



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

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-empírico 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.

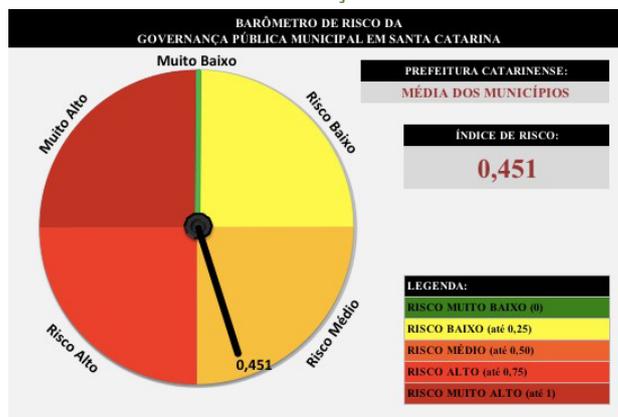
5. Análise dos Resultados

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.

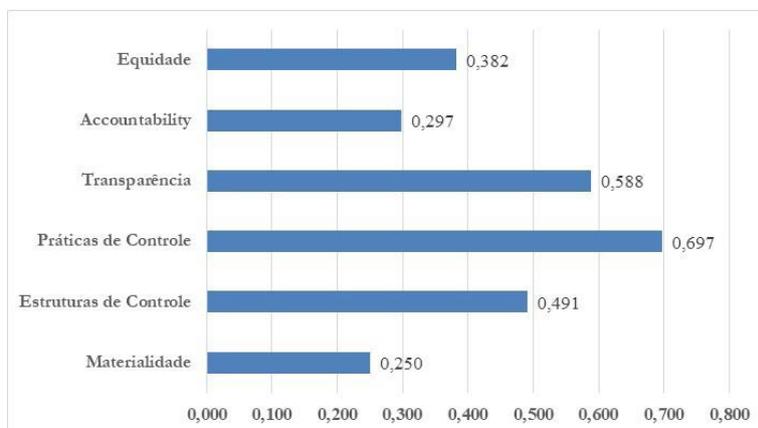
QUADRO 4 – BARÔMETRO DE RISCO DA GOVERNANÇA MUNICIPAL – MÉDIA DAS PREFEITURAS DE SC



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
Estrutu- ras de Controle	CatAreaCorrPadSindic?	Cgu/MP	Categorias	Sim, faz parte da UCI	Sim, há setor fora da UCI	Sim, há cargo em outro setor	-	Não
	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-municipios>. 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).