numa perspectiva temporal, já que novas coletas estão sendo realizadas pelos órgãos de controle em Santa Catarina. A aplicabilidade deste modelo para outros Estados depende, por sua vez, da aplicação de um diagnóstico sobre as estruturas e práticas de controle interno, gestão de riscos e governança pública, a exemplo dos realizados em Santa Catarina. O barômetro proposto tem aplicabilidade empírica, servindo como referencial para municípios que pretendam implementar ou aprimorar seus mecanismos de governança e reduzir os riscos da gestão por meio de suas controladorias internas. Isso porque a escala foi didaticamente dividida em faixas (Quadro 5), assim, uma prefeitura pode utilizar o modelo para autoavaliação, mensurando o nível de maturidade dos instrumentos existentes e elaborando um plano de ação que a permita evoluir em cada dimensão.

Levando em conta que a maioria das variáveis e critérios tende a ser sensível a uma gestão mais íntegra e responsável, uma controladoria municipal integrada pode ser o elemento catalisador deste processo de reforço da governança, atuando preventivamente no fortalecimento do *compliance*, das estruturas e práticas de controle interno e gestão de riscos, estimulando de forma integrada a transparência, a *accountability* e a participação, visando a uma maior equidade social. Fox (2019, p. 1333), propõe que “estratégias sanduíche” com “coalizões mutualmente empoderadoras de atores pró-controle tanto no Estado quanto na sociedade podem desencadear círculos virtuosos de empoderamento mútuo necessários para romper as ‘armadilhas de baixo controle’.”

Por fim, futuros estudos podem explorar os resultados da aplicação do modelo aqui proposto, aprofundá-lo, alterá-lo ou até invalidá-lo, com base em novos dados e perspectivas. Por exemplo, as correlações entre riscos médios e tamanho das cidades precisa ser mais bem esclarecido: por que ocorrem? Como e por que os demais fatores estão correlacionados? O que explica

teoricamente essas correlações? Elas são realmente significativas, ou podem ser meramente espúrias?

O aprofundamento deste e de outros achados da pesquisa pode torná-la uma contribuição bastante rica para a discussão sobre a avaliação da governança local, buscando reduzir o “distanciamento entre Estado e sociedade” por meio da construção e avaliação de “coalizões pró-controle” (FOX, 2019, p. 1333), que necessitam ser analisadas em longos horizontes temporais.

QUADRO 5 – ESCALA ENTRE 0 E 1 E VALORES OU CRITÉRIOS DE CADA FAIXA DE RISCO

DIMEN- SÕES	VARIÁVEIS SELECIONADAS	FONTE DE DADOS	VARIÁVEL X RISCO*	FAIXAS DE AVALIAÇÃO DOS RISCOS PARA A GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL				
				0,00	ATÉ 0,25	ATÉ 0,50	ATÉ 0,75	ATÉ 1,00
				MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO
Materia- lidade	QtPopulEstim	IBGE	↑ X = ↑ R	Até 3.200 habitantes	3.201 hab. a 10.000 hab.	10.001 a 31.500 hab.	31.501 a 100.000 hab.	Mais de 100.000 hab.
	QtOrcamentoPref	TCE/SC	↑ X = ↑ R	Até R\$ 12,5 milhões	R\$ 12,6mi a R\$ 30mi	R\$ 31mi a R\$ 79mi	R\$80 mi a R\$ 215mi	Mais de R\$ 215 milhões
	QtPessoalAdmDireta	IBGE	↑ X = ↑ R	Até 250 servidores	251 a 500 servidores	501 a 1.000 servidores	1.001 a 2.000 servidores	Mais de 2.000 servidores
	SNExisteAdmInd?	IBGE	SIM = ↑ R	Não	-	-	-	Sim
	QtPessoalAdmIndir	IBGE	↑ X = ↑ R	Nenhum servidor	Até 10 servidores	11 a 30 servidores	31 a 100 servidores	Mais de 100 servidores
	CatAreaCorrPadSindic?	Cgu/MP	Categorias	Sim, faz parte da UCI	Sim, há setor fora da UCI	Sim, há cargo em outro setor	-	Não
Estrutu- ras de Controle	CatAreaLeiAnticorrupt?	Cgu/MP	Categorias	Sim, faz parte da UCI	Sim, há setor fora da UCI	Sim, há cargo em outro setor	-	Não
	SNCIRegulamentado?	Cgu/MP	SIM = ↓ R	Sim	-	-	-	Não
	CatPosicaoHierarquica	Cgu/MP	Categorias	Vinculação ao Prefeito	Vinculação à Contab.	Vinculação ao Gab.	Vinculação à Adm.	Vinculação à S. Finanças
	SNCarreiraCargoUCIP?	Cgu/MP	SIM = ↓ R	Sim	-	-	-	Não
	QTServidoresUCI	Cgu/MP	↓ X = ↑ R	6 a 13 servidores	4 ou 5 servidores	3 servidores	2 servidores	0 ou 1 servidor
	QtTitularesPeríodo	Cgu/MP	↑ X = ↑ R	1 titular	2 titulares	3 titulares	4 titulares	5 titulares (ou nenhum)
	CatNaturezaVincTitular	Cgu/MP	Categorias	Concursado para UCI	Efetivo noutro cargo	-	Comissionado titular CI	Não servidor (terceiros)
	CatNivelEscolarTitulCI	Cgu/MP	Categorias	Mestrado	Especialização/Pós-Grad.	Superior completo	Superior incompleto	Ensino médio
	CatAreaGradTitulCI	Cgu/MP	Categorias	Contabilidade; Direito	Adm.; Gestão Pública	Engenh; Econom; Sist Inform.	Outros	Nenhuma
	CatAreaPosGradTitulCI	Cgu/MP	Categorias	Direito; CI e Auditoria	Adm; Contabilidade	Economia; Rel Internacionais	Outras	Nenhuma

DIMEN- SÕES	VARIÁVEIS SELECIONADAS	FONTE DE DADOS	VARIÁVEL X RISCO*	FAIXAS DE AVALIAÇÃO DOS RISCOS PARA A GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL				
				0,00	ATÉ 0,25	ATÉ 0,50	ATÉ 0,75	ATÉ 1,00
				MUITO BAIXO	BAIXO	MÉDIO	ALTO	MUITO ALTO
Account- ability	SNParecerTCECtas	TCE/SC	Aprov = ↓ R	-	-	-	-	Rejeição de Contas
	QtCamNaoJulg	TCE/SC	↑ X = ↑ R	Até 2	Até 4	Até 6	Até 6	7 ou + contas pendentes
	QtApurPrelimMPSC	MPSC	↑ X = ↑ R	Até 2	Até 4	Até 8	Até 8	9 ou + procedimentos
	QtInqueritoCivilMPSC	MPSC	↑ X = ↑ R	-	-	1	1	2 ou + procedimentos
	QtInvestigCrimMPSC	MPSC	↑ X = ↑ R	-	-	1	1	2 ou + procedimentos
Equidade	IndiceIDMS	FECAM	↑ X = ↓ R	0,750 a 0,874	0,625 a 0,749	0,500 a 0,624	Até 0,499	
	QtBenefBolsFam	IBGE	↑ X = ↑ R	4 a 10	11 a 31	32 a 100	101 ou + beneficiários	
	QtMortalidFetInfant	IBGE	↑ X = ↑ R	Até 2	De 3 a 4	De 5 a 8	9 ou + mortes	
	QtMortalidMaterna	IBGE	↑ X = ↑ R	Até 2	De 3 a 4	De 5 a 8	9 ou + mortes	

Fonte: elaboração própria.

***Legenda:**

Resposta SIM = Aumento (↑) Risco.
Aumento (↑) da Variável = Aumento (↑) Risco.
Aumento (↑) da Variável = Redução (↓) Risco.
Resposta SIM = Redução (↓) Risco.
Aprovação = Redução (↓) Risco.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKUTSU, L.; GUIMARÃES, T. A. Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, 49 (4), 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612116774>.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *International Organization for Standardization (ISO) 31000: Gestão de riscos - princípios e diretrizes*. 2009. Disponível em: <http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=57311>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BANCO MUNDIAL. *Governance and development*. Washington, D.C: The International Bank for Reconstruction and Development, 1992.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. *The modern corporation and private property*. New York: Harcourt, Brace & World. 1932.

BEVIR, M. *Key concepts in governance*. London: Sage. 2009.

_____. *Governance: a very short introduction*. Oxford: Oxford. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/actrade/9780199606412.001.0001>.

BOVAIRD, T. Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67 (5), 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>.

BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação eletrônica e suas relações com governo eletrônico, efetividade governamental e *accountability*. *Organizações e Sociedade*, 23 (78), 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1984-92307878>.

BRAGA, M. V. A. Como incentivar os municípios a prevenir a corrupção. *Jota*. 2016. Disponível em: <https://jota.info/especiais/como-incentivar-os-municipios-prevenir-corrupcao-07122016>. Acesso em: 24 fev. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 1988; 5 out. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitu%C3%A7ao.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 2000; 4 mai. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. 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 CF; altera a Lei nº 8.112, de 11/12/1990; revoga a Lei nº 11.111, de 05/05/2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 08/01/1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 2011; 18 nov. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. *Diário Oficial da União*, 2017; 26 jun. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

CAVALHEIRO, J. B.; FLORES, P. C. *A organização do sistema de controle interno municipal*. 4ª edição. Porto Alegre: CRC/RS, 2007.

CHIARELLI, L.; CHEROBIM, A. P. M. S. Características de sistema de controle interno municipal para atuação reguladora e orientadora da gestão pública. *Revista Interdisciplinar Científica Aplicada*, 3 (1), 2009. Disponível em: <http://rica.unibes.com.br/index.php/rica/article/viewFile/285/265>. Acesso em: 16 jan. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Matriz de vulnerabilidade do Programa de Fiscalização em Entes Federativos*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/1-ciclo/1o-ciclo/entenda-os-indicadores>. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Instrução Normativa nº 03, de 09 de junho de 2017. *Diário Oficial da União*, 2017; 09 jun. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-3_2017-alterada.pdf. Acesso em: 10 set. 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU) E MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (MP). Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016. *Diário Oficial da União*, 2016; 10 mai. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf. Acesso em: 10 set. 2018.

CRESWELL, J. W. *Projetos de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos*. 2ª. edição. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DE BONA, R. S. Sociedade e Estado: Quem Controla Quem? Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações Sociedade-Estado. *Revista da CGU*, 8(13), 2016. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/17. Acesso em: 20 dez. 2019.

DIXIT, A. Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review. *The Journal of Human Resources*, 37 (4), 2002. DOI: <https://doi.org/10.2307/3069614>.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS (FECAM). *Índice de desenvolvimento sustentável dos municípios catarinenses*. 2016. Disponível em: <http://indicadores.fecam.org.br/indice/estadual/ano/2017>. Acesso em: 4 fev. 2017.

FOX, Jonathan A. Controle Social: O Que as Evidências Realmente Mostram? *Revista da CGU*, 11 (20), 2019. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/82/pdf_73. Acesso em: 20 dez. 2019.

HAIR Jr., J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. *Análise multivariada de dados*. 6ª. edição. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HELLIWELL, J. F.; HUANG, H.; GROVER, S.; WANG, S. Good governance and national well-being: what are the linkages? *OECD Working Papers on Public Governance*, 25. OECD Publishing, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxv9f651hvj-en>. Acesso em: 24 fev. 2017.

KNIGHT, F. H. *Risk, uncertainty, and profit*. Boston and New York: Houghton Mifflin Company, The Riverside Press Cambridge, 1921.

LANGSETH, P.; BUSCAGLIA, E. *Empowering the victims of corruption through social control mechanisms*. Vienna: United Nations-ODCCP, 2001. Disponível em: https://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/CICP-17_oct2.pdf. Acesso em: 16 jan. 2019.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; OLIVIERI, C.; TEIXEIRA, M. A. C. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 17 (60), 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/4297483/Do_controle_interno_ao_controle_social_a_m%C3%BAltipla_atua%C3%A7%C3%A3o_da_CGU_na_democracia_brasileira. Acesso em: 16 jan. 2019.

MARX, C. A. Combate à corrupção e aprimoramento da gestão: a dualidade do controle interno no Brasil. *Revista da CGU*, 8 (12), 2016. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/15. Acesso em: 16 jan. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA (MPSC). MPSC lança programa para fortalecer o controle interno dos municípios. *Portal de Notícias MPSC*, 20 ago. 2015. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-lanca-programa-para-fortalecer-o-controle-interno-dos-municípios>. Acesso em: 27 jan. 2017.

_____. Programa Unindo Forças inicia ciclo de palestras pelo Estado. *Portal de Notícias MPSC*, 12 jul. 2016. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/programa-unindo-forcas-inicia-ciclo-de-palestras-pelo-estado->. Acesso em: 28 jan. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Ranking Nacional da Transparência*. 2015, 2016. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.br/ranking>. Acesso em: 4 fev. 2017.

- OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 49 (5), 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612136179>.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO (OCDE). *Policy framework for investment user's toolkit - Chapter 10 - Public Governance*. Paris: OCDE, 2011. Disponível em: www.oecd.org/investment/pfitoolkit. Acesso em: 24 jul. 2018.
- OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy and development. *World Development*, 24 (6), 1996. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/journal/0305750X/24/6>. Acesso em: 24 jul. 2018.
- PERES, U. D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 9 (24), 2007. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/6503/custos-de-transacao-e-estrutura-de-governanca-no-setor-publico>. Acesso em: 16 jan. 2019.
- PESTOFF, V. Co-production, new public governance and third sector social services in Europe. *Ciências Sociais Unisinos*, 47 (1), 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.4013/csu.2011.47.1.02>.
- RAMOS, S. S.; VIEIRA, K. M. Matriz LIMPE: proposta de ferramenta gerencial para mensuração da governança pública municipal. *Tecnologias de Administração e Contabilidade (TAC)*, 5 (1), 2015. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/36599/matriz-limpe--proposta-de-ferramenta-gerencial-para-mensuracao-da-governanca-publica-municipal/i/pt-br>. Acesso em: 16 jan. 2019.
- ROSSETI, J. P.; ANDRADE, A. *Governança Corporativa – fundamentos, desenvolvimento e tendências*. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.
- TOMBI, W. C.; SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Responsabilidade social, voluntariado e comunidade: estratégias convergentes para um ambiente de co-produção do bem público. *Organizações & Sociedade*, 13 (37), 2006. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302006000200007>.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. 2ª versão. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca>. Acesso em: 24 fev. 2017.
- VAN BELLEN, H. M. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. 2ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- VINNARI, E.; SKÆRBÆK, P. The uncertainties of risk management: A field study on risk management internal audit practices in a Finnish municipality. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 27 (3), 2014. DOI: <https://doi.org/10.1108/AAAJ-09-2012-1106>.

Rodrigo De Bona da Silva

 <https://orcid.org/0000-0002-1010-3615>

Doutorando em Economia e Governo pela Universidade Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) e Instituto Universitário de Investigação Ortega y Gasset (IUIOG) de Madrid, Espanha. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). É Auditor Federal de Finanças e Controle.

José Alonso Borba

 <https://orcid.org/0000-0003-1305-7324>

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP), Pós-Doutor pela Hautes Études Commerciales (HEC) de Montréal, Canadá, e pela Rutgers University (USA), Professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) na graduação e pós-graduação dos cursos de Ciências Contábeis e Administração.

Rodrigo Gabriel de Miranda

 <https://orcid.org/0000-0002-1543-6101>

Doutor e pós-doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre, Doutor e Pós-doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Professor da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC).

Transparência no Campo da Administração Pública: Um Estudo na Produção Científica dos Programas de Pós-Graduação Brasileiros¹

Transparency in the Public Administration Field: an analysis of the scientific production of Brazilian graduate programs

Transparencia en el ámbito de la Administración Pública: un estudio en la producción científica de programas de posgrado brasileños

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.162>

Cristiane Cunha Pitta Lima² e Pamela de Medeiros Brandão³

Resumo: As demandas por transparência pública têm sido ampliadas, em decorrência do reconhecimento de sua importância como instrumento de fortalecimento do controle social, *Accountability* e governança. Buscando compreender como a temática vem sendo estudada nos cursos de pós-graduação brasileiros do campo da administração pública, o presente estudo mapeou a produção científica no período de 2008 a 2018, quanto ao contexto em que os estudos foram realizados e quanto aos temas abordados junto com a temática da transparência. Constatou-se que os estudos foram realizados após a vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI) e estão vinculados majoritariamente a programas de mestrado, em especial na modalidade profissional. As instituições localizadas na Região Sudeste foram responsáveis por cerca de 50% da produção do período, com destaque para as instituições do Rio de Janeiro. A transparência foi estudada sempre ligada a outras temáticas, principalmente relacionada à LAI, Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), Governança, *Accountability* e Participação.

Palavras-Chave: Transparência; Tecnologia da Informação e Comunicação; *Accountability*; Lei de Acesso à Informação; Governança

Resumen: Las demandas por transparencia pública se han ampliado, como consecuencia del reconocimiento de su importancia como instrumento de fortalecimiento del control social, de la *Accountability* y de la gobernanza. Buscando comprender cómo se está estudiando la temática en los cursos de posgrados brasileños del campo de la administración pública, la presente investigación mapeó la producción científica del período desde 2008 hasta 2018 considerando tanto el contexto en el cual los estudios se realizaron como los temas abordados en combinación con la temática de la transparencia. Se constató que los estudios se realizaron después de la vigencia de la *Lei de Acesso à Informação* (LAI) y están vinculados en su mayoría a programas de maestría, sobre todo en la modalidad profesional. Las instituciones ubicadas en la Región Sudeste fueron responsables de cerca del 50% de la producción del período, con destaque para las instituciones de Río de Janeiro. La transparencia fue estudiada siempre asociada a otras temáticas, principalmente la LAI, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), la Gobernanza, la *Accountability* y la Participación.

Palabras clave: Transparencia; Tecnologías de la Información y la Comunicación; *Accountability*; Lei de Acesso à Informação; Gobernanza

Abstract: The demands for public transparency have been expanded, due to the recognition of its importance as an instrument for strengthening social *Accountability* and governance. Trying to understand how the subject has

¹ Artigo recebido em 12/03/2019 e aprovado em 27/01/2020. Esse trabalho faz parte da pesquisa em desenvolvimento sobre o tema da transparência, no âmbito do programa de pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte

³ Universidade Federal do Rio Grande do Norte

been studied in the Brazilian graduate courses in the field of public administration, the present study mapped the scientific production in the period from 2008 to 2018, regarding the context in which the studies were carried out and the topics addressed together with the theme of transparency. It was verified that the studies were performed after the Freedom of Information law went into effect and are linked mainly to Master's programs, especially in the professional modality. The institutions located in the Southeast Region were responsible for about 50% of the production of the period, with emphasis on the institutions of Rio de Janeiro. Transparency was always studied with other topics, mainly with LAI, Information and Communication Technology (ICT), Governance, *Accountability* and Participation.

Key-words: Transparency, Information and communication technology; *Accountability*; Law on Access to Information; Governance

No Brasil, o tema da transparência da gestão pública vem ganhando relevância no debate nacional como instrumento capaz de promover a melhoria da gestão, a ampliação do controle social e o combate à corrupção, sendo possível reconhecer avanços na transparência pública após a promulgação da Lei nº 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), como também na utilização de dados públicos pela sociedade civil organizada.

Dentre esses avanços, é possível destacar o resultado da “Escala Brasil Transparente – Avaliação 360^o”, que é o indicador adotado pela Controladoria-Geral da União (CGU) para avaliar a transparência ativa e passiva dos estados, Distrito Federal e municípios brasileiros com população acima de 50.000 habitantes. A avaliação realizada em 2018 abrangeu 691 entes da federação, tendo atribuído nota média de 8,26 para os estados e de 8,27 para as capitais brasileiras, numa escala de 0 a 10, o que indica bons níveis de transparência nesses grupos.

Em que pese tais avanços, “concretizar a transparência mantém-se um desafio em aberto, notadamente na esfera dos governos locais” (CARNEIRO, 2014, p. 67), requerendo desenvolvimento de estudos e a implementação de ações de apoio e *enforcement* para a efetiva aplicação da norma.

No entanto, a produção acadêmica da área de Administração Pública sobre transparência ainda é virtualmente inexistente, conforme constatou Arruda (2016). Suas conclusões corroboraram o resultado do estudo desenvolvido por Fadul, Silva e Cerqueira (2011), que analisou o campo da administração a partir da produção científica publicada nos Anais dos Encontros da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - EnANPADs⁴ nos anos

de 2004, 2006 e 2008. Esse estudo identificou que a maioria das publicações enfocou **Políticas públicas e sociais e Organizações públicas e as funções gerenciais**, e que o tema da **Transparência, controle, *Accountability* e responsabilidade fiscal** foi abordado por apenas 3,3% das publicações.

Essa questão apresenta-se como problemática, considerando que o campo da administração pública, por definição, tem como finalidade identificar e viabilizar soluções para os problemas do mundo real (VIEIRA, 2018); e a transparência pública tem sido considerada a forma mais segura de combater a corrupção e aumentar a confiança nas instituições públicas, segundo a Transparência Internacional⁵, além de promover a melhoria da gestão e a ampliação do controle social.

Portanto, enquanto uma área do conhecimento científico aplicado, a administração pública necessita desenvolver estudos que associem habilidades técnicas e políticas (VIEIRA, 2018) que promovam uma gestão pública mais transparente. Nesse sentido, considerando que o caminho para o desenvolvimento de novas soluções tem início na identificação do que já foi desenvolvido na área (PROCOPIUK, 2013), faz-se necessário saber o que o campo da administração tem produzido sobre transparência, especialmente a produção de dissertações e teses desenvolvidas no âmbito dos programas de pós-graduação brasileiros.

No Brasil, existem 235 cursos de pós-graduação em instituições nacionais na área de conhecimento Administração - conforme dados levantados em 2017 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), fundação do Ministério da Educação (MEC) – cuja produção científica é divulgada por meio

4 O EnANPAD é o principal evento científico da área de Administração do Brasil e o segundo do mundo, constituindo locus ideal para conhecer a produção de artigos científicos da área, pois publica os estudos apresentados nos Anais dos encontros.

5 Conforme seu estatuto, Transparência Internacional é uma organização da sociedade civil global, cuja missão é estimular mudanças em direção a um mundo livre de corrupção.

de arquivos digitais no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes desde 2006.

O campo de pesquisa desses programas abrange desde investigações em amplas perspectivas, como a ação dos aparatos estatais, até a aquisição de conhecimentos sobre atividades, estruturas e sistemas de administração (PROCOPIUK, 2013), abordando temáticas interdisciplinares, em resposta à realidade multifacetada que demanda conhecimentos em diversas áreas para a intervenção na sociedade.

Dada a amplitude do campo de atuação da Administração Pública, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad) elegeu onze temas de interesse para o período 2018-2020, que representam grandes eixos de estudo na área, contemplando o tema do Planejamento Governamental, Finanças Públicas e Controle no Setor Público, que abrange os mecanismos e instrumentos relacionados com as questões de transparência.

De tal modo que o tema transparência vem sendo pesquisado relacionado a outras temáticas, tais como *Accountability*, democracia e governança, revelando seu potencial interdisciplinar. Conhecer essas interações contribui para delimitar e direcionar os estudos para contemplar os interesses da administração pública, evitando a produção científica sem foco (PACHECO, 2003).

Nesse direcionamento, o presente artigo objetiva analisar a produção científica sobre transparência pública nos programas de pós-graduação brasileiros do campo da administração pública nos últimos dez anos. Para tanto, realizou-se os seguintes objetivos específicos: A) Mapear os trabalhos acadêmicos sobre transparência produzidos nos programas de pós-graduação de administração brasileiros (por região, ano de publicação, se dissertação de mestrado ou tese de doutorado); B) Identificar as temáticas mais prevalentes abordadas junto com o tema da transparência e as principais interações temáticas.

O artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, apresenta o referencial teórico sobre o tema. A terceira seção apresenta o método de pesquisa do presente estudo, destacando os parâmetros adotados na seleção da amostra e os crité-

rios. A quarta apresenta os resultados e a última seção apresenta as considerações finais.

Gestão Pública e Transparência

O campo da administração pública é uma área do conhecimento científico aplicado que objetiva identificar e desenvolver métodos para encontrar meios para interferir na sociedade, buscando compreender os fatos decorrentes da interação entre indivíduos, sociedade e Estado “para produção de resultados objetiváveis em perspectivas de longo prazo e com potencial de melhorar a qualidade de vida das pessoas” (PROCOPIUK, 2013, p. 13). Dessa forma, a “Gestão Pública é uma ciência social aplicada dedicada à resolução de problemas públicos a partir da análise de evidências, da pesquisa científica e da produção do conhecimento aplicado” (VIEIRA, 2018, p. 18).

Dada a interação entre conhecimento e prática, o campo da gestão pública é interdisciplinar e está em constante evolução, exigindo uma abordagem integrada que ofereça uma “compreensão mais coerente e integrada do nosso mundo do que conseguiríamos obter de outra forma” (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 16). Assim, diante da complexidade e dinamismo desse campo de estudo, a “perspectiva contemporânea do estado da arte na Administração Pública revela não só uma recorrência de temas, dilemas e paradoxos, mas também uma constante busca de relevância e de novos conhecimentos para a solução de problemas práticos” (MOTTA, 2013, p. 1).

Considerando que “teoria convida à ação” (DENHARDT; CATLAW, 2017, p. 17), amplia-se a importância dos estudos que considerem a realidade brasileira, tendo sido verificado por Fadul, Mac-Allister da Silva e Silva (FADUL; MAC-ALLISTER DA SILVA; SILVA, 2012) que no Brasil há prevalência de estudos voltados para a compreensão da formação da administração pública brasileira, em especial os eventos de crise ou modernização do Estado, como também há “tratamento de temas que estão na moda; que ocorrem naquele momento e que retratam apenas os episódios que estão em curso” (FADUL; MAC-ALLISTER DA SILVA; SILVA, 2012, p. 3). Assim, o campo de estudos abrange temáticas diversas, como políticas públicas, gestão de pessoas, transparência, *Accountability* e participação social.

Dentre esses temas destaca-se a transparência, cujo conceito não é consensual. Mas é possível afirmar que se refere à possibilidade de controlar as ações do Estado, que “representa mais do que um conjunto de instituições com autoridade para tomar decisões, e com poder coercitivo, pois se configura também como uma relação de dominação, que deve ser controlada pela sociedade” (PEREIRA, 2009, p. 10). Nas palavras de Marques (MARQUES, 2014, p. 6), o conceito de transparência

Se refere à condução aberta da administração da res publica, oferecendo aos cidadãos a capacidade de controlar o Estado e a atuação de seus agentes por meio do aprimoramento das estruturas de fiscalização, de denúncia e de punição daqueles que causarem prejuízos ao interesse coletivo.

Segundo Peci e Pieranti e Rodrigues (2008, p. 50), “o tema ‘transparência’ na administração pública, normalmente, contempla duas vertentes complementares: aquela concernente à disponibilidade de informações e aquela ligada ao controle social pela população”. Ambos os enfoques se vinculam às temáticas da *Accountability* e da governança.

Na perspectiva da *Accountability*, cujo conceito “encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347), a transparência é instrumento de redução da assimetria informacional entre a Administração Pública e os cidadãos, possibilitando o exercício do controle social.

Dentre os modelos de *Accountability* defendidos pelos estudiosos do tema, a transparência ganha especial relevância naqueles que defendem que relações informais de fiscalização e controle, como a atuação da imprensa e organizações sociais, caracterizam uma relação de *Accountability*, como Schedler (2004). Esse autor aponta duas etapas distintas e complementares: *answerability* (obrigação de informar e justificar) e *enforcement* (capacidade de impor sanções), que tem a transparência como condição de eficácia. Enfatiza ainda a relação entre *Accountability* e transparência, destacando que “se a informação era perfeita e o exercício do poder transparente, não haveria necessidade de exigir responsabilidade de ninguém. A demanda por responsabilidade, a

demanda por fatos e razões transparentes, surge devido à opacidade do poder” (SCHEDLER, 2004, p. 27).

A transparência promove a redução dessa opacidade e diminui o nível de discricionariedade dos gestores, contribuindo para a queda dos níveis de corrupção – tal correlação foi reconhecida pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Esse decreto estabelece que em virtude da “necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública [...]” (BRASIL, 2006, n.p).

Grau (2006), citando Stiglitz (1999), alerta que a ausência de transparência pode agravar as deficiências do governo, pois facilita o estabelecimento de compromissos escusos, intensifica a competência destrutiva e torna escassa a informação. A autora ressalta que “a percepção da transparência como um recurso da responsabilização (ou *Accountability*) da administração pública é, de fato, outra maneira de endossar sua conexão com a democracia” (GRAU, 2006, p. 27).

Ressalte-se que a correlação da transparência com *Accountability* e democracia está refletida na importância da transparência na construção de governança pública brasileira, que é definida como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017, p. 1).

Assim, na perspectiva da governança, a transparência constitui um dos seus princípios norteadores, viabilizando o direito fundamental de acesso à informação e instrumento necessário para a *Accountability*, inclusive por meio do controle social. O Guia da Política da Governança Pública (BRASIL, 2018, p. 13) aponta que “a boa governança requer meios para responsabilizar os dirigentes pelo desempenho de todas essas atividades e assegurar que o setor público seja suficientemente transparente para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito e por quê”.

No processo de tornar a administração pública brasileira mais transparente, destacam-se três marcos legais que promoveram a regulação do acesso à informação e seu detalhamento operacional: a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº

101/2000), a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2001).

Carneiro aponta que as medidas de transparência contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei da Transparência visavam garantir a gestão fiscal responsável com enfoque nos dados orçamentários e financeiros, e que a LAI ampliou a transparência pública ao adotar o princípio de que o acesso à informação é a regra e o sigilo constitui uma exceção. Assim, esse autor considera que o conjunto das três normas “aponta na direção de um governo aberto, suscetível à participação e ao controle societal, colocando na agenda pública do país algo que os governantes, de forma voluntária ou espontânea, não necessariamente se dispõem a fazer” (CARNEIRO, 2014, p. 51).

Porém, é importante ressaltar que avaliações acerca da transparência pública brasileira apontam para a inconsistência da sua implementação. Cinco anos após o início da vigência da LAI, Michener, Contreras e Niskier concluíram que “o cumprimento como a implementação são falhos e geralmente fracos” (2018, p. 625) quanto bem a lei brasileira de acesso à informação (LAI, o que foi corroborado pelos achados de Coelho *et al.* que “apontam para transparência incompleta, tanto na esfera municipal quanto na estadual, e voltada principalmente para o atendimento das exigências legais” (2018, p. 235)

Arretche (2006, p. 126) aponta que há grandes expectativas de que o formato descentralizado e participativo “crie condições favoráveis e *Accountability* dos governos, bem como mecanismos de controle e fiscalização de sua ação”. No Brasil, além da melhoria da capacidade estatal de responder adequadamente às demandas sociais, a construção de parcerias entre o Estado e a sociedade civil tem potencial de impactar a sociedade civil organizada, que segundo Avritzer (2006) reproduz desigualdades e heterogeneidades próprias da sociedade brasileira, cabendo ao Estado promover parcerias com essa mesma sociedade civil para torná-la mais presente em toda a sociedade brasileira, promovendo assim o exercício da cidadania.

Segundo Matos (2009, p. 1), cidadania deve ser entendida como um processo, pois “é o âmbito dinâmico de construção das lutas sociais por direitos, onde são os seres humanos os atores e atrizes que agem politicamente para efetivar suas demandas na forma de consolidação do direito”. Ressalte-se que Campos (1990) argumentou que a cidadania organizada é fator

determinante para o exercício da *Accountability*, uma vez que a existência de cidadãos comprometidos e vigilantes tem consequência direta no comportamento dos servidores públicos, e concluiu que “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *Accountability*” (CAMPOS, 1990, p. 4). Sobre essa conexão, Rocha (2011) apontou que há relação de interdependência, visto que a *Accountability* é fundamental para o avanço da democracia, enquanto que a participação dos cidadãos é condição necessária para que a *Accountability* se realize.

A criação de canais facilitadores da expressão de demandas sociais constitui instrumento de aprimoramento da democracia representativa, pois reconhece politicamente as diferenças e oportuniza a vocalização de demandas de grupos historicamente subalternizados (MATOS, 2009). Além disso, Costin (2010, p. 9) ressalta que, em virtude da complexidade da representação, “surtem desafios sobre como tornar presente o que não está efetivamente presente”, e indica a necessidade da existência de “mecanismos em que a atuação do representante seja publicizada e, de certa forma, passível de controle”.

Nessa perspectiva, a transparência pode ser instrumento para o desenvolvimento de conexões entre o Estado e a sociedade civil, apontado por Evans (1993) como elemento necessário para a reconstrução do Estado e para a ampliação de sua capacidade para atender aos anseios da sociedade, pois permite a avaliação, monitoramento e modelagem dos resultados das ações estatais. Evans (1993, p. 26) aponta que a existência de rede concreta de laços externos “amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas”. Assim, cabe “à Administração Pública um novo papel colaborativo, de incentivo, de regulação e de controle, para proteger não só a produção de bens e serviços, mas o próprio interesse nacional” (MOTTA, 2013, p. 89).

A importância do acesso à informação também é apontada por Herlein Jr. (2014) que em defesa de um novo modelo de Estado desenvolvimentista, democrático e que promova a expansão do bem-estar material da população, assevera que o Estado deve assumir uma função desenvolvimentista de nivelamento cultural e informacional. Isso porque na perspectiva desse autor “a informação é a base da democracia e a cultura é a base da escolha autêntica, devendo ser consideradas bens públicos de grande relevância para a democracia e o desenvolvimento endógeno” (2014, p. 94). Por isso, que:

As políticas públicas devem favorecer a expansão das formas alternativas de comunicação e organização que, como a internet, permitem a adoção de métodos descentralizados e de amplo alcance para a geração e o consumo de informação, além de exercerem vigilância e crítica das outras mídias. (HERLEIN JR, 2014, p. 94).

Segundo Nogueira, o Estado deve buscar ampliar as formas para que os cidadãos estabeleçam relações de reciprocidade que garantam direitos adquiridos, bem como criem oportunidades de justiça social, participação política, representação e democracia, pois “sem um Estado vigoroso, democrático e socialmente vinculado, não há como ter uma articulação virtuosa entre governabilidade, desenvolvimento, igualdade e justiça social” (2011, p. 79). Dessa forma, transparência constitui uma condição necessária para o exercício do controle e mecanismo de desenvolvimento de conexões entre o Estado e a sociedade civil, possibilitando a construção de governança que efetivamente esteja em consonância com os interesses da sociedade.

Metodologia

O presente estudo constitui um estudo bibliométrico dos trabalhos acadêmicos desenvolvidos em programas de pós-graduação brasileiros no período de

2008 a 2018, realizado a partir de levantamento no catálogo de teses e dissertações da CAPES. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica exploratória e com abordagem quantitativa e descritiva, pois pretende identificar os temas que estão sendo estudados junto à temática da transparência e descrever principais as interações temáticas.

A seleção dos trabalhos acadêmicos utilizou como critério de inclusão a utilização do termo “Transparência” nos campos de pesquisa indexados (título, palavras-chave e resumo), o período de publicação dos trabalhos ter ocorrido entre 2008 e 2018 e o vínculo com a gestão pública, que foi identificado por meio da delimitação das áreas de conhecimento e de concentração.

Para tanto, procedeu-se a levantamento no catálogo de teses e dissertações da CAPES com a indicação do período citado, e foram aplicados filtros sucessivos nessa seleção preliminar. Inicialmente, foi utilizado o filtro “Grande Área de conhecimento” com a seleção de Ciências Sociais Aplicadas; posteriormente, no filtro “Área de conhecimento” foi selecionado Administração ou Administração Pública; e por fim, no filtro “Área de concentração” foram selecionadas as áreas que tinham vínculo com gestão ou transparência pública, a saber: Administração; Administração geral; Administração pública; Administração pública e gestão de políticas públicas; Administração pública e governança; Administração pública e políticas públicas; Análise de políticas públicas; Administração, Controladoria e Finanças; Controle de gestão; Estado, instituições e gestão de políticas públicas; Gestão de instituições públicas e sociais; Gestão de organizações e sistemas públicos; Gestão de organizações públicas; Gestão e Políticas Públicas; Gestão Pública; Gestão Pública contemporânea; Organização, poder e gestão; Organizações e esfera pública; Organizações, gestão e sociedade e Políticas e organizações públicas.

TABELA 1 – FILTROS UTILIZADOS PARA SELEÇÃO DOS TRABALHOS ACADÊMICOS

FILTROS UTILIZADOS		QUANTIDADE DE TRABALHOS ACADÊMICOS
1º filtro	Utilização do termo “Transparência” nos campos indexados (título, resumo e palavras-chave) e período de realização de 2008 a 2018	3.862
2º filtro	Indicação no campo “Grande Área de Conhecimento” de Ciências Sociais Aplicadas	1.805
3º filtro	Seleção no campo “Área de Conhecimento” das áreas Administração ou Administração Pública	764
4º filtro	Seleção no campo “Área de avaliação” das áreas Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo	506
5º filtro	Seleção no campo “Área de concentração” de 20 áreas com vínculo com gestão ou transparência pública	204

Fonte: Elaboração própria com dados de Catálogo de teses e dissertações CAPES (<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/index.html#!/>) – pesquisa em 08/02/2019

Após o mapeamento das 204 teses de doutorado e dissertações de mestrado, procedeu-se à identificação do título, resumo e palavras-chave por meio da verificação dos “Dados do Trabalho de Conclusão” e realizada análise preliminar do conteúdo desses campos, que resultou na exclusão de um trabalho, tendo em vista que não foram indicados termos no campo “Palavra-chave”. Além disso, verificou-se que duas dissertações de mestrado apresentam mais de um autor e estavam sendo consideradas individualmente. Assim, após os ajustes necessários, obteve-se o total de 201 trabalhos acadêmicos que indicaram o termo “Transparência” em um dos campos indexados.

Nesse grupo de 201 trabalhos acadêmicos foram realizados dois mapeamentos: o primeiro, referente ao contexto em que as pesquisas foram desenvolvidas; o segundo, relativo aos termos utilizados no campo “Palavra-chave”, buscando identificar os trabalhos acadêmicos em que foi indicado o termo “Transparência” nesse campo. Em ambos os levantamentos, utilizou-se planilhas do Microsoft Excel para tabulação e organização dos dados.

No levantamento do contexto em que os estudos foram realizados, foram mapeados os dados constantes

da referência para citação de cada pesquisa com a identificação de: ano de publicação da pesquisa, nome da instituição em que a pesquisa se desenvolveu, Estado da Federação em que a instituição se localiza, tipo de pós-graduação (mestrado ou doutorado) e a modalidade do mestrado (acadêmico ou profissional), quando aplicável.

No mapeamento dos termos utilizados no campo “palavra-chave”, verificou-se que houve grande variação na quantidade de palavras-chave utilizadas na indexação das pesquisas e que cerca de 40% dos trabalhos acadêmicos que utilizaram o termo “Transparência”. Nesse grupo de 79 estudos que utilizaram “Transparência” no campo palavra-chave, com o uso de planilhas, verificou-se que foram utilizados 212 termos diferentes, os quais foram agrupados com vistas a identificar as temáticas prevalentes.

Esse agrupamento obedeceu a dois parâmetros: o primeiro critério era a verificação do significado do termo ou expressão, de maneira a agrupar termos sinônimos, e o segundo foi a junção de termos que representassem especificações de uma mesma temática. Assim, procedeu-se o agrupamento de 157 termos:

TABELA 2 – AGRUPAMENTO DOS TERMOS EM FUNÇÃO DA TEMÁTICA E SIGNIFICADO DO TERMO UTILIZADO NO CAMPO DE INDEXAÇÃO PALAVRA-CHAVE

TEMÁTICA	PALAVRAS-CHAVE UTILIZADAS EM 79 TRABALHOS ACADÊMICOS
<i>Accountability</i>	<i>Accountability</i> , responsabilização dos agentes públicos
Administração Pública	Administração Pública, Gestão Pública
Agências Reguladoras	Agências Reguladoras, ANP
Compras públicas	Sistema de Registro de Preço, sites de compras públicas, Compras Públicas, Licitação, Pregão eletrônico, contrato administrativo
Contabilidade Pública	Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Demonstrações contábeis, Convergência, Evidenciação
Corregedoria	Corregedoria, correição
Corrupção	Corrupção, Prevenção da corrupção, Lei Anticorrupção
Desempenho	Desempenho, mensuração de performance, sistema de metas, Programa de Metas, Monitoramento e Avaliação, monitoramento, efetividade governamental, Eficácia,
Direito à informação	Direito à informação, Acesso à Informação, Direito de acesso à informação
Educação	Educação, Educação Aberta, Educação Pública, educação superior
Estado Gerencial	Estado Gerencial, Gerencialismo
Gestão	Gestão, Gestão Orçamentária, gestão orientada por resultados, Gerenciamento
Governança	Governança, Governança Corporativa, Governança do setor público, Governança Florestal, Governança nas Organizações Religiosas, Governança no TBC, Governança Pública, MAG do TBC (Modelo de Análise de Governança)
Governos Locais	Governos Locais, Poder Executivo Estadual, Poderes estaduais brasileiros, Legislativo local, Prefeitura Municipal de Lavras, governo do estado do Rio de Janeiro, Municípios
IFES	Instituição de Ensino Superior Pública, Instituições Federais de Ensino, Instituições Federais de Ensino Superior, Institutos Federais, Universidade, UFCG, Gestão universitária, Conselho Universitário
Informação	Informação, assimetria da informação, Atributos da qualidade da informação, Qualidade da informação, Evidenciação de Informações, Acessibilidade, Usabilidade
Lei de Acesso à Informação (LAI)	Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei de Acesso à Informação, Lei de Acesso à Informação na UFBA, Implementação da Lei de Acesso à Informação, Serviço de Informação ao Cidadão, e-SIC, Gestão de Pedidos de Informação, Gestão da informação
Orçamento	Orçamento, Orçamento Participativo, Orçamento público, Pesquisa do Orçamento Aberto
Ouvidoria	Ouvidoria, ouvidorias públicas
Participação	Participação, Cidadania deliberativa, Cidadão, Controle Social, Participação cidadã, Participação da sociedade, Participação Social, Voluntariado
Planejamento	Planejamento, Planejamento e Gestão Estratégica, Planejamento estratégico, Planejamento governamental, Plano de Desenvolvimento Institucional, Plano Plurianual, Plano plurianual - PPA
Políticas Públicas	Políticas Públicas, Paradigmas de políticas, Análise de políticas públicas, avaliação de políticas públicas, Formação de agenda
Prestação de contas	Relatórios de Gestão Anuais, Prestação de Contas
Processos	Processos de Negócios, Processos
Saúde	Saúde, Saúde Pública, Serviços Hospitalares Brasileiros e Espanhóis
Seguro	Intermediação de seguro, Seguro automóvel, corretor de seguro, comissão de corretagem
Sistema de Controle Interno	Sistema de Controle Interno, Controladoria, Controladoria Geral da União, Controle interno, Ministério da Transparência
Tecnologia da Informação e Comunicação	Portais de Internet, Portais eletrônicos, Governo Eletrônico, Governo Aberto, Dados Abertos, Portal Goiás Transparente, Tecnologia da Informação, Tecnologias da Informação e Comunicação, Website Corporativo, Websites, Design Science, Modelagem TLS
Terceiro Setor	Terceiro Setor, Organizações da Sociedade Civil, Organizações Religiosas
Transparência	Transparência, Fatores de transparência, Determinantes da transparência, Índice de Transparência, Escala Brasil Transparente, Transparência administrativa, Transparência Ativa, Transparência e Integridade, Transparência e Prestação de contas, Transparência e prevenção à corrupção, Transparência e regulação, Transparência em defesa, Transparência governamental, Transparência na administração pública, Transparência no setor público, Transparência organizacional, Transparência Passiva, Transparência Pública, Variáveis da Transparência

Fonte: Elaboração própria

Registre-se que 55 termos⁶ não foram agrupados em temáticas, em virtude de serem termos genéricos aplicáveis a mais de um tema ou termos específicos para os quais não foram identificados temas convergentes.

Após a realização dos agrupamentos, verificou-se o número de ocorrência de cada agrupamento ou termo utilizado, de maneira a identificar as temáticas mais frequentes no grupo de 79 trabalhos acadêmicos e distinguir as interações temáticas entre os temas prevalentes, sobre as quais foram tecidas considerações.

A produção científica brasileira sobre transparência pública nos programas de pós-graduação de administração brasileiros.

Mapeamento das pesquisas publicadas no período de 2008-2018

O mapeamento realizado no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, por meio da pesquisa do termo “Transparência” nos três campos indexados - título, palavras-chave e resumo - resultou em 201 teses de doutorado e dissertações de mestrado. A partir do levantamento dos dados constantes da referência para citação de cada trabalho acadêmico, identificou-se que não foram publicados trabalhos sobre o tema antes do ano de 2013 no universo pesquisado, e que cerca de 93% dos estudos foram resultado de mestrado.

TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS TRABALHOS ACADÊMICOS SOBRE TRANSPARÊNCIA NO CATÁLOGO DE TESES E DISSERTAÇÕES DA CAPES, POR TIPO E ANO, NO PERÍODO DE 2008 A 2018

TIPOS DE PÓS-GRADUAÇÃO	QUANTIDADE DE TRABALHOS ACADÊMICOS	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL SOBRE O TOTAL DE TRABALHOS ACADÊMICOS
Dissertação de Mestrado	188	93,53%
2013	18	8,96%
2014	14	6,97%
2015	18	8,96%
2016	45	22,39%
2017	47	23,38%
2018	46	22,89%
Tese de Doutorado	13	6,47%
2013	1	0,50%
2014	2	1,00%
2015	2	1,00%
2016	1	0,50%
2017	5	2,49%
2018	2	1,00%

Fonte: Elaboração própria

Os dados coletados permitem concluir que o início dos trabalhos acadêmicos sobre a temática da transparência sofreu influência da Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527/2011 – que entrou em vigor em maio de 2012, regulamentando o direito constitucional de acesso a informações públicas (BRASIL, 2011). Observa-se também que 72,64% do total de trabalhos acadêmicos foi concluído no período de 2016 a 2018, demonstrando o incremento do interesse dos estudiosos sobre o tema.

6 Os termos utilizados no campo “Palavra-chave” que não foram agrupados são os seguintes: AEDE - Análise Exploratória de Dados Espaciais, Análise de Conteúdo, Análise de impacto, Auditoria, Bancos Públicos, BM&FBOVESPA, Brasil, Brasil e Chile, Burocracia, Carta de Serviços ao Cidadão, Ciclo de Protestos, Clubes de futebol, Compliance, Conflito de interesses, Copa do Mundo, Demanda, Democracia, Estratégia, Fiscalização, Fundação de apoio, Implementação, Imunidade Tributária, Incentivos Governamentais, Isomorfismo, Justiça organizacional, Legado de informação, Legislação, Legitimidade, Lei das Estatais, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei do Sigilo Bancário, Megaeventos, Metodologias de Avaliação, Ministério do Planejamento, Momento Crítico, Mudança institucional, Parceria público-privada, Percepção dos Colaboradores, Poder Executivo, Publicidade, Racionalidade, Regulação, Relações civis-militares, Remoção de servidores, Riscos, Santa Catarina, Sergipe, Template, Teoria da agência, Teoria da Escolha Pública, Teoria de Campos de Ação Estratégica, Teoria do Discurso de Jürgen Habermas, Teoria institucional, Tribunal de Contas da União e Turismo de base comunitária.

Também é possível inferir que o caráter instrumental da transparência pode ter influenciado a maior participação dos programas de mestrado profissional no total de trabalhos acadêmicos desenvolvidos no período (66,67%), uma vez que essa modalidade de mestrado enfatiza estudos e técnicas diretamente voltadas à qualificação profissional.

Quanto à localização geográfica das instituições de ensino em que foram desenvolvidas as pesquisas, há destaque para a produção científica dos Estados do Rio de Janeiro (39), Rio Grande do Sul (26), Minas Gerais (24) e São Paulo (24), que juntos produziram mais de 56% do total das pesquisas identificadas.

TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO DAS PESQUISAS EM FUNÇÃO DO ESTADO DA FEDERAÇÃO

ESTADO	QUANTIDADE DE PESQUISAS	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL SOBRE O TOTAL DE PESQUISAS
Rio de Janeiro	39	19,40%
Rio Grande do Sul	26	12,94%
Minas Gerais	24	11,94%
São Paulo	24	11,94%
Espírito Santo	14	6,97%
Bahia	13	6,47%
Distrito Federal	10	4,98%
Goiás	9	4,48%
Mato Grosso do Sul	9	4,48%
Pernambuco	6	2,99%
Paraíba	5	2,49%
Rio Grande do Norte	5	2,49%
Santa Catarina	5	2,49%
Rondônia	4	1,99%
Paraná	3	1,49%
Sergipe	3	1,49%
Alagoas	1	0,50%
Piauí	1	0,50%

Fonte: Elaboração própria

A verificação da distribuição geográfica dos estudos realizados no período de 2008 a 2018 evidencia que as instituições localizadas na região Sudeste do país desenvolveram mais de 50% de toda a pesquisa do período (101 trabalhos), seguida das instituições da região Nordeste e região Sul, que contribuíram com o mesmo número de trabalhos acadêmicos (34 estudos) que representam individualmente quase 17% da produção científica. Por sua vez, a região Centro-Oeste produziu 28 trabalhos acadêmicos que representam cerca de 14% da produção científica, enquanto que na Região Norte, apenas uma instituição, localizada em Rondônia, desenvolveu pesquisas relacionadas com a temática da trans-

parência (4 estudos), contribuindo com cerca de 2% da produção científica.

Principais interações temáticas com o tema da transparência pública

Buscando identificar as temáticas prevalentes estudadas nas pesquisas em que foi indicado o termo “Transparência” no campo “Palavra-chave”, procedeu-se o mapeamento dos termos utilizados nesse campo, que junto com o título e o resumo, formam os campos indexados no sistema eletrônico de pesquisa do Catálogo de Teses e Dissertações da Capes.

As palavras-chave são um importante elemento pré-textual, pois representam as temáticas mais importantes abordadas na pesquisa na perspectiva do autor e possibilitam a identificação dos trabalhos desenvolvidos em determinada temática, uma vez que constituem a

representação da informação das pesquisas científicas e servem para delimitar o objeto do estudo realizado.

O pesquisador escolhe livremente os termos a serem utilizados no campo da “Palavra-chave”, que são retirados de textos de linguagem livre, pois não há estrutura pré-determinada. Em decorrência dessas características, é grande a variedade das palavras-chave escolhidas para indexação dos trabalhos científicos vinculados à temática da transparência, tendo sido identificado que cerca de 40 % dos trabalhos acadêmicos indicaram o termo “Transparência” nesse campo.

Importante notar que a temática da transparência pode ter sido discutida no corpo dos trabalhos que não indicaram esse termo no campo “Palavra-chave”, mas que, no entanto, não foi considerada pelos autores como tema principal. Isso porque essa temática encontra-se relacionada com uma variedade de outros temas tais como, por exemplo, controle social, democracia e *Accountability*.

Considerando que a escolha do termo “Transparência” e suas variações para utilização no campo de indexação “Palavra-chave” constitui indicativo de que a temática tem relevância no estudo desenvolvido, procedeu-se a análise dos 212 termos diferentes utilizados no grupo de 79 testes e dissertações que utilizaram o termo “Transparência” nesse campo.

A avaliação do significado e temática convergente desses 212 termos resultou no agrupamento de 157 termos em 30 temas, enquanto que os 55 termos restantes não foram agrupados em decorrência de sua especificidade ou amplitude. Posteriormente, foram verificadas o número de ocorrências de cada agrupamento ou termo isolado, que indicou a prevalência de palavras vinculadas as temáticas indicadas na Tabela 5.

TABELA 5 – TEMÁTICAS PREVALENTES NO GRUPO DE 79 TESES E DISSERTAÇÕES DE Mestrado QUE UTILIZARAM O TERMO “TRANSPARÊNCIA” NO CAMPO “PALAVRA-CHAVE”

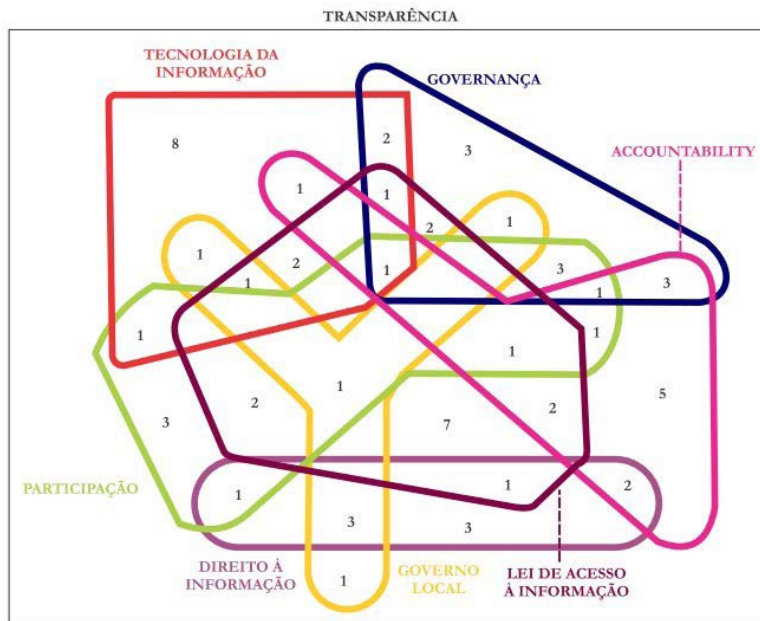
TEMÁTICA	QUANTIDADE DE PESQUISAS	PERCENTUAL DAS PESQUISAS
Lei de Acesso à Informação	21	26,58%
Tecnologia da Informação e Comunicação	18	22,78%
Governança	17	21,52%
<i>Accountability</i>	16	20,25%
Participação	14	17,72%
Direito à informação	10	12,66%
Governos Locais	8	10,13%

Fonte: Elaboração própria

Na análise desse grupo revelou que os estudos no campo da administração pública abordaram a temática da transparência, envolvendo temáticas distintas, porém complementares. Tais temáticas apresentaram grande interação, visto que dentre os 79 estudos avaliados, verificou-se que em 49 deles houve interação entre os temas prevalentes, enquanto que os 30 estudos restantes abordaram um dos temas indicados com outras temáticas não avaliadas.

O diagrama constante da Figura 1 indica a quantidade de pesquisas que utilizaram as palavras-chave representadas pelas formas orgânicas, bem como a utilização simultânea de mais de uma delas no grupo de 79 estudos que abordaram transparência.

FIGURA 1 – REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DAS INTERAÇÕES TEMÁTICAS



Fonte: Elaboração própria

Considerando a frequência de interações entre as temáticas, ponderou-se a quantidade de estudos que abordou mais de um tema prevalente e o total de estudos avaliados, que resultou no “Indicador de interação entre os temas prevalentes”. Esse indicador, conforme demonstrado na Tabela 6, evidenciou que as temáticas em que mais houve interação com outros temas frequentes foram Governos Locais, Governança e Participação.

TABELA 6 – INDICADOR DE INTERAÇÃO ENTRE OS TEMAS PREVALENTES

TEMÁTICA	QUANTIDADE DE PESQUISAS	QUANTIDADE DE PESQUISAS QUE ABORDOU MAIS DE UM TEMA PREVALENTE	INDICADOR DE INTERAÇÃO
Lei de Acesso à Informação	21	14	66,67%
Tecnologia da Informação e Comunicação	18	10	55,56%
Governança	17	14	82,35%
Accountability	16	11	68,75%
Participação	14	11	78,57%
Direito à informação	10	7	70,00%
Governos Locais	8	7	87,50%

Fonte: Construída pela autora (2019)

Constatou-se que os estudos sobre transparência se relacionaram principalmente com Lei de Acesso à Informação – LAI, o que evidencia o impacto positivo sobre a transparência pública ocorrido após a vigência da Lei, e conseqüentemente sobre as pesquisas que abordam essa interação.

Nos vinte e um estudos que abordaram **Transparência e LAI**, verificou-se a predominância da interação com Tecnologia da Informação e Comuni-

cação - TIC, seguidas das interações com Participação e Governança.

Considera-se que a interação com Tecnologia da Informação e Comunicação está correlacionada com as exigências legais acerca da utilização de portais de informação na internet, constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2012) e LAI. Por sua vez, a convergência dos temas Transparência e LAI com as temáticas da Participação e da Governança pode ser entendida como reflexo do impacto da transparência, materializada nas regras das leis citadas, na construção

da governança, que segundo Braga (2013, p. 44), “envolve meios constitucionalmente legítimos a fim de se alcançar a direção, o controle e a coordenação de indivíduos”.

A análise dos resultados dos estudos que abordaram Transparência e Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC explicitam a complementariedade dessas temáticas com os temas da Lei de Acesso à Informação e da Governança, que foram os dois temas que mais apareceram nas interações com TIC. Essa correlação espelha o caráter instrumental da transparência, como um dos meios necessários para o alcance dos resultados eficazes, tendo em vista que

Transparência é meio não somente para a viabilização da prestação de contas, como também elemento de envolvimento e engajamento de diferentes atores sociais no processo de planejamento das ações de governo, mormente na formulação, execução e avaliação das políticas públicas” (BERGUE, 2014, p. 4).

A importância do governo eletrônico e por consequência da Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC na construção da governança é explicitado no Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, que estabelece as seguintes diretrizes da governança pública, dentre outras:

II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

(...)

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação. (BRASIL, 2017, p. 2)

No grupo de estudos que abordaram **Governança e Transparência**, verificou-se a ocorrência de interações temáticas frequentes com os temas de *Accountability*, Participação, Lei de Acesso à Informação e Tecnologia da Informação e Comunicação, que refletem a abrangência dos estudos relacionados com governança, que diz “respeito aos meios e processos

que são utilizados para produzir resultados eficazes” (GONÇALVES, 2005, n.p),

Braga (2013, p. 22) assevera que “a possibilidade de maior acesso a informações e ao conhecimento, proporcionado pelas novas TIC, permite um processo de tomada de decisão ao mesmo tempo mais disperso e mais transparente, aumentando o nível de responsabilização de políticos e de servidores públicos”.

Portanto, a transparência concretizada pelas regras da LAI e uso das Tecnologias de Informação e Comunicação favorece a participação social e os processos de responsabilização, e é elemento fundamental da política da governança, que busca “garantir que a atuação pública seja tida como legítima pelo cidadão, de forma a fortalecer o cumprimento voluntário de regras sociais e a reduzir a necessidade de controles mais rígidos e burocráticos” (BRASIL, 2018).

A análise das interações temáticas dos estudos que abordaram as temáticas **Transparência e Participação** evidencia que, no grupo de 11 estudos que trataram de mais de uma temática prevalente, duas interações predominaram – uma com a temática da Governança, já comentada anteriormente, e outra com o tema da Lei de Acesso à Informação-LAI.

A correlação entre Participação e LAI aponta para um aspecto importante da transparência que diz respeito às características da informação disponibilizada, que deve ser autêntica, íntegra e primária, conforme previsto na LAI; e ao interesse, apropriação e uso da informação pelo cidadão. Assim, a convergência desses temas aponta para a importância de estudar o impacto da transparência nos processos participativos, de forma a avaliar se houve a concretização dos benefícios potenciais do acesso à informação, bem como se a participação fomentou a transparência dos dados.

O grupo de estudos que abordou **Transparência e Accountability** apresentou interações temáticas predominantes com o tema Direito à informação e com Governança, que são temáticas correlacionadas, uma vez que as práticas destinadas a garantir a observância ao direito à informação precisam estar inseridas na política de governança pública, pois “uma sociedade saudável passa pela ideia de um Estado cujas instituições entregam os resultados previamente pactuados a partir de um processo que mitiga as assimetrias de

poder e permite a construção coletiva de objetivos e prioridades” (BRASIL, 2018, p. 22).

Além do direito à informação, a política da governança pública também precisa contemplar os processos de prestação de contas e responsabilização, pois “a perspectiva da *Accountability* é imprescindível para a compreensão da prática da boa governança” (CARNEIRO, 2002, p. 2). A *accountability* está inserida no processo de reestabelecimento da confiança nas instituições públicas, pois abrange diversas formas de responsabilização, inclusive vinculadas ao controle social, que são viabilizadas pela observância ao direito de à informação, por meio da transparência.

Por fim, verificou-se a convergência das interações temáticas predominantes dos grupos de estudos que abordaram **Transparência e Direito à Informação e Transparência e Governos Locais**, pois a principal interação do primeiro grupo foi com o tema dos Governos locais e as interações mais frequente do segundo grupo foi com Direito à Informação e LAI. Essas correlações frequentes sinalizam a crescente preocupação em conhecer e avaliar a transparência dos dados públicos no âmbito dos governos locais, de forma a evidenciar a observância ao direito à informação por meio do cumprimento das regras da LAI.

Considerações finais

A proposta desse estudo foi mapear a produção científica na temática da transparência nos programas de pós-graduação brasileiros, no período de 2008 a 2018, quanto ao contexto em que os estudos foram realizados e quanto aos temas abordados junto com a temática da transparência.

O método bibliométrico se mostrou adequado, pois permitiu a identificação do contexto em que os

trabalhos acadêmicos foram desenvolvidos, bem como as principais interações temáticas a partir da análise dos termos escolhidos pelos pesquisadores para utilização no campo de indexação “Palavras-chave”, que representavam as temáticas mais importantes abordadas na pesquisa sob a perspectiva do autor.

Constatou-se que a maioria da produção científica é composta de dissertações de mestrado, que foram realizadas principalmente em programas na modalidade profissional. Quanto à localização geográfica das instituições de ensino, houve destaque para a produção científica realizada na Região Sudeste, que desenvolveu quase 50% de todo o trabalho acadêmico do período, e para o Estado do Rio de Janeiro, que sozinho contribuiu com quase 20% da produção científica.

Verificou-se que as pesquisas sobre transparência foram realizadas após a vigência da Lei de Acesso à Informação - LAI, em maio de 2012, e que abordaram o tema da transparência sempre junto com outras temáticas, com destaque para as interações com LAI, Tecnologia da Informação e Comunicação, Governança, *Accountability* e Participação. Essas interações refletem o caráter interdisciplinar e instrumental da transparência, que contribui para a construção da governança, pois é elemento que favorece a *Accountability* e incentiva a participação social no processo de formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

Dessa forma, a transparência consolida-se como condição necessária para a superação dos desafios atuais da gestão pública, possibilitando a construção de governança que efetivamente seja alinhada com os interesses da sociedade, pois representa o elo de ligação entre temáticas fundamentais para o exercício do poder público, como *Accountability*, participação e democracia.

Referências bibliográficas

- ARRETCHE, M. Federalismo. *Reforma Política no Brasil*. 2006.
- ARRUDA, C. E. G. DE. *Transparência Subnacional: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros*. [s.l.] Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2016.
- AVRITZER, L. *Sociedade civil e participação social no Brasil*. Belo Horizonte, DCE/UFMG, 2006.
- BERGUE, S. T. *Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2014.
- BRAGA, L. V. *Governo eletrônico e governança do setor público: um estudo comparativo global*. [s.l.: s.n.].

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União* 31 jan 2006.

BRASIL. Lei nº 12.527/2011. 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*, 18 nov 2011.

BRASIL. Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 04 mai 2000.

BRASIL. Decreto no 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, 22 nov 2017.

BRASIL. *Guia da Política de Governança Pública*. Brasília: [s.n.].

CAMPOS, A. M. *Accountability*- Quando poderemos traduzi-la par o português. *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 2, p. 277–292, 2002.

CARNEIRO, R. Transparência na Gestão Pública do Brasil Contemporâneo: avanços institucionais e desafios administrativos. *Revista de Gestión Pública*, v. 3, n. 1, p. 47–71, 2014.

COELHO, T. R. et al. Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 75, p. 235–260, 2018.

COSTIN, C. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DENHARDT, R.; CATLAW, T. *Teoria da Administração Pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, n. 28–29, p. 107–157, 1993.

FADUL, E.; MAC-ALLISTER DA SILVA, M. DE A.; SILVA, L. P. DA. Ensaio de Explicações e Explorando Caminhos para o Campo da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 6, p. 1437–1458, 2012.

FADUL, É.; SILVA, L. P. DA; CERQUEIRA, L. S. Análise do Campo da Administração Pública Através da Produção Científica Publicada nos Anais dos ENAPGS. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 16, n. 59, p. 1–17, 2011.

GONÇALVES, A. O Conceito de Governança. XIV Congresso Nacional do CONPEDI. *Anais do XIV Congresso Nacional do Conpedi*, 2005. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/conceito_de_governanca.pdf>

GRAU, N. C. La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad? *Revista Chilena de Administración Pública*, n. 8, p. 22–44, 2006.

HERLEIN JR, R. A construção de um Estado democrático para o desenvolvimento do século XXI. In: GOMIDE, A. DE Á.; PIRES, R. R. C. (Eds.). *Capacidades Estatais e Democracia - Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: [s.n.]. p. 83–109.

HERRLEIN JR., R. A Construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no século XXI. In: *Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2014. p. 83–109.

MARQUES, F. P. J. A. Internet e transparência política. Anais do XXIII Encontro Anual da Compós, p. 1–18, 2014.

MATOS, M. Cidadania porque, quando, para quê e para quem ? desafios contemporâneos ao estado e à democracia

- inclusivas. In: UFMG (Ed.). Cidadania e a luta por direito humanos, sociais, econômicos, culturais e ambientais. Belo Horizonte: [s.n.].
- MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 610–629, 2018.
- MOTTA, P. R. DE M. O estado da arte da gestão pública introdução. *Revista de Administração de Empresas*, v. 53, n. 1, p. 82–90, fev. 2013.
- NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2011.
- PACHECO, R. S. Administração pública nas revistas especializadas - Brasil, 1995-2002. *Revista de Administração de Empresas*, v. 43, n. 4, p. 63–71, 2003.
- PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. *Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 46, p. 39–55, 2008.
- PEREIRA, P. A. P. Estado, sociedade e esfera pública. In: CFESS/ABEPSS (Ed.). . CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL–CFESS e ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL–ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: [s.n.].
- 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.
- PROCOPIUK, M. *Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública*. São Paulo: [s.n.].
- ROCHA, A. C. *Accountability* na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança, p. 82–97, 2011.
- SCHEDLER, A. ¿Qué es la rendición de cuentas? [s.l: s.n.].
- VIEIRA, J. A Gestão Pública. In: Introdução à Gestão Pública: Uma abordagem baseada em problemas públicos. [s.l.] Mimeo, 2018. p. 1–67.

Cristiane Cunha Pitta Lima

 <http://orcid.org/0000-0002-8097-5793>

Graduação em administração de empresas pela Universidade Federal da Bahia e mestranda em Gestão Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Pamela de Medeiros Brandão

 <http://orcid.org/0000-0001-7488-6666>

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Professora do Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS/UFRN) e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Detectando conluio em compras governamentais: Uma abordagem utilizando red flags e a Teoria Dempster-Shafer¹

Detecting collusion in government procurement: An approach using red flags and the Dempster-Shafer Theory

Detección de colusión en la contratación pública: Un enfoque que utiliza red flags y la Teoría Dempster-Shafer

Frederico Pinto de Souza² e Fabiano da Rocha Louzada³

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.174>

Resumo: Tanto no setor público quanto no privado, é crescente o número de técnicas e esquemas fraudulentos perpetrados por indivíduos que têm como um de seus objetivos se apropriar indevidamente do patrimônio das entidades alvo. A detecção de fraudes é uma atividade complexa, pois estes indivíduos buscam esconder suas ações de modo que não sejam descobertos. Diante disto, o objetivo do presente trabalho é apresentar uma abordagem que permita identificar e agregar evidências relativas a sinais indicativos de fraude (*red flags*) a partir do emprego de diferentes técnicas de mineração de dados, derivando uma medida geral de valor probatório que pode ser utilizada para reconhecer as licitações nas quais podem ter ocorrido conluio entre os licitantes. Os resultados alcançados mostram que a proposta pode auxiliar as atividades de investigação conduzidas pelas entidades de fiscalização, pois ajuda no direcionamento dos esforços para as áreas que concentram um conjunto maior de elementos probatórios.

Palavras-chaves: Detecção de Fraude; Conluio; *Red flags*; Agregação de Evidências

Abstract: In both public and private sectors, there is a growing number of fraudulent techniques and schemes perpetrated by individuals whose purpose is to misappropriate the assets of the target entities. Fraud detection is a complex activity as these individuals try to hide their actions so that they are not discovered. Given this, the objective of the present work is to present an approach that allows identifying and aggregating evidence related to red flag signals from the use of different data mining techniques, deriving a general measure of probative value that can be used to recognize bids in which collusion may have occurred between bidders. The results show that the proposal can help the investigation activities conducted by the inspection entities, as it helps to direct efforts to areas that concentrate a larger set of evidential elements.

Keywords: Fraud Detection; Collusion; *Red flags*; Aggregation of Evidence

Resumen: Tanto en el sector público como en el privado, hay un aumento del número de técnicas y esquemas fraudulentos perpetrados por individuos que tienen como una de sus metas apropiarse indebidamente del patrimonio de entidades dónde han puesto su objetivo. Detectar fraudes es una actividad compleja, pues estas personas buscan ocultar sus acciones para que no sean descubiertas. En vista de esto, el objetivo de este trabajo es presentar un enfoque que permita identificar y añadir evidencias relacionadas con las Señales que indiquen un fraude (*red flags*) a partir del uso de técnicas de exploración de datos, derivando a una medida general de valor probatorio que puede ser utilizada para reconocer las licitaciones públicas donde puede haber ocurrido algún tipo de colusión entre los licitadores. Los resultados alcanzados demuestran que la propuesta puede contribuir con las actividades de investigación llevadas a cabo por organismos de inspección, ya que ayuda a direccionar los esfuerzos para las áreas dónde se concentran mayor número de elementos probatorios.

Palabras clave: Detección de fraude; Colusión; señales de alerta; Agregación de evidencias.

1 Artigo recebido em 14/06/2019 e aprovado em 19/03/2020

2 Universidade Federal do Espírito Santo

3 Universidade Federal do Espírito Santo

Introdução

No setor público e no setor privado, as técnicas e os esquemas fraudulentos empregados por indivíduos mal-intencionados têm se multiplicado e evoluído em seus aspectos quantitativos e qualitativos, impactando negativamente o patrimônio das entidades (PINHEIRO e CUNHA, 2003). Este cenário tem desafiado os organismos de controle a desenvolver iniciativas cada vez mais eficazes para auxiliar a detecção destas atividades.

A dificuldade de detectar fraudes em ambientes públicos e privados é grande. Murcia, Borba e Schiehl (2008), ao avaliarem a situação das empresas privadas, destacam que os indivíduos podem, por exemplo, se utilizar da flexibilidade inerente à interpretação das normas contábeis ou, até mesmo, deixar de registrar transações para acobertar suas ações fraudulentas. Na área pública, Cuiabano *et al.* (2014) destacam que, em relação às fraudes perpetradas através de conluios, os instrumentos de denúncia e de acordo de leniência, que possuem natureza eminentemente reativa, possuem limitações no que se refere ao combate destas estruturas, principalmente quando se está tratando de cartéis estáveis e altamente lucrativos. Apesar de Bataglia e Farranha (2019) destacarem haver no Brasil o desenvolvimento de um conjunto de ações com o objetivo de permitir o acesso à informação como meio de prevenção à corrupção, deve-se considerar que a mera divulgação dos dados públicos pode não ser suficiente para detectar a existência de acordos prévios entre as empresas.

Diante do desafio, esforços têm sido realizados no intuito de detectar a ocorrência de conluios no setor público de maneira mais pró-ativa. Algumas destas propostas buscam identificar a presença de indicadores de mercado, como os trabalhos de Cuiabano *et al.* (2014) e Tóth *et al.* (2014). Outras, como o trabalho de Ferwerda, Deleanu e Unger (2017), tentam reconhecer características indicativas da presença desse comportamento nas transações diárias realizadas pelas entidades. Segundo eles, esses sinais de alerta ou *red flags* estariam relacionados ao acúmulo de traços gerado pelo comportamento econômico (ex.: baixa negociação, baixo número de propostas, dentre outros), que apontam para a presença de algum tipo de fraude.

Além das iniciativas destacadas acima, com o aumento das informações em formato eletrônico disponíveis em bases de dados estruturadas, especial atenção tem sido dada ao desenvolvimento de métodos para a detecção de fraudes utilizando sistemas computacio-

nais. Nesta direção, pode-se citar os trabalhos de Rebouças *et al.* (2015), que busca detectar a presença de figurantes em processos licitatórios; Grace *et al.* (2016), que visa identificar conluio em contratos de desenvolvimento do Banco Mundial; Domingos *et al.* (2016), que tenta descobrir anomalias nas compras de tecnologia da informação do Governo Federal Brasileiro; e Baader e Krcmar (2018), que propõe uma arquitetura que combina a utilização de *red flags* com a técnica de mineração de processos, que é uma abordagem que reconstrói e visualiza a situação atual dos processos de negócios (*as-is*) a partir do conjunto de dados subjacente. Grande parte destes trabalhos utiliza algoritmos de aprendizado de máquina.

Embora o trabalho de Baader e Krcmar (2018) aplique o conceito de *red flag*, ele não apresenta meios que possibilitem agregar as evidências obtidas de modo que seja possível visualizar o grau de exposição da organização a tipos específicos de fraude. Sendo assim, considerando o contexto público em que existe o risco de ocorrência de conluio em licitações públicas, formulou-se a seguinte questão de pesquisa: Como identificar e combinar as evidências obtidas a partir de bases de dados informatizadas de modo que seja possível reconhecer as licitações que apresentam maior chance de terem sido objeto de conluio entre os licitantes?

Desta forma, o objetivo do presente trabalho é apresentar uma abordagem metodológica que permita identificar e combinar evidências a partir do emprego de diferentes técnicas de mineração de dados, derivando, ao final, uma medida geral de valor probatório que pode ser utilizada para reconhecer as licitações em que podem ter ocorrido conluio entre licitantes. Para construção da abordagem foi utilizada a metodologia de pesquisa-ação, que é uma espécie de investigação-ação em que são utilizadas técnicas de pesquisa com o objetivo de melhorar a prática (TRIPP, 2005).

Para atender ao objetivo proposto, o presente trabalho foi organizado da seguinte maneira: na primeira parte, é realizada uma revisão da literatura sobre detecção automática de fraude; depois são conceituados alguns aspectos sobre fraudes nas contratações públicas, detecção de fraudes e *red flags*; posteriormente, são detalhados os métodos quantitativos para agregação de evidências; e, por fim, é descrita a metodologia de detecção de conluio proposta, são apresentados os resultados obtidos com a aplicação; são realizadas as discussões e expostas as conclusões.

Revisão de Literatura

Diversas abordagens na área de mineração de dados e aprendizagem de máquina têm sido aplicadas no contexto da detecção automática de fraudes. Entretanto, são poucos os estudos tratando especificamente da detecção de conluio em licitações públicas. Abdallah, Maarof e Zainal (2016), por exemplo, realizaram pesquisa com o objetivo de fornecer uma visão geral sistemática e abrangente dos problemas e desafios que bloqueiam o desempenho dos Sistemas de Detecção de Fraudes (SDF), tais como: desvio de conceito; distribuição enviesada (ou classe desequilibrada); redução da grande quantidade de dados em larga escala; e suporte à detecção de fraude em tempo real. No trabalho, os autores apresentam possíveis soluções para cada um destes problemas. No entanto, apesar de valiosas, suas conclusões se basearam em estudos oriundos de outras áreas que tratam de detecção de fraudes, tais como: telecomunicações, seguros, transações com cartão de crédito, comércio eletrônico, correio eletrônico, intrusão em redes de computadores, fraudes financeiras e leilões online.

Na área de licitações públicas, Sales e Carvalho (2014) aplicam técnicas de análise multivariada de dados, que são comumente usadas por instituições de crédito, com a finalidade de identificar e prevenir a ocorrência de inadimplência contratual, entendida como sendo a falha na prestação do serviço em contratos com o governo por parte de empresas privadas. Esses modelos, quando aplicados no contexto de instituições financeiras, são chamadas de Credit Scoring, e seu método de classificação está fundamentado na ponderação estatística de características (cadastrais ou históricas) da empresa com o fim de calcular a probabilidade dela se tornar inadimplente.

Em Rebouças *et al.* (2015), é proposto um modelo que utiliza indicadores para a detecção de figurantes em pregões eletrônicos do Governo Federal que são realizados pelo sistema Comprasnet. Os autores ressaltam que, à época, não foram encontrados na literatura trabalhos relevantes sobre a identificação de figurantes em pregões eletrônicos. Entretanto, outros trabalhos apontavam características e comportamentos em compras da modalidade leilão online, que foram então utilizados pelos autores como base para criar os indicadores para a modalidade licitatória desejada. Para cada comportamento identificado do figurante, foram associados indicadores obtidos a partir da literatura pesquisada. Também foi necessário criar novos indica-

dores específicos para a modalidade pregão. Os autores elaboraram fórmulas para calcular a pontuação que representa o comportamento dos figurantes utilizando os indicadores como parte das fórmulas. Para validar o modelo proposto, foi criada uma base de dados sintética com figurantes gerados artificialmente. Lances foram produzidos de modo a simular seus comportamentos e calcular as respectivas pontuações. O resultado comprovou o sucesso desse ensaio, mostrando que os figurantes artificiais foram, em todos os casos, evidenciados como tal.

Já em Grace *et al.* (2016) os autores apresentam uma prova de conceito de um sistema baseado em aprendizado de máquina supervisionado que atribui uma pontuação de risco de fraude, conluio e corrupção para cada contrato de desenvolvimento do Banco Mundial. O modelo foi treinado utilizando dados de investigações passadas e o resultado da investigação foi utilizado como um rótulo de treinamento. Para selecionar o melhor modelo, os autores avaliaram a performance de diferentes algoritmos de classificação.

Domingos *et al.* (2016) desenvolveram trabalho com objetivo de investigar e definir um método que produza um modelo preditivo, utilizando algoritmos de aprendizagem profunda (*deep learning*), capaz de detectar anomalias em aquisições de tecnologia da informação do governo federal brasileiro. A expectativa dos autores era que o modelo preditivo gerado fosse aplicado como uma ferramenta de priorização capaz de auxiliar a Controladoria-Geral da União a selecionar iniciativas de investigação com maior probabilidade de sucesso, contribuindo para a eficácia daquela entidade e ajudando a reduzir o orçamento necessário para realizar essas tarefas. Para atingir os objetivos propostos, os autores utilizaram uma implementação não-supervisionada de rede neural artificial para aprender os padrões presentes em um conjunto de dados.

Para avaliar o modelo gerado, Domingos *et al.* (2016) selecionaram cinco transações consideradas mais suspeitas, ou seja, com maior erro quadrático médio (MSE), e compararam seus atributos com um conjunto de linhas localizadas próximas do MSE geral de teste. Uma breve investigação mostrou que todas as transações suspeitas apresentavam diferenças nos códigos de programa, ação e crédito. Segundo os autores, a disponibilidade de um modelo que descubra esse tipo de padrão oculto é altamente valiosa para ajudar nos esforços de investigação, sendo ainda uma demonstração da capacidade do modelo criado de apontar anomalias em dados não rotulados. Entretanto, eles sugerem,

como trabalho futuro, analisar e investigar melhor as anomalias identificadas para confirmar seu comportamento real (fraude ou não) e avaliar o desempenho final do modelo.

Por fim, em Baader e Krcmar (2018) é proposta uma abordagem dedutiva para detecção de fraudes utilizando sinais indicativos (*red flags*) combinados com a mineração de processos. Segundo os autores, a identificação de fraudes através destes sinais é recomendada pela maioria das normas de auditoria e a sua utilização pode reduzir o número de falsos positivos. Para alcançar seus objetivos, os autores aplicaram o método descrito por Albrecht *et al.* (2012) para identificar fraudes, que consiste em três camadas: a analítica, a tecnológica e a investigativa. A camada analítica envolve a compreensão do negócio, identificando possíveis fraudes que possam existir e catalogando os *red flags*. A camada de tecnologia contém as etapas necessárias para reunir os dados (por exemplo, usando SQL) e para analisar os resultados. A camada investigativa envolve a atividade de apuração dos sinais identificados. Entretanto, os autores fizeram uma leve adaptação incluindo seis etapas do processo proposto por Bozkaya, Gabriels e Werf (2009) que descreve como conduzir uma análise de mineração de processos: preparação dos registros de log; inspeção dos registros de log; análise de fluxo de controle; análise de desempenho; análise de função e transferência de resultados.

Para a identificação dos traços de fraude, Baader e Krcmar (2018) realizaram uma pesquisa bibliográfica e desenvolveram padrões de detecção usando uma árvore modelo desenvolvida pela *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE). No total, os autores derivaram oito padrões de detecção de fraudes da árvore da ACFE e atribuíram a eles os correspondentes *red flags*. Estes padrões foram: propina, manipulação de lances, empresa-fantasma, pagamento duplo, intermediação, uso de fornecedor não-cúmplice, redirecionamento de pagamentos e compras privadas. No total, foram identificados 142 sinais indicativos de fraude. Por fim, os autores desenvolveram uma implementação prototípica para identificar fraudes durante o processo de compras a pagar.

Nota-se que a maioria das técnicas discutidas até o momento utiliza aprendizagem de máquina supervisionada, a qual necessita de um conjunto suficiente de casos pré-rotulados, ou seja, para que o aprendizado de máquina supervisionado ocorra é preciso que exista uma base disponível com uma quantidade considerável de dados relacionados a casos reais de fraude, de modo que os algoritmos possam gerar modelos adequados ca-

pazes de avaliar casos futuros. No entanto, este tipo de informação é extremamente raro. Dentre as propostas, apenas a de Baader e Krcmar (2018) utiliza o conceito de *red flags*, que guarda relação com o julgamento prévio dos profissionais. Apesar desta última proposta parecer mais alinhada com a prática de detecção de fraudes, ela não apresenta meios que permitam combinar os sinais, relacionando-os a tipos específicos de fraudes.

Fraude nas Contratações Públicas

De acordo com Murcia, Borba e Schiehl (2008), o termo “fraude” refere-se ao ato intencional de obter benefício próprio em determinada situação. A fraude se diferencia do “erro” por ser este um ato não-intencional. No âmbito organizacional, Pinheiro e Cunha (2003, p. 38) destacam que “a fraude se caracteriza pela ação intencional e com dolo praticada por agentes internos ou externos a entidade de forma não autorizada com vistas a atentar contra os ativos empresariais suprimindo destes resultados empresariais”. Portanto, a probabilidade de se detectar uma fraude é menor do que encontrar erros, pois as atividades fraudulentas tendem a ser deliberadamente ocultadas por meio da adoção de esquemas complexos e cuidadosamente planejados (GIRIŪNAS e MACKEVIČIUS, 2014). Segundo Pinheiro e Cunha (2003, p. 39), “o ambiente propício à fraude ocorre quando há sincronismo direto entre a intenção da agressão aos ativos e a falha nos parâmetros de detecção de fraudes”.

Tradicionalmente, a fraude organizacional é dividida em dois grandes grupos: apropriação indevida de ativos e fraude nas demonstrações contábeis. Em alguns casos, ambos os tipos de fraude podem ocorrer simultaneamente, ou seja, a manipulação das informações contábeis e o desvio de recursos por membros da organização são realizados de maneira conjunta (MURCIA, BORBA e SCHIEHL, 2008). Dentre os esquemas de fraude organizacional, pode-se citar: o registro de vendas fictícias; o reconhecimento antecipado de receitas; o exagero sobre as vendas realizadas; a subestimação da provisão feita para os devedores duvidosos, dentre outros (HEGAZY e KASSEM, 2010).

Além de estar, em certa medida, suscetível a estes tipos comuns de fraude organizacional, que em geral são realizadas por agentes internos da própria organização, a Administração Pública enfrenta ainda, como destacado por Cuiabano *et al.* (2014), a atuação coordenada de agentes externos principalmente nas contrata-

ções públicas. Estes agentes tentam, através de artimanhas, maximizar seus lucros nos processos licitatórios.

Pode-se dizer que, em grande parte dos casos, as contratações públicas são compostas por cinco fases: a decisão de contratar; a definição dos requisitos do contrato; o processo de contratação; a adjudicação do contrato; e a execução e monitoramento do contrato (FERWERDA, DELEANU e UNGER, 2017). De acordo com Tóth *et al.* (2014), alguns fatores tornam as aquisições públicas mais vulneráveis à fraude, tais como: resultado determinado por um mecanismo de leilão ou pregão, o que implica que não há margem para ajuste de quantidade como forma de variação de preço; e contratos relativamente grandes em mercados em que as licitações são anunciadas com pouca frequência. Sendo assim, pode-se verificar que as contratações públicas apresentam características atrativas para aquele que, objetivando aumentar seus lucros, possuem disposição para adotar mecanismos fraudulentos com vistas a sair vitorioso do processo licitatório. Sua atuação seria limitada, conforme assinalado por Pinheiro e Cunha (2003), apenas pelos mecanismos de detecção que se encontram em uso pela organização.

Conluio Entre Licitantes

O conluio é uma espécie de fraude e ocorre quando as empresas assumem um comportamento coordenado em relação ao preço, quantidade, qualidade ou presença geográfica, com o objetivo de elevar os valores de mercado (TÓTH *et al.*, 2014). É, portanto, um arranjo entre um grupo, explícito ou implícito, destinado a limitar a competição entre os participantes de determinado processo (PORTER e ZONA, 1993).

Tóth *et al.* (2014) analisam e organizam o conluio sob a perspectiva de três dimensões, sendo elas: 1) meios de distorção da concorrência ou técnicas elementares de colusão; 2) partilha da renda; e 3) estrutura de mercado resultante. A primeira dimensão pode ser compreendida a partir de suas três estratégias predominantes, as quais são: a) propostas retidas, onde uma ou mais empresas retêm suas ofertas deixando de apresentá-las; b) licitação não competitiva, em que há uma simulação de competitividade; e c) licitação conjunta, que é a situação na qual as empresas fornecem proposta em conjunto (consórcio). Em relação a esta primeira dimensão, cumpre destacar ainda o trabalho de Porter e Zona (1993), que, à época, já chamavam a atenção para o fato das propostas conjuntas realizadas por meio de consórcios funcionarem como mecanismos de alo-

cação de mercado e das propostas “fantasmas” servirem como instrumento de simulação de disputa. A segunda dimensão citada por Tóth *et al.* (2014), que é a partilha da renda, refere-se à forma de retribuição pela participação no conluio e estaria relacionada ao papel assumido pela empresa em seu formato (ativo ou passivo). Na forma ativa, a retribuição poderia ser a participação em um futuro consórcio e, na forma passiva, ela se efetivaria por meio de uma subcontratação, por exemplo. Em relação à terceira dimensão, que é a estrutura de mercado resultante, Tóth *et al.* (2014) apontam que o conluio pode resultar em uma estrutura de mercado monopolista ou de imitação de mercado, ambas as estruturas seriam não competitivas.

O conluio pode também ser facilitado por práticas corruptas adotadas pelos funcionários envolvidos no processo de aquisição pública. A corrupção pode ser entendida como sendo o uso abusivo do poder para ganho privado, conforme menciona Tóth *et al.* (2014). Akomah e Nani (2016), baseados no nível de envolvimento dos agentes e no grau de fragilidade das estruturas internas da organização, apresentam critérios de classificação para os níveis de corrupção em organizações públicas. Segundo os autores, a corrupção acidental seria aquela cometida por funcionários de um nível hierárquico mais baixo, possuindo menor custo macroeconômico e também sendo mais difícil de ser controlada. Ela ocorreria quando a organização é persuadida, pelo responsável pela compra, por exemplo, a realizar uma ação que é de interesse deste funcionário específico. Ainda de acordo com Akomah e Nani (2016), outra classe de corrupção seria a sistêmica que se assemelharia ao crime organizado. Este tipo envolveria os administradores de nível hierárquico mais elevado. Nas organizações onde este grau de corrupção é estabelecido, são criados sistemas pelas instituições ou departamentos para facilitar a extorsão de empresas. Por fim, destaca-se ainda a corrupção sistemática que, segundo Akomah e Nani (2016), ocorreria quando falhas nas leis ou regulamentos que regem o regime de aquisições são exploradas por funcionários corruptos em busca de proveito próprio. Este seria um meio calculado através do qual os funcionários removeriam recursos estatais para o seu benefício pessoal.

Akomah e Nani (2016) apontam ainda que a presença de conluio nas contratações públicas pode manifestar alguns sinais. Pela análise destes sinais, pode-se perceber que uma parte deles, como a supressão de propostas, onde as empresas deixam de apresentar propostas ou desistem das propostas apresentadas, a

apresentação de propostas inexequíveis, o rodízio entre vencedores, a subcontratação e outros, está relacionada à atuação coordenada dos licitantes, enquanto que a outra parte dos sinais, como a exclusão indevida de licitantes qualificados, a elaboração de especificações direcionadas a um fornecedor específico, a manipulação de propostas depois de submetidas, dentre outros, indicaria a possível participação de funcionários. A identificação destes tipos de sinais seria, portanto, um mecanismo fundamental para direcionar os esforços com vistas ao combate da prática de conluio nas aquisições públicas.

Deteção de Fraudes e Red Flags

Embora os auditores internos tenham conhecimento adequado para avaliar possíveis ocorrências de fraudes e realizar certas investigações, eles dificilmente conseguem se antecipar a um caso de fraude, fazendo com que a sua descoberta seja, em geral, feita ao acaso (MAGRO e CUNHA, 2017). Para minimizar a ocorrência de fraudes, é importante que se invista na deteção dos fatos que as antecedem, de modo a permitir a devida aplicação de medidas preventivas e detectivas (PINHEIRO e CUNHA, 2003).

Conforme disposto nas seções anteriores, as fraudes estão relacionadas à presença de alguns sinais indicativos de sua ocorrência. Diversas técnicas têm sido desenvolvidas com o intuito de identificar a presença de fraudes, inclusive o conluio. Algumas destas técnicas utilizam mecanismos elaborados e outras delas meios de deteção mais simples, não havendo necessariamente relação com o emprego de sistemas computacionais baseados em aprendizado de máquina. Cuiabano *et al.* (2014), por exemplo, efetuaram uma revisão da literatura sobre o emprego de filtros econômicos na identificação de cartéis. De acordo com os autores, os filtros econômicos são utilizados para identificar mercados onde haja suspeita de cartéis para uma posterior análise minuciosa das indústrias envolvidas. A filtragem, em geral, envolveria a análise de padrões de preços, custos e outros fatores que interferem na demanda, além de outras variáveis que permitam a distinção entre o comportamento concorrencial e o colusivo. Cuiabano *et al.* (2014) apontam publicações internacionais que tratam da aplicação de filtros estatísticos desenhados e utilizados para identificar setores onde existe maior probabilidade de ação de cartéis, organizando os filtros econômicos em tipos, tais como: filtros para fraudes em licitações, filtros baseados em informações de preço e

custo, filtros baseados na análise de parcela de mercado (market share) e filtros matemáticos.

Outro trabalho que trata de métodos de deteção é o de Tas (2017), em que se propõe uma metodologia para deteção de conluio que não exige o histórico completo da licitação ou informações prévias detalhadas sobre a existência de atuação pretérita conjunta entre os potenciais licitantes. Partindo de argumentos teóricos sobre o comportamento na manipulação de ofertas, Tas (2017) argumenta que o coeficiente do número de licitantes específico do leilão pode ser usado como uma medida de conluio, desenvolvendo equações para fazer o cálculo desse coeficiente. A estratégia de identificação parte da relação entre as informações sobre a oferta vencedora e o número total de licitantes para então permitir reconhecer o número de membros em conluio. A metodologia proposta é testada sobre um conjunto de dados de licitações públicas.

Também com o objetivo de auxiliar na deteção de conluios, Tóth *et al.* (2014) desenvolveram um grupo de indicadores flexíveis implantáveis como um conjunto de ferramentas que pode ser aplicado pelos mais variados países na atividade de deteção. Para isso, os autores definem e classificam os principais tipos de conluios, desenvolvem os indicadores elementares e complexos que deverão sinalizar a ocorrência do fato nas aquisições públicas e demonstram como eles podem ser implantados. Tóth *et al.* (2014) estabelecem os tipos de conluio a partir do cruzamento de suas três dimensões, sendo elas: meios de distorção da concorrência, partilha da renda e estrutura de mercado resultante. Com base neste procedimento, foram caracterizados sete tipos de conluio que podem ser relacionados aos onze indicadores estabelecidos. Tóth *et al.* (2014) reconhecem que, apesar de ser interessante manter os indicadores separados, pode ser necessário, em algumas ocasiões, obter uma pontuação geral para o risco de conluio. Sendo assim, eles propõem duas abordagens: categórica e contínua. No entanto, apesar de suas sugestões, reconhecem que trabalho adicional precisa ser realizado para desenvolver medidas gerais mais adequadas para o risco de conluio.

No âmbito da administração pública, uma importante ferramenta de deteção de fraude é a auditoria governamental. De acordo com Pinheiro e Cunha (2003), a auditoria governamental utiliza procedimentos e fontes de informações semelhantes às da auditoria contábil, divergindo apenas em relação aos seus objetivos. Segundo os autores, ela pode ser dividida em auditoria fiscal, cuja finalidade é avaliar o cumprimento

de obrigações tributárias, trabalhistas e sociais por parte do contribuinte, e auditoria interna, que é responsável por fiscalizar as contas públicas. A auditoria governamental também deve considerar, no planejamento de suas atividades, a possibilidade de ocorrência de fraudes (PINHEIRO e CUNHA, 2003).

Para auxiliar a identificação de possíveis fraudes, Magro e Cunha (2017) enfatizam a importância da auditoria fazer uso de sinais de alerta (*red flags*). De acordo com Ferwerda, Deleanu e Unger (2017), um *red flag* refere-se ao acúmulo de traços gerado pelo comportamento econômico (ex.: baixa negociação, enriquecimento de autoridades, baixo número de propostas, etc.), que podem apontar para a presença de fraude. Magro e Cunha (2017) enfatizam que estes são mecanismos capazes de auxiliar os auditores internos a antecipar possíveis ocorrências de fraude. Eles podem indicar a existência de pressões, oportunidades, ou atitudes capazes de perpetuar ou justificar a prática de fraude (MOYES, YOUNG e MOHAMED, 2013). Também seriam informações utilizadas para mapear um ambiente fraudulento, identificando os sinais relativos ao cometimento de fraudes (MURCIA e BORBA, 2007).

O conhecimento dos *red flags* relacionados às fraudes propicia uma melhor compreensão acerca das condições que acabam por favorecê-las (MURCIA, BORBA e SCHIEHLL, 2008). Além disso, é mais fácil avaliar a existência de um ambiente favorável à fraude, utilizando-os para caracterizar este ambiente, do que detectar a ocorrência destas violações (MURCIA e BORBA, 2007). No entanto, cumpre frisar que a presença destes traços não significa que estão correndo atos fraudulentos, estes sinais representam apenas indícios (REINA, NASCIMENTO e REINA, 2008). Sobre esta limitação, Murcia e Borba (2007, p. 176) afirmam que:

“[...] funcionam como um “termômetro” na prevenção e detecção das fraudes. Contudo, diversos *red flags* poderiam estar presentes dentro de uma organização e não ocorrer uma fraude. Neste sentido, estes indicadores apenas alertam sobre o possível risco de uma fraude, sendo que esta somente poderá ser caracterizada através de uma prova [...]”

Diversos trabalhos têm sido desenvolvidos no intuito de avaliar a percepção dos auditores em relação à eficácia do uso destes sinais para identificar fraudes. Magro e Cunha (2017), por exemplo, ao avaliar a relevância que os auditores internos de cooperativas de crédito atribuem aos *red flags* na avaliação do risco de

ocorrência de fraudes, identificaram que estes tendem a dar maior relevância a alguns sinais em detrimento de outros. Esta variação no grau de importância destes vestígios também foi apontada por Moyes, Young e Mohamed (2013), Hegazy e Kassem (2010), Reina, Nascimento e Reina (2008) e Moyes (2007). No que tange à possibilidade de utilizá-los para detecção de conluios em aquisições públicas, Ferwerda, Deleanu e Unger (2017) avaliaram se haveria relação entre eles e alguns tipos específicos fraude (conluio, conflito de interesse e propina). Os resultados mostram que o nível de correlação entre estas marcas e os tipos de fraude varia. Percebe-se, portanto, que a utilidade dos sinais de alerta depende da sua capacidade de descrever o ambiente fraudulento, sendo que alguns mostram-se mais úteis do que outros para descrever ambientes específicos.

De um modo geral, as técnicas apontadas até o momento buscam identificar sinais relativos a existência de um ambiente fraudulento, sendo o uso de *red flags* um conceito bem difundido no âmbito das atividades de auditorias. Entende-se que a sua utilização converge para o alcance da primeira parte do objetivo da presente pesquisa, pois se alinha ao propósito de identificar as evidências que ajudam a reconhecer as licitações em que pode ter ocorrido conluio entre os licitantes.

Métodos Quantitativos de Agregação de Evidências

Em um sentido amplo, de acordo com Gronewold (2006), a evidência de auditoria pode ser definida como sendo a informação obtida ao longo da realização das atividades de auditoria. O termo é comumente empregado para se referir aos elementos obtidos através da aplicação dos procedimentos de auditoria. Estes elementos, em tese, representariam a realidade dos fatos, por exemplo: documentos derivados das transações efetuadas pelas organizações, declarações feitas pelos indivíduos que participaram dos eventos, etc. A evidência é utilizada pelo auditor como uma fonte para concluir sobre uma realidade que não pode mais ser observada (GRONEWOLD, 2006).

Ainda de acordo Gronewold (2006), a evidência de auditoria precisa conter dois atributos: a suficiência, que é uma medida de sua quantidade, ou seja, a evidência precisa ser coletada em quantidade suficiente de modo que possa suportar as conclusões obtidas; e a adequação, que se refere à qualidade da evidência e que pode ser subdividida ainda nos aspectos de sua relevância e de sua confiabilidade. A adequação da evi-

dência é um conceito bem próximo ao do valor probatório da evidência que se refere à força e à qualidade da evidência (GRONEWOLD, 2006).

Gronewold (2006) sugere ainda que a qualidade de uma auditoria, que é medida pelo grau de exatidão do julgamento do auditor, depende de dois fatores: o primeiro relaciona-se ao fato da evidência utilizada na reconstrução da realidade ter sido apropriada e o segundo, de seu valor probatório ter sido devidamente avaliado. A correta reconstrução da realidade dependeria, portanto, do valor probatório das evidências sob análise, que seriam utilizadas para verificar se as afirmações feitas pelo auditado realmente condizem com a realidade subjacente (GRONEWOLD, 2006). Alguns métodos têm sido desenvolvidos com o objetivo de mensurar o valor probatório de uma evidência. Gronewold (2006) destaca o emprego de métodos quantitativos, que serviriam para agregar os valores probatórios de itens de evidência individuais, com vistas a obter uma medida geral de valor probatório. Estes métodos utilizam abordagens matemáticas formais, destacando-se entre elas a teoria das probabilidades e o uso de funções de crença (*belief functions*).

Segundo Gronewold (2006), os métodos quantitativos são desenvolvidos a partir de três etapas: a primeira consiste em identificar as interdependências entre as evidências e as afirmações da administração que estão sendo avaliadas, organizando-as em uma estrutura; na segunda etapa, são quantificados, individualmente, os valores probatórios de cada uma das evidências; e, na última etapa, estes valores individuais são agregados através da aplicação de métodos matemáticos e algoritmos. Gronewold (2006) aponta ainda que resultados empíricos têm indicado que os métodos de agregação de evidências fornecem suporte a um julgamento profissional mais preciso. Assim, para a etapa de agregação das evidências, os modelos quantitativos têm uma função muito importante. No entanto, mesmo nestes métodos formais, a objetividade ainda é fortemente limitada, porque os valores iniciais estabelecidos para os itens de evidência individuais que são processados pelos modelos são inteiramente baseados no julgamento subjetivo do auditor. A quantificação do valor probatório dos itens de evidência individuais ainda não pode ser derivada formalmente (GRONEWOLD, 2006).

Para fins de quantificação e agregação das evidências, Srivastava (1993) mostra como as funções de crença podem ser utilizadas para representar as incertezas associadas às evidências de auditoria e exhibe ainda como os itens de evidência individuais podem ser

agregados utilizando o formalismo da Teoria das Funções de Crença (*Theory of Belief Functions*), também conhecida como Teoria Dempster-Shafer em função do nome dos principais responsáveis pelo seu desenvolvimento: Arthur P. Dempster e Glenn Shafer.

Diversos outros trabalhos têm aplicado a Teoria Dempster-Shafer de modo similar ao proposto por Srivastava (1993), inclusive para mensurar a possibilidade de ocorrência de fraude. Gao, Mock e Srivastava (2011), por exemplo, desenvolveram um framework para avaliar o risco de fraude cometido pela administração ao relatar o quadro geral financeiro de uma organização. A abordagem proposta integra aspectos relacionados aos fatores do triângulo de fraudes (incentivos, atitude e oportunidade) com outros relacionados à esquemas de fraude conhecidos, que podem ser baseados na conta e nas evidências. Fukukawa, Mock e Srivastava (2014) modificam a proposta original de Gao, Mock e Srivastava (2011) demonstrando a aplicação de uma abordagem estruturada em três fases para avaliação de risco de fraude em ambientes mais complexos.

A utilização da Teoria Dempster-Shafer, a qual será detalhada a seguir, atende à segunda parte do objetivo do presente trabalho, pois permite combinar evidências e deriva uma medida geral de valor probatório que pode ser utilizada para reconhecer as licitações em que pode ter ocorrido conluio entre licitantes. Ela permite que a conclusão sobre a ocorrência, ou não, de uma fraude específica possa ser construída a partir dos fragmentos de evidências.

Teoria Dempster-Shafer

De acordo com Barnett (2008) a Teoria Dempster-Shafer é considerada uma teoria da evidência por lidar com os pesos das evidências e com o grau numérico de suporte fornecido por estas. Ela também permite representar e lidar com o grau de incerteza e de ignorância envolvido na avaliação das evidências, podendo ser considerada uma teoria sobre o raciocínio baseado na plausibilidade, pois se concentra em operações fundamentais (combinação de evidências) que são efetuadas sobre aquilo que o raciocínio julga plausível (BARNETT, 2008).

Para explicar as partes que compõem a teoria, esta seção está subdividida em duas subseções: a primeira apresenta os conceitos básicos relacionados às funções de crença e a segunda detalha o funcionamento da regra Dempster, que é utilizada para agregar

os itens individuais de evidência. Estas subseções foram desenvolvidas a partir das descrições feitas por Srivastava (1993); Srivastava (1995); Sun, Srivastava e Mock (2006); Barnett (2008); Gao, Mock e Srivastava (2011); e Fukukawa, Mock e Srivastava (2014).

Funções de Crença (Belief Functions)

Considere um cenário no qual se quer avaliar o fato de ter ocorrido conluio entre os licitantes que disputam um determinado lote de uma licitação. Neste caso, existem duas alternativas: ocorreu conluio oc ou não ocorreu conluio $\sim oc$. O conjunto mutualmente exclusivo e exaustivo de todas as possibilidades é denominado quadro de discernimento, sendo representado por Θ . Sendo assim, neste exemplo, $\Theta = \{oc, \sim oc\}$. Para cada subconjunto destas opções, podemos, a partir de uma função de massa, atribuir um valor capaz de expressar o conhecimento adquirido através das evidências obtidas. Neste caso, os subconjuntos que podem receber um valor de massa são: $m(oc)$, $m(\sim oc)$ e $m(\{oc, \sim oc\})$. O valor atribuído $m(A)$, sendo que $A \in \Theta$, é definido como a probabilidade básica de A , que representa nossa crença exata na proposição que A representa. O somatório de todos os valores de massas de crença referentes aos subconjuntos de Θ será igual a um, ou seja, $\sum_{A \in \Theta} m(A) = 1$.

Os valores de massa podem ser utilizados para expressar o julgamento profissional do auditor em relação ao valor probatório da evidência. Sendo assim, um conjunto de evidências pode ser expresso em termos de valores de massa. Retornando ao exemplo do conluio em uma licitação, suponha que fora obtida uma evidência indicando que duas empresas distintas, que disputaram o mesmo lote na licitação, possuem o mesmo endereço. Diante desta evidência, o auditor decide atribuir o valor total de 0,3 de massa à função relacionada que indica suporte positivo à ocorrência de conluio, ou seja, $m(oc)=0,3$. Posteriormente, o auditor verifica que o endereço é de uma incubadora de empresas sem fins lucrativos cuja missão é fomentar o desenvolvimento de um ramo de negócios específico. Avaliando esta informação complementar, o auditor entende que ela diminui a percepção de ocorrência de conluio e estabelece então $m(\sim oc)=0,1$. Sendo assim, os valores das

funções de massa para a evidência coletada ficaram estabelecidos como: $m(oc)=0,3$, $m(\sim oc)=0,1$ e $m(\{oc, \sim oc\})=0,6$. A função $m(\{oc, \sim oc\})$ indica o grau de incerteza do auditor em relação a ter ocorrido, ou não, conluio entre os licitantes.

A função de crença (*belief function*) é utilizada para representar a crença total sobre um conjunto de elementos A . A crença total em A , sendo que $A \in \Theta$, é obtida através de: $Bel(A) = \sum_{B \subseteq A} m(B)$. Se o exemplo anterior for levado em consideração, $Bel(oc)=0,3$, $Bel(\sim oc)=0,1$ e $Bel(\{oc, \sim oc\})=1$. Neste caso, a nossa crença de que existe conluio com base na evidência coletada é maior do que a crença de que não existe conluio. Note ainda que, sendo $\Theta = \{oc, \sim oc\}$, $Bel(oc)=m(oc)$ e $Bel(\sim oc)=m(\sim oc)$.

Sob a teoria Dempster-Shafer, outro conceito importante diz respeito à função de plausibilidade (Plausibility Function). A função de plausibilidade, $Pl(A)$, pode ser interpretada como sendo o risco de conluio. $Pl(A)$ representa o grau em que A é plausível, dadas as evidências, ou seja, é a crença máxima possível atribuída a um elemento ou a um conjunto de elementos com base na evidência disponível. Desta forma, $Pl(A)$ indica o grau em que não cremos em sua negação $\sim A$. Sendo assim,

$$Pl(A) = 1 - Bel(\sim A) \text{ ou } Pl(A) = \sum_{A \cap B \neq \emptyset} m(B).$$

No exemplo anterior, temos então que $Pl(oc)=0,9$ e $Pl(\sim oc)=0,7$. Ambas as funções de plausibilidade indicam respectivamente os valores máximos plausíveis de ter ocorrido, ou não, conluio.

Regra Dempster (Dempster Rule)

Até o momento desenvolvemos o exemplo com apenas um item de evidência “ambos os licitantes foram registrados no endereço onde funciona uma incubadora de empresas”. No entanto, normalmente estamos diante de um cenário onde precisamos combinar diversos itens de evidência. A regra de Dempster permite combinar itens independentes de evidência observando o formalismo das funções de crença. A fórmula para combinação de dois itens de evidência é expressa por:

$$m(A) = \sum_{B_1 \cap B_2 = A} m_1(B_1)m_2(B_2)/K,$$

sendo que

$$K = 1 - \sum_{B_1 \cap B_2 = \emptyset} m_1(B_1)m_2(B_2).$$

Na primeira equação, $m(A)$ é definido como sendo o somatório dos produtos dos conjuntos de valores de massa que possuem a intersecção A dividido pela constante de renormalização K . A constante de renormalização K , que é obtida através da segunda equação, serve para representar o conflito entre dois itens de evidência.

Considere então um cenário hipotético onde temos dois itens de evidência: E_1 e E_2 . Os valores das funções de massa de E_1 são: $m_1(oc)=0,3$, $m_1(\sim oc)=0,1$ e $m_1(\{oc, \sim oc\})=0,6$. Já os valores para E_2 são: $m_2(oc)=0,5$, $m_2(\sim oc)=0,2$ e $m_2(\{oc, \sim oc\})=0,3$. A primeira etapa do cálculo envolve determinar o valor da constante de renormalização K :

$$K = 1 - [m_1(oc)*m_2(\sim oc) + m_1(\sim oc)*m_2(oc)]$$

$$K = 1 - [0,3*0,2 + 0,1*0,5] = 1 - [0,06 + 0,05] = 0,89$$

Depois de calculada a constante K , os valores das funções de massa das evidências E_1 e E_2 são combinados. Os valores de massas relativos à combinação C serão representados pelas funções: $m_c(oc)$, $m_c(\sim oc)$ e $m_c(\{oc, \sim oc\})$. Sendo assim, temos então que:

$$m_c(\{oc, \sim oc\}) = (m_1(\{oc, \sim oc\}) * m_2(\{oc, \sim oc\}))/K$$

$$m_c(\{oc, \sim oc\}) = \frac{0,6 * 0,3}{0,89} = \frac{0,18}{0,89} = 0,20$$

$$m_c(oc) = (m_1(oc) * m_2(oc) + m_1(oc) * m_2(\{oc, \sim oc\}) + m_1(\{oc, \sim oc\}) * m_2(oc))/K$$

$$m_c(oc) = \frac{0,3 * 0,5 + 0,3 * 0,3 + 0,6 * 0,5}{0,89} = \frac{0,54}{0,89} = 0,61$$

$$m_c(\sim oc) = (m_1(\sim oc) * m_2(\sim oc) + m_1(\sim oc) * m_2(\{oc, \sim oc\}) + m_1(\{oc, \sim oc\}) * m_2(\sim oc))/K$$

$$m_c(\sim oc) = \frac{0,1 * 0,2 + 0,1 * 0,3 + 0,6 * 0,2}{0,89} = \frac{0,17}{0,89} = 0,19$$

Desta forma, para a combinação C as massas resultantes são: $m_c(oc)=0,61$, $m_c(\sim oc)=0,19$ e $m_c(\{oc, \sim oc\})=0,20$. Caso surja uma nova evidência E_3 , os seus valores de massa serão combinados com o resultado da combinação entre E_1 e E_2 , ou seja, com as massas de C . Para isso, é preciso determinar um novo valor de K entre E_3 e C e repetir as operações de combinação descritas anteriormente para cada função de massa. As funções de crença da combinação entre E_1 e E_2 , considerando o resultado expresso em C , serão $Bel(oc)=0,61$ e $Bel(\sim oc)=0,19$ e as funções de plausibilidade serão $Pl(oc)=0,81$ e $Pl(\sim oc)=0,39$.

Metodologia de Detecção de conluio

Para identificar e combinar evidências e reconhecer as licitações com maior chance de ter ocorrido conluio entre licitantes, foram realizadas as seguintes atividades: identificação e decomposição dos *red flags* relacionadas ao tipo de fraude sob análise; desenvolvimento dos gabaritos que irão avaliar cada uma destas partes; e realização das operações relacionadas à Teoria Dempster-Shafer.

Identificação e Decomposição dos Red flags

O primeiro passo para avaliar a ocorrência de conluio nas licitações é identificar quais *red flags* seriam relevantes. Para isso, foi utilizado como fonte de informação o Guia de Combate a Corrupção e Fraude em Projetos de Desenvolvimento (INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTER, 2019). O guia contém orientações sobre como detectar e comprovar a ocorrência de conluio em licitações e é mantido pelo *International Anti-Corruption Resource Center* (IACRC), que tem como um de seus objetivos capacitar

profissionais em todo o mundo para detectar, comprovar e prevenir fraudes e corrupção, principalmente em aquisições. A escolha do guia como fonte para identificar os sinais de fraude aplicáveis está relacionada ao fato deste sintetizar a experiência obtida em projetos de desenvolvimento voltados para a área pública que foram realizados em diversas partes do mundo. Apesar disto, é importante frisar que outros indícios podem ser incorporados, inclusive aqueles que eventualmente tenham sido mencionados nos trabalhos sobre corrupção citados neste artigo.

O guia apresenta *red flags* comuns em processos de contratação e de aquisição, organizados de acordo com a etapa do projeto, contemplando as fases desde o estágio inicial de planejamento até a contratação. Os traços contidos no guia também são relacionados a esquemas de fraude potenciais. Para fins deste trabalho, foram considerados os indicativos relacionados ao esquema de conluio em licitação (*collusive bidding*). O Quadro 1 mostra um resumo dos *red flags* extraídos do guia.

QUADRO 1 – RED FLAGS RELACIONADAS AO ESQUEMA DE CONLUIO EM LICITAÇÕES

ETAPA DO PROCESSO	RED FLAG	DETALHAMENTO DO RED FLAG
Disputa	Reclamações dos Licitantes Perdedores e Desclassificados	Casos mais graves de corrupção e fraude começam com queixas de licitantes perdedores ou excluídos.
Proposta, Disputa e Contratação	Padrões de licitação incomuns	Padrões incomuns presentes na licitação que podem indicar a ocorrência de acordos entre licitantes (lances idênticos, subcontratação, alternância ou reserva geográfica, etc.)
Proposta	Conexões aparentes entre licitantes	Ligações aparentes entre licitantes indicando que eles podem estar conectados de alguma forma (endereços comuns, padrões de documentos idênticos, etc.)
Proposta e Pesquisa de Preços	Licitante não existente ou empresa-fantasma	Empresas constituídas apenas para concorrer a um determinado contrato. Em alguns casos de conluio, o licitante vencedor prepara e submete propostas não exequíveis de empresas inexistentes para dar aparência de haver concorrência.
Adjudicação e contratação	Muitas adjudicações à mesma empresa	Número elevado de adjudicações para uma mesma empresa em um ambiente aparentemente competitivo.
Proposta	Empresas teoricamente qualificadas não oferecem propostas	Empresas qualificadas são persistentemente impossibilitadas de participar das licitações. A impossibilidade pode ocorrer devido ao prazo curto para apresentar proposta, requisitos excessivos, acordos, dentre outros.
Proposta e Disputa	Lances excessivamente altos	Licitantes escolhidos para figurarem como perdedores inflacionam deliberadamente seus preços de oferta.

Fonte: Guia de Combate à Corrupção e Fraude em Projetos de Desenvolvimento - IACRC

É possível notar, no Quadro 1, que alguns *red flags* possuem uma descrição muito ampla, que abrange vários aspectos a serem avaliados. Por exemplo, para se concluir pela ocorrência de “Conexões aparentes entre licitantes” é necessário verificar se existiria, pelo menos, uma das seguintes características: endereços comuns entre os licitantes, licitantes com sócios em comum, mesmo representante comercial, dentre outros. Percebe-se que estas características representam evidências que nos permitem concluir sobre a existência, ou não, de uma relação entre os licitantes. Desta forma, para concluir sobre a existência desta relação, cada uma destas informações deve ser coletada e avaliada

individualmente. O Quadro 2 explicita algumas evidências que podem indicar a presença de dois *red flags* referentes ao conluio entre licitantes que constam do Quadro 01.

QUADRO 2 – EVIDÊNCIAS RELACIONADAS A ALGUNS RED FLAGS

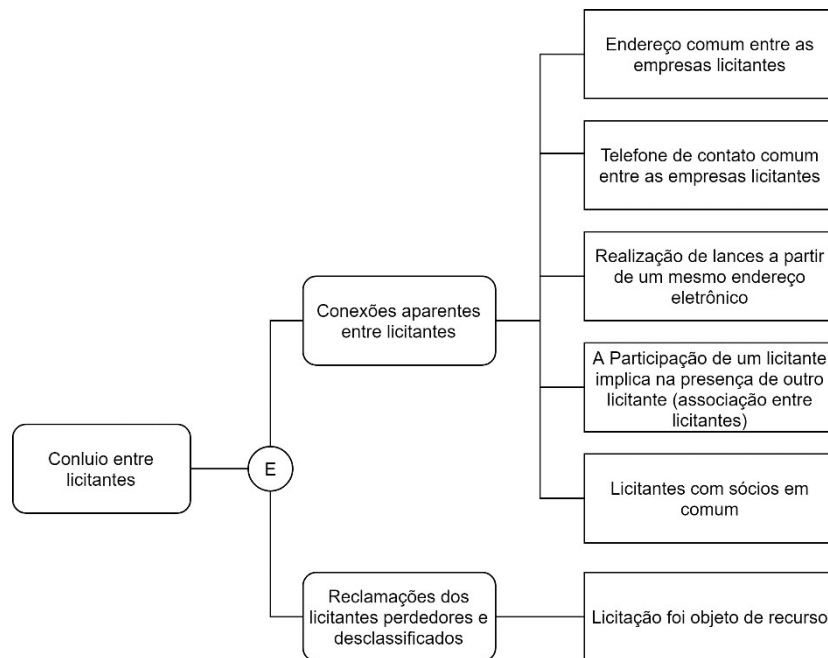
TIPO DE FRAUDE	RED FLAG	EVIDÊNCIAS
Conluio entre licitantes	Conexões aparentes entre licitantes	Endereço comum entre as empresas licitantes
		Telefone de contato comum entre as licitantes
		Realização de lances com o mesmo endereço eletrônico
		A participação de um licitante implica na presença de outro licitante (associação entre licitantes)
		Licitantes com sócios em comum
	Reclamações dos licitantes perdedores e desclassificados	Licitação foi objeto de recurso

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Quadro 01

Segundo Srivastava (1995), um diagrama de evidências pode ser construído com o objetivo de identificar a relação entre variáveis e itens de evidência, podendo assumir a forma de uma árvore, quando cada item de evidência se relaciona com uma variável, ou a forma de uma rede, quando um item de evidência está relacionado a mais de uma variável. Gao, Mock e Srivastava (2011) utilizam este diagrama para avaliar o risco de fraude. Naquele trabalho, as variáveis retratam afirmações sobre a ocorrência de fraude nas contas financeiras, sendo decompostas em sub-afirmações relacionadas a presença de esquemas de fraudes específicos. Estas variáveis são ligadas através de operadores lógicos

(“E”, “OU”, etc.), ficando a variável mais relevante posicionada à esquerda. As afirmações e sub-afirmações também podem estar ligadas a um ou mais itens de evidência. Os itens de evidência representam as evidências coletadas e utilizadas para avaliar as afirmações. No diagrama, são empregadas caixas com lados arredondados para representar as afirmações, caixas retangulares representam itens de evidência de auditoria e círculos são utilizados para representar os operadores lógicos que conectam as afirmações. De semelhante modo, Fukukawa, Mock e Srivastava (2014) também utilizam o diagrama de evidências para avaliar risco de fraude nas demonstrações financeiras.

FIGURA 1 – DIAGRAMA DE EVIDÊNCIAS



Fonte: Elaborada pelos autores com base em Srivastava (1995).

De modo exemplificativo, considerando apenas as informações contidas no Quadro 2, a relação entre o tipo de fraude (conluio entre licitantes), os *red flags* e as evidências também pode ser representada por meio de um diagrama de evidências, conforme se pode observar da Figura 1. Neste caso, a afirmação sobre a ocorrência de um tipo de fraude seria a variável mais relevante, sendo posicionada mais a esquerda, os *red flags* referentes ao tipo de fraude seriam retratados como subafirmações e as características que nos permitem concluir sobre a sua ocorrência representam as evidências. O conector “E” (AND) serve para indicar, de maneira simbólica, que a afirmação principal, posicionada mais a esquerda, seria verdadeira se as subafirmações também forem verdadeiras (SUN, SRIVASTAVA e MOCK, 2006).

Para aplicar a Teoria Dempster-Shafer, é preciso também quantificar numericamente o valor probatório

da evidência. Este procedimento, conforme observado em Gao, Mock e Srivastava (2011) e Fukukawa, Mock e Srivastava (2014), é realizado através do julgamento profissional. Sendo assim, com base na experiência pretérita, um ou vários especialistas podem ser consultados para a fim de estabelecer o valor probatório de cada uma das evidências referentes à fraude sob análise. A identificação do valor probatório pode ser realizada através do emprego de questionários. Durante o processo, cada especialista indica um valor para as funções de crença $Bel(oc)$ e $Bel(\sim oc)$ e depois, com base nas respostas, uma média para as funções é calculada. Lembrando, como citado anteriormente, que quando $\Theta = \{oc, \sim oc\}$, $Bel(oc) = m(oc)$ e $Bel(\sim oc) = m(\sim oc)$. A Tabela 1 mostra o resultado do levantamento considerando a relação entre as evidências e afirmações que constam da Figura 1..

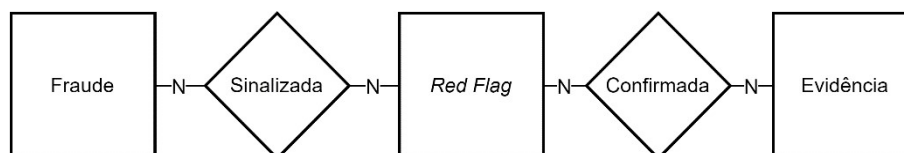
TABELA 1 – MÉDIA DO VALOR PROBATÓRIO DAS EVIDÊNCIAS APURADA JUNTO AOS ESPECIALISTAS

EVIDÊNCIA	$m(oc)$	$m(\sim oc)$	$m(\{oc, \sim oc\})$
Endereço comum entre as empresas licitantes	0,3	0,0	0,7
Telefone de contato comum entre as empresas licitantes	0,3	0,0	0,7
Realização de lances a partir de um mesmo endereço eletrônico	0,4	0,0	0,6
A participação de um licitante implica na presença de outro licitante	0,6	0,0	0,4
Licitantes com sócios em comum	0,6	0,0	0,4
Licitação foi objeto de recurso	0,2	0,0	0,8

Fonte: Elaborada pelos autores.

Conforme se observa da Tabela 1, as evidências são do tipo positiva, ou seja, quando presentes, elas corroboram a afirmação representada pela variável com a qual se relacionam, ou seja, as evidências não fornecem valores para $m(\sim oc)$. Desta forma, na Tabela 1, foram estabelecidos valores apenas para $m(oc)$. A estrutura do diagrama que consta da Figura 1 pode ser facilmente generalizada e representada por meio de um diagrama entidade-relacionamento (DER), conforme a Figura 2, e armazenada em um banco de dados relacional. Esta estrutura de armazenamento constitui o que se denominou de “Matriz de Valores Probatórios”. A relação entre as fraudes, os *red flags* e as evidências, contendo os valores probatórios indicados pelos especialistas, será armazenada nesta estrutura.

FIGURA 2 – DIAGRAMA ENTIDADE-RELACIONAMENTO DA MATRIZ DE VALORES PROBATÓRIOS



Fonte: Elaborada pelos autores

Desenvolvimento dos Gabaritos para Coleta de Evidências

Os gabaritos são os elementos responsáveis por identificar padrões nas bases de dados. Eles podem ser desenvolvidos através da aplicação de diversas estratégias. As estratégias utilizadas variam desde uma simples checagem de dados em uma tabela até a utilização de algoritmos complexos de aprendizado de máquina (*machine learning*). O padrão a ser identificado nos dados está relacionado ao tipo de evidência a ser coletada. No caso de conluio, foi definido que seriam desenvolvidos gabaritos utilizando como base as informações relacionadas aos lotes das licitações homologadas e adjudicadas. A decisão pela análise no nível do lote está relacionada ao fato da disputa na licitação se desenvolver sobre este elemento. Note que o objetivo não é prevenir a

ocorrência de conluio, mas medir o grau em que acreditamos ter ocorrido este tipo de fraude em cada um dos lotes das licitações.

Considerando, por exemplo, as evidências dispostas na Figura 1, o Quadro 4 exemplifica algumas estratégias que podem ser adotadas para coleta das evidências através de gabaritos. A estratégia a ser desenvolvida depende do conjunto de dados disponível e do nível de complexidade da análise. Para caracterizar devidamente a evidência, pode ser necessário o cruzamento de dados de fontes diferentes e o emprego de algoritmos de aprendizado de máquina (*machine learning*). Note-se que, neste caso, o emprego de técnicas de aprendizado de máquina é realizado com o simples intuito de coletar evidências.

QUADRO 4 – EXEMPLOS DE ESTRATÉGIAS DE VERIFICAÇÃO QUE PODEM ADOTADAS PELOS GABARITOS

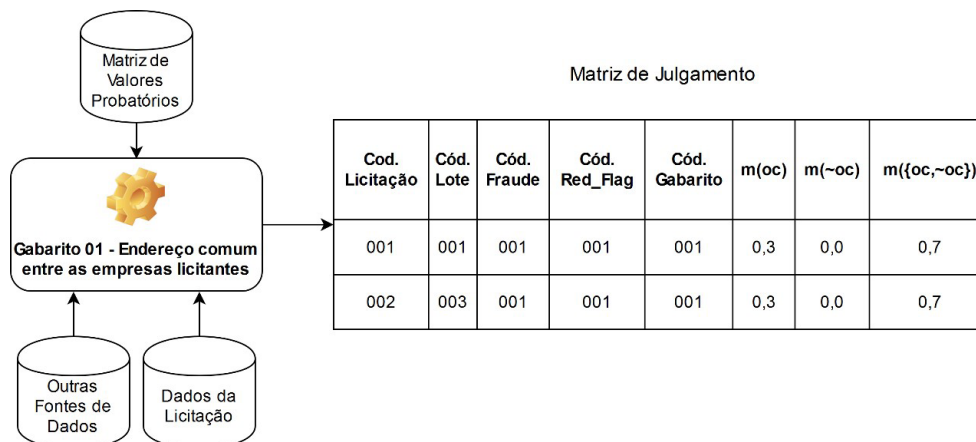
EVIDÊNCIAS	ESTRATÉGIA DO GABARITO
a) Endereço comum entre as empresas licitantes; b) Telefone de contato comum entre as empresas licitantes; c) Licitantes com sócios em comum.	Cruzamento de informações disponíveis em bases de dados diversas.
a) Realização de lances a partir de um mesmo endereço eletrônico.	Análise dos dados do sistema de gerenciamento de lances.
a) Licitação foi objeto de recurso.	Análise dos dados do sistema de gerenciamento de recursos.
a) A participação de um licitante implica na presença de outro licitante	Algoritmos de identificação de regras de associação (Ex. APriori).

Fonte: Elaborado pelos autores

Após definida a melhor estratégia para o gabarito, ele deverá ser desenvolvido. Ele pode utilizar como insumo outras bases de dados que armazenam informações relevantes para o tipo de avaliação que está sendo realizada e não somente aquelas que armazenam os dados específicos sobre as licitações. Quando as informações analisadas atendem aos critérios estabelecidos no gabarito, as informações que constam da matriz de valores probatórios são utilizadas para registrar os valores de massa em uma tabela denominada de “Matriz de Julgamentos”. A “Matriz de Julgamentos” associa a evidência coletada para o tipo de fraude sob análise ao lote da licitação a que se refere. O processo é exemplificado na Figura 3. É possível perceber que a dinâmica simula o julgamento profissional de um avaliador.

Durante a atividade, o sistema coleta evidências, confronta as evidências com os critérios incorporados no gabarito e registra o valor numérico que expressa a crença de que pode ter ocorrido aquele tipo de fraude no lote daquela licitação.

FIGURA 3 – REGISTRO DE EVIDÊNCIAS COLETADAS NA MATRIZ DE JULGAMENTO



Fonte: Elaborada pelos autores.

É importante destacar que os dados oriundos das diversas fontes utilizadas no processo precisam receber tratamento de modo a eliminar eventuais inconsistências. Estas inconsistências podem ser de ordem semântica ou estrutural. As etapas deste processo, em resumo, envolvem: extração dos dados; transformação, para eliminação de eventuais inconsistências; e carga. A etapa de carga dos dados é realizada em uma área de banco de dados específica. Os dados precisam ser periodicamente atualizados de modo que a avaliação sobre a ocorrência de conluio possa incorporar as mudanças ocorridas nas bases de dados de origem.

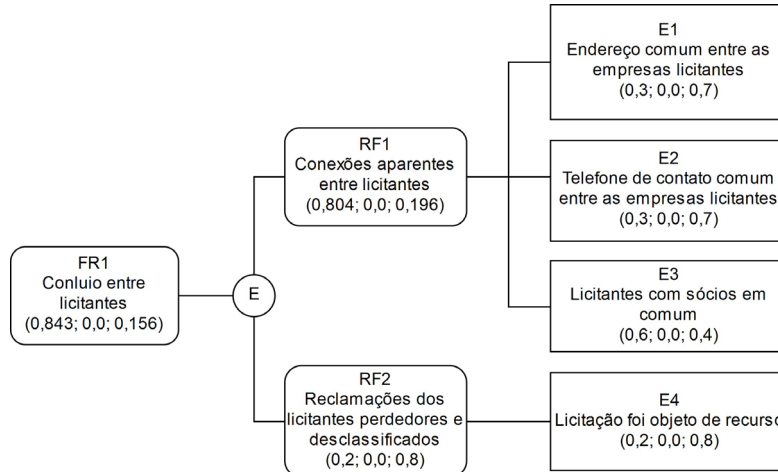
Cálculo das Funções de Crença

Concluída a execução dos gabaritos, a matriz de julgamento resultante irá conter uma lista de lançamentos que inclui os valores de massa para as evidên-

cias coletadas relacionados a cada lote de licitação que atendeu aos critérios do gabarito. A próxima etapa consiste em determinar os valores das funções de crença para os *red flags* e, por fim, para a fraude, utilizando a Teoria Dempster-Shafer.

A Figura 4 exemplifica um cenário de cálculo para um lote específico de uma licitação. No exemplo, os gabaritos identificaram quatro evidências (E1, E2, E3 e E4), inserindo, para cada uma delas, uma entrada correspondente na matriz de julgamento. Os valores de base para as funções de massa destas evidências são aqueles que constam da matriz de valores probatórios. A próxima etapa consiste em identificar os valores das funções de massa para os *red flags* (RF1 e RF2) derivados das evidências, utilizando a Regra Dempster. Por fim, utilizando a mesma regra, são calculados os valores das funções de massa para a fraude (FR1) a partir dos valores identificados para os *red flags*.

FIGURA 4 – RESULTADO DA FUNÇÃO DE CRENÇA PARA UM LOTE ESPECÍFICO



Fonte: Elaborada pelos autores.

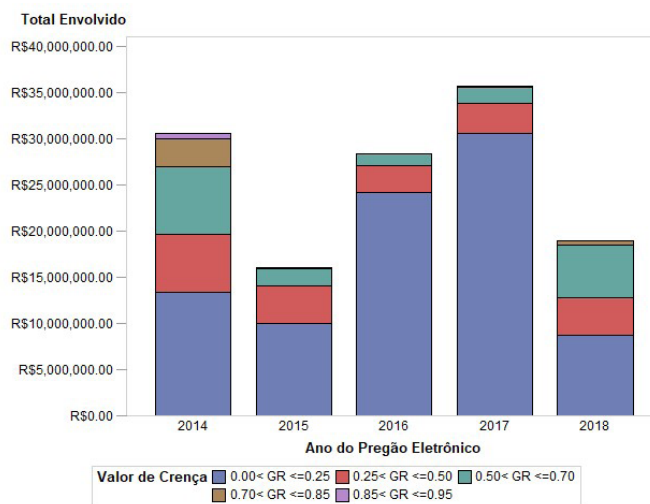
De modo exemplificativo, após a realização do procedimento em um lote específico, pode-se observar na Figura 4 que $Bel(oc)=0,84$. Este valor representa o quanto se acredita ter ocorrido conluio neste lote. O processo acima é realizado para cada um dos lotes que compõem as licitações. Ao final, é possível obter uma visão geral sobre a ocorrência de conluio em relação a todos os lotes avaliados.

Resultado e Discussão

A metodologia citada anteriormente foi aplicada sobre uma base de dados de teste. Essa base de dados é composta de casos que se referem a licitações reais. No entanto, de modo a preservar o sigilo das informações, os valores totais dos lotes analisados foram alterados, sendo assim estes valores apontados são fictícios. É importante destacar também que as evidências e os *red flags*

considerados na análise podem não corresponder aos mesmos citados anteriormente. O objetivo de exibir estes resultados é tão somente discutir os potenciais de aplicação da metodologia. Desta forma, considerando o exposto, a Figura 5 exibe um gráfico anual contendo os valores totais para os quais se acredita terem sido sujeitos a conluio. As barras verticais são divididas por faixa de crença positiva. As faixas com maior crença tendem a estar dispostas no topo de cada uma delas.

FIGURA 5 – MONTANTE DE RECURSOS POR ANO ASSOCIADOS A FAIXAS DE CRENÇA DE CONLUIO



Fonte: Elaborada pelos autores

Pode-se observar da Figura 5 que o emprego do método permite identificar os montantes e, por conseguinte, as áreas em que pode ter ocorrido conluio. Do ponto de vista da investigação, um dos benefícios percebidos durante a aplicação da metodologia é o fato dela permitir direcionar esforços para aquelas contratações cuja ação fraudulenta tenha deixado maior conjunto probatório de evidências. Esta vantagem permite que as ações de investigação desenvolvidas no sentido de buscar verificar a ocorrência real da fraude se concentrem em áreas previamente avaliadas onde a chance de recuperação dos recursos seja maior. Além disso, a iniciativa de investigação tende a se tornar mais pró-ativa do que aquelas derivadas de denúncias ou oriundas dos desdobramentos ocasionados pela divulgação de informações públicas nos canais de transparência e de acesso à informação pública citados por Farranha e Bataglia (2019).

O resultado expõe as áreas mais suscetíveis com base nas evidências identificadas, mas não elimina a necessidade de investigação para afastar eventual ocorrência de falsos positivos. Na maioria dos casos, uma análise detalhada do caso concreto ainda é necessária. No entanto, ao permitir que os trabalhos de investigação sejam direcionados, a abordagem auxilia na alocação mais eficiente de recursos. Destaque-se que diminuir o número de falsos positivos é uma preocupação constante nos trabalhos relacionados à detecção automática de fraudes, conforme destaca Baader e Krcmar (2018).

Do ponto de vista gerencial, outro benefício percebido diz respeito ao fato de se obter um indicador geral sobre a fraude. É possível, conforme se observa da Figura 5, acompanhar o nível de exposição ao conluio por período. Sendo assim, esses valores poderiam ser utilizados com o objetivo de aferir a eficiência e eficácia de medidas preventivas. Por exemplo, imagine um órgão que tenha realizado uma ação de conscientização junto aos fornecedores. Se esta ação de conscientização tiver sido eficaz, é de se esperar uma redução nos níveis de crença de conluio no próximo período. A necessidade de obtenção de um indicador geral de exposição ao conluio havia sido apontada por Tóth *et al.* (2014), quando estes apresentaram seu conjunto de indicadores elementares para detecção da prática.

Embora a Figura 5 apresente um cenário contendo uma única fraude, em um ambiente em que múltiplos tipos de fraudes são monitorados (conluio entre licitantes, corrupção, etc.), a abordagem auxilia a determinar o tipo de fraude que deverá receber tratamento

prioritário. Sendo assim, é possível elaborar ações especificamente direcionadas às fraudes que possuem maior valor de crença e que implicam num nível mais elevado de comprometimento dos recursos, otimizando ainda mais os esforços de fiscalização.

Sob o aspecto tecnológico, o emprego das funções de crença permite integrar o resultado obtido através do uso de diferentes métodos de coleta e análise de dados. A técnica simula a atividade de avaliação da evidência ao requerer que um auditor, por exemplo, realize um julgamento profissional prévio a respeito das saídas esperadas para cada um destes métodos. Esta característica difere da proposta apresentada por Baader e Krcmar (2018), uma vez que aquele trabalho não considera o valor probatório para fins de avaliar a importância da evidência.

Empregar as funções de crença para representar o valor probatório das evidências se mostra oportuno, principalmente em cenários onde não estão disponíveis bases de dados com casos de fraude previamente identificados e classificados que possam ser utilizadas para aprender previamente sobre como se comportam os dados na ocorrência das fraudes. Esta informação é um requisito recorrente quando se utiliza mineração de dados. No entanto, a adequada avaliação prévia do valor probatório da evidência, que é um dos pilares da presente proposta, é uma atividade de requer a participação de profissionais devidamente capacitados a analisar indícios de fraudes, entretanto, estes tipos de profissionais nem sempre estão disponíveis, conforme alertado por Pinheiro e Cunha (2003).

Outro limitador para o emprego da abordagem é a qualidade das bases de dados utilizadas. O uso de dados incorretos pode elevar a taxa de falsos positivos, aumentando os custos de investigação e causando transtornos indesejados. Além disso, o desenvolvimento de gabaritos mais complexos, como aqueles que utilizam aprendizado de máquina, requer pessoal capacitado, que também nem sempre está disponível na organização.

Por fim, outro item que merece destaque está relacionado ao ponto de vista sob o qual se avalia o comportamento colusivo. No presente caso, os dados utilizados permitem a análise do conluio sob a perspectiva da interface entre o ente público e o mercado. Esta perspectiva de análise difere da utilizada por Cuiabano *et al.* (2014) e Tóth *et al.* (2014) que buscam identificar o conluio a partir de uma perspectiva apenas de mercado. No entanto, a princípio, parece ser possível considerar um cenário em que os dados indicativos de mercados

colusivos possam ser utilizados como evidências para fins de avaliar a ocorrência de fraude em uma licitação pública específica.

Conclusão

O objetivo deste trabalho foi apresentar uma abordagem que possibilita a identificação e combinação de evidências que tenham sido identificadas através do emprego de diferentes técnicas de mineração de dados, derivando, a partir desta combinação, uma medida geral de valor probatório que pode ser utilizada como um indicativo da ocorrência de conluio entre licitantes. As atividades relacionadas ao trabalho foram desenvolvidas a partir de uma perspectiva de pesquisa-ação (TRIPP, 2005), contemplando a melhoria da atividade prática de identificação de fraudes através do emprego de uma abordagem alternativa.

Iniciamente, para obter uma visão geral das pesquisas relacionadas, foi realizado um levantamento bibliográfico com dois propósitos distintos: identificar como sistemas de software têm sido empregados com o objetivo de identificar fraudes e quais aspectos devem ser considerados quando se avalia a ocorrência, ou não, de fraudes. Ambas as atividades foram desenvolvidas buscando a compreensão dos aspectos gerais relacionados aos temas, identificando as práticas no âmbito da administração pública e da iniciativa privada, principalmente no que se refere a identificação da fraude de conluio entre licitantes.

No que tange a identificação de fraudes, o levantamento bibliográfico indicou que auditores internos poderiam utilizar *red flags* para identificar possível ocorrência de fraudes (MAGRO e CUNHA, 2017). Estes indícios estariam relacionados aos traços deixados pelo comportamento econômico associado a atividade frau-

dulenta (FERWERDA, DELEANU e UNGER, 2017). Algumas entidades, como o IACRC, já desenvolveram estudos onde relacionam *red flags* a tipos específicos de fraude. Além disso, o levantamento também apontou que iniciativas de detecção automática de fraude, de modo similar, também buscam identificar padrões de fraude, mas fazem isso através do emprego de algoritmos de aprendizado de máquina. Dentre os trabalhos de detecção automática de fraudes identificados, somente Baader e Krcmar (2018) apresentaram proposta que contempla o uso de *red flags*.

Embora o trabalho de Baader e Krcmar (2018) considere o uso destes traços, ele não leva em conta o valor probatório de cada um deles em relação ao tipo específico de fraude. Para suprir esta lacuna, este trabalho propõe o emprego da Teoria Dempster-Shafer, de um modo similar ao empregado por Gao, Mock e Srivastava (2011) e Fukukawa, Mock e Srivastava (2014), objetivando, com isso, o estabelecimento de uma medida individual de valor probatório para o red flag e a construção de uma medida geral de valor probatório para a fraude em análise.

Os resultados obtidos através do emprego da abordagem sobre uma base de dados de teste apontam que a proposta tende a gerar benefícios sob o ponto de vista da investigação, permitindo o direcionamento dos esforços para áreas onde existe maior conjunto de elementos probatórios, e da tecnologia, ao viabilizar a combinação do resultado de diversos traços identificados (*red flags*) a partir de técnicas automáticas diversas. No entanto, embora os resultados sejam positivos a diminuição de falsos positivos ainda depende da disponibilidade de bases de dados de qualidade e de pessoal técnico qualificado capaz de ponderar sobre a relevância de cada uma das evidências indicativas de fraudes.

Referências Bibliográficas

- ABDALLAH, A.; MAAROF, M. A.; ZAINAL, A. Fraud detection system: A survey. *Journal of Network and Computer Applications*, v. 68, pp. 90 – 113, 2016.
- AKOMAH, B. B.; NANI, G. Public Procurement Corruption: Types, Approaches, and Collusion or Rigging. *African Journal of Applied Research (AJAR)*, v. 2, n. 1, 2016. Disponível em: <<http://www.ajaronline.com/index.php/AJAR/article/view/165>>. Acesso em: 28 nov 2018.
- ALBRECHT, W. S. *et al. Fraud Examination*. [S.l.]: Cengage Learning, 2012.
- BAADER, G.; KRCMAR, H. Reducing false positives in fraud detection: Combining the *red flag* approach with pro-

- cess mining. *International Journal of Accounting Information Systems*, Elsevier, v. 31, pp. 1 – 16, Junho 2018. ISSN 1467-0895. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.accinf.2018.03.004>>. Acesso em: 11/03/2019.
- BARNETT, J. A. Computational methods for a mathematical theory of evidence. In: *Classic Works of the Dempster-Shafer Theory of Belief Functions*. Berlin: Springer, 2008. pp. 197 – 216.
- BATAGLIA, Murilo Borsio; FARRANHA, Ana Claudia. Governança e Administração Pública: o uso de tecnologias para a prevenção da corrupção e promoção da transparência. *Revista da CGU*, v. 11, n. 18, pp. 23, 2019.
- BOZKAYA, M.; GABRIELS, J.; WERF, J. M. van der. Process Diagnostics: A Method Based on Process Mining. In: *International Conference on Information, Process, and Knowledge Management*. Cancun: IEEE, 2009. pp. 22 – 27.
- CUIABANO, S. M. *et al.* Filtrando cartéis: a contribuição da literatura econômica na identificação de comportamentos colusivos. *Revista de Defesa da Concorrência*, v. 2, n. 2, pp. 43 – 63, 2014.
- DOMINGOS, S. L. *et al.* Identifying IT purchases anomalies in the Brazilian Government Procurement System using Deep Learning. In: *15th IEEE International Conference on Machine Learning and Applications (ICMLA)*. Anaheim: [s.n.], 2016. pp. 722 – 727. Disponível em: <<https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/7838233>>. Acesso em: 29/03/2019.
- FERWERDA, J.; DELEANU, I.; UNGER, B. Corruption in public procurement: finding the right indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, v. 23, n. 2, pp. 245 – 267, 2017.
- FUKUKAWA, H.; MOCK, T. J.; SRIVASTAVA, R. P. Assessing the Risk of Fraud at Olympus and Identifying an Effective Audit Plan. *The Japanese Accounting Review*, v. 4, n. 1, pp. 1 – 25, 2014.
- GAO, L.; MOCK, T. J.; SRIVASTAVA, R. P. An evidential reasoning approach to fraud risk assessment under Dempster-Shafer theory: A general framework. In: *IEEE (Ed.). 44th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*. [S.l.: s.n.], 2011. pp. 1 – 10.
- GIRIŪNAS, L.; MACKEVIČIUS, J. Evaluation of frauds in public sector. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, v. 1, n. 3, pp. 143 – 150, 2014.
- GRACE, E. *et al.* Detecting Fraud, Corruption, and Collusion in International Development Contracts: The Design of a Proof-of-Concept Automated System. *IEEE International Conference on Big Data*, pp. 1444 – 1453, Dezembro 2016.
- GRONEWOLD, U. The Probative Value of Audit Evidence The State of the Art and Avenues towards a General Theory. In: *16th National Auditing Conference*. Manchester: [s.n.], 2006. pp. 1 – 31. Disponível em: <<http://static.aston.ac.uk/asig/2006-NAC.htm>>. Acesso em: 07/04/2018.
- HEGAZY, M. A. E. A.; KASSEM, R. Fraudulent financial reporting: Do *red flags* really help? *Journal of Economics and Engineering*, v. 4, pp. 69 – 79, 2010.
- INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTER. *Guide to Combating Corruption & Fraud in Development Projects*. 2019. Disponível em: <<https://guide.iacrc.org/>>. Acesso em: 08/03/2019.
- MAGRO, C. B. D.; CUNHA, P. da. *red flags* na detecção de fraudes em cooperativas de crédito: percepção dos auditores internos. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, v. 19, n. 65, pp. 469 – 491, 2017.
- MOYES, G. D. The differences in perceived level of fraud-detecting effectiveness of SAS No. 99 *red flags* between external and internal auditors. *Journal of Business & Economics Research*, v. 5, n. 6, pp. 9 – 25, 2007.
- MOYES, G. D.; YOUNG, R.; MOHAMED, H. F. D. Malaysian internal and external auditor perceptions of the effectiveness of *red flags* for detecting fraud. *International Journal of Auditing Technology*, v. 1, n. 1, pp. 91 – 106, 2013.
- MURCIA, F. D.; BORBA, J. A. Estrutura para detecção do risco de fraude nas demonstrações contábeis: mapeando o ambiente fraudulento. *BBR-Brazilian Business Review*, v. 4, n. 3, pp. 162 – 177, 2007.

- MURCIA, F. D.; BORBA, J. A.; SCHIEHLL, E. Relevância dos *red flags* na Avaliação do Risco de Fraudes nas Demonstrações Contábeis: A percepção de auditores independentes brasileiros. *Revista Universo Contábil*, v. 4, n. 1, pp. 25 – 48, 2008.
- PINHEIRO, G. J.; CUNHA, L. R. S. A importância da auditoria na detecção de fraudes. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 14, n. 1, pp. 31 – 47, 2003.
- PORTER, R. H.; ZONA, J. D. Detection of bid rigging in procurement auctions. *Journal of political economy*, v. 101, n. 3, pp. 518 – 538, 1993.
- REBOUÇAS, R. R. *et al.* Detecção de figurantes em pregões eletrônicos do governo federal brasileiro. *Informação & Tecnologia*, v. 2, n. 2, pp. 5 – 21, jul./dec. 2015. ISSN 2358-3908.
- REINA, D.; NASCIMENTO, S. do; REINA, D. R. M. A percepção dos auditores quanto à utilização dos *red flags* nas principais empresas de auditoria brasileiras. *Enfoque: Reflexão Contábil*, v. 27, n. 2, 2008.
- SALES, L. J.; CARVALHO, R. S. Análise multivariada de dados aplicada na previsão irregularidades em contratos do governo brasileiro. In: *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. QUITO: [s.n.], 2014.
- SRIVASTAVA, R. P. Belief Functions and Audit Decisions. *Auditor's Report*, v. 17, n. 1, pp. 8 – 12, 1993.
- SRIVASTAVA, R. P. The belief-function approach to aggregating audit evidence. *International Journal of Intelligent Systems*, v. 10, n. 3, pp. 329 – 356, 1995.
- SUN, L.; SRIVASTAVA, R. P.; MOCK, T. J. An Information Systems Security Risk Assessment Model Under the Dempster-Shafer Theory of Belief Functions. *Journal of Management Information Systems*, v. 22, n. 4, pp. 109 – 142, 2006.
- TAS, B. K. O. Collusion Detection in Public Procurement with Limited Information. *Economic Research Forum Working Papers*, n. 1127, pp. 1 – 24, 2017.
- TÓTH, B. *et al.* *Toolkit for detecting collusive bidding in public procurement. With examples from Hungary*. Budapest, 2014.
- TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. *Educação e Pesquisa*, vol. 31, n. 3, 2005.

Frederico Pinto de Souza

 <https://orcid.org/0000-0002-3420-9991>

Doutorando em Ciências Contábeis e Mestre em Informática pela Universidade Federal do Espírito Santo. É Auditor do Estado no Espírito Santo e realiza atividades voltadas ao aprimoramento dos controles internos dos diversos órgãos e entidades do poder executivo estadual.

Fabiano da Rocha Louzada

 <https://orcid.org/0000-0001-6554-0727>

Mestre em Informática pela Universidade Federal do Espírito Santo. É auditor do Estado na Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo. Tem experiência na área de Ciência da Computação, Controle Interno Governamental e Transparência Pública.

Transparência nos Municípios Brasileiros: Uma Análise do Fator Desenvolvimento¹

Transparency in Brazilian municipalities: An analysis of the Development Factor

Transparencia en los municipios brasileños: una analisis del factor de desarrollo

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.182>

Pedro Nascimento²

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar o índice de transparência municipal, observando se, o desenvolvimento do município causa algum impacto em seu grau de transparência. A análise é feita com base nos dados da segunda edição do Programa Escala Brasil Transparente – EBT, desenvolvido pela Controladoria Geral da União – CGU e pelos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Testa-se a hipótese de que, quanto mais desenvolvido o município, maior seu grau de transparência. Para a análise, foram utilizados dois modelos: o binomial negativo e o de transformação GAMA. Nas duas análises, verificou-se que, os indicadores de desenvolvimento social, renda per capita média e IDHM, impactam de forma significativa, no grau de transparência do Município. Em relação a variável Índice de GINI, o teste mostrou que, o aumento de uma unidade dessa variável, causa uma diminuição de 3,5% no índice de transparência Municipal. Já a variável taxa de analfabetismo, entre pessoas com dezoito anos ou mais, se comportou de forma estatisticamente insignificante no impacto do índice de transparência municipal.

Palavras-chave: Democracia Contemporânea; Accountability; Poliarquia; Transparência.

Abstract: This article aims to analyze the municipal transparency index, looking at whether the development of the municipality has any impact on its degree of transparency. The analysis is based on data from the second edition of the Brazil Transparent Scale Program - EBT, developed by the Comptroller General of the Union - CGU and data from the Atlas of Human Development in Brazil. It is hypothesized that the more developed the municipality, the greater its degree of transparency. For the analysis, two models were used: the negative binomial and the GAMA transformation. In both analyzes, it was found that the indicators of social development, average per capita income and HDI significantly impact the degree of transparency of the Municipality. Regarding the GINI Index variable, the test showed that an increase of one unit of this variable causes a 3.5% decrease in the Municipal Transparency Index. The variable illiteracy rate, among people aged eighteen or older, behaved statistically insignificantly in the impact of the municipal transparency index.

Keywords: Contemporary Democracy; Accountability; Polyarchy; Transparency.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar el índice de transparencia municipal, señalando si el desarrollo del municipio tiene algún impacto en su grado de transparencia. El análisis se basa en datos de la segunda edición del Programa Transparente Escala Brasil - EBT, desarrollado por el Contralor General de la Unión - CGU y datos del Atlas del Desarrollo Humano en Brasil. Se prueba la hipótesis de que cuanto más desarrollado es el municipio, mayor es su grado de transparencia. Para el análisis, se utilizaron dos modelos: el binomio negativo y el modelo de transformación GAMA. En ambos análisis, se encontró que los indicadores de desarrollo social, ingreso per cápita promedio e IDHM, tienen un impacto significativo en el grado de transparencia en el municipio. En relación con

¹ Artigo recebido em 29/07 de 2020 e aprovado em 28/02/2020. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba – FAPESQ,, a quem agradeço.

² Universidade Federal de Campina Grande

la variable del índice GINI, la prueba mostró que el aumento de una unidad de esta variable provoca una disminución del 3,5% en el índice de transparencia municipal. La tasa variable de analfabetismo, entre las personas de dieciocho años o más, se comportó de manera estadísticamente insignificante en el impacto del índice de transparencia municipal.

Palabras clave: Democracia contemporánea; Rendición de cuentas; Poliarquía; Transparencia

Introdução

Sociedades democráticas têm exigido uma crescente demanda de *accountability*, como elemento primordial para consolidação de seu processo democrático. Essa demanda tem provocado, nos governos, mudança de comportamento diante da sociedade, forçando a transparência dos seus atos e das políticas públicas implementadas (FILGUEIRAS, 2011).

No Brasil, o direito ao acesso à informação pública é assegurado pela Constituição Federal de 1988, garantindo aos cidadãos, direito ao acesso a informações dos órgãos públicos (BRASIL, 2008). Em conformidade com a Constituição Federal, foram criadas leis e decretos visando gerar maior transparência da gestão pública.

Dessa forma, destacam-se pelo menos três normas que são fundamentais para garantia do acesso à informação e para a geração da transparência em todas as esferas pública. São elas: a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece regras para orientar as finanças públicas no país, abarcando os níveis de governo municipal, estadual e federal; a Lei Complementar nº 131/09, que altera a LRF, no que se refere à transparência da gestão fiscal, determinando a disponibilização em tempo real na internet, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e, a Lei de Acesso à Informação – LAI, que estabelece a publicidade e a transparência das informações como regra e o sigilo como exceção. Na prática, toda informação que esteja sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso ser restrito apenas em casos específicos.

Destarte, o artigo pretende responder à seguinte questão: qual o efeito do desenvolvimento municipal no seu grau de transparência? Testa-se a hipótese de que, o desenvolvimento municipal, causa efeito positivo na transparência do município. O objetivo geral consiste em investigar o efeito do desenvolvimento municipal na transparência do município. No que concerne aos objetivos específicos, busca-se: verificar o efeito do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), na

transparência do município; verificar o efeito do Coeficiente de GINI, no índice de transparência municipal; verificar o efeito da Renda Per Capita Média Municipal (RPCM), no índice de transparência do município; e, verificar o efeito da taxa de analfabetismo entre pessoas com dezoito anos ou mais, na transparência do município.

Para a análise, foram utilizados dois modelos: o binomial negativo e o de transformação GAMA. Nas duas análises, verificou-se que, os indicadores de desenvolvimento social, renda per capita média e IDHM, impactam de forma significativa, no grau de transparência do Município. Em relação a variável Índice de GINI, o teste mostrou que, o aumento de uma unidade dessa variável, causa uma diminuição de 3,5% no índice de transparência Municipal. Já a variável taxa de analfabetismo, entre pessoas com dezoito anos ou mais, se comportou de forma estatisticamente insignificante no impacto do índice de transparência municipal.

O trabalho está estruturado obedecendo a seguinte ordem: no tópico 1 é feita uma análise do conceito de democracia à luz dos teóricos contemporâneos, contemplando os autores Joseph A. Schumpeter, a partir de sua abordagem minimalista de democracia; Robert Dahl, com sua definição de democracia, a partir do termo poliarquia; Guillermo O'Donnell, com sua definição de democracia eleitoral; e Cheibub e Przeworski, que defendem um conceito de democracia baseado na competição eleitoral.

No tópico 2, faz-se um breve debate sobre a evolução da transparência no Brasil, destacando as principais normas. O tópico 3 descreve a metodologia do trabalho, apresentando a metodologia utilizada para chegar aos resultados da pesquisa. No tópico 4, faz-se a apresentação do resultado do trabalho, junto a uma breve discussão. E, no tópico 5, apresento as considerações finais do trabalho.

Democracia à Luz da Teoria Política Contemporânea

A qualificação do termo democracia tem sido alvo de grandes debates entre pesquisadores e acadêmicos da Ciência Política. A forma clássica da democracia, no sentido etimológico da palavra, significa “governo do povo” (ROSENFELD, 1994). Essa definição, atribuída a Aristóteles, pressupõe a existência de um governo que garante igualdade de direitos a todos os cidadãos considerados soberanos (BOBBIO, 2010). Percebe-se que, desde a Grécia Antiga, as bases para a definição de democracia estão intrinsecamente ligadas aos ideais de igualdade e liberdade, tendo esses termos significados diferentes, dependendo do momento histórico. Para Robert Dahl (2016), a democracia pode ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas.

Para o crítico do modelo de democracia clássica, Joseph A. Schumpeter (2017), a definição de democracia não significa necessariamente “governo do povo”, e sim um governo que foi eleito pelo povo. Em sua obra clássica, “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, Schumpeter (2017) enfatiza a competição eleitoral entre elites políticas ao afirmar que “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir por intermédio de disputa eleitoral competitiva, pelo voto dos eleitores.” (Schumpeter, 2017, p.366).

A definição minimalista de democracia, apresentada por Schumpeter (2017), pressupõe a existência de uma elite competitiva, em que a participação política do eleitor se restringe apenas à escolha de representantes. Dessa forma, o autor afirma que “democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa em qualquer sentido óbvio dos termos “povo” e “governo”. A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que os governam.” (SCHUMPETER, 2017, p. 386).

Segundo Schumpeter (2017), para que o método democrático tenha êxito, é necessário que algumas condições sejam observadas: uma liderança apropriada; autocontrole democrático e respeito mútuo; alta dose de tolerância às diferentes opiniões; e a existência de uma burocracia treinada.

Assim como Schumpeter, Robert Dahl (2015) também estabelece certos critérios para o funcionamento de um regime democrático. Para Dahl (2015), a característica-chave de uma democracia é a existência

de um governo responsivo às preferências de todos os seus cidadãos, que são politicamente iguais. Para que o governo seja responsivo aos seus cidadãos, é necessária a garantia de alguns direitos fundamentais, classificados pelo autor como direito ao voto; elegibilidade para cargos políticos; direito de líderes políticos competirem através da votação; eleições livres e idôneas; liberdade de formar e integrar-se a organizações; liberdade de expressão; fontes alternativas de informações; e a existência de instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência da população (DAHL, 2015).

Para O’Donnell (2011), a definição de democracia apresentada por Dahl tem a virtude de ter um nível de detalhes não excessivo, e possuir características suficientes e essenciais para distinguir a democracia política de outros tipos de regime político.

Percebe-se ainda que, a definição apresentada por Dahl (2015) estabelece pelo menos três características fundamentais para a existência e manutenção de uma democracia. Primeiro, a existência de eleições livres e limpas, em que o cidadão possa votar sem que seja coagido e tenha a liberdade de escolher seus representantes; a garantia de direitos políticos, em que o cidadão possa votar e ser votado; e, terceiro, as liberdades necessárias para que as eleições sejam democráticas.

Além da responsividade (entendida como a capacidade de resposta do governo para com a sociedade) como característica-chave do modelo de democracia desenvolvido por Dahl, ele aborda a contestação pública e a inclusividade como sendo variáveis importantes para a democratização, na qual quanto maior a participação e a contestação mais inclusiva será a poliarquia. O autor utiliza o termo poliarquia para classificar os governos mundiais que se enquadram nas características descritas por ele. Dahl (2015) argumenta que nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, por isso prefere chamar os sistemas que se enquadram no seu modelo de poliarquias. Para ele, as poliarquias podem ser pensadas como regimes relativamente democratizados, com características fortemente inclusivas e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 2015). Dessa forma, segundo Dahl (2015), o segredo da democracia está na capacidade do governo em responder as preferências/reivindicações dos cidadãos.

O'Donnell (2013), em sua definição de democracia, concorda com Robert Dahl ao afirmar que, um regime genuinamente democrático é aquele que atende as condições estipuladas por Dahl (2015). Ele acrescenta dois fatores que, segundo ele, são primordiais para consolidação do regime democrático: eleições decisivas e institucionalizadas.

Por eleições decisivas, O'Donnell (2013) entende que os vencedores numa disputa eleitoral possam assumir os cargos para os quais concorreram; que os funcionários eleitos possam tomar decisões com base na autoridade atribuída a seus cargos; e que os funcionários eleitos terminem seus mandatos no prazo ou nas condições estipuladas constitucionalmente.

Por eleições institucionalizadas, o autor entende que elas acontecerão durante um futuro indeterminado e em períodos preestabelecidos, independente da vontade de um único indivíduo, pois, o regime deve vir antes dele e continuar em vigor. Dessa forma, O'Donnell conceitua

Por regime democrático entendo um no qual o acesso às principais posições de governo se alcança mediante eleições que são por sua vez limpas e institucionalizadas e no qual existem, durante e entre essas eleições, diversas liberdades – habitualmente chamadas “políticas” – tais como as de associação, expressão, movimento e de disponibilidade de informação não monopolizada pelo estado ou por agentes privados. (O'DONNELL, 2013, p. 22).

O modelo de democracia apresentado por O'Donnell apresenta pelo menos, quatro características distintas: eleições limpas e institucionalizadas; inclusividade; competitividade; e um sistema legal que assegura os direitos de liberdades, inerentes a uma democracia.

Ja os cientistas políticos Cheibub e Przeworski (1997) definem democracia como sendo um regime que satisfaz os seguintes critérios: (1) o chefe do executivo é eleito (direta ou indiretamente); (2) o legislativo é eleito; (3) mais de um partido compete em eleições e (4) partidos no poder já perderam eleições no passado e cederam o comando do governo, ou o farão no futuro. Regimes que não satisfazem a pelo menos um destes quatro critérios são classificados como ditaduras.

A definição de democracia de Cheibub e Przeworski (1997) estabelece critérios puramente eleitorais, conservando o espírito de competição, já defendido por Schumpeter (1947). Mainwaring et al (2001), obser-

vando a definição apresentada pelos referidos autores, argumenta que a definição submínima de democracia apresentada por Cheibub e Przeworski permite a agregação de alguns regimes autoritários na categoria de democráticos, tendo em vista que, alguns regimes são autoritários, mas mesmo assim atendem aos requisitos exigidos na definição de democracia apresentada pelos autores.

Diante das definições apresentadas, percebe-se que, há um consenso entre os autores de que, para a consolidação da democracia, é necessário a existência de pelo menos três variáveis importantes: a accountability, entendida pela fiscalização da sociedade civil diante dos governantes; responsividade, entendida como pela capacidade do governo em trazer respostas para a sociedade; e, transparência das políticas públicas desenvolvidas pelo governo.

Transparência Como Ferramenta das Democracias Modernas

Em sociedades democráticas, espera-se que as instituições funcionem com responsabilidade diante da sociedade, por meio de mecanismos que possam gerar transparência dos atos praticados pelo governo (CAMPOS, 1990).

De acordo com Albuquerque (2006), o incentivo à transparência concorre para a implantação de mecanismos que possibilitem a sociedade a tomarem conhecimento das ações adotadas pelos governantes, das políticas implementadas e dos recursos mobilizados. Nesse sentido, transparência pode ser caracterizada como o fluxo crescente de informações econômicas, políticas e sociais, apresentando os seguintes atributos: 1) acessibilidade aos meios de informações, aliada à proficiência; 2) relevância da informação apresentada; 3) qualidade e confiabilidade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação (VISHWANATH & KAUFMAN, 1999 *apud* RAUPP, 2011).

Nesses termos, percebe-se que a geração da transparência não depende apenas do fluxo de informação, mas também da qualidade dessa informação, buscando sempre expor de forma simples para melhor compreensão da sociedade civil, possibilitando a geração da accountability na gestão pública.

No Brasil, o direito ao acesso à informação pública (que é um dos componentes importantes para geração da transparência) é assegurado pela Constituição

Federal de 1988. Segundo a Carta Magna, no Título II, Capítulo I, Artigo 5º, inciso XXXIII:

“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 2008, p. 17).

Em conformidade com a Constituição Federal, foram criadas leis e decretos visando maior transparência da gestão pública. Dessa forma, destacam-se três normas que são fundamentais para garantia do acesso à informação e para a geração da transparência na gestão pública. São elas: a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF ou Lei complementar nº 101/2000, a Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei de Acesso à Informação – LAI.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, surge para regular o artigo 163, da Constituição Federal que diz:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização das instituições financeiras; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional. (BRASIL, 2008, p. 100, 101).

Dessa forma, a LRF estabelece regras que orientam as finanças públicas no país. Ela atua em consonância com o Art. 163 (BRASIL, 2008), garantindo maior responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos por meio de ação planejada e transparente. Ela estabelece os seguintes instrumentos de transparência fiscal: planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e parecer prévio, Relatório

Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, sendo obrigatória a divulgação desses dados em meios eletrônicos, permitindo que a sociedade tenha acesso a tais informações.

A Lei de Responsabilidade Fiscal compreende os Poderes Executivo, Legislativo, Tribunais de Contas e Judiciário, Ministério Público e os órgãos da administração direta e indireta, abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013).

Outro dispositivo que está em vigor desde 2010, a Lei Complementar nº 131/09, representou um avanço na Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela alterou a redação da LRF, no que se refere à transparência da gestão fiscal, determinando a disponibilização em tempo real na internet, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

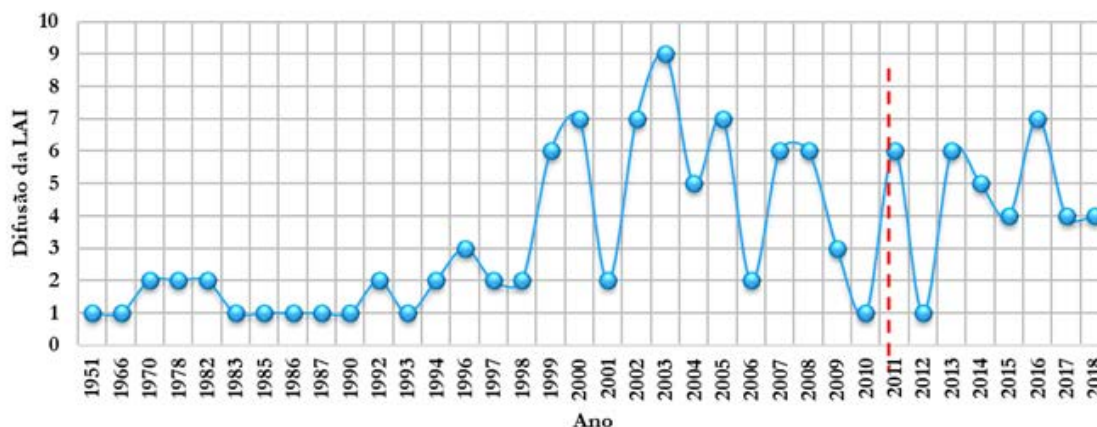
De acordo com a LC nº 131, todos os entes federados deverão divulgar: quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referentes a recursos extraordinários.

Visando trazer mais transparência das ações dos gestores públicos, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Complementar nº 131/2009, se configura como passo importante na geração da *accountability* ao possibilitar a criação de mecanismos que permitam maior aproximação da sociedade com o Estado, por meio da assimetria informacional.

A Lei de Acesso à Informação – LAI também exerce papel importante na busca da transparência. Promulgada em 18 de novembro de 2011, a referida lei entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e estabelece a publicidade e a transparência das informações como regra e o sigilo como exceção. Na prática, toda informação que esteja sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso ser restrito apenas em casos específicos.

As LAIs tem sido apontadas como mecanismo importante para geração da transparência em países democráticos. Com essa prática, os governos têm modificado seu modelo de governança, por entender a necessidade de um governo transparente que trabalhe em consonância com a sociedade. Utilizando dados do Direito Global à Avaliação da Informação³ os gráficos 1 e 2 apresentam a quantidade de Leis de Acesso à Informação no mundo implantadas no mundo.

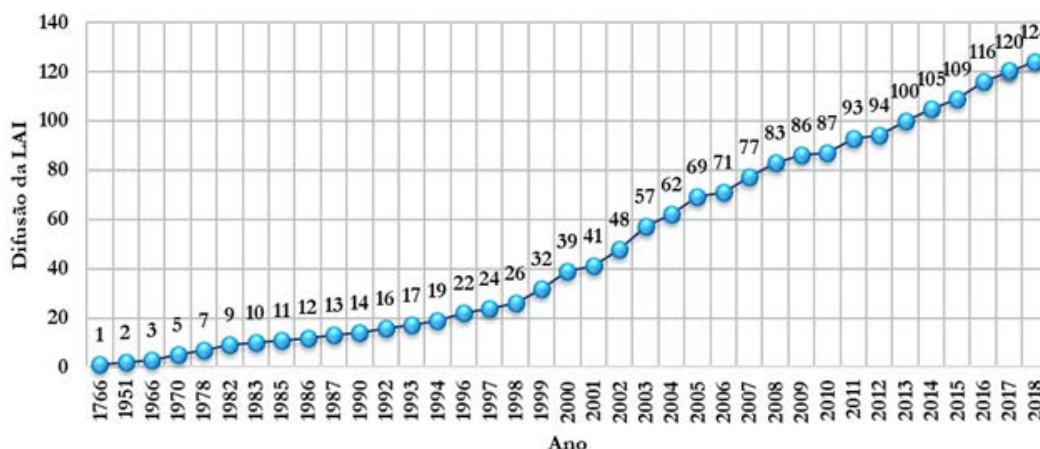
GRÁFICO 1 – DIFUSÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MUNDO POR ANO (2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RTI-Rating (2018).

O gráfico 1 apresenta a difusão da lei de acesso à Informação no mundo no período de 1951 a 2018. O ano de 1951 refere-se à implantação da LAI na Finlândia, tendo como antecessora a Suécia, que já tinha estabelecido a LAI em 1766. Os pontos representam a quantidade de LAIs implantadas nos países por ano. Podemos notar que, a maior quantidade de Leis de Acesso à Informação implantadas no mundo, ocorreu em 2003 quando nove países decidiram pela adoção de uma LAI (Servia, Eslovênia, Croácia, Kosovo, Armênia, Irlanda, Peru, Turquia e São Vicente e Granadinas). O Brasil por sua vez, só veio a implantar a LAI em 2011 (como destacado no gráfico pela linha vermelha pontilhada) um ano após o lançamento da Lei Modelo de Acesso à Informação Pública, elaborada pela Organização dos Estados Americanos – OEA.

GRÁFICO 2 – DIFUSÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MUNDO POR ANO (2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RTI-Rating (2018).

O gráfico 2 mostra o acúmulo dos países que aderiram a LAI. Percebe-se um crescimento lento que se inicia na década de 1950 e vai até 1990, quando a difusão da LAI no mundo começou a crescer de fato. Percebe-se ainda que, em 2003 foi o auge da expansão da LAI, quando houve adesão de nove países, chegando a um total de 124 países em 2018.

Tendo como prerrogativa a difusão da transparência, a expansão de LAIs no mundo é vista com bons olhos por pesquisadores e estudiosos do tema, por representar um instrumento de prestação de contas do governo aos seus cidadãos (Batista, 2017).

Observa-se que a transparência surge como atributo fundamental da gestão pública democrática e rompe com a velha prática e os velhos modelos de governo em que se acreditavam que era propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida.

Nesse contexto, a criação das referidas leis estabelecem o acesso à informação pública como ferramenta importante, que proporciona aos cidadãos conhecimento da administração pública, qualificando-o para participar efetivamente da gestão governamental.

Além de aproximar o Estado da sociedade, o acesso à informação pública tornou-se um dos principais mecanismos de combate à corrupção. Por meio dela, o cidadão tem acesso às informações dos gastos públicos, e pode apontar as irregularidades da gestão pública, levando os agentes públicos a responderem pelos atos ilícitos praticados durante sua gestão.

Destarte, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, da Lei Complementar nº 131/09 e da Lei de Acesso à Informação – LAI, garante ao cidadão maior acesso a um conjunto de informações do governo, tendo a tecnologia como importante ferramenta na construção de uma gestão pública transparente. Tais leis permitem a construção das *accountabilities* vertical e horizontal, uma vez que os governos são obrigados a prestarem contas de suas ações à sociedade civil, e em caso de descumprimento das leis serão penalizados por agências estatais (a exemplo da Controladoria Geral da União – CGU), responsáveis por fazer valer o cumprimento desses dispositivos.

Metodologia

Neste capítulo, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados ao longo da pesquisa, para avaliar o impacto do desenvolvimento municipal no seu grau de transparência. Para tanto, tomamos como base dados da segunda edição do Programa Escala Brasil Transparente (EBT), desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU) e divulgado em 2015. Os dados, que medem o desenvolvimento social dos municípios, foram coletados a partir do portal Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que agrupa dados econômicos e sociais dos Municípios, Estados e União.

O Programa Escala Brasil Transparente é um indicador desenvolvido pela CGU e tem como objetivo avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI), sendo aplicado a Municípios, Estados e Distrito Federal. A EBT adota um Checklist composto de 12 quesitos, que envolvem aspectos da regulamentação da LAI e da existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Sua execução dá-se por meio de quatro pedidos de acesso à informação, sendo três voltados para assuntos das principais áreas sociais: saúde, educação e assistência social. A quarta solicitação de informação baseia-se na regulamentação do acesso à informação pelo ente avaliado, servindo inclusive como pergunta de segurança para a mensuração realizada sobre a regulamentação.

De forma geral, o *Checklist* EBT avalia os seguintes pontos:

I - Regulamentação da Lei de Acesso: exposição da legislação no site do avaliado; existência da regulamentação; regulamentação do SIC; regulamentação da classificação de sigilo; regulamentação da responsabilização do servidor; regulamentação de instâncias recursais.

II - Transparência passiva: divulgação do SIC físico (atendimento presencial); existência de um e-SIC (atendimento pela *internet*); possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso; inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso; respostas aos pedidos no prazo legal; respostas em conformidade com o que foi solicitado (CGU, 2015).

Para elaboração da segunda edição da Escala Brasil Transparente, foram considerados como universo populacional todos os municípios brasileiros, totalizando 5.570 municípios, conforme as estimativas populacionais do IBGE para 2014.

A referida edição da EBT adotou, como método de amostragem, a amostra aleatória estratificada para estimar a proporção. Dessa forma, o universo amostral (5.570 municípios) foi dividido em partes, nas quais os estratos são os estados da federação (26 estados, excluindo o DF), e subdivididos em estratos de acordo com o porte populacional. Para a definição do tamanho da amostra, a CGU utilizou um erro de 10% (dez por cento) e um nível de confiança de 90% (noventa por cento). O método adotado possibilita fazer inferências por Região e Estado, bem como a realização de comparações de desempenho entre eles.

Sendo assim, utilizamos, como variável dependente, o índice de transparência dos municípios, com base nos dados da segunda edição da EBT. As variáveis independentes adotadas na pesquisa foram os indicadores de desenvolvimento social Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, Renda *per capita* média (em reais), taxa de analfabetismo entre pessoas de dezoito anos ou mais e o coeficiente de GINI. A utilização desses indicadores permite realizar uma análise mais precisa, visto que suas composições agregam dimensões importantes do desenvolvimento humano.

Após colher os dados nos referidos portais, foi produzido um banco de dados secundário no SPSS, para o qual utilizou-se dois modelos lineares generalizados, o binomial negativo e o de transformação gama, com

objetivo de testar a hipótese de que, quanto mais desenvolvido for o município, maior o grau de transparência.

A escolha pelos modelos deu-se em virtude de sua adequação ao tipo de pesquisa desenvolvido, uma vez que o modelo linear clássico não se mostra eficiente para gerar os resultados. Segundo Fávero (2015), esses modelos fazem parte do que é conhecido como dados de contagem e têm por objetivo analisar o comportamento, em relação a variáveis preditoras, de uma determinada variável independente que se apresenta na forma quantitativa, com valores discretos e não negativos.

Resultados e Discussão

Nessa parte do artigo, será apresentado o resultado da pesquisa, o qual procurou analisar a possível correlação entre o desenvolvimento municipal e o índice de transparência dos municípios.

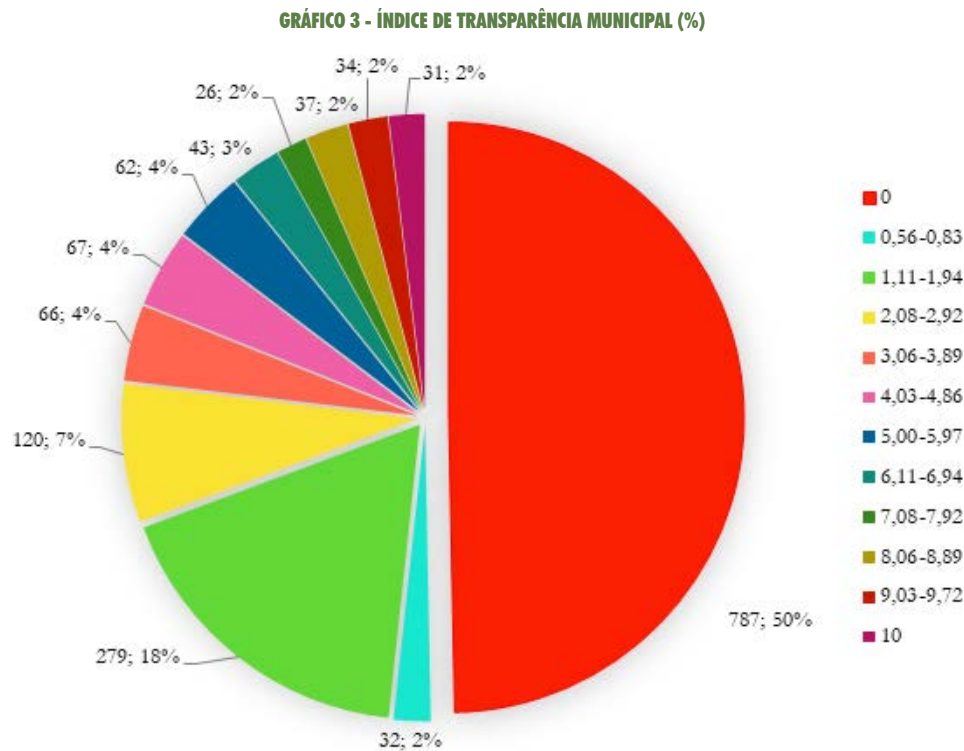
Na Tabela 1, estão listadas as características das variáveis adotadas na pesquisa, tendo como variável dependente o índice de transparência municipal, e como variáveis independentes, os indicadores de desenvolvimento social. As variáveis IDHM e Coeficiente de GINI foram multiplicados por 100 para facilitar a interpretação dos dados. A análise dos dados foi feita com a variável IDHM separada, tendo em vista que sua composição agrega componentes existentes nas variáveis taxa de analfabetismo e renda per capita média e sua inclusão no modelo apresentaria problemas de multicolinearidade. A Tabela 1 traz um resumo das características dessas variáveis.

TABELA 1 – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

	N	MÍNIMO	MÁXIMO	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
Índice de Transparência	1584	0,00	10,00	1,9475	2,71755
IDHM	1584	0,45	0,85	0,6520	0,07240
IDHM_100	1584	45,20	84,70	65,2017	7,24003
GINI_100	1584	28,00	79,00	50,25	6,777
Analfabetismo 18+	1584	1,37	47,43	18,46	10,999
RPCM	1584	96,25	2000,29	477,93	252,95
N válido (de lista)	1584				

Elaboração própria com base nos dados do portal Atlas Desenvolvimento Humano no Brasil e no site da Escala Brasil Transparente – EBT.

Conforme a tabela 1, foram utilizados 1584 municípios na pesquisa, na qual constatou-se a existência de municípios com índice de transparência igual a 0,00, ao mesmo tempo em que outros municípios apresentaram nota máxima (10) na avaliação da Escala Brasil – EBT, por atender todos os requisitos exigidos. Percebe-se também que, a média do índice de transparência, nos 1584 municípios pesquisados, é de 1,9 por município. Essa média, consideravelmente baixa, é explicada pela quantidade de municípios que obtiveram nota 0,00. O total de municípios que está nessa situação totaliza 787 municípios, o que representa 49,68% das unidades pesquisadas, conforme mostra o Gráfico 3.



Elaboração própria com base nos dados da segunda edição da Escala Brasil Transparente – EBT.

Ainda conforme a Tabela 1, a variável IDHM variou de 0,45 a 0,85 e, quando multiplicado por 100, esse índice ficou entre 45,20 e 84,70. O índice de GINI dos municípios foi multiplicado por 100 e apresentou pontuação mínima de 28,00 e máxima de 79,00. A taxa de analfabetismo entre jovens de 18 anos ou mais apresentou taxa mínima de 1,37 e máxima de 47,43. Já a renda *per capita* dos municípios, apresentou uma variação de 96,25 e 2000,29 em reais.

A Tabela 2 mede o nível de correlação entre a variável dependente e as variáveis independentes. O teste mostrou existir uma correlação significativa, porém baixa, entre o índice de transparência e o IDHM. No teste que mede a correlação entre a variável índice de transparência municipal e a taxa de analfabetismo entre pessoas de dezoito anos ou mais, percebe-se uma correlação baixa e negativa entre as duas variáveis. O teste também mostrou existir uma correlação negativa entre o índice de transparência e o coeficiente de GINI. No último teste, que analisa a correlação entre o índice de transparência e a renda per capita média, verificou-se uma correlação significativa e positiva, entre as duas variáveis.

TABELA 2 - MATRIZ DE CORRELAÇÃO DAS VARIÁVEIS (PEARSON)

		ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA	IDHM	TAXA DE ANALFABETISMO 18+	GINI	RENDA PER CAPITA MÉDIA
Índice de Transparência	Correlação de Pearson	1	0,220**	-0,196**	-0,101**	0,266**
	Sig. (2 extremidades)		0,000	0,000	0,000	0,000
	N		1584	1584	1584	1584
IDHM	Correlação de Pearson		1	-0,879**	-0,390**	0,899**
	Sig. (2 extremidades)			0,000	0,000	0,000
	N			1584	1584	1584
Taxa de Analfabetismo 18+	Correlação de Pearson			1	0,352**	-0,795**
	Sig. (2 extremidades)				0,000	0,000
	N				1584	1584
GINI	Correlação de Pearson				1	-0,234**
	Sig. (2 extremidades)					0,000
	N					1584
Renda Per Capita Média	Correlação de Pearson					1
	Sig. (2 extremidades)					
	N					

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). Elaboração própria com base nos dados disponíveis no portal Atlas Desenvolvimento Humano no Brasil e no site da Escala Brasil Transparente – EBT.

Foram feitos dois testes de multicolinearidade para analisar o nível de correlação entre as variáveis independentes. O primeiro teste foi feito considerando as quatro variáveis, já no segundo teste, foi retirada a variável IDHM para analisar como as outras variáveis se comportavam. Desse modo, no primeiro teste, percebeu-se que o valor do VIF na taxa de analfabetismo e renda *per capita* se mostrou maior que dois, mostrando existir multicolinearidade com a variável IDHM. No segundo modelo, no qual a variável IDHM foi retirada, o valor do VIF diminuiu significativamente, mudando o comportamento das variáveis independentes, como mostra a Tabela 3.

TABELA 3 - TESTES DE MULTICOLINEARIDADE

MODELO		ESTATÍSTICAS DE COLINEARIDADE	
		VIF (1)	VIF(2)
1	IDHM	9,465	-----
	Taxa de Analfabetismo 18+	4,411	2,951
	Renda Per Capita Média	5,687	2,736
	GINI	1,287	1,148

Variável dependente: Índice de Transparência. Elaboração própria com base nos dados disponíveis no portal Atlas Desenvolvimento Humano no Brasil. VIF individual < 2 VIF geral < 10

A Tabela 4 mostra os resultados dos modelos lineares generalizados, o binomial negativo e o de transformação gama, utilizados para testar a hipótese de que, quanto maior o desenvolvimento municipal, maior o grau de transparência do município. Foram rodados quatro modelos, dos quais os dois primeiros trazem o resultado obtido no modelo binomial negativo, enquanto que, o terceiro e o quarto mostram os resultados do modelo de transformação gama.

TABELA 4 - MODELOS LINEARES GENERALIZADOS DE REGRESSÃO

VARIÁVEIS/MODELOS	1	2	3	4
IDHM_100	0,098***		0,015***	
Analfabetismo 18+		0,019		0,006
RPCM		0,004***		0,001***
GINI_100		-0,035**		-0,005
Qui-Quadrado	111,293***	154,317***	22,146***	40,556***
Graus de Liberdade	1	3	1	3

Variável Dependente: Índice de Transparência. Elaboração própria com base nos dados disponíveis no portal Atlas Desenvolvimento Humano no Brasil e no site da Escala Brasil Transparente – EBT.

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. Modelos 1 e 2: Binomial Negativo. Modelos 3 e 4: Transformação GAMA.

O primeiro teste, feito com o modelo linear generalizado binomial negativo, utilizou-se apenas a variável IDHM, que mostrou resultado expressivo em sua análise. De acordo com o resultado, o aumento de uma unidade no IDHM do município, impacta em 9,8% o índice de transparência. O Segundo modelo, feito com as variáveis taxa de analfabetismo entre pessoas com dezoito anos ou mais, renda *per capita* (em reais) e índice de GINI dos municípios, mostraram que a taxa de analfabetismo é estatisticamente insignificante para explicar o índice de transparência dos municípios. Já o aumento de R\$1,00 na renda *per capita* média do município resulta em 0,4% de probabilidade de aumento no índice de transparência. Na variável Coeficiente de GINI, os dados mostram que, o aumento de uma unidade dessa variável, causa a diminuição de 3,5% no indicador de transparência.

O modelo linear generalizado de transformação gama mostrou-se bastante adequado para esse tipo de pesquisa, ao confirmar os resultados do primeiro teste. No terceiro modelo, em que foi feita a análise do impacto do IDHM no índice de transparência do município, os dados mostraram que a variável IDHM é estatisticamente significativa no aumento do grau de transparência do município, ao apontar que o aumento de uma unidade dessa variável implica na elevação de 1,5% no aumento da transparência municipal. No quarto modelo, a taxa de analfabetismo entre pessoas com dezoito anos ou mais, continuou se comportando de forma estatisticamente insignificante no impacto do índice de transparência municipal. Na variável renda *per capita* média, os dados mostraram que um aumento de

R\$ 1,00 gera 0,1% na probabilidade de aumento do índice de transparência e, na variável GINI (modificado) o aumento de uma unidade nessa variável, pode gerar uma redução de 0,5% do indicador de transparência do município.

Considerações Finais

A Lei de Acesso a Informação no Brasil, só foi implantada em 2012. Mas mesmo assim, já haviam leis de incentivo a transparência. A própria Constituição Federal de 1988 já determinava que os governos atuassem de forma transparente diante da sociedade. Porém infelizmente, passados 17 anos depois da implantação da LAI metade dos municípios ainda continuam a descumprir as prerrogativas da LAI.

Se levarmos em consideração a quantidade de municípios que obtiveram notas baixas na avaliação da Escala Brasil Transparente, o resultado ainda é mais alarmante. Oitenta e cinco por cento dos municípios obtiveram nota menor que cinco ou igual a zero. Ou seja, são municípios que não dispõem de nenhuma informação ou disponibilizam informações insuficientes para a sociedade.

Por outrolado, a pesquisa mostrou que, em municípios desenvolvidos, o índice de transparência tende a ser mais elevado. Isso significa que esses municípios possuem pessoas com níveis de escolaridade alta, saúde e renda satisfatório e pouco índice de desigualdade social.

Referências

- ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; FEIJÓ, F. H. *Gestão de finanças públicas*. Brasília: Outras Editoras, 2006.
- ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Base de Dados. Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>>. Acesso em 01 de agosto de 2018.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13º ed. 4. reimpr – Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2010.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF, 1988.
- CONTROLADORIA GERAL DA GU. *Escala Brasil Transparente*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/as-suntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 01/08/2018.
- CAMPOS, A. M. *Accountability: Quando poderemos traduzir para o português?* Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, ano 24, n.2, p 30-50, fev./abr. 1990.
- CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. *Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás*. Soc. Estado. vol.28 no.2 Brasília. Mai/Ago. 2013.
- CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. *Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais*. In: Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administracion Publica, 6, Buenos Aires, Argentina, 2001. Anais... Buenos Aires: CLAD, 2001. Disponível em: <http://www.clad.org>.
- CHEIBUB, José Antônio, PRZEWORSKI, Adam. *Democracia, eleições e responsabilidade política*. Rev. bras. Ci. Soc. vol. 12 n. 35 São Paulo Feb. 1997.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. 1. Ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. – (Clássicos; 09).
- DAHL. *Sobre a Democracia*. 1. Ed. 2. Reimpr. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.
- FÁVERO, Luiz Paulo. *Análise de Dados*. 1. Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Além da transparência: accountability e política de publicidade*. Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011.
- MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉRES-LIÑÁN, Aníbal. *Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999*. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº4, 2001, pp. 645 a 687.
- O'DONNELL, G. *Democracia Delegativa?* Novos Estudos. São Paulo, n. 31, p. 25-40,1991.
- O'DONNELL. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova. São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- O'DONNELL. *Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos*. Revista Debates, Porto Alegre, V. 7, n.1, p. 15-114, jan.-abr. 2013.
- RAUPP, Fabiano. *Construindo Accountability em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina: Uma investigação nos portais eletrônicos*. Bahia: UFB, 2011. 193 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ROSENFELD, Denis L. *O que é democracia*. – 5. ed. – São Paulo: Brasiliense, 1994. – (Coleção primeiros passos; 2019).

SCHEDLER, A. “*Conceptualizing Accountability*” in SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, pp. 23/25, 1999.

SCHUMPETER, Joseph A. (1984). O equacionamento do problema; A doutrina clássica da democracia; Mais uma teoria de democracia; Conclusão. In: *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, p. 287-366.

Pedro Nascimento

 <https://orcid.org/0000-0003-1799-2838>

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande.

DOSSIÊ ESPECIAL: CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Nuances da Adesão Institucional ao Plano Mineiro de Promoção da Integridade¹

Nuances of Institutional Adhesion to Integrity Promotion Plan of Minas Gerais

Nuances a la adhesión institucional al Plan de Promoción de la Integridad en Minas Gerais

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.167>

Camila Montevechi²

Resumo: O enfrentamento preventivo à corrupção como enfoque alternativo de controle tem ganhado corpo nas organizações a partir da consolidação de políticas e programas de promoção da integridade. No âmbito de um contexto específico referente à implementação do Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI), este artigo objetiva analisar o movimento pela institucionalização das ações pró-integridade pública em Minas Gerais, visando compreender como órgãos e entidades estaduais estão se mobilizando para responder a novos requisitos éticos e avaliando condições mais ou menos favoráveis à adesão da iniciativa. Utilizou-se modelo de análise próprio, extraído de alguns paradigmas da Teoria das Organizações: interacionismo dos objetivos institucionais com a causa anticorrupção, protagonismo, sobrevivência e empreendedorismo institucionais. Na pesquisa qualitativa, foram levantadas percepções de agentes protagonistas da consolidação do PMPI em órgãos e entidades que já aderiram ao processo, por meio de entrevistas e coletas de depoimentos. O trabalho concluiu que cada instituição estudada tem variações na implementação do plano, que podem corresponder, na prática, a diferentes intensidades nas respostas aos estímulos e coerções impostos pela Controladoria-Geral do Estado como coordenadora do PMPI no estado.

Palavras-chave: anticorrupção; controle preventivo; integridade pública; planos de integridade.

Abstract: The corruption prevention as an alternative control approach has been gaining ground in organizations through the consolidation of policies and programs of integrity promotion. Within the specific context of the implementation of the Integrity Promotion Plan of Minas Gerais (PMPI), the objective of this article is to analyze the movement for the institutionalization of public integrity actions in the state, aiming to understand how state agencies and entities are mobilizing to respond to new ethical requirements and evaluating more or less favorable conditions for the adhesion to this initiative. It was built a proper model of analysis that was extracted from some paradigms of the Theory of Organizations: interactionism of the institutional objectives with the anticorruption cause, institutional protagonism, institutional survival and institutional entrepreneurship. In the qualitative research, perceptions of agents who are protagonists of the consolidation of the PMPI were raised in bodies and entities that have already joined the process, through interviews and testimony collections. The paper concluded that each institution studied presents variations in the implementation of the plan, that may correspond, in practice, to different

¹ Artigo recebido em 29/04/2019 e aprovado em 05/03/2020. Este artigo é resultado da minha participação no Programa de Pesquisa em Finanças Públicas, Controle e Prevenção da Corrupção, na linha de Democracia, Educação Fiscal, Participação e Controle Social (linha 2), realizado em parceria pela Escola de Administração Fazendária (ESAF) e a Controladoria-Geral da União (CGU). Agradeço aos mentores do processo de construção e redação, em especial à Leice Maria Garcia e Júnia Fátima Carmo Guerra, aos entrevistados que se dispuseram, com confiança e honestidade, a refletir comigo sobre novos caminhos éticos, aos colegas da Controladoria-Geral do Estado (CGE-MG), em especial à minha chefe e amiga Juliana Aschar, e aos pareceristas anônimos que contribuíram para o aprimoramento do texto.

² Universidade Federal de Minas Gerais

intensities in the responses to stimulus and coercions imposed by the General Comptroller Office as coordinator of the PMPI in the state.

Key Words: anti-corruption; preventive control; public integrity; integrity promotion plan.

Resumen: La confrontación preventiva de la corrupción como un enfoque de control alternativo ha estado tomando forma en las organizaciones desde la consolidación de las políticas y programas de promoción de integridad. Con respecto a la implementación del Plan Mineiro de Promoción de Integridad (PMPI), este artículo tiene como objetivo analizar el movimiento por la institucionalización de acciones para integridad pública en Minas Gerais, buscando comprender cómo las entidades estatales se están movilizandando para responder a los nuevos requisitos éticos y evaluar las condiciones más o menos favorables para la adherencia a la iniciativa. Se utilizó un modelo de análisis propio, extraído de algunos paradigmas de la Teoría de las Organizaciones: interacción de objetivos institucionales con la causa anticorrupción, protagonismo, supervivencia y emprendimiento institucional. En la investigación cualitativa, las percepciones de los agentes protagonistas de la consolidación del PMPI se plantearon en las entidades que ya se han empezado el proceso, a través de entrevistas y recogida de testimonios. El trabajo concluyó que cada institución estudiada tiene variaciones en la implementación del plan, que pueden corresponder, en la práctica, a diferentes intensidades en las respuestas a los estímulos y restricciones impuestas por el organismo de control general, coordinador de PMPI en el estado.

Palabras clave: anticorrupción; control preventivo; integridad pública; planes de integridad.

Introdução

A corrupção é um fenômeno tão percebido por todos os brasileiros no cotidiano das suas relações que parece um velho conhecido de família, não desejado. Ratificar a origem e os determinantes para seu lastro no Brasil não é simples, tampouco promover um enquadramento teórico responsivo. A depender do enfoque atribuído, assumem-se diferentes estratégias de enfrentamento. É comum entre os pesquisadores da área a disputa teórica em torno dos “culpados” pela corrupção: alguns culpam a cultura política do país, outros a falta de maturidade das instituições, outros a baixa qualidade dos instrumentos punitivos, insuficientes para frear a ação de corruptos e corruptores. Alguns, ainda, culpam a rede furtiva de incentivos que mira o imaginário de agentes maximizadores de interesses, sob um viés econômico. O controle democrático e outras estratégias de enfrentamento preventivo, como a promoção da integridade, objeto deste artigo, são mais sensíveis ao enquadramento da corrupção como fenômeno político ou, ainda, como um problema complexo que gera ressonância para o sistema político (TAYLOR, 2019).

Nas lacunas do controle institucional ostensivo e à margem do esforço de autoconsciência dos indivíduos, ela atinge cifras e marcas expressivas no Brasil: 63% dos brasileiros consideram a corrupção como o maior problema do país (RUEDIGER, 2017); 35% dos brasileiros acreditam que a tomada de poder pelos militares seria justificável em um cenário de muita cor-

rupção (LAPOP, 2019); estima-se que o dinheiro desviado alcance 2,3% do PIB nacional, em média 70 bilhões de reais por ano (FIESP, 2010); o país ocupa a 105ª posição no Índice de Percepção da Corrupção, entre os 180 países, com apenas 35 pontos³ (TI Brasil, 2018). Os números registram sistematicamente as perdas do país e gravam na memória do brasileiro, como que com ferrete, o impulso mal-intencionado dos governantes no trato da coisa pública.

A cada número, degeneram-se mais os produtos da ação governamental para os cidadãos; a cada plantão do noticiário, deteriora-se mais a confiança deles nas instituições e figuras políticas. E assim a corrupção provoca efeitos de convulsão social tão legítimos quanto problemáticos, pois cede à “histeria ética coletiva” (FILGUEIRAS, 2008), envolta por julgamentos moralistas e patrocinada por elites políticas tradicionais que fazem uso dela. O estado de histeria turva a visão de controle, deslegitima a atuação política e só não atrapalha mais o enfrentamento à corrupção porque existem mecanismos de *checks and balances* institucionais, oportunidades de participação democrática e reformas de accountability estratégicas.

Desde o período de redemocratização, observou-se no Brasil um aprimoramento cauteloso do seu sistema de *accountability* como forma de responder aos

³ O índice é baseado em uma escala de pontuação que varia entre 0 e 100 pontos, sendo 0 os países considerados altamente corruptos e 100 aqueles altamente íntegros.

escândalos de corrupção, às inovações do aparato administrativo estatal e às pressões democráticas (TAYLOR, 2019). A partir de 2013, momento de ataque massificado ao sistema político vigente, o país vem adensando as práticas de combate à corrupção. Como espelho do movimento federal, novas experiências se espalharam pelo país encorajadas pelos marcos normativos anticorrupção e práticas orientadas à reversão da credibilidade e confiança nas instituições públicas. Nos estados brasileiros, as práticas se configuram como repositório amplo e multifacetado de enfoques, procedimentos, arranjos de controle e inovações, respondendo substancialmente ao macroambiente internacional e nacional, mas sendo interpretadas à luz do ambiente setorial, marcos regulatórios próprios e histórico de irregularidades recorrentes passíveis de defrontação.

Um exemplo pioneiro e inovador na interpretação do marco normativo federal foi a redação e publicação, em Minas Gerais, do Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI), por meio do Decreto Estadual nº 47.185, de 13 de maio de 2017, que sinala o rompimento ou a releitura da concepção mais convencional do controle interno, de cunho repressivo. O plano dispõe sobre alguns conceitos e organiza a abordagem pró-integridade em todos os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, coordenada pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE). A CGE tem como desafio implementar um conjunto de mecanismos de indução que perpassam desde o convencimento dos gestores e técnicos sobre a relevância do projeto até o enquadramento de conceitos genéricos à realidade do ambiente setorial.

A resposta dos órgãos e entidades a estímulos e coerções advindas do cenário anticorrupção funciona como laboratórios de práticas para estudo e análise do campo das organizações. O campo inspira alguns questionamentos que servem como provocações para a pesquisa, tais como: como se dá o processo de mudança? Quais formas de controle ambientais foram impostas à estratégia do PMPI? A institucionalização partiu exclusivamente da pressão exógena ou de uma resposta institucional voluntária? Os objetivos institucionais sofrem contingências e/ou incentivos do ambiente? Se trata a institucionalização de adaptação (força inercial) ou de seleção (busca por sobrevivência)? A estruturação dos programas se dá de modo isomórfico ou criativamente?

Tendo em vista esses questionamentos, o objetivo central deste artigo é analisar o movimento pela institucionalização das ações pró-integridade pública em Minas Gerais, no âmbito da consolidação do Plano

Mineiro de Promoção da Integridade, visando compreender como órgãos e entidades estaduais estão se mobilizando para responder a novos requisitos éticos e avaliar condições mais ou menos favoráveis à adesão da iniciativa. Para isso, busca-se caracterizar o contexto que permeia a implementação do PMPI e explorar alguns paradigmas da Teoria das Organizações que respaldam a análise do caso concreto, a saber: níveis de interacionismo dos objetivos institucionais com a causa anticorrupção, protagonismo institucional, sobrevivência institucional e empreendedorismo institucional.

No artigo são levantadas percepções de agentes protagonistas da consolidação do PMPI em órgãos e entidades que já aderiram ao processo. As entrevistas e coletas de depoimentos⁴ são a principal fonte de informações da pesquisa, de natureza qualitativa, e possibilitam o levantamento de percepções, motivações e limitações no processo de institucionalização das ações pró-integridade. Foram selecionados três casos para a pesquisa: o órgão central de controle interno, uma secretaria de estado e uma fundação da administração indireta – todos com matizes temáticas, de abrangência e de tamanho. Os órgãos e entidades selecionados são representativos da diversidade institucional no Estado e apresentam diferentes processos de consolidação dos planos de integridade.

O artigo está organizado em quatro partes além desta introdução. A seção seguinte apresenta aspectos da corrupção e seu enfrentamento preventivo, incluindo o enfoque específico na experiência mineira, o Plano Mineiro de Promoção da Integridade. A seção 3, em seguida, discorre sobre nuances da institucionalização segundo a Teoria das Organizações, recortando quatro paradigmas teóricos que sustentam a análise realizada nos órgãos implementadores. A seção 4, mais importante, expõe o estudo de caso: objeto, considerações metodológicas e resultados da análise para cada um dos paradigmas citados. Por fim, tecem-se considerações finais.

Corrupção e seu Enfrentamento Preventivo

As interpretações sobre o fenômeno variam muito de um contexto para outro. Cercar teoricamente a corrupção, seus conceitos, implicações e soluções, tem sido uma importante agenda de pesquisa desde

⁴ Os agentes públicos que coordenaram a implementação dos planos nos respectivos órgãos e entidades tiveram sua identidade revelada em publicação no Diário Oficial de Minas Gerais. A área a que pertenciam à época das entrevistas e respectivas funções, preservados os seus nomes, estão detalhados no Apêndice 2 deste artigo. Todos concederam à pesquisa os termos de cessão de entrevista e autorização para publicação de resultados.

a década de 1950 e um dos grandes desafios para intérpretes das ciências sociais, políticas e democráticas mundo afora. Entre as abordagens possíveis, a corrupção pode ser interpretada como um *déficit* de cultura cívica que fere genuinamente princípios democráticos clássicos, como de participação e inclusão política. E, ao ser observada como tal, se conecta a um campo de estudo mais normativo que pode oferecer as bases para o seu enfrentamento preventivo.

Em meados dos anos 2000, autores passaram a questionar o que a corrupção significa em uma democracia, como Warren (2004), cuja aposta foi de que a exclusão política e institucional de atores sociais pode aprofundar a corrupção. A relação inversa entre a corrupção e a prática da democracia ampliada parece evidente, afinal: como indivíduos que não participam ativamente da vida política ou são mal representados pelos políticos eleitos podem garantir que os bens, serviços e interesses públicos sejam distribuídos com justiça e em seu benefício? Ou como podem impedir que os atores institucionalizados ajam de modo a maximizar seus próprios ganhos, e, ao contrário, sejam aliados do interesse público?

A abordagem da corrupção à luz da teoria democrática não abandona pressupostos básicos de contexto, como raízes históricas da herança colonial ou o quanto da corrupção pode se atribuir à cultura política. Ela tem, sim, um “caráter polissêmico e fluido, de acordo com o modo como é absorvida em práticas sociais e construções culturais mais amplas, as quais moldam a forma como a sociedade percebe e constrói relações de interesse público” (FILGUEIRAS; AVRITZER, 2008, p. 18). O resgate de valores morais ou a “culpa” da cultura sempre serão análises indispensáveis à compreensão do fenômeno. Mas a referida abordagem não dá um tom de predestinação à corrupção como que condenando ao fracasso, a priori, quaisquer medidas para seu enfrentamento.

Em edição recente desta revista, o artigo de Taylor faz um alerta importante sobre as soluções de *accountability* que se colocam em disputa entre especialistas: ou são “soluções estruturais a longo prazo que provavelmente não amadurecerão por décadas, ou soluções paliativas que colapsam assim que são confrontadas com condições políticas preexistentes” (TAYLOR, 2019, p. 1311). Na mesma edição, Fox também interpela as evidências empíricas de impactos do controle social afirmando que se configuram, predominantemente, como ações tão-somente táticas, em detrimento de estratégicas, baseadas em premissas-chave que se

mostram frágeis, como aquelas de que “informação é poder” (FOX, 2019).

No Brasil, a experiência recente demonstra a combinação dessas práticas táticas e estratégicas e a emancipação de instituições participativas que ampliam a inclusão política de indivíduos antes à margem dos assuntos públicos e tencionam a capacidade do Estado em responder às demandas colocadas por eles. Seguindo a metáfora espacial sobre estruturas verticais e horizontais (FOX, 2019) que foi popularizada no país, haveria um emparelhamento, de um lado, de estruturas de *accountability societal* e novos modelos de participação social institucionalizada na política e na Administração Pública, na linha da interpretação democrática mencionada em Warren (2004). E, de outro lado, o enrijecimento do *accountability* horizontal com protagonismo das instituições de controle interno e externo, polícias e tribunais. Nesse caso, as práticas vieram à tona a partir de rearranjos institucionais focados em resultados, de cunho gerencialista, além de sucessivos escândalos de corrupção e pressionados pela nova legislação anticorrupção, a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

O efeito do *accountability* horizontal praticado, na visão de Filgueiras e Avritzer (2010, p. 10), é de hipertrofia, ocasionada pelo excesso dos chamados controles administrativos-burocráticos e judiciais em detrimento do controle público não-estatal, exercício pela sociedade, o que “significa um processo de ampliação dos sistemas de vigilância e uma impermeabilidade do Estado brasileiro para ser controlado pelo público”. Nesse sentido, o domínio e as travas à inclusão e participação política funcionam como termômetros de um controle centrado na burocracia e no Judiciário que acaba por entreter o público e emplacar o controle ostensivo com viés punitivista. Essa foi a tônica do combate à corrupção nos últimos anos, ainda que não exclusiva.

Com enfoque alternativo, o controle preventivo tem ganhado corpo nas organizações a partir da consolidação de políticas e programas de promoção da integridade. Segundo a OCDE (2017, p. 3), integridade pública significa o “alinhamento consistente e a adesão a valores, princípios e normas éticos pactuados socialmente, a fim de sustentar e priorizar, no exercício da função, o interesse público em detrimento dos interesses privados”. Transformar esse conceito em direcionamento e engajamento reais requer sensibilidade para interpretar a temática da conformidade: “vai além da adequação formal às normas e regulamentos e do compromisso com a legalidade; [a conformidade] se relaciona também ao espírito ético que permeia dis-

curso e se integra às condutas de todos os membros” (MINAS GERAIS, 2018, p. 6).

Para a Controladoria-Geral da União, programa de integridade é “o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente” (BRASIL, 2015, p. 5). A definição da CGU lança luz ao requisito de ajustamento institucional, por meio de arranjos, para a promoção da integridade. A institucionalização, nesse sentido, se forma em processo, em movimento gradual, que parte de um “interacionismo simbólico” (FLIGSTEIN, 2007), orientado à produção orgânica de engajamento dos atores da burocracia e núcleos políticos, e alcança condensação de normas e padrões de interação.

O Plano Mineiro de Promoção da Integridade de Minas Gerais

Em Minas Gerais, a estratégia principal de enfrentamento preventivo à corrupção foi a redação e publicação do Decreto nº 47.185, de 13 de maio de 2017, que instituiu o Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI). O PMPI propõe conceitos e abordagem pró-integridade a partir de mecanismos de indução implementados pelo órgão central de controle, com patrocínio do Governo, que tem como finalidade maior a consolidação de um ambiente de integridade pública.

Para a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE), o ambiente de integridade se constrói “a partir de mudanças culturais e estruturais, [e] contribui para a criação de uma rede de confiança e de credibilidade baseada em comportamentos éticos individuais, coletivos e institucionais” (MINAS GERAIS, 2018, p. 7).

A CGE, órgão central de controle, coordena investigações de diversas naturezas que, não raro, encontram, por meio de relatórios de auditoria, variados ilícitos administrativos, fraudes, desvios e irresponsabilidades com o uso do dinheiro público; além disso, coordena os trabalhos de corregedoria, com suas sindicâncias e processos administrativos disciplinares e de responsabilização, que sistematicamente punem servidores e empresas que cometem atos lesivos. Por outro lado, se trata do mesmo órgão que hoje dá as diretrizes para que as secretarias evitem os erros encontrados, quem se aproxima e apoia os dirigentes na gestão e co-

ordena a mobilização de aliados da burocracia estatal para promover integridade funcional e institucional.

Entre as principais inovações do plano, destaca-se a reunião de práticas ou adoção de programas de integridade pelos órgãos e entidades da Administração Pública. No artigo 5º do decreto, impõe-se aos órgãos e entidades a responsabilidade de consolidar planos específicos de integridade, setoriais e seccionais, que sistematizam um conjunto de ações a serem programadas por equipes, gestores e dirigentes das áreas, nos seguintes termos:

Art. 5º É competência de cada órgão ou entidade da administração pública do Poder Executivo criar e divulgar planos de integridade específicos, contemplando ações voltadas para os agentes públicos, os cidadãos, as organizações da sociedade civil e as empresas localizadas no Estado, com o intuito de promover a cultura da ética, integridade, transparência e necessidade de prestação de contas, com ênfase no fortalecimento e aprimoramento da estrutura de governança, da gestão de riscos, da aplicação efetiva de códigos de conduta ética e da adoção de medidas de prevenção de atos ilícitos (MINAS GERAIS, 2017).

O PMPI reproduz as indicações da literatura da integridade e de *compliance*⁵ sobre matrizes temáticas que podem ser observadas na consolidação dos planos específicos, organizadas sob o guarda-chuva conceitual de “8 (oito) eixos de integridade”, que são eles: Governança e Comprometimento da Alta Administração; Planejamento Estratégico; Controles Internos e Gestão de Riscos; Conflito de Interesses e Nepotismo; Gestão de Pessoas; Código de Ética e Comissão de Ética; Canal de Denúncias; Transparência Pública e Controle Social. A diversidade temática por si já reivindica o aprofundamento do conhecimento sobre o órgão ou entidade, suas peculiaridades e riscos inerentes, e o olhar para além de aspectos sobre a conduta ética dos servidores, alcançando também rotinas, normas, fluxos de trabalho e estruturas.

O trabalho é orientado ao convencimento, engajamento e mudança de *mindset* e cultura institucional, o que é quase como afirmar que a norma não garante,

5 Para o Guia de Integridade Pública da CGE-MG (2018, p. 12): “A palavra surge no idioma inglês a partir do verbo to comply, e pode ser traduzida literalmente como “estar em conformidade”. A organização está em compliance quando cumpre a legislação a qual está submetida, assim como as normas internas e regras de conduta. Essas regras são estruturadas para proteger a instituição e seus colaboradores de atos ilícitos. As funções e atividades de compliance buscam (re)configurar ritos, fluxos, processos, normativos e modelos de relacionamento da organização, inclusive com terceiros”.

por si, um *enforcement* suficiente. Na implementação do PMPI, requer-se a realização de inúmeras reuniões, eventos, trabalhos formativos e investidas de persuasão que assumem e explicitam benefícios da promoção da integridade, como ganhos de imagem e reputação para os dirigentes dos órgãos e entidades. É comum encontrar, nesse processo, baixa adesão e resistência à mudança, mentalidade punitivista para os controles internos, baixa compreensão sobre a atuação preventiva da CGE e baixa maturidade do gestor para compreender seu papel no controle governamental. Mas também é bastante possível encontrar pessoas entusiasmadas com a proposta – normalmente quem leva a cabo o projeto –, que são verdadeiras desbravadoras desse caminho de ruptura cultural do movimento pró-integridade pública no órgão ou entidade em que atuam.

Baseada na obra de Pettigrew⁶ (1985 e 1987 *apud* GOHR e SANTOS, 2011), apresenta-se, adiante, uma

6 PETTIGREW, Andrew M. Context and action in the trans-

fotografia⁷ da mudança organizacional, em aspectos de contexto, conteúdo e processos, que mobiliza gradativamente a adesão de gestores e organizações na implementação de programas de integridade pública. O autor sustenta que as mudanças são processos complexos, permanentes e diversos para cada tipo de momento e possuem três dimensões, a saber: 1) contexto (interno e externo), 2) conteúdo (objetivos, hipóteses) e 3) processos (padrões de implementação).

formation of the firm. *Journal of Management Studies*, v. 24, n. 6, p. 649-670, 1987. / PETTIGREW, Andrew M. Examining change in the long-term context of culture and politics. In: PENNING, J.M. et al. *Organizational strategy and change: new views on formulating and implementing strategic decisions*. San Francisco: Jossey-Bass, 1985. p. 269-318.

7 Aplicando o modelo de Pettigrew (1985 e 1987), os autores Gohr e Santos (2011) expuseram conexão importante entre contexto, conteúdo e processo nos períodos de tensão pela transformação de organizações do Setor Elétrico Brasileiro (SEB). Foram constatações do estudo: a dimensão política do contexto externo é um fator relevante para as transformações do setor; a mudança estratégica na empresa estudada ocorreu tanto pela atitude “voluntarista” da organização interna, que reflete uma intenção gerencial para a mudança, quanto por um processo de seleção ambiental (adaptação e competitividade) e de pressão institucional (determinismo).

FIGURA 1. QUADRO DE PETTIGREW SOBRE ASPECTOS DE CONTEXTO, CONTEÚDO E PROCESSOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE AÇÕES PRÓ-INTEGRIDADE PÚBLICA



Fonte: elaboração própria, inspirada em Gohr e Santos (2011).

O quadro mostra que a implementação do Plano Mineiro de Promoção da Integridade está inserida em contexto amplo de conformidade e cultura ética. Na prática, sabe-se que o plano encontra eco nas reivindicações populares, sendo reconhecidamente “nobre” em quaisquer iniciativas de apresentação pública do tema e seu ordenamento no Estado.

Paradigmas da Institucionalização Segundo a Teoria das Organizações

O movimento responsável por difundir políticas e ações anticorrupção e de promoção da integridade nas instituições públicas e privadas em todo o Brasil dialoga com uma série de paradigmas da Teoria das Organizações. A resposta dessas instituições a estímulos e coerções serve substancialmente como laboratórios de práticas de mudanças estratégicas e culturais para estudo e análise do campo das organizações. Formas de controles ambientais sobre os rumos da organização, estratégias acríicas de adaptação, posicionamento concorrencial e respostas criativas a incentivos externos são exemplos do que pode ser problematizado em torno do fenômeno de disseminação das práticas de enfrentamento à corrupção.

A consolidação do Plano Mineiro de Promoção da Integridade e respectivos planos setoriais de integridade em todos os órgãos e entidades da administração pública estadual de Minas Gerais requer a edificação de institucionalidade, isto é, um movimento de institucionalização, considerado “o processo pelo qual as regras passam de abstrações a constituintes de repetidos padrões de interação em campos” (JEPPERSON⁸, 1991 *apud* FLIGSTEIN, 2007, p. 64). Depende também de um interacionismo simbólico orientado à produção orgânica de engajamento dos atores da burocracia e núcleos políticos, operacionalizado por meio de habilidade social, que é a “habilidade de motivar os outros a tomar parte em uma ação coletiva” e induzir a cooperação dos outros. Sobretudo em contextos de formação, os chamados empreendedores institucionais podem “criar sistemas completamente novos de significado” (FLIGSTEIN, 2007, p. 62).

Esta seção expõe assertivas teóricas em torno de quatro paradigmas do movimento de institucionalização: i. interacionismo de objetivos institucionais; ii. protagonismo institucional; iii. sobrevivência ins-

titucional; e iv. empreendedorismo institucional. Ao final, são condensados em modelo para análise do caso concreto.

O primeiro paradigma, do interacionismo de objetivos, apresenta conexões entre objetivos institucionais e o ambiente em que está inserida a instituição. Thompson e McEwen (1971) formulam a tese de que, primeiro, os objetivos são variáveis dinâmicas e determinantes da atuação e funcionamento das organizações e que, segundo, existem mecanismos de controles ambientais que influenciam esses mesmos objetivos. Assim, há uma centralidade na definição dos seus objetivos não como processo vinculado à avaliação de desempenho, mas como processo dinâmico de orientação da sua atividade essencial, sendo que essa essência diz respeito, sobretudo, ao papel que a organização exerce na sociedade. Por isso, os objetivos específicos definidos – traduzidos como a razão de existir das organizações – devem se relacionar de forma adequada, equilibrada e dinâmica com o ambiente em que ela está inserida.

Compreender os objetivos como variáveis dinâmicas é, antes de tudo, contar com o estabelecimento de estratégias relacionais da organização com o ambiente externo de interesse. Na mesma medida, as mudanças ocorridas no ambiente exigem das organizações a capacidade de reinterpretar e redefinir seus próprios objetivos (THOMPSON; MCEWEN, 1971). Para os órgãos governamentais, como exemplo, é indispensável a reformulação e ressignificação permanente dos seus objetivos, já que devem acompanhar e dar respostas às múltiplas, variadas e, por vezes, inesperadas demandas da sociedade, incluindo os pleitos pela moralidade pública.

O segundo paradigma refere-se à avaliação de protagonismo institucional, compreendido na análise do processo de institucionalização como o voluntarismo da instituição e o patrocínio da alta administração em responder aos incentivos normativos, coercitivos e simbólicos para a implementação de ações pró-integridade pública nos órgãos e entidades. Considerando o contexto da administração pública e o peso da articulação e da cooperação para o sucesso das práticas e políticas, existem limites claros do que os incentivos e mecanismos de indução podem gerar em termos de adesão pelos dirigentes máximos. A institucionalização das ações pró-integridade, assim como de outras temáticas, vem sendo incorporada em perspectiva voluntarista de órgãos e entidades; e voluntarista porque os normativos

8 JEPPERSON, R. Institutions, institutional effects, and institutionalization. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 143-163.

nem sempre são vinculativos ou dotam de mecanismos de *enforcement* suficientes para garantir sua aplicação.

A adesão fluida caracterizada pela ausência de prescrição normativa acaba sinalizando a vontade política do dirigente e, adicionalmente, o grau de maturidade da instituição em suas próprias regras, procedimentos, processos de trabalho, cultura etc. Por isso, essa noção de protagonismo vai ao encontro da linha teórica que desmistifica o pressuposto da resistência à mudança – de que atores resistem naturalmente a mudanças –, como é observável nos contra-pressupostos assumidos por Hernandez e Caldas (2001), a saber: a resistência pode ser saudável e positiva para um processo de construção e inovação; os seres humanos, ao invés de naturalmente resistirem, anseiam por transformações e novidades; assim como os seres humanos não reagem homoganeamente, seus comportamentos são baseados em experiências pessoais e em sua identidade.

Na análise dos efeitos do ambiente sobre a estrutura organizacional repousa o terceiro paradigma, de sobrevivência institucional. Existem múltiplas perspectivas teóricas emprestadas da Ecologia para explicar a performance das organizações, que associam o comportamento delas ao funcionamento de modelos ecológicos e sistêmicos das espécies. Hannan e Freeman (2005) discorrem sobre o princípio da *seleção*, que diz respeito à criação de mecanismos de autodefesa e sobrevivência da organização dentro de um paradigma concorrencial. Sob a ótica competitiva de relação com o meio, as organizações admitiriam o *isomorfismo*, que é um processo de reprodução de semelhanças entre elas justificado pelo fato de que, uma vez que experimentam restrições das mais diversas, são forçadas a tornar-se cada vez mais parecidas com as demais que experimentam as mesmas restrições (HAWLEY⁹, 1968 *apud* HANNAN e FREEMAN, 2005). Ao serem estabelecidas regras para a atuação e conformidade das organizações, é provável que se moldem arranjos isomórficos.

Cunha (1993), por sua vez, associa a teoria da ecologia organizacional à lógica de dependência de recursos e de mecanismos de acesso a esses recursos pelas organizações, inspirado em Pfeiffer e Salancik¹⁰ (1978 *apud* CUNHA, 1993). O autor argumenta que um processo de *adaptação* ao meio estaria relacionado à capacidade de aprendizagem da organização e aos fatores

internos de como lidar com o ambiente, além da disposição de diferentes recursos (influência, poder, pessoas, informações) para dar respostas às mudanças exógenas. Para ele, os teóricos da ecologia das organizações desconsideram a possibilidade de acesso privilegiado a recursos escassos por determinadas composições e ainda diminuem a importância de atores estratégicos que pensam, divulgam e gerem as organizações do ponto de vista da sua estrutura interna. Haveria, na verdade, diferentes estratégias de aquisição e controle de recursos, assim como diferentes níveis de poder e influência social exercidos pela alta cúpula de grandes organizações, sem contar as numerosas configurações de relações interorganizacionais. Nesse sentido, o alcance e a eficácia de grandes organizações estariam fundados mais em sua capacidade de acessar recursos com regularidade e no seu poder político e econômico do que em sua capacidade de reproduzir-se ao longo do tempo em inércia estrutural.

O último paradigma recortado para embasar a análise do movimento de institucionalização das ações pró-integridade é o do empreendedorismo institucional, que confere mais proatividade e inovação das organizações diante do ambiente externo. Mariz (2007) cerca-se de autores críticos para articular outros ensinamentos da teoria institucional¹¹, advindos das concepções de “resposta criadora” de Schumpeter. Muitas das proposições institucionalistas enfatizam a natureza exógena de transformação, definindo as organizações como agentes passivos dos processos de mudança. Por outro lado, essa corrente crítica se inscreve num dado movimento, a partir da década de 90, para retomar preceitos do velho institucionalismo e de outras teorias que defendem as organizações como sujeitos ativos, criativos e proativos no processo de incorporação dos valores culturais e institucionais da globalização, assim como agentes de sua própria evolução histórica (MARIZ, 2007).

A “estratégia empreendedora” das organizações (SCHUMPETER¹², 1968 *apud* MARIZ, 2007) apresenta o contraste entre a resposta adaptativa e a resposta criadora, sendo necessário que as organizações locais superem as resistências do ambiente externo, reflitam acerca do que é válido em termos de modelo e trilhem novos caminhos que não só tangenciem, mas

9 HAWLEY, A. H. Human Ecology. In: SILLS, D. L. (Ed.). International Encyclopedia of the Social Sciences. New York: Macmillan, 1968. p. 328-37.

10 PFEIFFER, J., SALANCIK, G. R. The external control of organizations. New York: Harper e Row, 1978.

11 Existe um rompimento nessas teorias que caracteriza o velho e o novo institucionalismo, sendo o primeiro pautado na mudança (processo de institucionalização, que denota movimento) e o segundo baseado na persistência, conformidade e uniformidade das organizações segundo parâmetros definidos pelo ambiente (isomorfismo) (MARIZ, 2007).

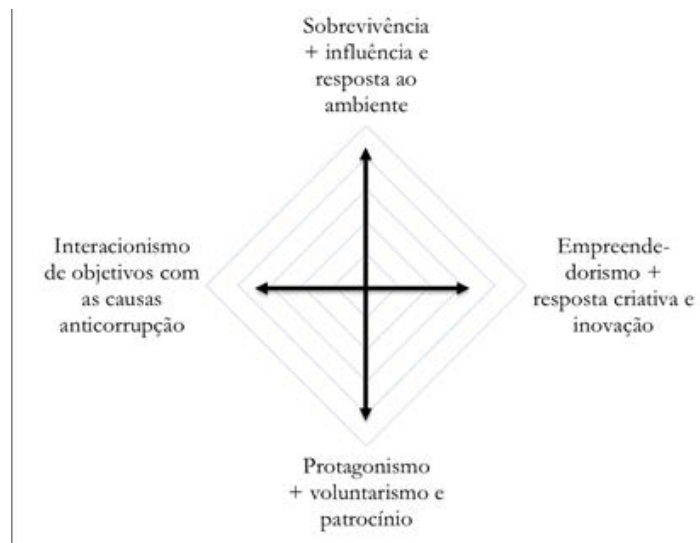
12 SCHUMPETER, J. La respuesta creadora en la historia económica. In: o Ensayos. Barcelona: Oikos-Tau, 1968. [originalmente publicado em 1947].

enfrentem os problemas. Nesse sentido, a resposta adaptativa somente afeta a transição da mudança, enquanto a criativa pode ser protagonista de novas mudanças, autônomas e contextualizadas.

Todo o exposto se conecta ao objeto deste artigo, provocando algumas inquietações sobre a adesão institucional às ações pró-integridade em curso na consolidação do Plano Mineiro de Promoção da Integridade, tais como: os objetivos institucionais sofrem

contingências ou incentivos do ambiente? A estruturação dos programas se dá de modo isomórfico ou criativamente? Os paradigmas apresentados se constituem como categorias para análise e motivam a formatação de *framework* multidimensional para avaliação do caso concreto. O modelo possibilita identificar os níveis de interacionismo dos objetivos institucionais com a causa anticorrupção e de protagonismo, sobrevivência e empreendedorismo institucionais (Figura 2).

FIGURA 2. MODELO DE ANÁLISE (*) – FRAMEWORK DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE AÇÕES PRÓ-INTEGRIDADE PÚBLICA



Fonte: elaboração própria.

(*) A representação gráfica e suas respectivas escalas somente demonstram um contínuo de intensidade de cada um dos parâmetros analisados, de menos (próximo ao eixo) para mais (nas extremidades) intenso. Como se trata de pesquisa essencialmente qualitativa, a atribuição de valores ocorre pelo olhar e percepção subjetivos da pesquisadora, com base nas informações coletadas junto aos entrevistados

Estudo de Caso: Adesão Institucional ao Plano Mineiro de Promoção da Integridade por Órgãos e Entidades Estaduais

O modelo de análise foi aplicado ao estudo de caso do Plano Mineiro de Promoção da Integridade, instituído pelo Decreto Estadual nº 47.185, de 13 de maio de 2017, buscando organizar teoricamente nuances da adesão dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual ao projeto e da construção dos planos de integridade específicos.

Em relação às inscrições metodológicas, optou-se pelo estudo de caso como modelo de procedimento porque a análise em profundidade permite compreender mais detidamente o fenômeno da mudança institucional pró-integridade em contextos específicos,

em recorte de casos que será descrito adiante. A pesquisa realizada tem natureza qualitativa e é de tipo exploratório-descritivo, sendo a coleta de dados realizada de duas formas: pesquisa bibliográfica e documental, por meio de análise da documentação do PMPI (norma, diagnósticos, planos específicos e documentos próprios); e entrevistas e coleta de depoimentos com os três responsáveis¹³ pelos grupos de trabalho (GT) ou comitês técnicos dos respectivos órgãos e entidades implementadores (detalhamento das entrevistas no Apêndice 2). As categorias oriundas do modelo de análise exposto em item anterior foram exploradas em roteiro

13 A identidade dos entrevistados foi revelada em publicação no Diário Oficial de Minas Gerais à época da formação dos grupos. Todos concederam à pesquisa os termos de cessão de entrevista e autorização para publicação de resultados.

para entrevistas semiestruturadas (Apêndice 1) e traduzidas em perguntas para os entrevistados.

Os casos selecionados para o estudo são dois órgãos e uma entidade da administração pública estadual que já haviam produzido os planos de integridade específicos à época do levantamento, que são eles: Órgão de Controle Interno (Controladoria-Geral do Estado), Secretaria de Estado (Secretaria de Estado de Saúde) e Fundação da Administração Indireta (Fundação Ezequiel Dias). A escolha se deu em razão do aprendizado oriundo da implementação e da diversidade que o conjunto de instituições representa, como em termos de tema e objetivos, conexão com políticas públicas, tamanho e abrangência, natureza jurídica e nível de descentralização. Embora se trate de estudo de caso, em que não há pretensões generalizantes, mas a análise em profundidade que visa ampliar a compreensão sobre o fenômeno que se pretende estudar – o movimento de institucionalização –, a pesquisa buscou selecionar casos distintos, representativos da realidade estadual e com diferentes processos de consolidação dos planos.

A Controladoria-Geral do Estado (CGE) é um órgão da administração direta que se caracteriza como área-meio, cujas atividades são direcionadas, em sua maioria, para o interior da máquina pública. É um órgão de assessoramento direto ao governador do Estado com estrutura central e unidades descentralizadas nas diversas pastas, mas com pouca capilaridade no Estado, tendo poucas unidades fora de Belo Horizonte. A CGE publicou o seu Plano de Integridade em 14 de setembro de 2018, por meio da Resolução nº 31, após densas etapas de validação junto aos dirigentes máximos, instâncias colegiadas e o próprio público-alvo das ações.

A Secretaria de Estado da Saúde (SES) tem características bem distintas das do órgão de controle. Configura-se como área-fim, voltada ao atendimento direto à população, e representa um dos principais setores das políticas públicas no Estado, sendo responsável por coordenar e planejar o Sistema Único de Saúde (SUS) em Minas Gerais. A secretaria implementa estratégias de regionalização da área da Saúde no âmbito desse sistema, implementando uma lógica sistêmica de uso de recurso público em cooperação com outros entes federativos. A capilaridade do órgão, nesse sentido, é marcante e requer outra engenharia para fins de desenho de ações, por exemplo, no Plano de Integridade. O Plano foi publicado pela Resolução SES nº 6428, em 15 de outubro de 2018, e também foi produzido de forma participa-

tiva por um colegiado designado para tal e aprovado pelo Gabinete do órgão.

A Fundação Ezequiel Dias (FUNED) também possui especificidades. Trata-se de entidade da administração indireta, com personalidade jurídica de direito público, que detém autonomia administrativa e financeira, embora represente uma área-meio da própria área da Saúde. A fundação tem estrutura física e tecnológica robusta, com modernas unidades de produção de medicamentos e parques tecnológicos bem equipados, e atividades bastante plurais, orientadas para o desenvolvimento científico da saúde pública. A FUNED, após elaboração colaborativa, como os demais órgãos, celebrou a publicação do Plano de Integridade em evento solene, no dia 28 de junho de 2018, com a participação do vice-presidente e de um corpo de especialistas expositores. O Gabinete da fundação engajou-se consideravelmente durante toda a formatação do plano.

A seguir são demonstrados os achados para cada categoria de análise.

Interacionismo dos Objetivos Institucionais com as Causas Anticorrupção

Ilicitudes e imoralidades podem ser observadas em todos os tipos de organização, sendo cometidas tanto na esfera administrativa e decisões econômicas quanto nas relações interpessoais. Apesar disso, a temática do enfrentamento à corrupção pode coagilá-las com variadas intensidades. É plausível inferir que organizações apresentam mais ou menos vinculação entre seus objetivos institucionais e a causa anticorrupção, devido à natureza da atividade ou nível de cobrança por conformidade que ela está exposta.

A Controladoria é o órgão central de controle interno do Poder Executivo estadual, portanto, de área-meio, que tem como competência assistir diretamente o Governador no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, ao aperfeiçoamento de serviços e utilidades públicos, à prevenção e ao combate à corrupção, ao incremento da transparência da gestão e ao acesso à informação no âmbito da administração pública (Lei nº 22.257/2016).

No Plano de Integridade da CGE, publicado por meio da Resolução nº 31, de 14 de setembro de 2018, define-se o termo *integridade* em sentido amplo e que

abarca tanto a dimensão da conduta ética individual e da moralidade administrativa quanto o compromisso com a missão institucional e a busca incessante para alcançar os objetivos finalísticos das políticas públicas a cargo dos diversos órgãos e entidades que compõem o Estado. Observa-se que a CGE tem dupla atuação no movimento pró-integridade: além de produzir conteúdo e ações para si, ela serve de referência para outras organizações que queiram desenvolver o trabalho.

Na entrevista com a superintendente¹⁴, coordenadora do grupo de trabalho, ficou evidente que o órgão é de fato o que apresenta maior vinculação entre os seus objetivos institucionais e as causas anticorrupção. Segundo a entrevistada 1, o cenário anticorrupção pressiona a CGE: “não tenho dúvida, ele provoca esse tensionamento. Acho que a CGE também, apesar de ser a instituição que impulsionou a elaboração de uma norma no Estado, implementando um programa maior em prol da integridade, ela também precisou se preocupar internamente com isso”. Nesse sentido, a definição de objetivos é cerceada pelo ambiente e não pode ser realizada de forma independente, sob pena de perder legitimidade na comunidade de controle que faz parte e diante de órgãos jurisdicionados.

A entrevistada afirmou que “certamente o objetivo tanto de fomentar o ambiente de integridade como combater diretamente a corrupção, isso é o cerne [da atuação do órgão]”. O interacionismo com os objetivos institucionais evidencia-se em macro orientações: “isso faz parte (...) da missão da instituição, isso está nas competências da instituição (...), o motivo pelo qual, inclusive, ela existe”. A Controladoria representaria, segundo essa percepção, uma “guarda de moralidade”, já que a organização apura a conduta e a atuação das demais no Estado e aplica, quando necessário, penalidades administrativas. Por estar em um lugar de fala sensível de quem pode apontar o certo e errado e contestar comportamentos, a cobrança em torno do órgão é muito maior.

A Secretaria de Estado da Saúde é a área finalística que protagoniza a entrega de um dos principais serviços de atendimento à sociedade. É o órgão responsável por implementar o Sistema Único de Saúde (SUS) em Minas, em estrita observância a todos os princípios da legislação concernente à área de Saúde. No Plano de Integridade da Saúde (Resolução SES nº 6428, em 15 de outubro de 2018), foram enfatizados os princípios

relacionados ao direito à informação, à divulgação das informações (via transparência ativa), à participação da comunidade e à descentralização político-administrativa, no contexto da relação interna e em respeito aos servidores da saúde e ao compromisso que todos possuem com os cidadãos-usuários do SUS.

De acordo com a assessora da chefia de gabinete¹⁵, “a Saúde é um ambiente bem peculiar, por causa da lei do SUS, (...) então essa peculiaridade da Saúde e das diretrizes básicas do SUS já colocam a SES, em alguma medida, mais próxima dessa discussão [causas anticorrupção]”. Nas diretrizes e princípios centrais não estão somente as determinações sobre funcionamento e serviços, mas diversos aspectos de governança bastante complexos: “a atuação participativa, a gestão envolvendo vários níveis de governabilidade, informação, (...) preocupação em trazer o usuário do SUS, o gestor do SUS em vários níveis... porque tudo é deliberado né? (sic)”.

Para a entrevistada 2, o objetivo institucional traz em si um princípio de justiça muito forte, “pensando a noção da desigualdade originária”. Nesse sentido, a ideia de integridade adquire uma abrangência maior. Existe uma demanda social contra a corrupção, mas “essa aproximação, principalmente, com a base, com as diretrizes básicas, com essa participação social, dá mais sensibilidade para uma forma diferenciada de pautar isso”. Segundo a entrevistada, a discussão não poderia ser feita a despeito ou à revelia da política pública: “eu vou me preocupar com corrupção, mas eu vou entender que a definição de política pública é essencial. Para eu ter a definição da política pública, eu preciso da participação política. Então, eu acho que não tem como separar isso tudo”.

A Saúde estaria em um nível pouco menos expressivo de interacionismo na medida em que considera uma tradução alargada do conceito de integridade nos seus objetivos institucionais, mais conectados a princípios de justiça social e governança, sendo que esse último impõe muitas especificidades quanto à forma como as ações são decididas e implementadas (participativa, deliberativa). Além disso, é relevante destacar que a SES opera dentro de um sistema, complexo, o SUS, e que, por isso, seus objetivos também não são definidos de forma independente. Exige-se manifesta

14 ENTREVISTADA 1. Superintendente Central de Integridade e Controle Social: Belo Horizonte, 2018. Entrevista concedida a Camila Montevechi.

15 ENTREVISTADA 2. Assessora da Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Saúde: Belo Horizonte, 2018. Entrevista concedida a Camila Montevechi.

negociação, coalizão e arranjos com outros entes e secretarias.

A Fundação Ezequiel Dias, por sua vez, é uma entidade vinculada à Secretaria de Estado de Saúde que também age de forma integrada com todo o sistema de saúde pública do Estado, na promoção e proteção da saúde. A fundação é uma referência em inovação científica e tecnológica, vigilância em saúde e em desenvolvimento e produção de medicamentos para o SUS. O assessor-chefe do Departamento de Controle da Qualidade, entrevistado 3¹⁶, ao ser questionado sobre os objetivos institucionais do órgão, apontou em linhas gerais os três negócios da entidade: produção de medicamentos, com as linhas de vacina, talidomida e soros; pesquisa e desenvolvimento; e o Instituto Octávio Magalhães, que faz as análises e os exames para o SUS.

A fundação desempenha atividades diversificadas, em objetivos difusos, que não são vinculados, ao menos não automaticamente, à guarda da moralidade. Em entrevista, foi possível aventar algumas explicações para isso, sendo a mais contundente aquela que identifica que a entidade opera como uma área-meio da Saúde, com baixo nível de exposição ao controle social. E, por isso, o interacionismo entre os objetivos institucionais e a causa anticorrupção se dá mais por aproximação. Segundo o entrevistado 3, “para o cidadão não importa quem está fazendo a vacina, quem tá (sic) rotulando, ele quer ela lá no posto para utilizar, (...) ele vai cobrar no posto de saúde. Quem tá (sic) fazendo isso pouco importa, então a FUNED está pouco exposta sim”.

Diferentemente dos outros órgãos abordados, o cidadão comum não reconhece a atividade que está mais distante: “a FUNED, do controle social ela é mais preservada né? (sic). Porque os resultados em si são cobrados da própria SES, da FHEMIG, dos hospitais, né? (sic)”. Em outra via, ocorreria até de forma ostensiva outro tipo de controle: “ela tá (sic) mais exposta ao controle interno, ao próprio Ministério Público também. O controle social não enxerga muito a FUNED”.

O Plano de Integridade¹⁷ seria, inclusive, uma resposta aos controles internos e externos, como manifestação de preocupações quanto ao histórico de irregularidades que culminou em dezenas de processos administrativos disciplinares. De acordo com o entrevistado 3: “aqui teve, de uns anos pra cá, muitas denún-

cias, muitas investigações. (...) O próprio contexto de você trabalhar, por exemplo, numa indústria farmacêutica. (...) Talvez a natureza da atividade expõe bastante o servidor”. E as consequências são bastante complicadas: “no processo administrativo as pessoas podem ser até inocentadas, mas todo o estrago já foi feito. A pessoa tem que pagar o advogado, (...) ela sofre com esse desgaste, ela é exposta, entendeu?” Além do dano ao indivíduo, segundo ele, o dano se volta à própria instituição: “traz é uma paralisia. As pessoas não querem, às vezes, assumir responsabilidades ou assinar determinados documentos, ou participar de determinadas decisões em função disso, dessa, talvez, duma (sic) visão estrita ali da responsabilização”.

Protagonismo – Patrocínio da Alta Administração e Voluntarismo Institucional

O protagonismo, definido como um agregado entre patrocínio da alta administração e voluntarismo institucional no desenvolvimento do trabalho, foi importante para todas as organizações entrevistadas, com destaque para o caso da FUNED. Em todos os casos, os dirigentes máximos se manifestaram favoravelmente à ação, receberam com bons olhos as diretrizes expedidas pela CGE em reuniões de gabinete e assinaram compromissos públicos de elaboração dos planos a partir de normativos que dispõem sobre designação de equipe e tempo para conclusão dos trabalhos – nos três processos foram publicadas em Diário Oficial resoluções que criam Grupos de Trabalho (GT) ou Comissões Temporárias.

No caso da FUNED, ao ser questionado alternativamente sobre a preponderância da pressão externa ou do voluntarismo institucional para o desenvolvimento do trabalho, o entrevistado 3 afirmou que: “no caso da FUNED foi claramente o voluntarismo institucional, principalmente lá na figura do [extraído – vice-presidente] que tinha uma relação com a CGE e com o tema”. O gestor teria patrocinado e incentivado a criação do plano: “foi claramente isso, não foi a norma, nada disso”. Essa afirmativa já adianta alguns resultados para os pontos adiante, sobretudo acerca dos aspectos de sobrevivência institucional – isomorfismo, diferenciação criativa. Houve um patrocínio claro da alta administração, manifestado inclusive pela presença do chefe de gabinete em todas as reuniões do grupo de trabalho destinado à elaboração do plano.

A Controladoria-Geral e a Secretaria de Saúde também vivenciaram o apoio inequívoco da alta admi-

16 ENTREVISTADO 3. Assessor-chefe do Departamento de Controle da Qualidade: Belo Horizonte, 2018. Entrevista concedida a Camila Montevechi.

17 O Plano de Integridade da FUNED foi lançado em 28 de junho de 2018, mas não se reverteu em ato normativo.

nistração. No caso da CGE, a entrevistada 1 afirmou que: “esta gestão, algo que é bastante defendido e vem sendo reiterado em discursos, (...) é que a melhor administração, a melhor gestão, não é aquela necessariamente que mais se pune, mas é aquela que você menos tem a necessidade de punir”. A gestão tem sido orientada de alguns anos para cá para a atuação preventiva: “você incentiva a adoção de ações de promoção à integridade, de fomento, ações preventivas”. Não haveria uma preponderância do voluntarismo institucional em relação à pressão externa, pois essa existe e é forte, mas ele é evidente quando considerado o redirecionamento de esforços de trabalho no órgão: “realmente acho que foi a primeira vez que o enfoque preventivo, ele foi mais valorizado do que o aspecto detectivo ou repressivo”. Isso, na percepção da entrevistada, “talvez esteja relacionado à própria formação de gestores; eles se preocupam com os aspectos relacionados a governança”.

A assessora da Saúde também afirma que houve um apoio. “A alta direção falou: vamos fazer isso. Assinou uma resolução dizendo que esse grupo vai se encontrar e no final vai entregar um plano. Tem uma ação institucional aí. (...) Acho que há a necessidade de reconhecer a força da instituição; sem a instituição você não realiza nada”. A entrevistada reconhece o peso simbólico da adesão e da manifestação pública de que é um projeto relevante, não descartando a relevância do ambiente. Em outra passagem, ela diz que: “a CGE veio, conversou, chamou, sensibilizou a alta direção e a alta direção entendeu isso como uma coisa importante, colocou na pauta e o grupo... casou sabe?”.

Um aspecto que deve ser destacado nesta subseção é de que o excesso de patrocínio ou o patrocínio centrado exclusivamente em pessoas, em uma ou em poucas pessoas, gera riscos à continuidade do trabalho. No caso da fundação, ao ser questionada sobre o peso estratégico das ações pró-integridade, a resposta foi de que elas ainda são incipientes, pois a assimilação de seu significado pelo corpo funcional é pequena. “É um tema muito novo para todos nós aqui. Acho que fora o [extraído – vice-presidente] que conhecia e tinha essa vinculação, ou esse contato maior, e ninguém tinha muito uma noção do que seria isso, do que se trata... então muito incipiente”. O projeto está tão associado à empatia do gestor com a temática que pode incorrer em

excessiva pessoalidade e gerar crises de sustentabilidade do trabalho em eventuais sucessões.

Sobrevivência – Influência e Resposta ao Ambiente

O ambiente de controle tem aproximado as instituições que lidam com o tema em trabalhos transversais, alinhamentos com diretrizes internacionais, boas práticas e novos cenários de combate à corrupção. Considerando que eventuais falhas de conformidade implicam em danos de imagem e de reputação, a competição pelo pioneirismo das medidas entra em voga para manifestar compromisso inequívoco da organização com a ética e a integridade.

Muitas pressões são exercidas pelo ambiente, em sentido normativo e coercitivo, como a própria Lei Anticorrupção, a Operação Lava Jato, as operações especiais, investigações e prisões que regularmente estão no noticiário. Existe também o sentido simbólico de assumir compromissos com a ética, considerando o apelo da temática junto à opinião pública¹⁸. Por isso, as instituições estão, naturalmente, buscando responder a essas inquietações legítimas.

CGE e Saúde admitem que sofrem com todos os tipos de pressão exemplificadas. Também buscam responder ao chamamento à corrida para definir quem chega na frente na produção de soluções para enfrentamento preventivo à corrupção. Entra em cena o pressuposto teórico da competição por sobrevivência nas organizações em seu meio. A entrevistada da CGE diz que: “estamos vivendo em um momento de “todos estão fazendo”, (...) e a Controladoria, (...) como fomentadora, ela não poderia não fazer”. E afirma que toda a administração pública está sendo cobrada: “à medida que você exige da iniciativa privada a implementação de programas de integridade, de ações de integridade, você não pode deixar de pensar no seu próprio contexto”. As exigências imputadas ao privado geram constrangimentos por adequações e trabalhos efetivos por parte da administração pública, mais ainda por parte da Controladoria.

Além disso, o resultado, independentemente da motivação, se mais ou menos “nobre”, é muito importante. De acordo com a entrevistada 1, “que isso [a implementação do plano] é um diferencial competi-

18 Lembrando que a corrupção é considerada o maior problema do país por 63% dos brasileiros (RUEDIGER, 2017); e que estima-se que haja desvio de 70 bilhões de reais do dinheiro público por ano (2,3% do PIB nacional) (FIESP, 2010).

tivo, com certeza é (...). Por mais que a gente não tenha ações que sejam comercializadas, nem nada disso, mas a instituição ela se coloca como pioneira, protagonista”. O diferencial competitivo e a certificação de estar cumprindo com diretrizes e boas práticas nacionais e internacionais colocam o órgão em patamar de destaque, segundo ela: “o que a CGE está fazendo está sendo elogiado pela própria Controladoria-Geral da União, por outras controladorias estaduais, municipais”. E, mais do que isso, “a CGE pode buscar recursos provenientes de programas de capacitação e tal, e isso será considerado, inclusive com organismos internacionais”.

Em relação à Saúde, houve um ímpeto de sair na frente: “eu realmente acho que uma hora todos vão fazer, e espero que façam mesmo. Eu acho que ter essa regra e ter essa diretriz é muito bom. Mas eu acho que na Saúde foi um pouco assim: vamos fazer logo, que talvez a gente faça primeiro!”. A Saúde carrega, até historicamente, espírito de articulação forte, protagonizado por pessoas. Essas pessoas, segunda entrevistada, “são apegadas e interessadas (...). A sensação que eu tenho é que a Saúde funciona, e funciona bem, porque o pessoal é apaixonado. Tem uma militância”. O ideal de pioneirismo competitivo não impediu o desenho em profundidade do plano: a conexão com as diretrizes do SUS, a colocação da temática da integridade enquanto reforço no compromisso com o princípio de justiça e a forma dialógica com que foi construído.

O esforço de construção do plano pela FUNED caracteriza uma resposta ao ambiente, não trivial. Como discutido em item anterior, assume-me a postura de viabilizar o trabalho quase exclusivamente como resposta estratégica à repressão ostensiva emplacada pelos controles internos e externos junto à entidade nos anos recentes. Configura uma postura bastante associada à sobrevivência institucional, de autodefesa, não tanto por força inercial relacionada à cobrança por moralidade expressa e voluntária das organizações no cenário nacional. Não se pode descartar, todavia, que o plano é influenciado pelo ambiente que regula outras políticas, como, por exemplo, a política de acesso à informação: “é um aprendizado... acho que a gente ainda tá (sic) ali resolvendo ou mostrando questões na periferia. Por exemplo, a questão do site, ser mais transparente... questões nesse sentido que eu acho que vai avançar” (Entrevistado 3).

Empreendedorismo – Resposta Adaptativa versus Resposta Criativa

O pano de fundo do empreendedorismo no estudo de caso foi a dicotomia apresentada aos entrevistados entre a busca por referenciais de fora e a criação “sob medida” – ou que buscasse algum nível de inovação nos planos. As três organizações estudadas utilizaram as fontes bibliográficas disponíveis e, por isso, se assemelham na busca por referenciais dentro do próprio Estado e na literatura nacional e internacional. Entretanto, apresentam variações significativas em relação à tradução desses aspectos para a realidade do órgão ou entidade.

O próprio PMPI é o horizonte normativo que apresenta conceitos e diretrizes para a operacionalização dos planos. Adicionalmente, a CGE realizou novas pesquisas e diagnósticos no Estado e publicou o Guia de Integridade Pública com diretrizes para a Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional. O Plano de Integridade da CGE, por almejar ser referência para os demais, se debruçou detalhadamente sobre os principais conceitos correlatos à integridade, como governança, gestão de riscos e controles internos. Isso tudo contribuiu para que os planos de integridade não fossem construídos “do zero”, ou seja, os planos tiveram referências que proporcionaram o ponto de partida necessário ao desenvolvimento do trabalho. À medida que as organizações vão se mobilizando para institucionalizar ações específicas, fica evidente de antemão uma resposta adaptativa ao ambiente.

Apesar da importância das fontes seguras e da sinergia em torno de trabalhos dessa natureza, o tópico em questão refere-se ao empreendedorismo, interpretado aqui como a capacidade de as organizações responderem criativamente ao enfrentamento à corrupção, além de responderem de forma oportuna, ajustada e orientada para a realidade da organização. A criação sob medida, ou a resposta criativa, nesse sentido, esboça um desejo de empreender o tema de modo a engajar os indivíduos, catalisar as ações e projetar a organização.

O caso da FUNED se identifica mais com a resposta adaptativa, ou inercial. De acordo com o entrevistado 3, “a gente não tinha base nenhuma, não é um assunto comum, era uma coisa nova mesmo na instituição, ninguém nunca se preocupou com isso assim nessa forma, um plano e tal”. E destacou o papel da Controladoria na indução da discussão: “o norte foram vocês; bebemos na fonte de vocês lá... o que vocês colocavam como integridade, o que vocês já vinham

trazendo lá da CGU”. Destacou que o que embasou a construção do plano de ação específico foi um levantamento realizado pela CGE em 2017, junto a todas as unidades de controle interno, que apresentou a maturidade das organizações públicas nos chamados “eixos de integridade”: “embasamos no diagnóstico, o caminho mais pragmático que a gente viu naquele momento para fazer alguma coisa, para direcionar os esforços”. Algum nível de inovação pode ser localizado na vinculação entre integridade e aspectos da estratégia, qualidade e gestão de riscos, que são assuntos bem presentes e maduros na entidade e que obedecem a ritos rigorosos de conformidade a partir da certificação ISO 9001:2008.

A Controladoria-Geral buscou ambas as respostas, adaptativa e criativa. Segundo a entrevistada 1, “a gente passou sim por essa etapa de buscar conhecimento, de buscar um referencial literário para aquilo que estava sendo construído, mas depois a gente olhou para dentro, para nossa realidade, e criamos um plano sob medida, de forma que ele não é um produto de prateleira”. O potencial de inovação do plano se deu mais em razão da forma com que foi construído, na opção pela construção inclusiva, representativa e dialógica: “o processo de construção foi bastante democrático. A gente buscou representantes de todas as grandes áreas da Controladoria, servidores engajados, com grande experiência, que conheciam de fato a instituição”. Em seguida, as ações foram submetidas a etapas de validação pública (consulta aberta ao público-alvo do plano) e pelas instâncias colegiadas, sendo o Colegiado e o Comitê de Representação das Unidades de Controle Interno: “depois, a gente optou – e a gente está nesse momento – de abirmos o plano para consulta pública, para todos os agentes integrantes do sistema de controle interno”. É interessante notar que as orientações dadas formalmente pelo corpo dirigente na chamada “governança participativa” foram agregadas ao trabalho, como mote de alinhamento e ganho de legitimidade.

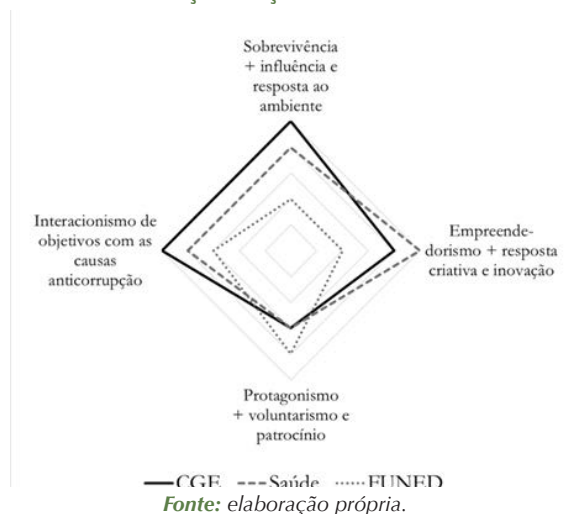
A Secretaria de Saúde foi o órgão que apresentou resposta mais criativa. A instituição buscou referências

para o que estava sendo feito, mas inovou até mesmo no ponto de partida, já que realizou diagnóstico próprio que captou percepção de todos os servidores quanto à temática da integridade, de forma intersubjetiva. A entrevistada 2 diz que: “ainda que a gente tenha, claro, buscado modelos e as bases principais... tem aquele negócio de diagnóstico, aliás, identificação de riscos, compromissos da alta gestão, aquela base de qualquer plano de integridade. A Saúde olha muito dentro das características do próprio órgão, (...) das bases de princípios e diretrizes do SUS”. A secretaria explorou eixos adicionais aos preconizados pela literatura e expedidos pela própria CGE, que emergiram a partir do levantamento específico, como: “valorização do servidor (só que a gente deu um nome mais bonitinho), transparência e gestão”.

A assessora enfatiza a importância do levantamento para inovar no plano em questões que afetam a vida funcional e que até incomodam as pessoas no dia-a-dia. “A valorização do servidor sobremaneira! Foi uma demanda muito clara ali e eu acho justa. (...) Algumas coisas são absolutamente inovadoras, como essa questão da preocupação da diversidade”. O órgão conseguiu detectar e trabalhar aspectos sensíveis, como a valorização dos servidores a partir de constructo identitário e promoção da autoestima e reconhecimento, além de eixo relacionado à diversidade – políticas de equidade de gênero e anti-discriminatórias de raça e orientação sexual. As respostas criativas do setor acabam por configurar uma noção abrangente de integridade, que transcende o apego à legalidade e alcança noção de respeito, cidadania e justiça.

A Figura 3, abaixo, sintetiza os achados sobre o processo de institucionalização dos planos específicos dos órgãos e entidades entrevistados, no âmbito da implementação do Plano Mineiro de Promoção da Integridade, para os quatro paradigmas de análise.

FIGURA 3. POSICIONAMENTO SIMBÓLICO (*) DOS ÓRGÃOS E ENTIDADE ENTREVISTADOS QUANTO ÀS DIMENSÕES DE ANÁLISE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AÇÕES PRÓ-INTEGRIDADE PÚBLICA



(*) Como se trata de pesquisa essencialmente qualitativa, a atribuição de valores ocorre pelo olhar e percepção subjetivos da pesquisadora, com base nas informações coletadas junto aos entrevistados. Não foram atribuídos valores reais coletados por métodos quantitativos.

Considerações Finais

A pesquisa permitiu visualizar, em gráfico simbolicamente desenhado (Figura 3), quadriláteros de diferentes tamanhos para cada instituição analisada, demonstrando, pelas variações nos desenhos, condições mais ou menos favoráveis à institucionalização de práticas anticorrupção nos órgãos e entidades. Os desenhos mostram escalas de adesão ao Plano Mineiro de Promoção da Integridade segundo os preceitos dados pela Teoria das Organizações, o que pode corresponder, na prática, a diferentes intensidades nas respostas aos estímulos e coerções impostos pela Controladoria-Geral do Estado como coordenadora do PMPI no estado. Destacam-se, a partir do espectro, diferenças na edificação de institucionalidade pró-integridade, por órgão ou entidade:

- O compromisso da CGE com a resposta ao ambiente normativo, coercitivo e simbólico, tanto pela natureza do seu trabalho e interação dos seus objetivos institucionais com a causa anticorrupção, tanto pela necessidade de estar em conformidade com o macroambiente de controle até por razões de sobrevivência. A CGE apresenta a maior área entre os quadriláteros porque se destaca em duas pontas.
- A resposta inovadora da Secretaria da Saúde, que buscou empreender criativamente a

norma de acordo com temáticas particulares, como da diversidade, que são fruto de diagnóstico próprio, ativismo burocrático e diretrizes de decisões colegiadas dadas pelo SUS. A secretaria ficou em 2º lugar no espectro, apresentando área também vultosa no seu respectivo quadrilátero.

- O voluntarismo institucional da FUNED, centrado no protagonismo dos dirigentes máximos, que acompanharam de perto a construção do Plano de Integridade. O patrocínio da alta administração, apesar de benéfico à adesão irrestrita ao projeto, constrangeu outros indicadores de empreendedorismo e resposta ao ambiente, o que reduziu a área do quadrilátero em relação às demais. É importante atentar, nesse caso, sobre a importância do combinado de aspectos da institucionalização para potencial sucesso do projeto.

Os resultados representam a intensidade da resposta institucional, como quanto é voluntária e protagonista, ou quanto não é mimética e criativa, ao mesmo tempo em que podem sinalizar – e ser objeto de futuros estudos – a qualidade e profundidade do ambiente normativo e dos incentivos do programa governamental pró-integridade. São indagações para novas agendas de pesquisa: Como funcionam e qual a efetividade dos mecanismos de indução implementados pela CGE junto

aos órgãos e entidades? Ou, considerando a literatura sobre interacionismo simbólico, como técnicos e gestores são convencidos a cooperar na lógica preventiva? Como se caracteriza o *enforcement* da norma (decreto) – se ele realmente existir? Além disso, sugere-se conferir

aquele que talvez seja o principal ponto cego da pesquisa: por que os órgãos se diferenciam nas respostas ao movimento de institucionalização das ações pró-integridade, ou o que pode ser determinante?

Referências Bibliográficas

- BRASIL, Controladoria-Geral da União. *Guia de integridade pública: orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional*. Brasília, DF: CGU, 2015.
- CUNHA, Miguel Pina e. Organizações, recursos e a luta pela sobrevivência: análise aos níveis organizacionais e ecológico. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.33, n.5, p.34-47, set./out. 1993.
- DiMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, v.45, n.2, p.74-89, 2005.
- FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Relatório – Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec). São Paulo, 2010.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- _____; AVRITZER, Leonardo. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de. (Ed.). *Estado, instituições e democracia*. República. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 1.
- _____. (Coord.). *Projeto corrupção, democracia e interesse público*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.
- FLIGSTEIN, Neil. Habilidade social e a teoria dos campos. ERA – *Revista da Administração de Empresas*. Vol.47, n.2, pp.61-80, 2007.
- FOX, Jonathan. Controle Social: o que as evidências realmente mostram? *Revista da CGU*, v. 11, n. 20, 2019.
- GOHR, Claudia Fabiana; SANTOS, Luciano Costa. Contexto, conteúdo e processo da mudança estratégica em uma empresa estatal do setor elétrico brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.45, n.6, p. 1673-1706, nov/dez 2011.
- HABERMAS, Jürgen. *Verdade e Justificação: ensaios filosóficos*. Trad. Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.
- HANNAN, Michael; FREEMAN, John. Ecologia populacional das organizações. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v.45, n.3, p.69-104, jul.-set. 2005.
- HERNANDES, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 31-45, abr/jun 2001.
- LAPOP. The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP). 2019.
- MARIZ, Luiz Alberto da Costa. Pressões da globalização e a resposta criadora. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v.5, n.4, p. 1-14, out-dez 2007.
- MINAS GERAIS. Lei n. 22.257, de 27 de junho de 2016. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, 2016.
- _____. Decreto nº 47.185, de 13 de maio de 2017. Dispõe sobre o Plano Mineiro de Promoção da Integridade. *Diário Oficial da União*, 2017.

MINAS GERAIS. CGE – Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Guia de Integridade Públicas: diretrizes para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Belo Horizonte, 2018.

_____. Plano de Integridade da CGE – Resolução CGE n° 31, de 14 de setembro de 2018 (Anexo Único). Belo Horizonte, 2018.

MINAS GERAIS. SES – Secretaria de Estado de Saúde. Plano de Integridade da Saúde – Resolução SES n° 6428, de 15 de outubro de 2018 (Anexo Único). Belo Horizonte, 2018

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Recomendação do Conselho sobre Integridade Pública. Paris, 2017.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge England: Cambridge University Press, 1970.

RUEDIGER, M. A., Grassi, A., Botelho, C., Freitas, A., Spohr, A., Cunha, C. C. & Ruediger, T. T. (2017). O Dilema do Brasileiro: entre a descrença no presente e a esperança no futuro. FGV/DAPP: Rio de Janeiro, 2017.

TAYLOR, Matthew M. Alcançando a Accountability: Uma Abordagem para o Planejamento e Implementação de Estratégias Anticorrupção. *Revista da CGU*, v. 11, n. 20, 2019.

THOMPSON, James; McEWEN, W. Objetivos organizacionais e ambiente. In: In: ETZIONI, Amitai (Org.) *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1971.

TI Brasil – Transparência Internacional Brasil. Índice de Percepção da Corrupção 2018. Disponível em <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>.

WARREN, Mark E. What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, 48(2):328 – 343. mar, 2004.

APÊNDICE 1 - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Como você enxerga a relação entre os objetivos institucionais do órgão A e o murmúrio da sociedade em torno da causa?

O que você acha que foi mais determinante para a ação no órgão A, a pressão externa (normativa, coercitiva, simbólica) ou o voluntarismo institucional?

Qual o “peso” estratégico das ações pró-integridade? Subentende-se: “Todos estão fazendo” ou “Enxergamos um diferencial” (simbólico, competitivo)?

O que ficou mais evidente no trabalho: referências de fora ou criação sob medida? Provocar, se for o caso: Onde estão as inovações no seu setor?

Existe algum dilema posto entre indivíduo (comportamento individual) e instituição (posicionamento institucional)?

APÊNDICE 2 - QUADRO DE ENTREVISTADOS POR ÁREA E FUNÇÃO.

Org. 1	Área-meio	Controladoria-Geral do Estado (CGE)	Entrevistada 1	Superintendente Central de Integridade e Controle Social	Coordenadora do GT da CGE – Resolução nº 20/2017
Org. 2	Área-fim	Secretaria de Estado de Saúde (SES)	Entrevistada 2	Assessora da Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Saúde	Coordenadora do GT da SES – Resolução nº 5966/2017
Org. 3	Entidade - Fundação	Fundação Ezequiel Dias (FUNED)	Entrevistado 3	Assessor-chefe do Departamento de Controle da Qualidade	Secretário-geral da Comissão Temporária da FUNED - Portaria nº 005/2018

Camila Montevechi

 <https://orcid.org/0000-0002-9096-5214>

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestra em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro - Escola de Governo de Minas Gerais (2016). Graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) em 2010 e certificada em Administração Pública pela University of La Verne, Califórnia, EUA (2012). Atualmente, é pesquisadora do projeto Media Bias, do Departamento de Ciência Política da UFMG, que estuda o impacto da mídia na formação de capital político dos governantes, na avaliação dos governos e nas eleições. Atuou na Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais com políticas preventivas de combate à corrupção e promoção da integridade e controle social.

Produção de Conhecimento sobre Gestão Social no Observatório Social de Belém/Pará¹

Knowledge Production on Social Management at the Social Observatory of Belém/Pará

Producción de conocimiento sobre gestión social en el Observatorio Social de Belém/Pará

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.199>

Júnia Fátima do Carmo Guerra² e Mário Vasconcellos Sobrinho³

Resumo: Este artigo tem como objetivo discutir a produção de conhecimento sobre gestão social a partir das práticas do Observatório Social de Belém (OSB). Os observatórios sociais podem ser implantados por governos nacionais e locais, universidades e por organizações da sociedade civil. Um princípio básico entre eles é o de monitorar de forma sistemática o funcionamento de um setor ou tema específico. Por considerar que o conhecimento se produz por meio de interações sociais, o estudo se apoiou na pesquisa bibliográfica cujas discussões permearam as temáticas que envolvem a gestão social, a produção de conhecimento socioprática com foco nas dinâmicas dos observatórios de controle social. A pesquisa documental foi outro instrumento de coleta de dados usado cujos achados contribuíram para observar que a produção de conhecimento sobre gestão social no cerne do (OSB) se dá em espaços de discussão, de diálogo e também de embates, os quais induzem a reflexão entre os atores envolvidos no contexto de cidades justas e sustentáveis. Porém, verificou-se que há, por vezes, informações pouco disseminadas o que torna o diálogo menos qualificado e traz grandes desafios para a produção de conhecimento de forma compartilhada.

Palavras-chaves: Produção de Conhecimento. Gestão Social. Observatório Social de Belém

Abstract: This article aims to discuss the production of knowledge on social management from the practices of the Belém Social Observatory (OSB). Social observatories can be set up by national and local governments, universities and civil society organizations. A basic principle among them is to systematically monitor the functioning of a specific sector or theme. Considering that knowledge is produced through social interactions, the study was based on bibliographic research whose discussions permeated the themes that involve social management, the production of sociopractic knowledge focusing on the dynamics of social control observatories. The documentary research was another instrument of data collection used whose findings contributed to observe that the production of knowledge about social management at the heart of the (OSB) occurs in spaces for discussion, dialogue and also clashes, which induce reflection between the actors involved in the context of fair and sustainable cities. However, it was found that there is sometimes little information disseminated which makes the dialogue less qualified and brings great challenges for the production of knowledge in a shared way.

Keywords: Knowledge Production. Social management. Belém Social Observatory

Resumen: Este artículo tiene como objetivo discutir la producción de conocimiento sobre gestión social basada en las prácticas del Observatorio Social de Belém (OSB). Los gobiernos nacionales y locales, las universidades y las organizaciones de la sociedad civil pueden implantarse en los sectores o temas específicos. Teniendo en cuenta que el conocimiento se produce a través de interacciones sociales, el estudio fue apoyado por la investigación bibliográfica cuyas discusiones impregnaron los temas que involucran la gestión social, la producción de conocimiento socio-práctico centrado en los desafíos de

1 Artigo recebido em 04/10/2019 e aprovado em 27/02/2020

2 Universidade Estadual de Minas Gerais

3 Universidade da Amazônia

los esafiosdao de control social. La investigación documental fue tó instrumento de recolección de datos utilizado cuyos hallazgos contribuyeron a observar que la producción de conocimiento sobre la gestión social tó el corazón de (OSB) esafi tó espacios de discusión, diálogo y también esafiosdaos, lo que induce a la reflexión entre los actores involucrados tó el contexto de ciudades justas y sostenibles. Sin embargo, se esafios que a veces hay poca información esafiosda, lo que hace que el diálogo sea menos calificado y plantea grandes esafios para la producción de conocimiento de manera compartida.

Palabras clave: Producción de conocimiento. Gestión social Observatorio social de Belém

1. Introdução

A Gestão Social é um conceito que vem sendo amplamente discutido por vários pesquisadores como Fischer (2002), Tenório et al (2004), Schommer e França-Filho (2008), Carrion (2008), Cançado et al (2011), Guerra e Teodósio (2015). De característica polissêmica, o seu campo de conhecimento se encontra em construção e talvez assim fique, pois sua lógica se apoia nos aspectos sociais que, por sua vez, são plurais. Nessa vertente, as abordagens que envolvem o seu conceito emergem de temas como democracia substantiva, participação social, desenvolvimento social, sustentabilidade humana, inovação social, bem como controle social cujos aspectos se fundamentam na participação social democrática.

Os observatórios sociais são instrumentos da sociedade civil organizada que busca monitorar, fiscalizar e promover ações democráticas e cidadãs. Eles podem ser implantados por governos nacionais e locais, universidades e por organizações da sociedade civil. Um princípio básico entre eles é o de monitorar de forma sistemática o funcionamento de um setor ou tema específico (SCHOMMER E MORAES, 2010). Tais características se apoiam nos fundamentos do controle social que parte de dinâmicas como monitoramento e supervisão, por parte dos cidadãos, do desempenho do setor público e/ou do setor privado; sistemas de acesso/disseminação de informações públicas centradas nos usuários; assim como participação cidadã” (FOX, 2010, P. 1332).

Considerando as diretrizes que norteiam um observatório social cujos pilares se ancoram na lógica da Gestão Social e, consequentemente, no controle social, o presente estudo se orientará a partir da seguinte pergunta de pesquisa: Como se dá a produção de conhecimento sobre Gestão Social no Observatório Social de Belém/Pará?

A fim de responder tal pergunta o objetivo central deste estudo é discutir a produção de conheci-

mento sobre Gestão Social a partir das práticas que o Observatório Social de Belém desempenha. Para tanto, buscou-se fundamentar as temáticas que permeiam o conceito de Gestão Social, com foco em cidades justas e sustentáveis, bem como as abordagens que discutem a produção de conhecimento socioprático.

Conforme as informações constantes no sítio eletrônico do Observatório Social de Belém (OSB) esta instituição é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) cujos objetivos se apoiam no fortalecimento do controle social por meio de duas linhas de ação: a conscientização e a mobilização da população a partir de programas de educação fiscal e o estímulo à participação de jovens no desenvolvimento justo e sustentável, além do acompanhamento dos gastos públicos (VENTURINI, 2013). O OSB associa-se a Rede Nossa Belém que, por sua vez, vincula-se a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis. Essa última tem a missão de apoiar, estimular, propor e executar, de forma apartidária, inter-religiosa e democraticamente participativa, ações que visem ao desenvolvimento de uma cidade justa e sustentável (movimentonossabelem.blogspot.com).

Infere-se que esses aspectos contribuem para a produção de conhecimento sobre Gestão Social, uma vez que essa se apoia em processos e fins que permeiam a integração social por meio da participação deliberativa, emancipação e desenvolvimento social (FISCHER, 2002; TENÓRIO, 1999). Tal perspectiva denota possibilidades de envolvimento das pessoas, do relacionamento humano com vistas ao desenvolvimento social (FRANÇA FILHO, 2008, CARRION, 2008).

Essas características evidenciam os pressupostos que sustentam os propósitos da Rede de Observatórios Sociais do Brasil, bem como da Rede de Cidades Justas e Sustentáveis. No escopo de sua dimensão enquanto movimentos sociais (MACHADO, 2007), essas redes relacionam-se com valores que ampliam a qualidade de vida e uma distribuição mais justa dos benefícios sociais da economia local. Com sua institucionalização,

compreende-se que essas redes de movimentos sociais “adquiriram um papel-chave como ator político em um Estado democrático, pela importância reconhecida como portador legítimo e representante dinâmico de reivindicações de diferentes setores da sociedade civil” (MACHADO, 2007 p. 259; PEREIRA, 2010).

Tal cenário fomentaria a aprendizagem socio-prática que se apoia nas dimensões de cunho social e organizativo ao se conceber que a aprendizagem, embora possa ser verificada e analisada no campo individual e psicológico, se fundamentaria em processos sociais (SCHOMMER & BOULLOSA, 2010, BAUMAN, 2008). Essa ideia deve-se ao fato de se observar uma busca de integração do conhecimento já existente com as dinâmicas sociais, políticas, econômicas e culturais que envolvem os atores no processo de ensino-aprendizagem (EASTERBY-SMITH E ARAÚJO, 2001; LAVE & WENGER, 1991). Conforme essa vertente pressupõe-se que a produção de conhecimento ocorre simultaneamente às relações desenvolvidas entre atores de campos diferentes que, ao interagirem por meio da convergência e/ou divergência de ideias, induz a reflexão e a transformação de significados.

Entende-se que o processo de transformação de significado subsidiaria novas dinâmicas de Gestão Social nos observatórios sociais, contribuindo para o seu fortalecimento e para o fomento do exercício democrático. Tal perspectiva torna este estudo relevante, além de auxiliar futuras pesquisas no âmbito dos Observatórios.

Por se tratar da análise da produção de conhecimento no campo da Gestão Social, infere-se que essa pesquisa permeia o campo subjetivo de ação. Mediante esse aspecto optou-se pela pesquisa qualitativa como epistemologia e metodologia estruturantes da investigação cujos instrumentos de coleta de dados se deram por meio da pesquisa bibliográfica, documental e observação não participativa. A escolha do Observatório Social de Belém se deu pelo fato dele ser uma organização da sociedade civil cuja finalidade se apoia no bem coletivo por meio da participação social e do controle social, preceitos que envolvem a Gestão Social.

Este artigo, além desta introdução, se estruturou da seguinte forma: a primeira sessão abordou as premissas temáticas sobre Gestão Social apoiadas na ideia de cidades justas e sustentáveis. A sessão seguinte discutiu a produção de conhecimento sobre Gestão Social a partir da noção de aprendizagem socioprática, por considerar que este tipo de conhecimento permeia as práticas e as dinâmicas do OSB. Adiante, apresen-

taram-se as estratégias metodológicas e a análise dos dados coletados. E, por fim, foram discutidos os resultados encontrados que demonstraram, de forma preliminar, que a produção de conhecimento sobre Gestão Social promovida pelas práticas e interações do OSB se dá em espaços de discussão, de diálogo e também de embates, os quais induzem a reflexão entre os atores envolvidos no contexto de cidades justas e sustentáveis. Porém, observou-se que, apesar da consistência das parcerias e interações firmadas com alguns grupos da sociedade civil e setores públicos, há por vezes, informações pouco disseminadas, o que torna o diálogo menos qualificado e traz grandes desafios para a produção de conhecimento de forma compartilhada.

2. Gestão Social: caminhos que convergem para cidades justas e sustentáveis

A Gestão Social surgiu em um contexto marcado por uma sociedade fragmentada e permeada de grupos excluídos, empobrecida e com riscos ecológicos (CHANLAT, 1999; DOWBOR, 1999). Frente aos graves problemas afrontados, urge a necessidade de se ampliar os horizontes dos aspectos propriamente humanos, de forma que, a dimensão social do desenvolvimento deixa de ser um complemento, para se tornar um dos componentes essenciais da transformação social (CHANLAT, 1999; DOWBOR, 1999). A ideia de centralidade do sujeito nas esferas sociais convergiria com os propósitos da Gestão Social em valores e ações fundadas na democracia e cidadania, tendo em vista, o enfrentamento às expressões da questão social, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de nova civilidade (DOWBOR, 2008).

Mesmo sendo um tema recentemente explorado no cenário brasileiro e por estar associado às temáticas relativas às transformações do tecido social, observa-se que ele pode se relacionar aos atores sociais que a empregam, ao universo organizacional em que é exercido, às finalidades que se pretende atingir ou, ainda, às características do processo de gestão a que se refere (SCHOMMER e FRANÇA-FILHO, 2008). Esses aspectos permitem convergir a Gestão Social às práticas e dinâmicas sociais territoriais, entendida como desenvolvimento social, local ou de poder local (ABRAMOVAY, 2000; FISCHER, 2002).

Para Tenório, Dutra e Magalhães (2004) o desenvolvimento local passou a constituir-se em processo estruturado a partir dos próprios atores locais,

ênfatisando ações de desenvolvimento com vocações e apelo local, e não mais pelo planejamento centralizado. Nesse cenário, observa-se que os processos de desenvolvimento local implicariam esforços articulados de atores estatais e da sociedade civil, dispostos a levar a diante projetos que surjam da negociação de interesses, inclusive divergentes e em conflitos (ALLEBRANDT, MARIN FILHO, CERATTI, 2012).

Estas combinações fomentariam práticas cooperativas que incluem, evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação capazes de enriquecer o tecido social de certa localidade (ABRAMOVAY, 2000).

A partir dessa ideia e em consonância com Tenório (1999) defende-se a necessidade de construção de uma sociedade descentralizada e caracterizada por espaços públicos que sirvam para identificar e solucionar problemas sociais. “Estes espaços de poder público devem compartilhar com a sociedade civil os interesses da comunidade por meio de um procedimento argumentativo, caracterizado pela cidadania deliberativa” (TENÓRIO, 1999, p. 237).

Tal perspectiva vai de encontro com as prerrogativas da constituição de 1988 que estabelece novos princípios de fortalecimento dos municípios por meio da descentralização. “Esse modelo de gestão pública confere poderes à administração local na definição de políticas próprias e gerenciamento de seus recursos” (ALLEBRANDT, MARION FILHO, CERATTI, 2012, p. 285). Com a descentralização as políticas sociais direcionadas para a saúde, educação, assistência social, meio ambiente, alívio da pobreza são pensadas e planejadas no âmbito do município. Há uma revalorização do governo e das comunidades locais, criando-se novos arranjos sociais baseados no tripé população, território e organização (ALLEBRANDT, MARION FILHO, CERATTI, 2012).

Esses arranjos não, necessariamente, precisam ser pensados e articulados a partir da iniciativa do Estado e nem por canais de participação social definido por ele. Existe uma variedade de ação e mobilização social oriunda da sociedade civil que busca participar da construção de projetos sociais por meio de redes e movimentos sociais em âmbito local e nacional. Nestes espaços nota-se o importante papel dos movimentos sociais que, segundo Machado (2007 p. 258) refere-se as maneiras de “organização e articulação baseada em

um conjunto de interesses e valores comuns, com o objetivo de definir e orientar as formas de atuação social”.

O autor ainda destaca que esse objetivo busca, a partir de processos, por vezes não institucionais de pressão, “mudar a ordem social existente, ou parte dela, de forma a influenciar os resultados de processos sociais e políticos que envolvem valores ou comportamentos sociais” (MACHADO, 2007 p. 256). Numa perspectiva de direitos humanos ancorados em uma sociedade democrática é que os movimentos sociais se formam, conduzidos pela livre escolha política no qual cada ator social luta simultaneamente pelo bem comum e pela defesa de interesses particulares (MACHADO, 2007).

Nota-se que os movimentos sociais por cidades justas e sustentáveis têm expressado essa concepção de coletividade e bem comum a partir de uma democracia menos representativa. Por meio do controle social dos poderes públicos, da elaboração de ferramentas de conhecimento e monitoramento sobre a qualidade de vida nos municípios, bem como da atuação como atores interlocutores e propositivos junto aos legislativos e executivos municipais (MACHADO, 2007), as Redes Sociais Brasileiras e Latino-americana por Cidades Justas e Sustentáveis demonstram “contribuir para a formação de uma nova relação entre Estado e sociedade, em que se dissemina a convicção da ética da co-responsabilidade sobre aquilo que é de interesse público, envolvendo múltiplos atores na gestão da cidade” (PEREIRA, 2010 p. 5).

Tais aspectos denotam valores que se aproximam dos preceitos da Gestão Social ao se considerar, tanto os processos como os fins, apoiados na centralidade do sujeito, do ator social em consonância com a coletividade e o bem comum. Nessa vertente, observam-se práticas e articulações de integração convergente, divergente e por vezes conflituosa, mas produtoras de conhecimento. A fim de contribuir para tal discussão a seção seguinte abordará os fundamentos da aprendizagem socioprática como possibilidade de produção de conhecimento sobre Gestão Social em contexto de cidades justas e sustentáveis.

3. Aprendizagem Socioprática: possibilidades de produção de conhecimento sobre Gestão Social

A concepção de aprendizagem social ou socioprática parte do princípio que a aprendizagem se constitui como resultado de interações e práticas compartilhadas pelas pessoas, manifestando-se nos comportamentos cotidianos. Dessa forma, apreende-se que, para compreender a aprendizagem, mais importante do que analisar processos cognitivos individuais, é perceber contextos culturais e sociais dos quais as pessoas interagem, constroem suas práticas compartilhadas, seus repertórios cognitivos e emocionais (SCHOMMER, BOULLOSA, 2010).

Nesse âmbito, a percepção de aprendizagem configurada na prática social considera a prática não como oposta da teoria ou de reflexão, mas como práxis, de ação e reflexão permanentemente imbricadas, sempre em relação a um contexto em que faz sentido para o praticante (FREIRE, 1987). “Ler, ouvir, pesquisar, parar, aquietar-se, refletir sobre o que foi vivido, sistematizar conhecimento, tudo isso faz parte do processo de aprendizagem” (SCHOMMER, BOULLOSA, 2010 p. 21).

Entretanto, esse processo não se realiza em um “contexto livre de modelagem” (SCHOMMER, BOULLOSA, 2010 p. 21). Pelo contrário, a abordagem social ressalta que a aprendizagem acontece no seio das estruturas sociais e culturais, enfatizando a interdependência relacional entre sujeito, mundo, atividade, significado, cognição, aprendizagem e conhecimento. Este, num mundo socialmente constituído, é mediado pelo contexto histórico que o cerca e que se apresenta aberto para as mudanças (LAVE E WENGER, 1991).

Além dessa perspectiva, Silva (2004, p. 145) argumenta que o conhecimento é constituído por “informação, que é relativamente estável ou estática, em completo relacionamento com características mais subjetivas presente na mente das pessoas”. É de cunho dinâmico, ao envolver experiências, contexto, interpretação e reflexão. Tais aspectos denotam duas partes constituintes do conhecimento intrinsecamente relacionados, o conhecimento subjetivo e o conhecimento explícito. O primeiro pode ser identificado pelas habilidades inerentes a uma pessoa; sistemas de ideias, percepção e experiência. O segundo ao ser formalizado em textos, gráficos, tabelas, figuras, desenhos, facilmente organizado em bases de dados e em publicações em geral, se apresenta de forma relativamente simples de codificar,

de transferir e reutilizar (NONAKA & TAKEUCHI, 1997).

Martelete e Ribeiro (1997) ampliam essa perspectiva ao relacionar os conceitos sobre conhecimento, informação e comunicação. Para as autoras “uma informação relevante ou correta é aquela capaz de gerar um conhecimento sustentado que, por sua vez, supõe a sua comunicação transparente, gerando novas informações e novos conhecimentos” (MARTELETO e RIBEIRO, 1997 p. 3).

Compreende-se que essa ideia se traduz nas possibilidades de conhecimento geradas no âmbito das Redes Sociais por Cidades Justas e Sustentáveis, sobretudo dos Observatórios Sociais do Brasil, ao se considerar que seus propósitos se apoiam no controle social e, para tanto, na divulgação das ações públicas por meio da informação e da transparência dos dados que muitas vezes não são publicados pelo governo local.

Nesse contexto, “a falta de informações corretas dificulta às pessoas o acesso a realidade, ou seja, ao como e por que as coisas acontecem” (MARTELETO e RIBEIRO, 1997 p. 3) e que a retenção ou a não publicação da informação dificulta o compartilhamento do saber de forma democrática (MARTELETO e RIBEIRO, 1997).

Além desses pressupostos, Albagli e Maciel (2004) destacam a relevância do conhecimento como capacidade de processar e recriar significados; e mais ainda, a capacidade de converter esse conhecimento em ação, ou, mais especificamente, em inovação. Essa perspectiva evidencia a importância da produção de conhecimento desenvolvida pelas Redes Sociais por Cidades Justas e Sustentáveis ao atribuir a esse conhecimento possibilidades de resignificação de saberes acerca da realidade vivida e a sua incidência nas ações públicas. Decorrente desse contexto percebe-se que o conhecimento produzido ampliaria a noção sobre Gestão Social, uma vez que esta se vincula ao exercício da cidadania ancorado em práticas dialógicas e reflexivas.

4. Estratégias Metodológicas

Os procedimentos metodológicos deste trabalho basearam-se na pesquisa qualitativa por compreender que ela oferece, por meio da relevância que dá aos dados empíricos contrastados com as suposições teóricas, condição para se analisar o conhecimento produzido sobre Gestão Social no âmbito do Observatório

Social de Belém, tendo como foco as ações em prol de cidades justas e sustentáveis.

Destaca-se que o OSB foi escolhido, primeiramente, pela observância de suas práticas, as quais demonstram possibilidades de produção de conhecimento sobre Gestão Social ao contemplar a interseção e o diálogo com atores de campos diferentes, gerando informações e reflexão sobre as possibilidades e os desafios de cidades justas e sustentáveis. Esta noção pôde ser percebida ao analisar o seu sítio eletrônico institucional e estudos bibliográficos sobre sua atuação.

A coleta de dados se deu por meio da pesquisa documental, oriunda das informações presentes no site do Observatório Social de Belém (OSB), da Rede Social Cidades Justas e Sustentáveis, bem como do Observatório Social do Brasil. A pesquisa bibliográfica foi outro instrumento de coleta de dados utilizado. Buscou-se a partir de artigos científicos e livros que versam sobre o tema proposto discutir os aspectos teóricos de forma a articulá-los com a análise dos dados. A fim de validar os dados secundários encontrados realizou-se uma observação não participativa em uma reunião em que o Observatório Social de Belém buscava mediar as discussões entre a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Belém/Pará com a Associação dos Catadores de Lixo do município, quanto ao controle dos gastos públicos efetivados por esta pasta.

5. Gestão social e a produção de Conhecimento no Observatório Social de Belém

Criado em 2010, em decorrência do Dia Internacional contra a Corrupção, o Observatório Social de Belém (OSB) foi estimulado por órgãos de controle como o Ministério Público Estadual e Federal, a Polícia Federal, a Receita Federal e Tribunais de Contas. Seguindo-se a diretriz da Rede Observatório Social do Brasil, o OSB se integrou ao Programa Estadual de Educação Fiscal na tentativa de mobilizar voluntários para se tornarem disseminadores do conceito de cidadania ativa, além de apontar caminhos aos participantes desse Programa para o exercício do controle social em prol de um país mais justo e sustentável (<http://www.osbelem.org/#faça-parte>).

Uma de suas funções primordiais é monitorar algumas licitações e identificar oportunidades de melhorias capazes de reduzir custos e aperfeiçoar o sistema de gestão municipal o que possibilitaria a redução de riscos

e a ampliação da confiabilidade no alcance de seus resultados, independentemente da cor partidária (<http://www.osbelem.org/#faça-parte>).

Integrado a Rede Nossa Belém que se vincula a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis cujos objetivos centram no apoio, estímulo e execução de ações que visem ao desenvolvimento justo e sustentável do município de Belém, o OSB se articula com outras redes sociais como a Rede de Observatório Social do Pará que conta com os Observatórios Social de Castanhal e de Abaetetuba (<http://www.osbelem.org/#faça-parte>).

Ao tentar identificar e explorar as ações conduzidas pelo OSB, tendo como foco a Gestão Social notou-se, no cerne de seus propósitos congruência com as temáticas que envolvem a noção de cidadania sustentada pela participação democrática para o bem comum. Essa noção se expressa por meio de suas articulações com atores de diversos segmentos da sociedade civil em prol de interesses comuns vinculados a justiça e a sustentabilidade enquanto controle fiscal e destinação dos recursos financeiros do município de forma responsável e transparente.

Nesse sentido e, tomando como exemplo o Observatório Social de Maringá, o OSB apresenta duas linhas de ação, uma que é especificamente de prevenção voltada para o controle fiscal, por meio de processos de monitoramento de licitações e de checagens tradicional que os órgãos de controle do Tribunal de Contas fazem em conformidade com a lei. A outra se restringe ao fomento da educação fiscal cujo objetivo é estimular o cidadão para a importância de controlar o tributo pago e acompanhar a sua aplicação para fins sociais (<http://www.osbelem.org/#faça-parte>). Dessa forma, o OSB atua como controlador e fiscalizador das contas públicas, do patrimônio municipal e de pessoal, utilizando também os indicadores sociais apresentados pelas outras redes sociais a que estão associados.

Hoje, o OSB mantém um convênio com a Rede de Cidades Justas e Sustentáveis e um termo de cooperação com cidades sustentáveis com o intuito de ampliar as condições de monitoramento e avaliação da gestão de contas e de pessoas do município de Belém por meio dos indicadores sociais apresentados (<http://www.osbelem.org/#faça-parte>).

A interação e o diálogo desenvolvido pelos membros do OSB com os diversos setores da população local foi outro ponto analisado a fim de subsidiar

a análise da produção de conhecimento sobre Gestão Social. Mediante esse aspecto notou-se um empenho em se estabelecer uma relação de corresponsabilidade com o Estado sobre aquilo que é de interesse público. Essa percepção vai de encontro às questões abordadas por Pereira (2010) ao apontar uma nova relação entre Estado e Sociedade pautada no envolvendo de “múltiplos atores na gestão da cidade” (Pereira, 2010 p. 5). No sítio eletrônico do OSB há clara menção sobre a importância que dá ao conhecimento dos atores envolvidos, não só para discutir de forma técnica a questões levantadas, mas para exercitar e ampliar as perspectivas de cidadania e de democracia menos representativa. Essa percepção ficou mais evidente durante uma observação não participativa realizada em uma reunião promovida pelo OSB para discutir os gastos públicos oriundos da Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Belém/Pará, juntamente com a Associação dos Catadores de Lixo do Município. Nesta reunião, os catadores de lixo queriam entender por que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Belém/Pará não cumpria com o acordo firmado entre prefeitura municipal e a Associação dos Catadores de Lixo que envolvia a compra de uma caçamba a ser alocada na região da cidade onde os catadores faziam a reciclagem dos resíduos coletados. A discussão com fins para esclarecimento de tal situação partiu de um debate politizado, sobretudo pelos catadores de lixo que entendiam perfeitamente a importância do seu trabalho para a coletividade e para a sustentabilidade das cidades. O OSB, além de mediar tal discussão, buscou manter um debate plural sem constranger o poder público ali representado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Belém/Pará. Esse quadro demonstrou que informações qualificadas contribuem para a participação social, bem como para o controle social, além de promover a produção de conhecimento sobre Gestão Social.

Acredita-se que interação dialógica, ainda que conflituosa e, por vezes divergente, produz conhecimento sobre Gestão Social ao promover espaço para possibilidades de diálogo e de reflexão. Esse aspecto comunga com os preceitos da aprendizagem socioprática por ele se processar em meio a práticas compartilhadas e manifestadas nos comportamentos cotidianos.

Quanto ao diálogo que o OSB desenvolve com os demais setores sociais foi possível observar uma interação expressiva e de parceria bem significativa com a Controladoria Geral da União, com o Ministério Público Federal, Ministério Público da União e do Estado, bem como com o Tribunal de contas da União ([http://](http://www.osbelem.org/#faça-parte)

www.osbelem.org/#faça-parte). Percebe-se que essas parcerias ancoradas em indicadores técnicos, qualificam tais movimentos a assumirem posições amplas e republicanas” (Pereira, 2007). Tal contexto contribuiria para produção de conhecimento sobre Gestão Social.

Porém, quando analisada as interações dialógicas com grupos sociais como os empresários percebeu-se certa fragilidade por serem pouco citados no sítio eletrônico. Acredita-se que esses atores também são fundamentais para a construção dos indicadores e das propostas de controle social junto ao governo local, uma vez que podem ter conhecimento técnico necessário para operações relativas a licitação e a mobilização urbana. Compreende-se que esse aspecto salienta o movimento cíclico sobre a informação, conhecimento e comunicação apontado por Marteleto e Ribeiro (1997), cujo processo de produção de conhecimento se torna concreto mediante o contato com informações corretas, de forma que essas se transformem em conhecimento e posteriormente em comunicação.

6. Considerações Finais

A fim de discutir a produção de conhecimento sobre gestão social a partir das práticas do Observatório Social de Belém (OSB), foi possível observar que as possibilidades de produção de conhecimento amparadas pelo processo socioprático de aprendizagem se enquadram em um contexto no qual a gestão pública brasileira está vivendo um processo de transformação guiado pela participação de novos arranjos institucionais. Nesse âmbito, destaca-se a participação do OSB como agente interlocutor dos interesses comuns da sociedade em prol de uma cidade mais justa e sustentável.

A partir da análise de suas ações e relações foi possível perceber o grau de importância de suas interações para a construção do diálogo consistente. Nessa vertente, a informação correta e robusta passa a ocupar lugar de destaque em suas práticas, seja por meio do controle fiscal ou por meio dos indicadores sociais com os quais trabalha. Esse processo de conversão da informação para o conhecimento e, posteriormente, para a comunicação demonstrou ser o cerne para a produção de conhecimento sobre Gestão Social no âmbito do OSB. Contudo, também demonstrou ser um desafio ao se perceber que muitos de suas interações ainda carregam em si pouco diálogo reflexivo por parte de alguns grupos interessados nas discussões e ações do OSB, o que limitaria a produção de conhecimento sobre Gestão Social. Outra questão observada como

um limite seria a falta de proximidade com alguns segmentos da população, como o empresarial.

Acredita-se que esse é um processo em constante construção e de descobertas que vai se fortalecendo com a produção de conhecimento, sobretudo sobre a Gestão Social. Por isso, que esse tema é relevante e traz consigo possibilidades de futuras pesquisas associadas não somente ao conhecimento, mas a noção de cidadania e de democracia, temas caros e fundamentais em

tempos de relações obscuras e abruptas entre o Estado e a sociedade civil. Estudos comparativos entre diferentes cidades envolvidas em processos de ampliação do controle social e aprimoramento das políticas públicas em direção à sustentabilidade, podem trazer novos olhares e dimensões de análise para o complexo fenômeno da produção e compartilhamento de conhecimento entre atores da sociedade civil, do Estado e também do mercado na ampliação do bem público.

Referências

- ABRAMOVAY, R. O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*. 4(2) abr/jun, 2000.
- ALBAGLI, S.; MACIEL, M. L. Informação e Conhecimento na Inovação e no Desenvolvimento Social. *Ci. Inf.* 33(3), 9-16, set/dez. Brasília, 2004
- ALLEBRANDT, S. L.; MARIN FILHO, C. J.; CERATTI, L. L. Gestão Social no Contexto de Políticas Públicas e Federais: leituras da experiência no território da cidadania noroeste colonial. In: CANÇADO et al (org.) *Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: Ed. Unijui, pp. 157-192, 2012.
- BAUM,AN, Z. *A Sociedade Individualizada: vidas cotidianas e histórias vividas*. Rio de Janeiro Ed. Jorge Zahar, 2008.
- BRASIL, Observatório Social de Belém. <http://www.osdebelem.org>. Acessado em set/2015.
- CANÇADO, A.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão Social: reflexão teórica e conceituais. Cadernos EBAP, v. 9, n. 3, 2011
- CHANLAT, J. F. *Ciências Sociais e Management: reconciliando o econômico com o social*. São Paulo, Atlas, 2000.
- CARRION, R. S. M. O Desafio de Desenvolver Competências em *Gestão Social*: relato da experiência com a Residência Solidária/UFRGS. In *Gestão Social: Práticas em Debates, Teorias em Construção (Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social)*. Juazeiro do Norte: UFC, 2008.
- FISCHER, T. M. *Poderes locais, gestão e desenvolvimento*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- FRANÇA-FILHO, G. C. Definindo gestão social. In J. T. Silva JR, R. T. Mâsih, A. C. CANÇADO, & P. C. SCHOMMER. *Gestão Social. Práticas em debate, teorias em construção* (pp. 26-37). Juazeiro do Norte – CE, Liegs/UFC, 2008.
- FREIRE, P. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FOX, J. A. Controle Social: O que as evidências realmente mostram? *Revista da CGU*, v. 11, n. 20. p. 1331-1359, 2019.
- GUERRA, J. F. C; TEODÓSIO, A. S. S. Dialogismo e Reflexividade: uma análise da contribuição dos Centros de Programas de Estudos de Gestão Social no Brasil. *Revista de Ciência da Administração (RCA)*, v. 17, p. 45-62, 2015.
- LAVE, J. e WENGER E. *Situated learning: legitimate peripheral participation*. New York: Cambridge University Press, 11ª reimpressão, 1991.
- MACHADO, J. A. Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os movimentos sociais. *Sociologias*, ano 9 (18), p. 248-285, 2007.

MARTELETO, R. M; RIBEIRO, L. B. Informações e Construção do Conhecimento para a Cidadania no Terceiro Setor. Projeto Integrado de Pesquisa, “Cultura, Informação e Sociedade; estudo das práticas de informação em campos sociais específicos com vistas à revisão e ampliação de modelos de comunicação e transferência da informação”. Financiamento CNPQ, 1997.

NONAKA, I & TAKEUCHI, H. *Criação de conhecimento na empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

PEREIRA, M. B. A Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis. www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/artigoRedeCidades.pdf (2010). Acessado 28/11/2019

SCHOMMER, P. C., BOULLOSA, R.F. Com quantas andorinhas se faz um verão? Práticas, relações e fronteiras de aprendizagem. In: SCHOMMER, P. C., SANTOS, I. G. *Aprender se aprende aprendendo: construção de saberes na relação entre universidade e sociedade*. Salvador: CIAGS/UFBA, FAPESB;SECTI; CNPQ, 18-41, 2010.

SCHOMMER, P. C. & FRANÇA-FILHO, G. C. Gestão Social e aprendizagem em comunidades de práticas: interações conceituais e possíveis decorrências em processo de formação. In Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social. *Gestão Social: Práticas em Debates, Teorias em Construção*. Juazeiro do Norte - CE: Universidade Federal do Ceará, 2008.

SILVA, S. L. Gestão do Conhecimento: uma revisão crítica orientada pela abordagem da criação do conhecimento. *Ci. Inf.* 33(2), 143-151, 2004.

TENÓRIO, F. G. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado. *Revista de Administração Pública*, 33(5) 85-102, 1999.

TENÓRIO, F. G.; DUTRA, J. I. A.; MAGALHÃES, C. M. R. Gestão social e desenvolvimento local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. In: ENANPAD, 28. Curitiba: Anpad. CD-ROM, 2004.

Júnia Fátima do Carmo Guerra

 <https://orcid.org/0000-0002-5278-7912>

Doutora em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, pós-doutora em Administração pela Universidade do Amazonas e professora efetiva da Faculdade de Políticas Públicas da Universidade do Estado de Minas Gerais.

Mário Vasconcellos Sobrinho

 <https://orcid.org/0000-0001-6489-219X>

Doutor em Estudos em Desenvolvimento pela University of Wales Swansea (Reino Unido). Pós-doutor em Gestão Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. É professor do Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais e Desenvolvimento Local do Núcleo do Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará e professor titular da Universidade da Amazônia, onde leciona no Programa de Pós-Graduação em Administração

www.cgu.gov.br

