



JOSÉ PAULO JULIETI BARBIERE

**O IMPACTO DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS NA
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E NO CONTROLE SOCIAL DE
CAPITAIS DO BRASIL.**

CAMPO GRANDE - MS

2020

JOSÉ PAULO JULIETI BARBIERE

**O IMPACTO DAS OPERAÇÕES ESPECIAIS NA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E NO
CONTROLE SOCIAL DE CAPITAIS DO BRASIL.**

Artigo apresentado à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos, para obtenção do título de pós-graduado.

Prof. Valmir Gomes Dias

Orientador

CAMPO GRANDE-MS

2020

RESUMO

Pretendeu-se, neste trabalho, demonstrar o impacto das operações especiais no aumento da participação social e da transparência pública, partindo-se da premissa de que com o aumento e evolução da atuação dos órgãos de controle no enfrentamento à corrupção, associado ao interesse da mídia na divulgação das ações de combate à corrupção, haveria maior envolvimento da população, com aumento da participação e do controle social, atuando em conjunto com órgãos de controle no combate à corrupção. Para tal, a pesquisa valeu-se de abordagem qualitativa, apoiando-se em revisão bibliográfica e pesquisa documental, com solicitações por meio da Lei de Acesso à Informação e pesquisas em fontes abertas para identificar e justificar as hipóteses em comento. Primeiramente, definiu-se as hipóteses de pesquisa, conceituando a temática de operações especiais, bem como seu papel, suas formas de divulgação, a importância e exigências legais da transparência pública, as definições de controle social e a importância da participação da população no enfrentamento à corrupção. Constituíram também objetivos do trabalho avaliar o impacto das operações especiais na participação social por meio de denúncias, na transparência pública e o no aumento da constituição de grupos de participação social, empregando análise qualitativa dos dados coletados. Procedeu-se, por fim, à elaboração de conclusões sobre o estudo da questão focalizada, propondo perspectivas de melhoria para a situação constatada. Avalia-se que o estudo permitiu a demonstração do necessário envolvimento do cidadão no enfrentamento à corrupção e, como as operações especiais, mesmo com alta divulgação da mídia, não atraem maior participação do cidadão no combate à corrupção, reforçando a hipótese de que a atuação isolada dos órgãos de controle não se demonstra suficiente para o combate efetivo à corrupção, necessitando da atuação cada vez maior do controle social que, se fomentado, envolve-se diretamente em tal combate. Espera-se que a pesquisa possa prover subsídios à proposição de novos métodos, com o enfoque em soluções para o problema apresentado.

Palavras-chave: Combate à corrupção. Operações especiais. Impacto. Controle Social. Transparência Pública.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	4
2	METODOLOGIA	9
	2.1 Avaliar o aumento de manifestações e denúncias da população;	9
	2.2 Avaliar o aumento da transparência pública;.....	10
	2.3 Avaliar o aumento de grupos de controle social na localidade;.....	10
3	REFERENCIAL TEÓRICO	11
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	14
	4.1 Impacto das Operações especiais no aumento de manifestações e denúncias da população;	16
	4.2 Impacto das Operações especiais no aumento da transparência pública;	26
	4.3 Impacto das operações especiais no aumento de grupos de controle social na localidade;	30
	4.4 O impacto das operações especiais na participação social, quando explicitamente demandados;	31
5	CONCLUSÃO	32
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

1 INTRODUÇÃO

Os políticos em todo o mundo desviam bilhões de dólares a cada ano e, com isso, provocam a má alocação de recursos, fomentam a desconfiança nos líderes e ameaçam os próprios pilares da democracia, como citado por Avis, Ferraz e Finan (2016).

Como impacto negativo ocasionado pela corrupção, estima-se que, no Brasil, cerca de R\$ 69 bilhões são desperdiçados com esquemas de corrupção por ano, segundo estudo realizado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec) da Fiesp (Federação das Indústrias de São Paulo), conforme divulgado em 2010.

A corrupção prejudica o desenvolvimento da população e do país, influenciando negativamente a possibilidade de melhoria de vida da população, ao privar melhores condições de educação, da saúde e da segurança pública, bem como impactando o desenvolvimento econômico do Brasil, como demonstram vários estudos, a exemplo de Ferraz, Finan e Moreira (2012), que identificaram em sua pesquisa uma associação negativa entre a corrupção e o desempenho escolar dos alunos do ensino fundamental.

A capacidade do governo detectar a corrupção é essencial para o combate de tal mazela. Isso levou a vários países a adotar programas de auditoria destinados a descobrir o uso indevido de recursos públicos, que não apenas detectam irregularidades, mas também fornecer informações necessárias à população, conforme citado por Avis, Ferraz e Finan (2016).

Neste ponto, segundo Schedler (1999), o *enforcement* das ações de instituições públicas, com a capacidade de imposição de sanções pelos órgãos de controle a agentes públicos por violação de normas, fundamentou-se na ideia de que os órgãos de controle não apenas “questionam”, mas também “punem” o comportamento inadequado. Para que as regras sejam efetivas, elas devem ser acompanhadas de mecanismos de monitoramento que impeçam a eventual violação das regras de passar despercebida, mas também devem contar com mecanismos de aplicação que “aceleram os incentivos”, evitando que atos ilegais fiquem impunes.

Ante a necessidade de criação de instrumentos específicos de enfrentamento da corrupção, com ações de combate específicas e mais efetivas, os órgãos de controle, em especial a Polícia Federal, Ministério Público e a Controladoria-Geral da União (CGU) criaram as chamadas “Operações especiais”. Dias (2018) aborda que a atuação conjunta dessas *watchdog agencies*, em uma dinâmica colaborativa, possibilita o *enforcement* de suas ações, que, segundo

Schedler (1999), consiste na capacidade de imposição de sanções pelos órgãos de controle a agentes públicos por violação de normas.

No âmbito da CGU, conforme Portaria 2.154/2015, operação especial seria o conjunto de “atividades de controle interno, de natureza sigilosa, realizadas em parceria com outros órgãos, que visam à investigação de atos ilícitos praticados contra a Administração Pública”. Desde 2003 até o mês de 06/2019, conforme informações da Controladoria-Geral da União, foram realizadas 382 Operações especiais no território nacional com a participação da CGU, visando combater diversos crimes relacionados a desvio e mau uso de verbas públicas, com valor próximo a R\$ 5 Bilhões de desvios de recursos públicos já identificados.

As operações especiais revestem-se de parceria entre os órgãos participantes, que atuam diretamente no combate a crimes que envolvem desvio de recursos públicos, com a utilização de diversas técnicas de investigação e troca de informações no intuito de evidenciar, preponderantemente, a materialidade e autoria de atos de corrupção. Para tanto, são realizados diversos trabalhos preparativos, com análises documentais, relatórios de auditoria, medidas interceptivas judicialmente autorizadas, relatórios de análise de material apreendido, dentre outros, para identificar e fortalecer elementos probatórios que demonstrem o desvio de recursos públicos, a prática de crimes relacionados à Administração Pública e, enfim, atos de corrupção envolvendo agentes e recursos públicos.

Assim, a realização de trabalhos investigativos, com a deflagração de operações especiais receberam incrementos consideráveis na atuação dos órgãos de controle (PF, MPF e CGU) nos últimos anos e possibilitaram que crimes e desvios antes considerados não existentes, por não serem detectados, fossem descobertos, com aprimoramento de técnicas de detecção e punição.

Em continuidade, as sanções decorrentes do *enforcement* de um processo de *accountability* podem ter um entendimento mais amplo que a observância de leis, e podem incluir, por exemplo, exposição pública da irregularidade cometida, tipo de *enforcement* que geralmente pode ser exercido pela imprensa e organizações da sociedade civil, citado por Dias (2018).

Os trabalhos de operações especiais acabam por trazer uma ampla divulgação das ações realizadas, com grande parte do noticiário retratando casos de combate à corrupção. Impulsionados pelo aprimoramento da atuação de órgãos de controle e de repressão à corrupção e, pela maior disponibilidade de canais de comunicação (televisão, rádio, internet, redes sociais, etc.), diariamente, diversos meios de comunicação do País dedicam boa parte do seu conteúdo

a noticiar casos de desvios de recursos, com imagens e gravações que escancaram desvio de dinheiro público e mostram o enriquecimento indevido de agentes privados e públicos, aumentando o custo político das condutas irregulares, como mencionam Avis, Ferraz e Finan (2016).

Neste ponto, segundo Fontes, Ferracioli e Sampaio (2016), em pesquisa realizada em mídias impressas do País, com notícias relacionadas a combate à corrupção, entre os mais citados estão os investigados ou seus advogados e políticos. Ainda, de acordo com Fontes, Ferracioli e Sampaio (2016), nota-se que o jornalismo assumiu uma forte posição de cão de guarda do público, que precisa ser protegido dos agentes políticos, apontados como sujeitos interessados em seus próprios benefícios.

Como consequência do aumento do enfrentamento à corrupção pelas instâncias do poder público, associada a ampla divulgação e ao maior clamor social quanto ao tema, nota-se o aperfeiçoamento da legislação que regula o assunto, com a aprovação de diversos normativos legais que diretamente atacam tal mazela, tais como a Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013), Lei de Combate à Organização Criminosa (Lei nº 12.850/2013) e a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei 12.683/2012).

Além disso, surge a necessidade da ativa participação da sociedade, com envolvimento e acompanhamento da coisa pública, no intuito de cuidar do que é público. Neste ponto, conforme aborda Leal (2013, citado por Alves e Leal, 2013), o enfrentamento da corrupção deve passar por cada um dos cidadãos que integram a sociedade, criando o denominado “controle social de políticas públicas”, por meio da instituição de ambiente que proporcione a participação do cidadão. Como assegura Barcellos (2006, p. 121): “na ausência de controle social, a gestão de políticas públicas no ambiente de deliberações majoritárias tende a ser marcada pela corrupção, pela ineficiência e pelo clientelismo”, afirmando ainda que “mais recursos públicos são desperdiçados e muito pouco se produz em favor da promoção dos direitos fundamentais”.

Para tanto, para se ter condições de acompanhamento dos gastos públicos, o cidadão deve ter acesso a todas as informações dos atos ocorridos, transformando a transparência pública em uma forma de promoção de participação do cidadão na gestão pública.

A transparência pública trata, portanto, do aumento da visibilidade dos gastos efetivados pelo governo, com informações completas, fidedignas e atualizadas, de todos os atos e gastos públicos, ressalvados casos de sigilo legalmente classificados. Ainda neste ponto, a Controladoria-Geral da União – CGU (2012) considera que a transparência é o melhor antídoto

contra a corrupção, uma vez que ela é um importante mecanismo indutor para que os gestores públicos ajam com responsabilidade.

E isso não se demonstra uma novidade, uma vez que a própria Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, por exemplo, já colocava o direito de acesso aos dados públicos como um dos direitos fundamentais dos cidadãos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

No entanto, o propagado acesso à informação assegurado na Carta Magna não era efetivamente cumprido logo de início, sem a necessária prestação de contas ativa à sociedade, motivo pelo qual a transparência pública teve seu cumprimento aperfeiçoado por legislações infraconstitucionais, como a Lei Complementar 131/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), exigindo dos gestores públicos a disponibilização de informação, em linguagem coloquial, por meio de transparência ativa (sítios na internet, TV, rádio, etc.) e passiva, a partir de demanda do cidadão. É de se dizer que houve a troca da cultura do sigilo das informações, pela cultura da transparência, na qual as informações são públicas, com ressalvas às classificadas como sigilosas, após observados requisitos legais.

Assim, a transparência pública tornou-se importante instrumento para o efetivo exercício do controle social. Segundo a Controladoria-Geral da União – CGU, (2012, p.16,) o controle social pode ser entendido como: a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Como forma de garantir a participação e o controle social, há diversos mecanismos que preveem a participação popular e o controle social, como requisitos constitucionais expressamente previstos na Constituição Federal de 1988, dentre os quais pode-se destacar o inciso LXXIII do Art. 5º, no qual define-se que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Também, convém citar legislações infraconstitucionais que impulsionam maior participação do cidadão na gestão pública, fortalecendo o controle social e, por conseguinte, o combate à corrupção, como a Lei nº 13.460/2017 (Lei de Proteção ao Usuário), com a exigência de instituição de canais específicos para a participação do cidadão, como as ouvidorias e, criando regras para proteção e defesa do usuário dos serviços públicos.

Segundo pesquisa divulgada em 2015 pelo Instituto Datafolha, com 3.541 entrevistados de 185 municípios do país, a corrupção foi apontada por 34% deles como o principal problema do Brasil, superando outras questões essenciais à população, tais como questões de educação, saúde, segurança pública, desigualdade social e o desemprego (Instituto Datafolha, 2015). Nesse contexto, em pesquisa realizada pela Organização Não-Governamental Transparência Internacional, com entrevistas realizadas em 22.302 pessoas residentes em 20 países da América Latina e Caribe no ano de 2016, obtém-se a informação de que 83% dos brasileiros acreditam que pessoas comuns podem fazer a diferença na luta contra a corrupção (maior taxa observada na América Latina).

Desse modo, há a percepção de que a população tem um papel fundamental na luta contra a corrupção, indicando a disposição direta da população brasileira para ajudar nesta batalha.

Por fim, considerando que as operações especiais e ações de combate à corrupção conduzidas por órgãos de controle tem ganhado destaque cada vez maior no cotidiano da população brasileira, questiona-se se as operações especiais conseguem impulsionar a participação do cidadão no combate à corrupção.

Com isso, a fim de demonstrar se a atuação conjunta de órgãos de controle acabam por impulsionar o controle social e, admitindo-se que as operações especiais representam, atualmente, um meio perceptível de enfrentamento à corrupção, objetiva-se identificar, neste artigo, se a ocorrência de operações especiais em determinada localidade proporcionou melhoria da transparência pública e consequente aumento da participação do cidadão no enfrentamento à corrupção, na fiscalização dos recursos públicos.

Assim, com base nos autores mencionados, tem-se as seguintes hipóteses de pesquisa:

H1 - As operações especiais, por possuírem ampla divulgação midiática sobre a ocorrência de corrupção em determinada localidade, amplia a participação social, ocasionando maior busca de informações sobre a gestão.

H2 - As operações especiais, por possuírem ampla divulgação midiática sobre a ocorrência de corrupção em determinada localidade, amplia a apresentação de denúncias por cidadãos.

H3 – A realização de operações especiais contribui para a criação de grupos organizados para a representação do cidadão, tais como observatórios de despesa pública ou conselhos locais de acompanhamento de despesa pública, ou seja, organizações da sociedade que não possuem correlação direta com o poder público, organizados espontaneamente por representantes da população, como forma de aprimoramento do controle social.

2 METODOLOGIA

Quanto a metodologia, definiu-se a abordagem qualitativa, apoiando-se em revisão bibliográfica e pesquisa documental, com solicitações por meio da Lei de Acesso à Informação e pesquisas em fontes abertas para identificar e justificar as hipóteses em comento.

Delimitou-se o estudo às capitais brasileiras que tiveram operações especiais deflagradas no últimos 03 (três) anos (2017 a 2019), envolvendo a Prefeitura Municipal da referida capital e o Governo do Estado, sediado na capital do Estado, para, a partir da citada delimitação, verificar a participação social dos cidadãos residentes naquela localidade.

Primeiramente, foi realizada revisão bibliográfica, para a definição de conceitos que envolvem o presente artigo, tais como corrupção, controle social, transparência pública, ouvidoria, importância da participação social, dentre outros.

Para levantamento de informações, foi elaborado levantamento das operações especiais realizadas pela CGU, conforme dados disponíveis no site da Instituição (www.cgu.gov.br), com informações do nome da Operação especial deflagrada, período, localidade e instituição envolvida.

2.1 Avaliar o aumento de manifestações e denúncias da população;

Foram realizadas solicitações, por meio da Lei de Acesso à Informações (SIC), aos governos das localidades selecionadas, com pedido de informações relacionadas ao número de manifestações e denúncias ocorridas mensalmente por meio da população, pelos diversos canais disponíveis e, condensadas na Ouvidoria do Município ou do Governo do Estado. Tal solicitação foi realizada por meio do canal e-sic de cada localidade, por meio eletrônico (página eletrônica do governo local/estadual) ou, envio de solicitação em meio físico ao ente público.

Ainda quanto as informações de aumento de manifestações e denúncias, por meio dos canais de ouvidoria, foram solicitadas à Ouvidoria-Geral da União, integrante da CGU, que é o órgão Central do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, informações relacionadas a manifestações e denúncias ocorridas que tratam de assunto referente a cada localidade selecionada.

2.2 Avaliar o aumento da transparência pública;

Além disso, foi realizado levantamento do ranking de transparência pública dos municípios, por meio da Escala Brasil Transparente conduzida pela CGU, ranking pelo qual analisa-se, desde 2015, o atendimento a requisitos legais de transparência ativa e passiva de municípios do Brasil, envolvendo a análise de todas as capitais e governo estaduais, além de outros municípios que não serão objeto de análise no presente artigo. Tais informações foram obtidas por meio de dados abertos, no portal da transparência do Órgão (www.cgu.gov.br).

2.3 Avaliar o aumento de grupos de controle social na localidade;

Após delimitação dos locais objeto do estudo (capitais que foram objeto de operações especiais desde 2017), foi realizada coleta de informações junto às Prefeituras locais, por solicitação via lei de acesso à informação, pesquisa em fontes abertas e, entrevista pessoal junto ao Observatório de Despesa Pública, sediado em Brasília/DF, no intuito de analisar se a criação de tais organizações ocorreram após a deflagração de operações especiais e, quais os impactos advindos de sua atuação.

O levantamento de informações foi realizado entre os meses de Julho a Setembro de 2019, sendo realizada análise do conteúdo das informações coletados por meio de levantamentos em fontes abertas, respostas a pedidos de acesso à informação realizados e, pesquisas bibliográficas, com elaboração de gráficos e indicadores visando identificar qual o

impacto das operações especiais no aumento da transparência e do controle social em capitais do país.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Conforme Leal (2013, p. 80-81, citado por Werle e Porto, 2015), a corrupção “se afigura como um fenômeno de múltiplos fundamentos e nexos causais, tratada por diversos campos do conhecimento (filosofia, ciência, política, economia, sociologia, antropologia, ciência jurídica, etc.)”.

No mesmo sentido, Spinelli (2016) mostra que há fortes indicativos de que a corrupção tenha relação com fatores de ordem individual, cultural e institucional, sendo necessário que tais fatores sejam amplamente considerados por ocasião do desenvolvimento de estratégias concebidas para preveni-la e combatê-la.

Segundo Dias (2018), considerando a relevância desses estudos para os debates relacionados ao aprimoramento da gestão pública e combate à corrupção, observa-se a importância da *Accountability*, nas duas dimensões tratadas por Schedler (1999): *answerability*, que em síntese consiste na obrigação do agente público de informar, dar transparência e explicar suas decisões à sociedade; e *enforcement* que é a capacidade de os órgãos de controle impor sanções a agentes públicos que violem normas e procedimentos, como incentivo à adoção de boas práticas de gestão pelos agentes públicos.

Assim, em resposta as mazelas e prejuízos ocasionados pela corrupção no desenvolvimento do país, segundo Hage (2010), houve fortalecimento dos órgãos de controle e de investigação, tais como a Controladoria-Geral da União (CGU), a Polícia Federal, dentre outros, com “radical mudança na forma de operação dos organismos de controle do Estado, que passaram a atuar de forma integrada e articulada, embora cada um no seu papel”, com a realização de operações especiais.

Como resultado do aumento do combate à corrupção pelos órgãos de controle, conforme lembra Leal (2013, p. 14, citado por Werle e Porto, 2015), devido ao grande interesse da mídia tradicional (jornais, rádio, televisão) e alternativa (blogs, redes sociais diversas), notícias relacionadas à corrupção tem ganhado notoriedade, com grande capacidade de transmissão e expansão junto a toda sociedade. No mesmo sentido, Silva e Vakoski (2015) ensinam que a preocupação com a corrupção teve grande ascensão na última década, decorrente do aumento

considerável de exposição, uma vez que investigação de escândalos de corrupção ganharam um espaço considerável na mídia.

Não obstante, Silva (2016) enfatiza que o problema da corrupção se encontra além do Estado, com práticas ilícitas arraigadas à própria sociedade, pelo mesmo cidadão que cobra retidão dos agentes do Estado, sendo necessário o aprimoramento de instâncias de controle, por meio do Estado (órgãos de controle) e do cidadão (controle social), para enfrentamento da corrupção.

Em reforço a importância do assunto tratado, estudos demonstram que quando os auditores consignam em seus relatórios a má administração e elaboram recomendações para mudanças, tais recomendações nem sempre são levadas em consideração pelos gestores e lideranças políticas, o que torna mais relevante a necessidade de atuações articuladas com outros órgãos de defesa do Estado e também valendo-se do Controle Social (DIAS, 2018)

Assim, a corrupção “não pode ser vista como um problema de Estado, ou seja, um problema das instituições públicas de controle, devendo, antes, ser percebida como um problema que necessita ser combatido pela sociedade como um todo” (ALVES; LEAL, 2013).

Em reforço a necessária participação social, Silva (2017) ensina que, por uma cultura de submissão das massas às elites, a apatia e a ausência de controle social permitem o alastramento da corrupção e, com isso, a escassez de recursos para as políticas públicas. Assim, para Silva e Vacovski (2015), no intuito de conseguir a melhoria na gestão pública, o controle deve ser realizado tanto por parte dos órgãos públicos (controle interno e externo) quanto por parte da sociedade (controle social). Nessa perspectiva, é necessário que cidadãos atuem de forma ativa junto à gestão pública, especialmente para fiscalizar e exigir a transparência de seus representantes (WERLE; PORTO, 2015).

Para tanto, Alves e Leal (2013) demonstram que a transparência pública é condição indispensável para o início do efetivo controle social, uma vez que, de todos os traços da corrupção, um está presente em todas suas facetas: o segredo, pois, ao omitir informações da sociedade, afasta-se a participação social. Em reforço, para Silva e Vacovski (2015), transparência pública é um dos caminhos e mecanismos de controle à gestão, sendo de fundamental importância o controle social no atual contexto da nova Administração Pública.

No mesmo sentido, Blanchet e Azoia (2017) discorrem como a transparência na gestão pública pode ajudar o combate à corrupção, com a substituição da cultura do sigilo pela transparência, lembrando dos impactos negativos da corrupção no desenvolvimento do país. Assim, nota-se que, para o enfrentamento da corrupção, deve-se fazer uso de diversos

instrumentos não só corretivos, como preventivos, com a utilização da transparência como instrumento que mina o sigilo da coisa pública, dificultando a corrupção do agente público.

Como retrato dos avanços já alcançados quanto a transparência pública, Medeiros, Magalhães e Pereira (2014), relatam que, embora o acesso à informação e a transparência pública, mesmo com os avanços já evidentes, não seja suficiente para o combate à corrupção, mostra-se como uma medida indispensável para a promoção de uma consciência cidadã e para a melhoria da atividade pública.

Ainda quanto ao assunto combate à corrupção, além de fornecer insumos e condições para a participação social, aprimorando a transparência pública e fortalecendo os órgãos de controle, ou seja, iniciativas nas instâncias do Estado e na dimensão da sociedade civil, Matos e Ferreira (2013) destacam a existência, por parte da sociedade civil, de mobilização e organização para a proteção do bem público e enfrentamento da corrupção, através de redes de articulação, e pela construção de vias de colaboração entre Estado e Sociedade civil.

Nesse contexto, conforme pesquisa realizada pela Organização Não-Governamental Transparência Internacional, em 2017, a maioria dos brasileiros acreditam que pessoas comuns podem fazer a diferença na luta contra a corrupção (maior taxa observada na América Latina) e, para que tal perspectiva e interesse da população se traduza em medidas práticas da ocorrência do controle social, no enfrentamento da corrupção, Werle e Porto (2015) indicam que é importante que as pessoas tomem consciência de seu fundamental papel na sociedade, utilizando-se dos instrumentos disponibilizados pelo ordenamento jurídico para o combate à corrupção, participando, de forma ativa e habitual, da vida política, econômica e social do Estado.

Apesar disso, tais iniciativas ainda não conseguem demonstrar a efetividade do controle social e do accountability democrático, necessitando de aperfeiçoamentos para o combate à corrupção (MATOS; FERREIRA, 2013).

A fim de demonstrar que a transparência pública, nos níveis atuais, ainda não consegue atender, em sentido amplo, com informações necessárias o cidadão no enfrentamento da corrupção e na promoção do controle social, Freire (2014), retrata que o Portal de transparência pública, por si só, é uma ferramenta eficaz de divulgação dos gastos públicos, porém, é melhor utilizado para fins profissionais e não de cidadania, indicando ainda a incipiente participação do cidadão, sendo necessário aperfeiçoamento do Portal de transparência para tornar o instrumento um efetivo mecanismo de participação social.

Desse modo, torna-se necessário um aprimoramento constante, tanto dos níveis de transparência pública, quanto da conscientização para a participação social da população em

geral, lembrando que o processo de conscientização para a participação social é um processo de longo prazo, sendo necessário que diversas medidas sejam implantadas para o atingimento de melhorias, com maior participação popular (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme explanado na introdução deste artigo, os trabalhos de operações especiais explicitam a atuação do Estado no combate à corrupção, por meio de ações repressivas que envolvem, em sua grande monta, a utilização ostensiva de viaturas policiais em cumprimento de mandados de busca e apreensão, o que, na grande maioria dos casos, acaba por si só atraindo a atenção de diversos veículos de comunicação, com a reiterada divulgação de imagens e notícias vinculadas às operações.

Em pesquisa livre em sites de busca da internet, é perceptível citação do envolvimento de diversos agentes políticos, do alto escalão, como governadores de estado, senadores da república, deputados federais e prefeitos de capitais brasileiras em escândalos de corrupção detectados a partir da realização de operações especiais entre órgãos de controle, como podemos citar a tão conhecida Operação Lava Jato, Operação Calvário, Operação Lama Asfáltica, com políticos de alto escalão citados como envolvidos, dentre diversas a serem citadas, os quais atraem a atenção e a simpatia da população. Diversos filmes e séries televisas foram produzidas tendo como plano de fundo ações de combate à corrupção, atraindo diversos espectadores e até mesmo capitalizando agentes públicos como verdadeiros super-heróis populares pela mídia e pela população.

No entanto, a participação social efetiva é fundamental para que o combate a corrupção seja efetivo. Como dito, a realização de trabalhos de combate à corrupção, isoladamente, sem o envolvimento do cidadão, acaba por não proporcionar uma melhoria da gestão pública, trazendo somente a punição à gestores corruptos, que serão removidos dos seus cargos, mas com a possibilidade de substituição destes por outros gestores dispostos a permanecerem envolvidos com atos de corrupção. Somente com um acompanhamento eficaz, tanto pelas *watchdog agencies* quanto pelo controle social, será possível ampliar a efetividade do combate à corrupção existentes no País, pois a atuação dos órgãos de controle e a efetiva participação social se complementam no combate à corrupção.

Assim, buscou-se identificar se a realização de operações especiais em determinados locais, as quais atraíram a divulgação pela mídia, independente da amplitude dessa divulgação,

trouxeram reflexos no aumento da participação social e da transparência dos entes públicos, requisitos que impulsionam o controle social e as regras de governança da gestão pública.

Como base para a pesquisa, foi realizado levantamento de operações especiais que tiveram como alvo as Prefeituras Municipais das capitais de Estados brasileiros e os Governos estaduais, sediados na capital do Estado, assim representando locais que atraem a maior quantidade populacional e, pelo fato de representarem as Unidades da Federação (capital do Estado), possuem naturalmente maior cobertura da mídia naquela localidade. Partindo-se da abordagem definida para o desenvolvimento do artigo, identificou-se a ocorrência de 51 Operações Especiais deflagradas no últimos 03 (três) anos (2017 a 2019) com a participação da CGU, em 20 Estados Brasileiros.

Foram utilizadas nas pesquisas as seguintes capitais: Rio Branco/AC, Maceió/AL, Macapá/AP, Manaus/AM, Salvador/BA, Fortaleza/CE, Vitória/ES, São Luís/MA, Cuiabá/MT, Campo Grande/MS, Belo Horizonte/MG, Belém/PA, Curitiba/PR, Recife/PE, Teresina/PI, Porto Velho/RO, Boa Vista/RR, Florianópolis/SC, Aracaju/SE e Palmas/TO.

Abaixo, separados por Estados, as capitais pesquisadas que tiveram operações especiais com a participação da CGU no período selecionado:

Tabela 01: Quantitativo de Operações Especiais realizadas em capitais de Estados brasileiros

Estado – Capital	2017	2018	2019	Total
ACRE – Rio Branco	2	0	0	2
ALAGOAS – Maceió	1	1	0	2
AMAPA – Macapá	2	2	0	4
AMAZONAS – Manaus	2	1	1	4
BAHIA – Salvador	1	0	1	2
CEARÁ – Fortaleza	1	0	0	1
ESPIRITO SANTO – Vitória	1	0	0	1
MARANHAO – São Luís	2	0	0	2
MATO GROSSO – Cuiabá	1	0	0	1
MATO GROSSO DO SUL – Campo Grande	3	2	2	7
MINAS GERAIS – Belo Horizonte	2	1	0	3
PARA – Belém	3	1	1	5
PARANA – Curitiba	3	1	0	4
PERNAMBUCO – Recife	1	1	0	2
PIAUI – Teresina	0	2	1	3
RONDONIA – Porto Velho	0	2	1	3

RORAIMA – Boa Vista	0	1	0	1
SANTA CATARINA – Florianópolis	2	0	0	2
SERGIPE – Aracaju	0	1	0	1
TOCANTINS - Palmas	1	0	0	1

Fonte: Do autor (2020).

Figura 1 - Quantitativo de Operações Especiais realizadas em capitais de Estados brasileiros



Fonte: Do autor (2020).

Do levantamento realizado, registra-se especial destaque para o Estado de Mato Grosso do Sul (07) e Pará (05), com maior número de operações especiais deflagradas no período. Ressalta-se que alguns Unidades da Federação não apresentaram deflagração de operações especiais na Prefeitura da capital ou no Governo do Estado, tais como o Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás e Distrito Federal, dentre outros, motivo pelo qual não foram objeto das demais fases do estudo.

4.1 Impacto das Operações especiais no aumento de manifestações e denúncias da população;

Em sequência, por meio de respostas obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação e pesquisas em fontes abertas, foi realizado levantamento sobre o número mensal de denúncias apresentadas ao Governo do Estado e a Prefeitura da Capital do Estado, pelos diversos canais

disponíveis e, condensadas no canal de ouvidoria pública, no período de 2017 a junho/2019 (informações mensais).

Ou seja, os números pesquisados decorrem de respostas a pedidos de informação e são informações oficiais dos Governos estaduais e municipais objetivos de pesquisa, com o quantitativo de denúncias recebidas nos canais oficiais.

Tabela 02: Quantitativo de denúncias recebidas em capitais de estados brasileiros

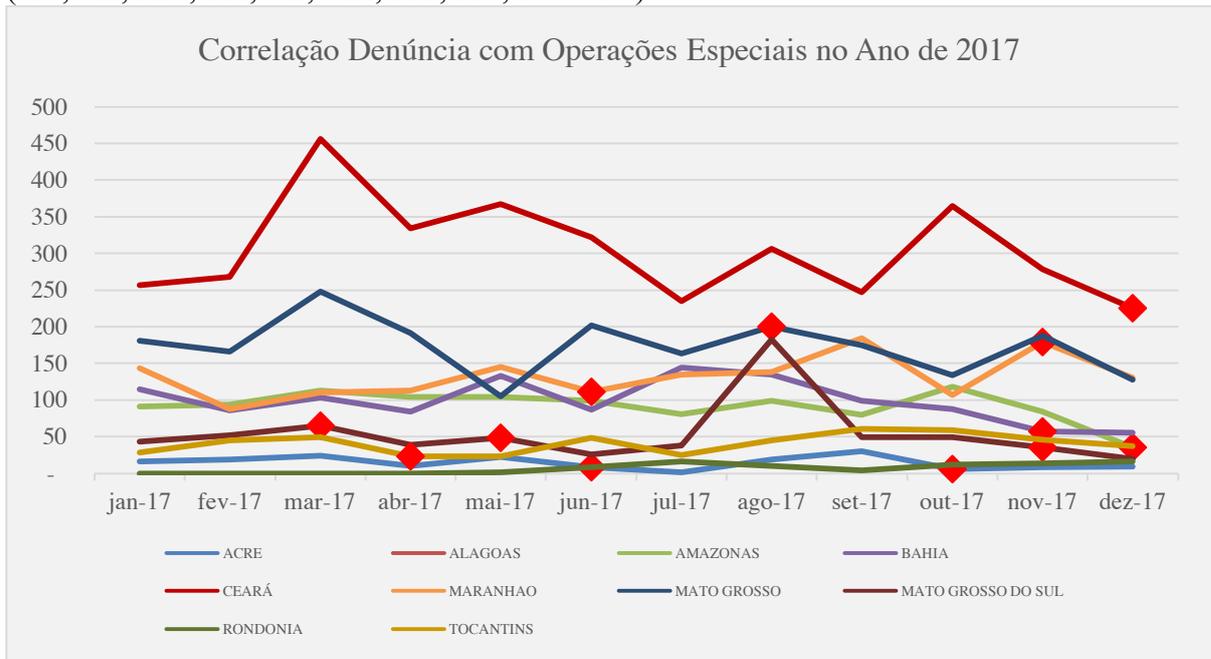
Estado - Capital	2017	2018	2019
ACRE – Rio Branco	172	154	80
ALAGOAS – Maceió	7	14	49
AMAZONAS – Manaus	1.102	520	303
BAHIA - Salvador	1.186	581	432
CEARÁ – Fortaleza	3.660	2.495	1.530
MARANHAO – São Luís	1.583	1.571	21
MATO GROSSO – Cuiabá	2.081	1.088	752
MATO GROSSO DO SUL – Campo Grande	646	545	219
MINAS GERAIS – Belo Horizonte	41.217	35.550	19.205
PARANA – Curitiba	81.303	100.776	59.410
PERNAMBUCO - Recife	16.978	16.017	8.352
RONDONIA – Porto Velho	81	138	228
RORAIMA – Boa Vista	-	-	28
SANTA CATARINA – Florianópolis	7.760	7.533	4.068
TOCANTINS – Palmas	489	560	339

Fonte: Do autor (2020)

Ressalta-se que os Estados de Pará/PA, Piauí/PI, Sergipe/SE foram excluídos da pesquisa por não apresentarem respostas aos pedidos da Lei de Acesso à Informação, tampouco constar informações em dados abertos, em transparência ativa (informações mensais, de denúncias recebidas), inviabilizando o desenvolvimento das pesquisas.

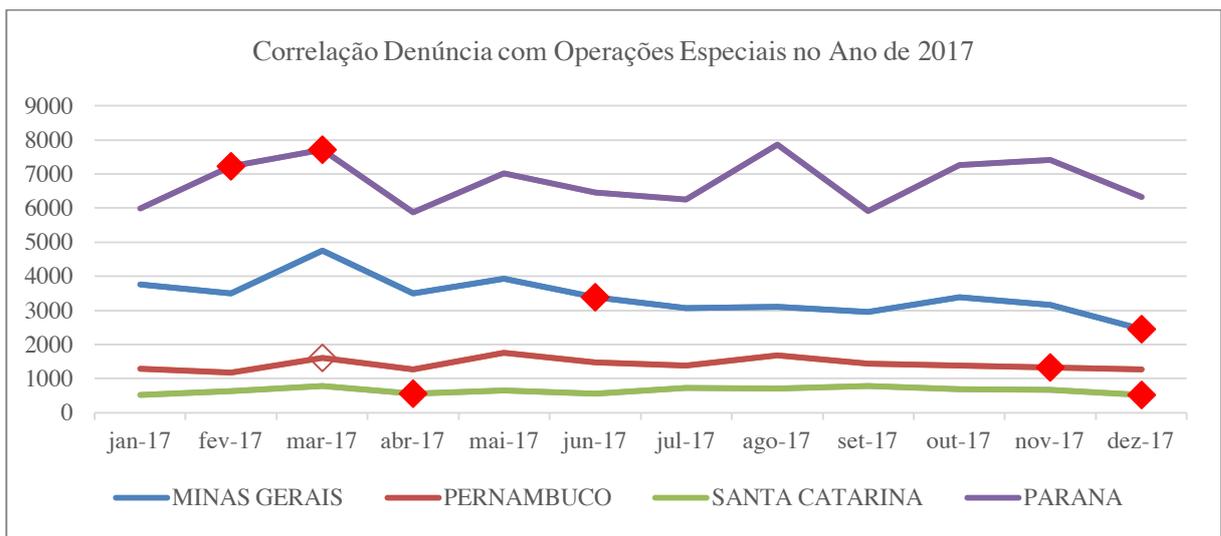
Dos dados coletados, demonstra-se, por meio de uma correlação simples, se o número de denúncias aos entes públicos, recebidas por meio do canal de ouvidoria, foram impactadas positivamente no período concomitante e subsequente à operação especial, o que demonstraria, em seu primeiro aspecto, se houve aumento da participação social, impulsionada pelas operações especiais. Como explicação, as linhas do gráfico indicam o número de denúncias recebidas e, os pontos de interseção a ocorrência de operação especial na localidade pesquisada (Figura 02 a 07).

Figura 02: Correlação de denúncias recebidas, com operações especiais realizadas em 2017 (AC, AL, AM, BA, CE, MA, MT, MS, RO e TO)



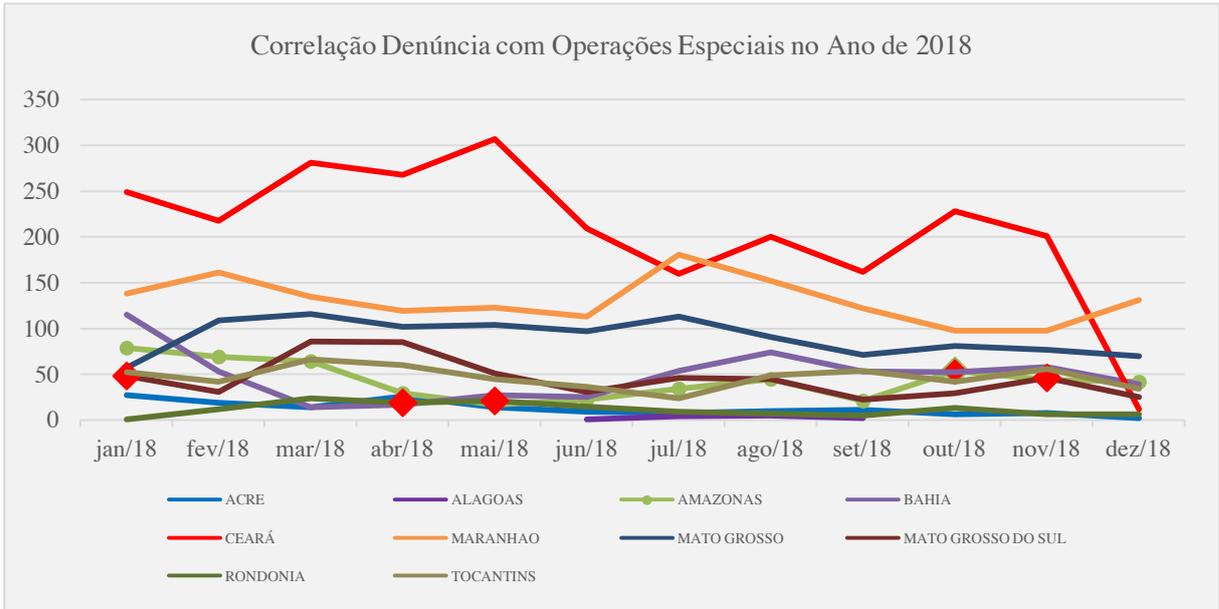
Fonte: Do autor (2020).

Figura 03: Correlação de denúncias recebidas, com operações especiais realizadas em 2017 (MG, PE, SC e PR)



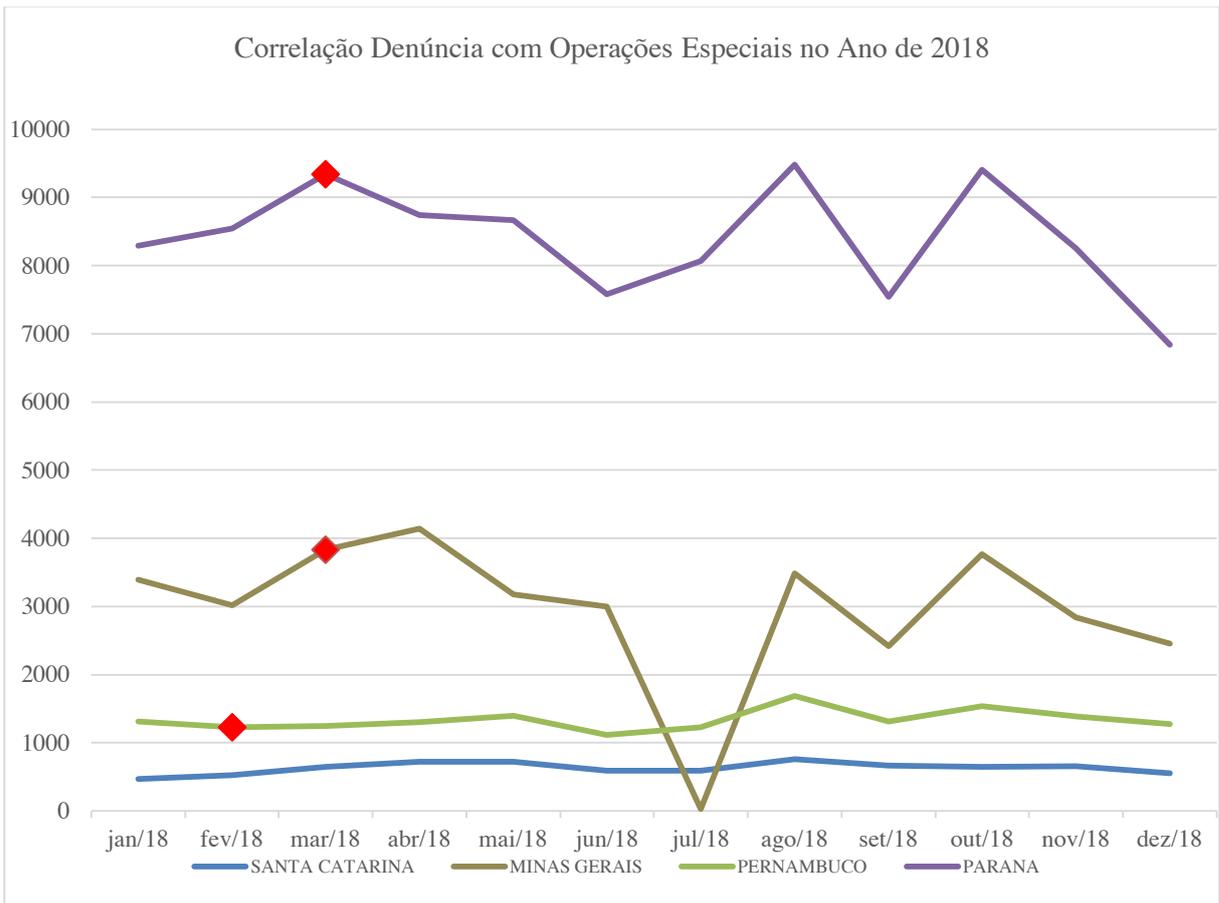
Fonte: Do autor (2020).

Fugira 04: Correlação de denúncias recebidas, com operações especiais realizadas em 2018 (AC, AL, AM, BA, CE, MA, MT, MS, RO e TO)



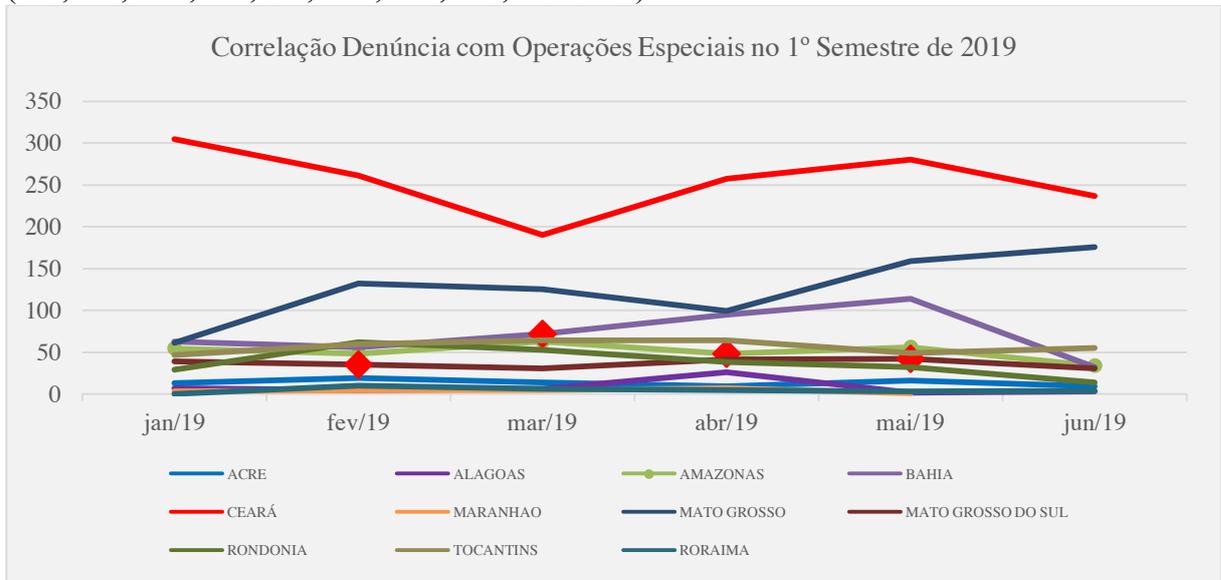
Fonte: Do autor (2020).

Figura 05: Correlação de denúncias recebidas, com operações especiais realizadas em 2018 (MG, PE, SC e PR)



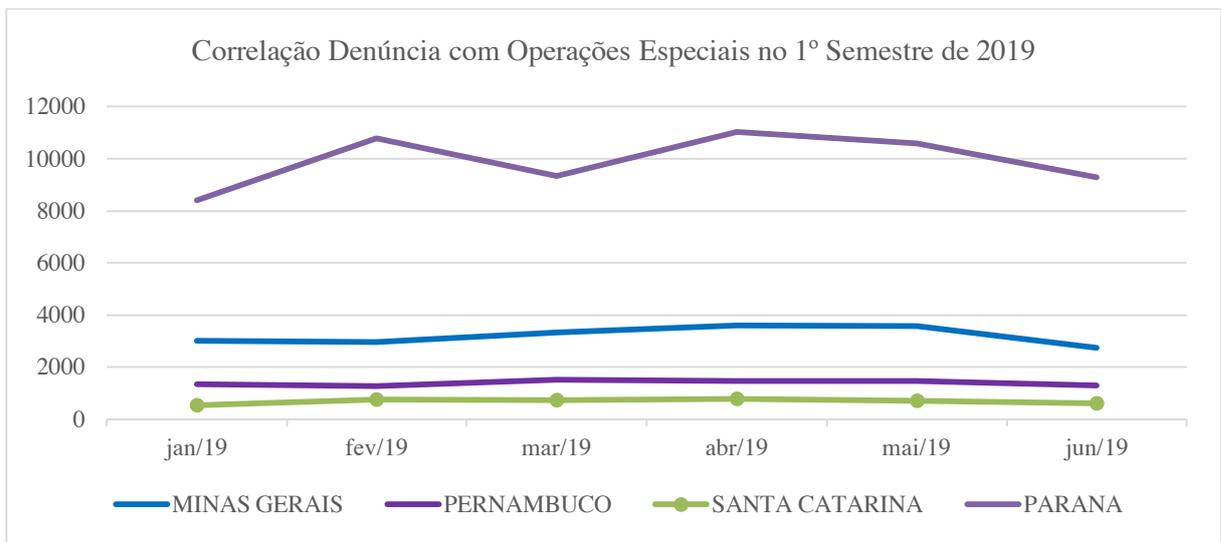
Fonte: Do autor (2020).

Figura 06: Correlação de denúncias recebidas, com operações especiais realizadas em 2019 (AC, AL, AM, BA, CE, MA, MT, MS, RO e TO)



Fonte: Do autor (2020).

Figura 07: Correlação de denúncias recebidas, com operações especiais realizadas em 2019 (MG, PE, SC e PR)

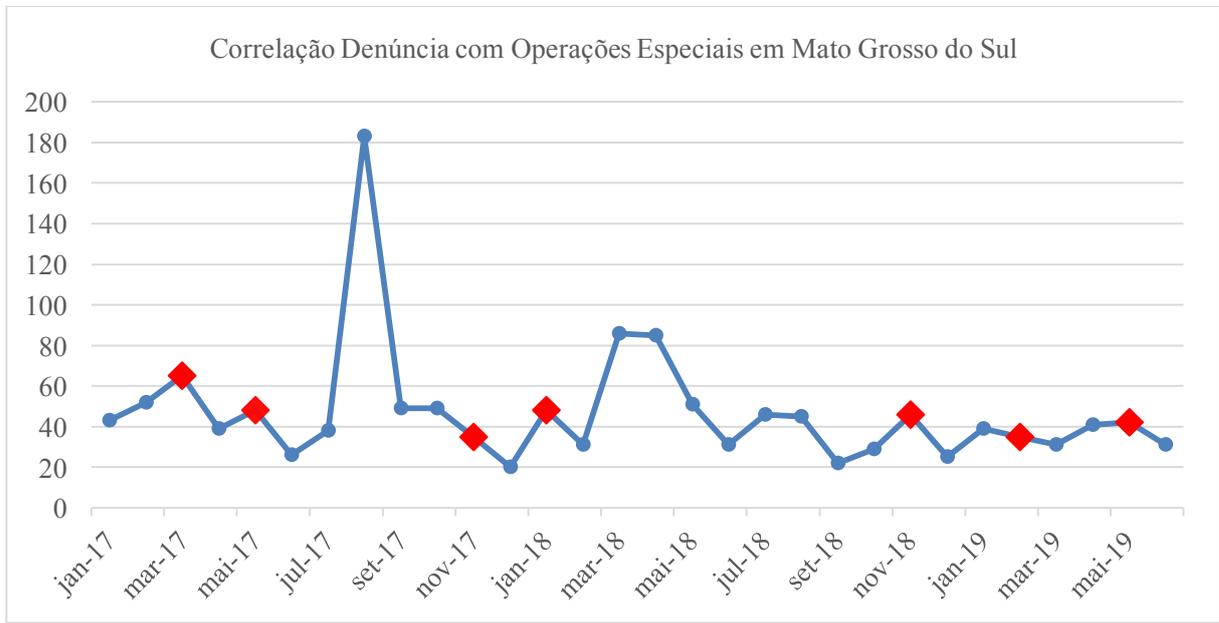


Fonte: Do autor (2020).

No caso, percebe-se que as variações ocorridas no número de denúncias não sofreram impacto direto da realização de determinada operação especial. Eventuais variações identificadas (acréscimo ou decréscimo) podem ser influenciadas por outros fatores alheios ao objeto de pesquisa, que são as operações especiais. Como exemplo específico, citamos o Estado

do Mato Grosso do Sul, com maior número de operações especiais dentre os Estados pesquisados e que, numericamente, não apresentou variações positivas no número de denúncias após a ocorrência de operações especiais.

Figura 08: Correlação de denúncias com operações especiais no Estado de Mato Grosso do Sul



Fonte: Do autor (2020)

Do exposto, os quantitativos levantados não demonstram que a atratividade da população às notícias e as operações especiais foram transformadas em maior participação e apresentação de denúncias, que fomentariam os agentes públicos e os órgãos de controle na elucidação de novos casos ou no aperfeiçoamento de ações de combate à corrupção.

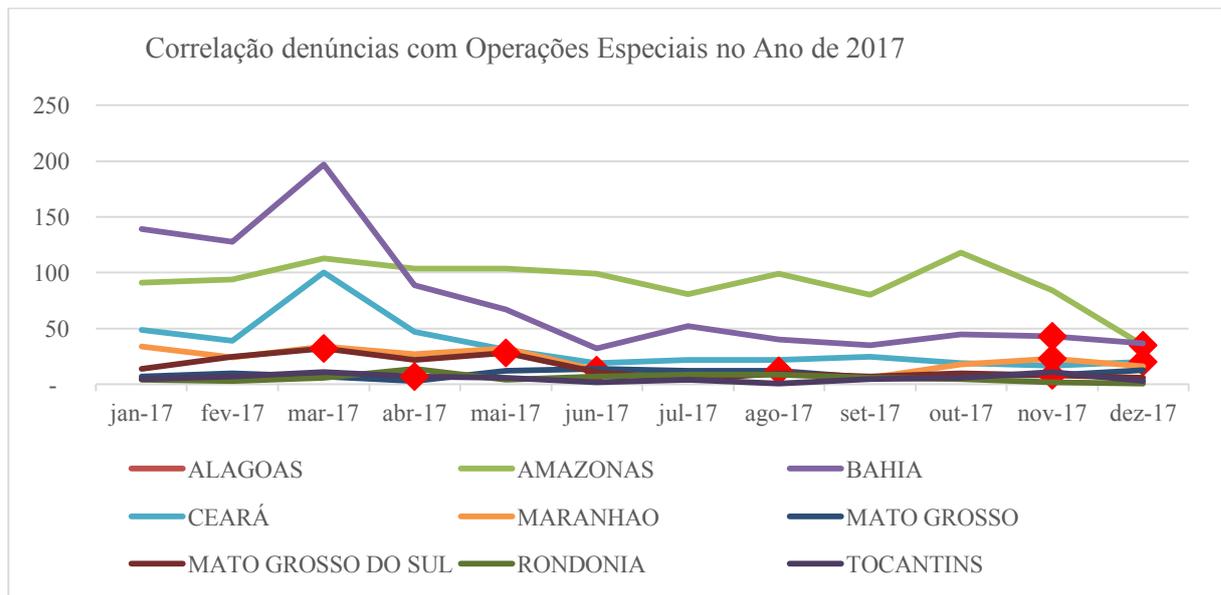
Neste ponto, poder-se-ia questionar se a demonstração de ausência de aumento da participação social por meio de canais de denúncias pode estar impactado pela precariedade dos canais de ouvidoria mantidos pelos Estados e municípios pesquisados. No caso, surge a hipótese de que potencial conflito de interesses possa impactar o desenvolvimento de canais de ouvidoria suficientes para o recebimento de denúncias e participação social.

Na hipótese do conflito de interesse citado, o mesmo gestor público que tem a obrigação legal de impulsionar o recebimento de denúncias por meio de canal de ouvidoria da prefeitura, aperfeiçoando os canais de comunicação e integrando o cidadão à gestão pública, porventura, ao mesmo tempo, pode ter sido alvo de operações especiais para apuração de mau uso de recursos públicos, motivo pelo qual posiciona-se claramente em posição contrária, dificultando acessos e fragilizando canais de denúncias para não atrair maior controle social.

Sendo assim, a fim de corroborar que os números graficamente demonstrados representam efetivamente, sem dubiedade, a participação social por meio de canal de denúncias e, não foram frontalmente impactados pela fragilidade dos canais de denúncias mantidos pelos entes municipais e estaduais, apresenta-se abaixo os números obtidos a partir de pesquisa realizada junto a Ouvidoria Geral da União (OGU), que é o órgão central do sistema de ouvidoria federal (todas as ouvidorias dos órgãos e entidades do poder executivo federal subordinam-se tecnicamente à OGU), com a quantificação de números de denúncias apresentadas à OGU que dizem respeito à atos/agentes públicos dos respectivos Estados e municípios que perfazem a amostra pesquisada.

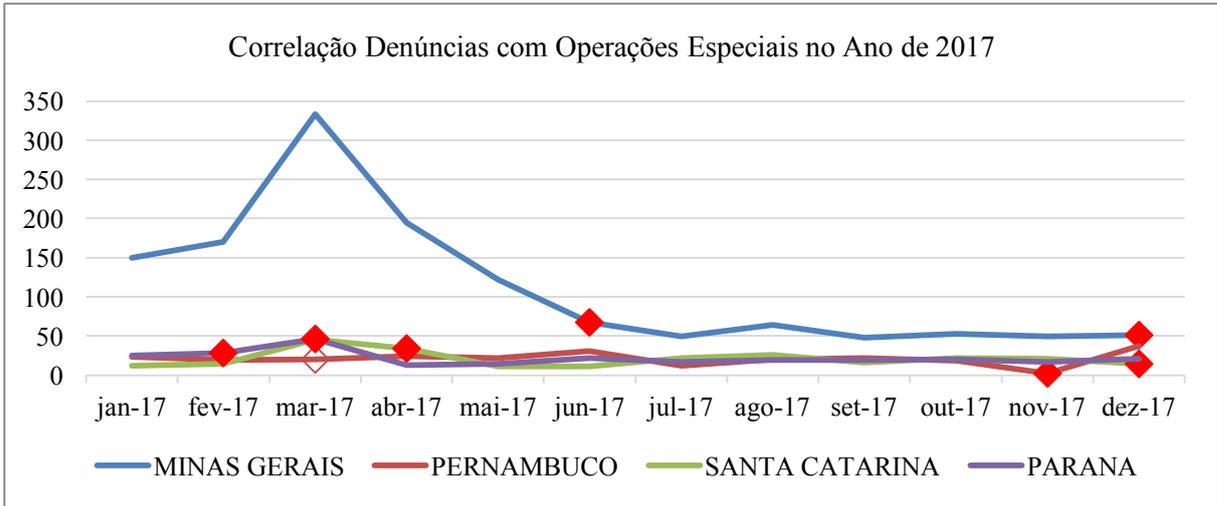
Como elemento de pesquisa, os quantitativos obtidos foram correlacionadas com as datas de deflagrações das mesmas 51 operações especiais deflagradas nos estados/municípios da amostra, mantendo o padrão de comparação das figuras 02 a 07.

Figura 09: Correlação de denúncias recebidas (OGU), com operações especiais realizadas em 2017 (AL, AM, BA, CE, MA, MT, MS, RO e TO)



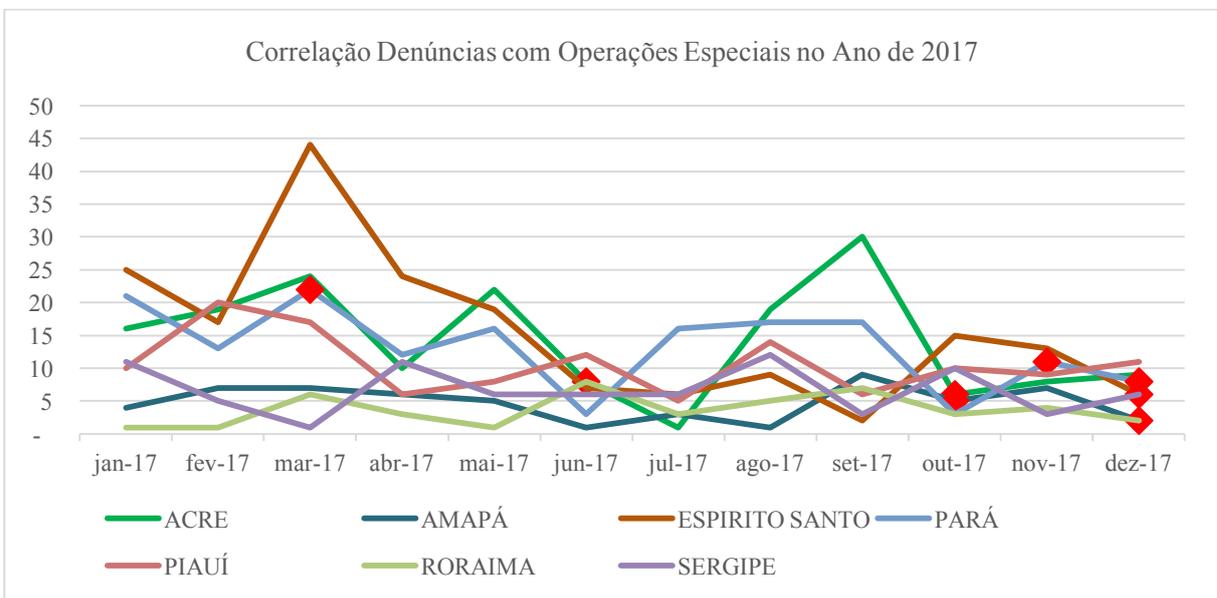
Fonte: Do autor (2020).

Figura 10: Correlação de denúncias recebidas (OGU), com operações especiais realizadas em 2017 (MG, PE, SC e PR)



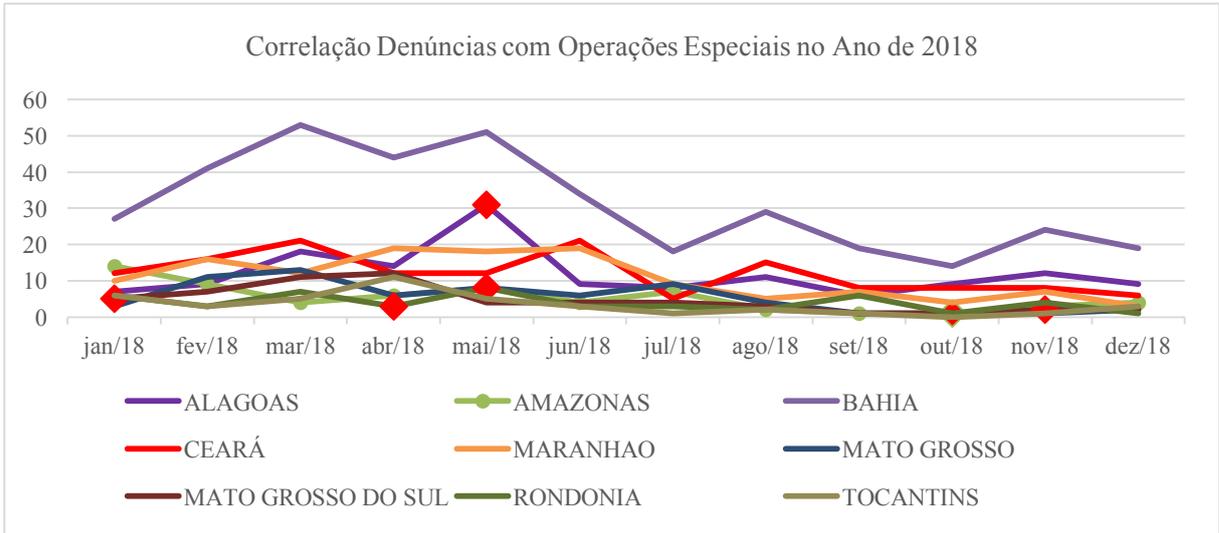
Fonte: Do autor (2020).

Figura 11: Correlação de denúncias recebidas (OGU), com operações especiais realizadas em 2017 (AC, AP, ES, PA, PI, RR e SE)



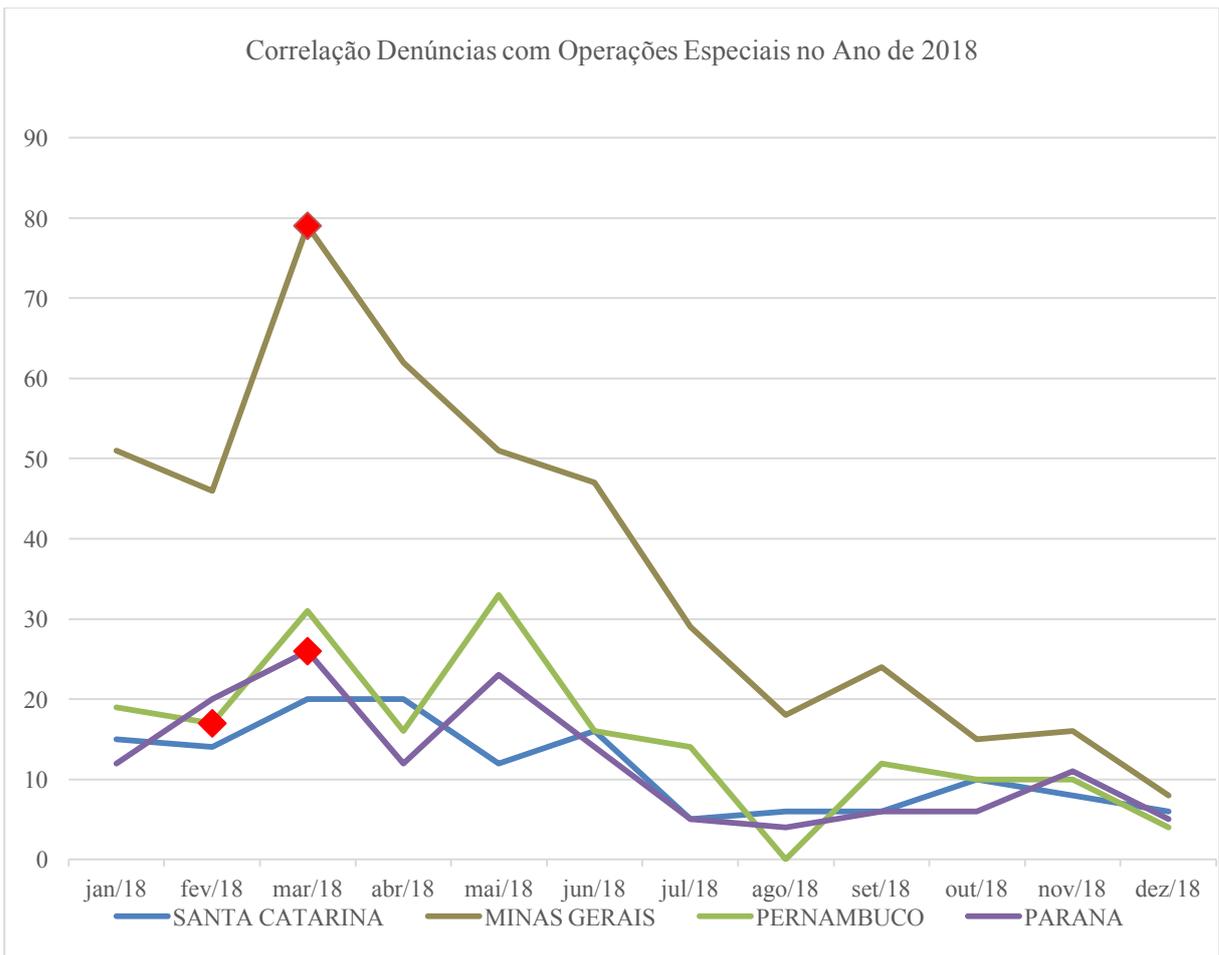
Fonte: Do autor (2020).

Figura 12: Correlação de denúncias recebidas (OGU), com operações especiais realizadas em 2018 (AL, AM, BA, CE, MA, MT, MS, RO e TO)



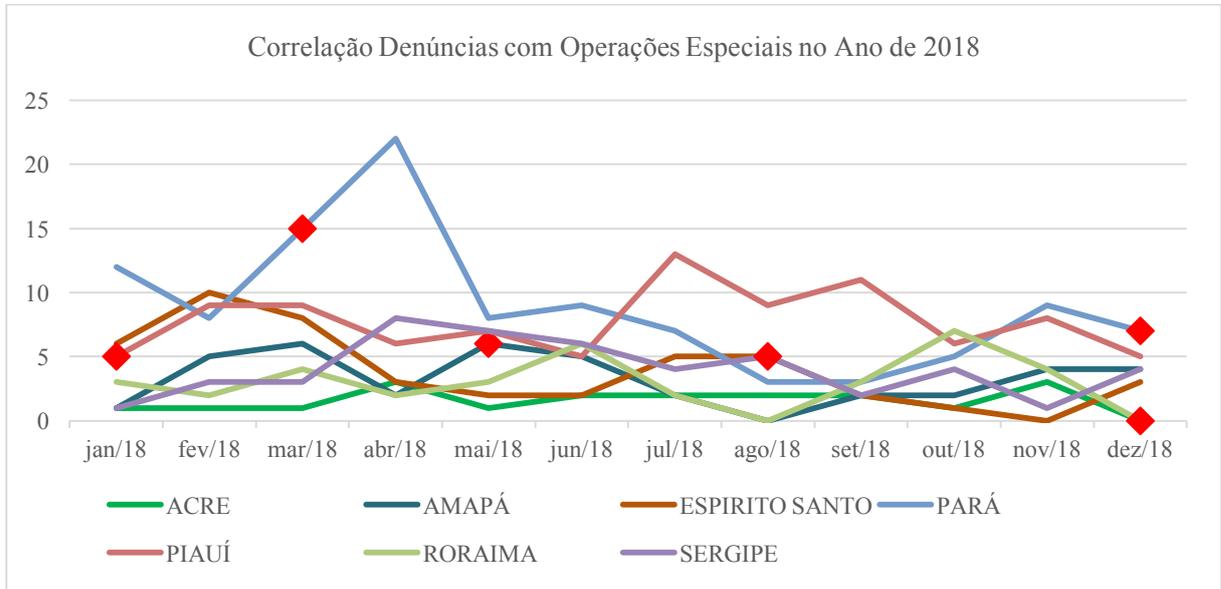
Fonte: Do autor (2020)

Figura 13: Correlação de denúncias recebidas (OGU), com operações especiais realizadas em 2018 (MG, PE, SC e PR)



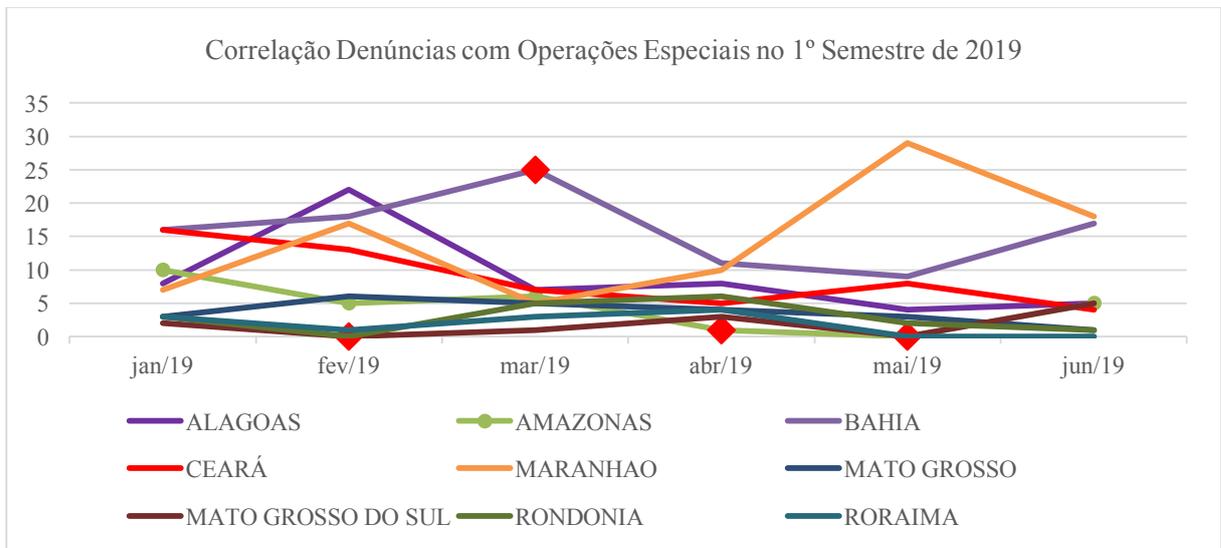
Fonte: Do autor (2020)

Figura 14: Correlação de denúncias recebidas (OGU), com operações especiais realizadas em 2018 (AC, AP, ES, PA, PI, RR e SE)



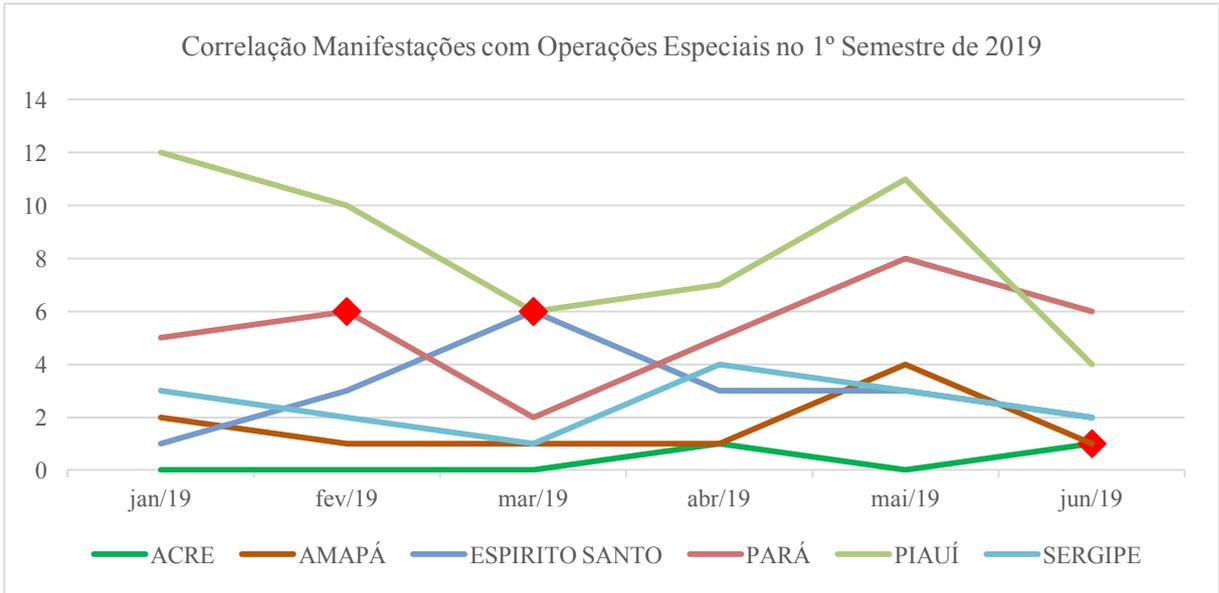
Fonte: Do autor (2020).

Figura 15: Correlação de denúncias recebidas (OGU), com operações especiais realizadas em 2019 (AL, AM, BA, CE, MA, MT, MS, RO e TO)



Fonte: Do autor (2020).

Figura 16: Correlação de denúncias recebidas (OGU), com operações especiais realizadas em 2019 (AC, AP, ES, PA, PI, RR e SE)



Fonte: Do autor (2020).

Da análise, há apenas uma linha de tendência inversa, em que após a operação especial houve aumento significativo no número de denúncias (Estado do Pará, após operação especial deflagrada em março/2018). No entanto, em todos os outros Estados (20) e, operações pesquisadas (50), não há impacto positivo para as denúncias, após deflagração de operações especiais.

Sendo assim, tem-se a informação de que as operações especiais, quando deflagradas, mesmo com alto envolvimento e divulgação da mídia em geral, o que atrai o interesse da população, não conseguem impulsionar a participação social por meio de denúncias em canais de ouvidoria, quer sejam em ouvidorias gerenciadas por municípios e estados pesquisados, tampouco encaminhadas diretamente à CGU, com informações relacionadas aos locais da amostra.

4.2 Impacto das Operações especiais no aumento da transparência pública;

É defendido, por pesquisadores e profissionais de órgãos de controle, que somente com acompanhamento eficaz, tanto pelos órgãos de controle quanto pelo controle social, será possível a mudança em índices de corrupção existentes no País. Para tanto, uma das principais ferramentas que impulsionam e aperfeiçoam o controle social se dá por meio da transparência pública. No caso, as informações de gastos públicos (contratos, licitações, autorizações e

permissões, registros de inadimplência e/ou inidoneidade, atos de admissão, dentre outros atos e recursos públicos) devem ser públicos e transparentes à população.

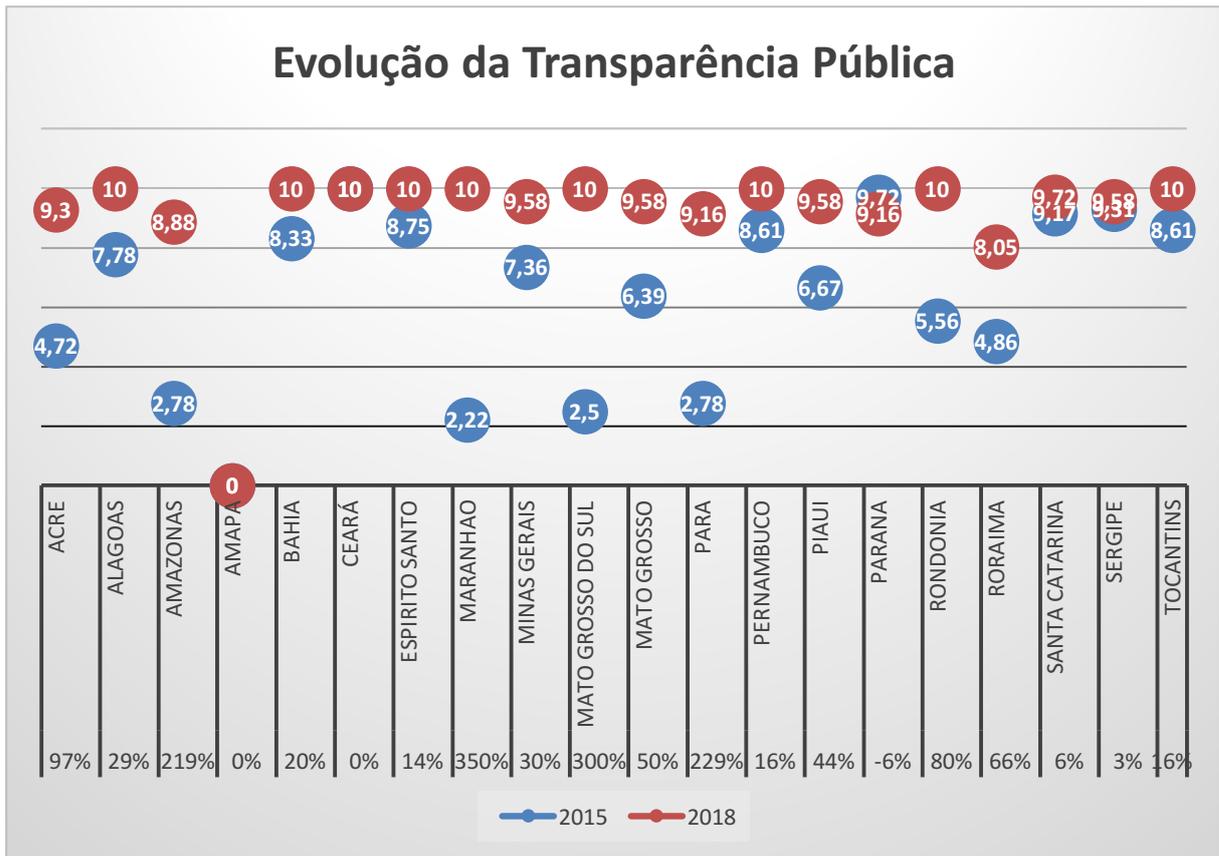
Como fator impulsionador, com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), exigindo dos gestores públicos a disponibilização de informação em linguagem coloquial, por meio de transparência ativa (sítios na internet) e passiva (a partir de demanda do cidadão), criou-se condições de que a população, por interesse e/ou impulsionadas por notícias da mídia e até mesmo ações efetivas de combate à corrupção, conseguissem maior participação e controle social, obtendo mais e melhores informações de gastos públicos para, a partir de tais informações, exigirem dos governantes ações e requisitos legais a serem observados visando maior efetividade na aplicação dos recursos públicos.

Como segundo fator de impacto, pondera-se que a transparência pública de entes públicos estaduais e municipais sofreu forte ação de incentivo e cobrança por órgãos de controle, com programas voltados ao fomento dos canais de transparência pública e oferta de treinamentos, capacitações, desenvolvimento de aplicativos e plataformas digitais, dentre outras ações visando propiciar aos entes públicos o atendimento aos requisitos legais que, por conseguinte, oferecem condições de maior participação da população no controle social.

Por outro lado, semelhante as operações especiais, notou-se ampla divulgação da mídia em geral de informações voltadas a transparência pública. Diversos rankings de transparência, por meio dos quais ranqueavam-se os entes públicos de acordo com notas obtidas a partir de métricas que refletiam o atendimento aos requisitos legais, atraíram e proporcionaram divulgação por diversos canais de comunicação, exigindo dos governantes justificativas para o não atendimento.

Impactada fortemente por esses 03 (três) fatores (exigência legal, fomento pelos órgãos de controle e divulgação da imprensa), é notória a evolução, nos últimos anos, da transparência pública dos governos estaduais e municipais, proporcionando maiores condições e ferramentas à participação social. Corroborando tal informação e a fim de demonstrar, em um primeiro momento, tal evolução, por meio de informações obtidas na CGU (2020), da Escala Brasil Transparente, a Figura 17 apresenta a evolução da transparência pública ativa nos governos estaduais objetos da amostra.

Figura 17 – Evolução da Transparência Pública – estados brasileiros



Fonte: Do autor (2020).

Em sequência, a fim de demonstrar o impacto das operações especiais no aumento da transparência pública (objeto da pesquisa) e, a partir da relação de operações especiais deflagradas pela CGU em parceria com outros órgãos de controle no período de 2017 e 2019, envolvendo a Prefeitura Municipal da referida capital e o Governo do Estado, sediado na capital do Estado, realizou-se correlação da incidência de operação especial, com a evolução das notas de transparência pública obtidas pelos entes municipais e estaduais das referidas localidades.

Nesse caso, objetivava-se identificar se a realização de operação especial, ação repressiva que, declaradamente, investiga o mau uso de recurso público por agentes públicos e empresas que mantém vínculos com o poder público, impacta a evolução da transparência pública. Poder-se-ia argumentar que, a medida em que a precariedade da gestão pública é exposta, com a deflagração da operação especial, os agentes públicos, possivelmente impactados com a investigação em andamento, reduziriam a transparência pública, tornando opaco os gastos públicos, no intuito de dificultar a obtenção de outras e novas informações tanto pelos órgãos de controle, quanto pela população, impactando sobremaneira o controle social.

Da análise realizada, conforme tabela abaixo, identificou-se notória evolução da transparência pública nos Estados pesquisados, com exceção de 02 Estados (Amapá, que não apresentou qualquer evolução, com nota zero nas duas avaliações e, Paraná/PR, com mínimo decréscimo na avaliação, mas mantendo patamar alto de nota obtida).

Tabela 03 – Avaliação das Operações especiais e a evolução da transparência pública.

Estado	Operações Especiais	Escala Brasil Transparente	
		2015	2018
Acre	2	4,72	9,3
Alagoas	2	7,78	10
Amapá	4	0	0
Amazonas	4	2,78	8,88
Bahia	2	8,33	10
Ceará	1	10	10
Espirito Santo	1	8,75	10
Maranhão	2	2,22	10
Mato Grosso	1	2,5	10
Mato Grosso do Sul	7	6,39	9,58
Minas Gerais	3	7,36	9,58
Para	5	2,78	9,16
Paraná	4	9,72	9,16
Pernambuco	2	8,61	10
Piauí	3	6,67	9,58
Rondônia	3	5,56	10
Roraima	1	4,86	8,05
Santa Catarina	2	9,17	9,72
Sergipe	1	9,31	9,58
Tocantins	1	8,61	10

Fonte: Do autor (2020).

Caso específico pode ser demonstrando citando novamente o exemplo do Estado de Mato Grosso do Sul, que apresentou nota de 6,39 pontos na Escala Brasil Transparente no ano de 2015 e, mesmo tendo sido objeto de 07 operações especiais no período de 2017 a 2019, obteve avaliação com nota 10 (dez) no ranking de 2018.

Assim, demonstra-se a evolução da transparência pública em 18 entes governamentais pesquisados, de um total de 20 entes, os quais foram alvo de investigação e operações especiais deflagradas, concluindo-se que as operações especiais não impactam, negativamente, a transparência pública.

Ressalta-se que, devido a limitações do presente artigo, não foram realizados estudos em localidades que não sofreram impacto de operações especiais, a fim verificar o incremento da transparência pública. De modo, sugere-se que estudo futuro avalie a hipótese de o aumento da transparência pública não estar relacionado a operações especiais, mas sim a avanços legislativos ocorridos ou, se ao realizar-se operações especiais, aumenta-se a cobrança por parte da mídia, da população e, de outras instâncias de órgãos de controle (em outras ações), fazendo com que os gestores públicos tenham que responder às demandas, priorizando, de certa maneira, o avanço da transparência pública.

4.3 Impacto das operações especiais no aumento de grupos de controle social na localidade;

Na mesma amostra de municípios (capitais que foram objeto de operações especiais desde 2017), buscou-se avaliar o impacto das operações especiais no aumento de grupos de controle social na localidade. Como grupos de controle social, definiu-se, para padronização, a existência de Observatório Social, que é um espaço para o exercício da cidadania, democrático e apartidário, visando reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública, formado por cidadãos atuando em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos, de diferentes formações, no intuito de atuar no controle social.

Partindo-se da representação em formas de grupo, representados pelos observatórios sociais, demonstra-se abaixo a correlação existente entre as capitais pesquisadas e, a constituição e existência dos citados observatórios:

De 20 capitais pesquisadas, há efetivamente a criação de observatórios sociais em 06 destas, quais sejam Campo Grande/MS, Belém/PA, Recife/PE, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Palmas/TO, ou seja, ainda é frágil a organização de grupos de participação social, em capitais do país, como forma de fortalecimento do controle social. Ressalta-se que tais capitais pesquisadas foram objeto de operação especial nos respectivos governos municipais ou, no governo do estado, sediado na capital.

Indica-se, portanto, que a ocorrência de operações especiais e o combate explícito à corrupção nas capitais pesquisadas não proporcionou impacto significativo no aumento de grupo de controle social.

A ainda incipiente organização de grupos de controle social demonstra que há caminho a ser percorrido para o aprimoramento do controle social. Grupos organizados conseguem acessos e conquistas representativas no acompanhamento de gastos públicos e na cobrança à governantes, apesar de não limitar a participação de cada cidadão individualmente ou em grupos não organizados.

4.4 O impacto das operações especiais na participação social, quando explicitamente demandados;

Por fim, muito embora a percepção geral seja de que as operações especiais não trouxeram impacto na participação popular por meio de denúncias, buscou-se, em última análise, verificar se, quando incentivadas a participar do enfrentamento à corrupção, por meio de fomentos e canais específicos, há respostas mais diretas da sociedade. Ou seja, a existência de canais específicos de denúncias, relacionados a casos concretos de corrupção, consegue atrair e aumentar a participação social, aumentando o número de denúncias e conseguindo, por meio dessas, agregar informações úteis ao complemento da investigação, em auxílio aos agentes públicos e aos órgãos de controle.

No caso, parte-se da hipótese de que, não obstante a extensa divulgação midiática, a população não consegue envolver-se diretamente aos casos e, apesar de diretamente impactada, julga que somente os órgãos de controle são responsáveis pelo combate à corrupção. De modo contrário, quando incentivada, consegue responder e apropriar-se das informações, contribuindo sobremaneira por meio de denúncias específicas, na chance de sucesso da continuidade da apuração de crimes relacionados às operações deflagradas.

Para tanto, a partir de agosto de 2019, a CGU, visando fomentar a participação social e obter ajuda da população no combate à corrupção, passou a divulgar, individualmente, canais de denúncias específicos no mesmo release de divulgação da deflagração da operação especial em seu site na internet, com dizeres e link específico para o denunciante, utilizado somente naquela oportunidade. Destaca-se que os demais canais de ouvidoria são permanentes, não havendo alterações em virtude de tal incremento.

Com essa atitude, conforme levantamento realizado e demonstrado abaixo, em 10 operações especiais realizadas pela CGU, em parceria com outros órgãos de controle, em 2019,

independente do município realizado, observou-se a ocorrência de 46 denúncias formuladas pelo canal, sendo que dessas 14 foram voltadas especificamente às operações especiais deflagradas, com informações diretas relacionadas aos fatos apurados que, potencialmente, podem agregar à investigação em andamento.

Registra-se que os canais específicos para apresentação de denúncias vinculadas a determinada deflagração de operação especial é prática adotada somente pela CGU, até o momento, não ocorrendo a adoção de tal prática pelos órgãos parceiros no desenvolvimento da operação especial e que, do mesmo modo, realizam ações de divulgação da operação especial deflagrada.

Tal situação ainda não se demonstra a ideal, no entanto, de início, enseja que a participação social necessita ser fomentada, com incentivos e condições que demonstrem a importância e imprescindibilidade do controle social, com a participação ativa da população no controle dos gastos públicos e no combate à corrupção.

5 CONCLUSÃO

Devido a limitações, não foram realizadas análises do incremento de denúncias e de indicadores de transparência pública em localidades que não sofreram impacto de operações especiais e, desse modo, sugere-se que estudo futuro avalie esses comportamentos.

Além disso, o presente estudo poderá contribuir para o desdobramento em futuras pesquisas sobre o impacto das operações especiais na participação social e transparência pública. Desse modo, sugere-se como proposições de estudos complementares, análises qualitativas e quantitativas de fatores relacionados ao tema, com as seguintes abordagens: impacto da transparência pública e da participação social ativa no aumento de operações especiais deflagradas (com o consequente aumento do combate à corrupção), incluindo a mensuração da participação social por meio de outros canais de relacionamento com o poder público (internet, dados de *web analytics*, dentre outros), buscando identificar a confiabilidade de que os canais oficiais proporcionam ao cidadão, na apresentação de suas denúncias, envolvendo um comparativo do aumento da transparência pública e da participação social em localidades que não tiveram a ocorrência de operações especiais; dentre outros. Tais análises irão proporcionar o avanço de mecanismos e a identificação dos aperfeiçoamentos necessários nos canais de relacionamento do poder público com o cidadão, visando agregar a participação social ativa no combate à corrupção.

Do estudo, conclui-se que, muito embora o claro avanço do enfrentamento à corrupção pelos órgãos de controle, as operações especiais não conseguem impulsionar a participação social por meio de denúncias em canais de ouvidoria, quer sejam em ouvidorias gerenciadas por municípios e estados pesquisados, tampouco encaminhadas diretamente à CGU, com informações relacionadas aos locais da amostra.

Em outro ponto, percebe-se que as operações especiais não impactaram negativamente o aumento da transparência pública.

Por fim, por meio das análises realizadas, identifica-se que as operações especiais, por si só, não impactam diretamente o aumento de grupos organizados da sociedade civil para o controle social e assim, resta demonstrado, pelo conjunto de análise, que não houve aumentos impactantes na participação social após a deflagração de operações especiais nos municípios da amostra.

Como perspectiva de avanços a serem perseguidos pelos órgãos de controle, as análises realizadas indicam que, quando diretamente demandadas, há aumento da participação social por meio de denúncias, após a realização de operações especiais, ou seja, quando diretamente envolvidos e incluídos como partes efetivas do combate, há resposta da população e o início do efetivo controle social.

Para tanto, como forma de contribuição do estudo, propõe-se a necessidade de ampliação dos canais de denúncias e de outras ferramentas que impulsionem a participação social durante a cobertura pela mídia das operações especiais.

Desse modo, a medida em que as ações repressivas de combate à corrupção são aperfeiçoadas, com operações especiais e aumento da transparência pública, é indispensável o fomento à participação social e o envolvimento da população diretamente nesse combate, convocando os cidadãos ao acompanhamento efetivo para o enfrentamento do mau uso de recursos públicos pelos governantes.

Assim, teremos a população, por meio do controle social, e os órgãos de controle atuando em conjunto nesse enfrentamento, com enorme perspectiva de atingimento dos resultados almejados, que é o efetivo combate à corrupção.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, F. Mais de 80% dos brasileiros acham que pessoas comuns podem

combater a corrupção. Agência Brasil, Brasília, 09 out. 2017. Disponível em <www.agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2017-10/mais-de-80-dos-brasileiros-acham-que-pessoas-comuns-podem-combater-corrupcao>. Acesso em 02 jun. 2019.

ALVES, F.D.; LEAL, M.C.H. O controle social como contraponto/complemento ao controle jurisdicional de políticas públicas: combate à corrupção enquanto empecilho à efetivação dos direitos fundamentais. In: Unoesc International Legal Seminar, Brasil-Alemanha. Chapecó, v. 2, n. 1, p. 493- 504, 2013. Disponível em <<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/uils/article/view/4027/2163>>. Acesso em 16 jun. 2019.

AVIS, E.; FERRAZ, C; FINAN, F. 2018. "[Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians.](#)" *Journal of Political Economy*, vol 126(5), pages 1912-1964.. Disponível em <<https://www.nber.org/papers/w22443>>. Acesso em 20 mai. 2020.

BLANCHET, L.A.; AZOIA, V.T. A Transparência na Administração Pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento. *Revista do Direito, Santa Cruz do Sul*, v. 1, n. 51, 2017. Disponível em <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8897>>. Acesso em 16 jun. 2019.

BOBONIS, G.; FUERTES, J.L.C.; SCHWABE, R.;. 2016. "Monitoring Corruptible Politicians." *American Economic Review*, 106 (8): 2371-2405. Disponível em <<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20130874>>. Acesso em 20 mai. 2020.

BRASIL. Constituição (1988).

_____. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Edição Extra, Seção 1, p. 1.

_____. Lei 13.460, de 26 de junho de 2017. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Seção 1, p. 4.

_____. Lei 12.846, de 01 de agosto de 2013. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 ago. 2013. Seção 1, p. 1.

_____. Lei 12.850, de 02 de agosto de 2013. Diário Oficial [da] República Federativa do

Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 ago. 2013. Edição Extra, Seção 1, p. 3.

_____. Lei 12.683, de 09 de julho de 2012. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jul. 2012. Seção 1, p. 1.

_____. Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 mai. 2009. Seção 1, p. 2.

CLAUDIO FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D.B.; 2012. "Corrupting learning," Journal of Public Economics, vol 96(9-10), pages 712-726. Disponível em <<https://www.nber.org/papers/w18150>>. Acesso em 20 mai. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). Controle Social – Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, 2012, Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em 16 jun.2019.

_____. Portaria n. 2.154, de 28 de agosto de 2015. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 set. 2015. Seção 1, p. 1.

_____. Escala Brasil Transparente. Brasília, 2019. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360>>. Acesso em 15. mai. 2020.

_____. Operações Especiais. Brasília, 2019. Disponível em <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/operacoes-especiais>>. Acesso em 15. mai. 2020.

DELFIN, R. B. Percepção da corrupção aumenta, e Brasil tem pior nota em ranking desde 2012. Folha de São Paulo, São Paulo, 29 jan. 2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/percepcao-da-corrupcao-aumenta-e-brasil-tem-pior-nota-em-ranking-desde-2012.shtml>>. Acesso em 16 jun. 2019.

DIAS, V. G. Auditorias de obras públicas: variáveis determinantes do atendimento de recomendações da Controladoria Geral da União. 2018. 81 f. (Dissertação de Mestrado)- Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

FIGUEIREDO, V.S.; SANTOS, W.J.L. dos. Transparência e controle social na administração pública. Revista Temas de Administração Pública, Araraquara, v. 8, n. 1, 2013. Disponível em <<https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327>>. Acesso em 16 jun. 2019.

FONTES, G.; FERRACIOLI, P.; SAMPAIO, P. Petrolão na mídia: o enquadramento de 18 meses da Operação Lava Jato nas revistas impressas. Agenda Política, n. 3, v. 4, p. 238-266, dez. 2016. Disponível em <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/116>>. Acesso em 20 Mai. 2020.

FREIRE, F.R. Desafios para a Transparência Pública: Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal. 2014. 284 p. Dissertação (mestrado). Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

HAGE, J. Brasil em Debate: O Governo Lula e o combate à corrupção. 1. Ed. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

MATOS, T.C.C.; FERREIRA, M. D. M. Controle social de políticas públicas e combate à corrupção: o que há de novo no cenário brasileiro? In: VI JORNADA INTERNACIONAL DE POLITICAS PÚBLICAS. 2013. Maranhão. Disponível em <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo3-estadolutassociaisepoliticaspUBLICAS/pdf/controlesocialdepoliticaspUBLICASEcombateacoupcAO.pdf>. Acesso em 16 jun. 2019.

MEDEIROS, S.A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J.R. Lei de Acesso à Informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. Informação & Informação, Londrina, v. 19, n. 1, p. 55-75, jan./abr. 2014. Disponível em <<http://repositorio.ufla.br/jspui/handle/1/1769>>. Acesso em 16 jun. 2019.

MENDONÇA, R. Pela 1ª vez, corrupção é vista como maior problema do país, diz Datafolha. Folha de São Paulo, São Paulo, 29 nov. 2015. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>>. Acesso em 16 jun. 2019

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Mapa do Sistema OSB. Brasília. 2019. Disponível em <<http://osbrasil.org.br/mapa-do-sistema-osb/>>. Acesso em 15.mai.2020.

RAUSCH, R., & SOARES, M. (2010). Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. Revista De Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC), Brasília, v. (3), n. , p. 23-43, 2010. Disponível em <https://doi.org/10.17524/repec.v4i3.250>. Acesso em 16 jun. 2019.

SCHEDLER, A. "Conceptualizing Accountability" Boulder and London *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (1999) Disponível em http://works.bepress.com/andreas_schedler/22/. Acesso em 20 Mai. 2020

SILVA, D.C.V.S. da.; VACOVSKI, E. A transparência na administração pública como um instrumento facilitador para o controle social. Caderno Gestão Pública, Brasília, v. 7, n. 4, 2015. Disponível em <<https://www.uninter.com/cadernosuninter/index.php/gestao-publica/article/view/592/497>>. Acesso em 16. Jun 2019.

SILVA, R. M. da. Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da administração pública. 2016. 163 p. Dissertação (mestrado). Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2016. Disponível em <<http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/98>>. Acesso em 16 jun. 2019.

SPINELLI, M. Street-level corruption: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática. 2016. 182 P. Tese (doutorado), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice de percepção da corrupção 2018. Disponível em <<https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em 16 jun. 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Corruption on the rise in Latin America and the Caribbean. 09 out. 2017. Disponível em <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_on_the_rise_in_latin_america_and_the_caribbean>. Acesso em 16 Jun. 2019.

WERLE, C.C.; PORTO, T.H. da. F. A prevenção e o combate à corrupção por meio da cidadania ativa no Brasil: a importância da participação do cidadão na sociedade. In: XI SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA. 2015. Santa Cruz do Sul. Disponível em <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14287>>. Acesso em 16 jun. 2019.