

Revista da CGU

Brasília · Volume 11 · Nº 18 · 2019



Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília • Volume 11 • Nº 18 • 2019

Wagner de Campos Rosário
Ministro da Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho
Secretário-Executivo

Antônio Carlos Bezerra Leonel
Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Júnior
Corregedor-Geral da União

Valmir Gomes Dias
Ouvidor-Geral da União

Cláudia Taya
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

João Carlos Figueiredo Cardoso
Secretário de Combate à Corrupção

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

Controladoria-Geral da União

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

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

REVISTA DA CGU

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

CONSELHEIROS DA REVISTA

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

CORPO EDITORIAL CIENTÍFICO

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

REVISÃO GERAL

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

REVISÃO DUPLO CEGA

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

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

ÍNDICE

AVALIAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NO SETOR AQUÍCOLA BRASILEIRO: o programa federal de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura de 2007 a 2011 1026

EVALUATION OF PUBLIC EXPENDITURE IN THE BRAZILIAN AQUACULTURE SECTOR: the federal program for the Sustainable Development of Aquaculture from 2007 to 2011

Andre Luiz Marques Serrano, Patrícia Guarnieri,
Luiz Medeiros de Araujo Neto e Fernanda Ledo Marciniuk

COMPETÊNCIA EM INFORMAÇÃO E INCLUSÃO DIGITAL NO BRASIL 1041

INFORMATION LITERACY AND DIGITAL INCLUSION IN BRAZIL

Orlando Vieira de Castro Junior

CULTURA DO ESCÂNDALO E A “ORTODONTIA” DA ACCOUNTABILITY EM DEMOCRACIAS RECENTES: as reformas anticorrupção no Brasil na “Era Lava Jato” 1053

CULTURE OF SCANDAL AND THE “ORTHODONTIA” OF ACCOUNTABILITY IN RECENT DEMOCRACIES: the anti-corruption reforms in Brazil in the “Car Wash Era”

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

GOVERNANÇA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: o uso de tecnologias para a prevenção da corrupção e promoção da transparência 1075

GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION: the use of technologies for preventing corruption and promoting transparency

Ana Cláudia Farranha e Murilo Borsio Bataglia

OS CAMINHOS DA POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPÇÃO E AS INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS: o caso da Lei nº 12.846/2013 1098

THE PATHS FOR THE PUBLIC ANTI-CORRUPTION POLICY AND THE INTERNATIONAL INFLUENCES: the case of Law n. 12,846/2013

Renata Machado dos Santos Gomes e Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda

PERCEÇÃO DOS CIDADÃOS SOBRE OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO ESTADUAL E DAS GESTÕES MUNICIPAIS EM PERNAMBUCO 1115

PERCEPTION OF CITIZENS ON TRANSPARENCY PORTALS OF STATE GOVERNMENT AND MUNICIPAL MANAGEMENT IN PERNAMBUCO

Alann Inaldo Silva de Sá Bartoluzzio, Luiz Carlos Marques Dos Anjos, Milena Rayane Lopes dos Santos e Rommel de Santana Freire

EDITORIAL

A 18ª edição da Revista da CGU, almejando uma proximidade maior com a academia, apresenta 6 artigos de autores que desenvolveram seus trabalhos enquanto vinculados aos Programas de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em Gestão da Informação da Universidade do estado de Santa Catarina (UDESC), em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em Direito e em Administração da Universidade de Brasília (UNB), destacando-se que alguns desses pesquisadores são professores doutores dos citados programas e referência em suas respectivas áreas de atuação.

Acreditamos que a proximidade entre a academia e os profissionais que de fato operacionalizam a atividade de controle é importante para fomentar a discussão e o aprimoramento da gestão pública, inclusive da própria atividade da Controladoria-Geral da União (CGU).

Por outro lado, os trabalhos aqui apresentados são de interesse de toda a sociedade, uma vez que são abordados assuntos como a Operação Lava Jato, o acesso à informação, a inclusão digital e a tecnologia para o combate à corrupção.

Por isso, esperamos que a leitura desta edição seja prazerosa e instigante para todos!

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

Boa leitura!

AVALIAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NO SETOR AQUÍCOLA BRASILEIRO: o programa federal de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura de 2007 a 2011¹

*Andre Luiz Marques Serrano, Patrícia Guarnieri,
Luiz Medeiros de Araujo Neto e Fernanda Ledo Marciniuk*

Resumo:

Com um PIB de 3,7 trilhões de reais, o agronegócio é um segmento produtivo relevante na economia brasileira, inclusive como fornecedor internacional. No entanto, especificamente quanto à produção de pescado, que engloba a pesca e aquicultura, segundo dados do Ministério da Pesca e Aquicultura, o Brasil possui participação de menos de 1% da produção mundial, embora existam programas estatais para o fortalecimento do setor em questão e importantes vantagens comparativas nacionais. Nesse contexto, este artigo tem como objeto o estudo da relação entre os gastos do governo federal na produção aquícola brasileira, especialmente no programa Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura, e o aumento da produtividade do mesmo setor, com o objetivo específico de contribuir para um planejamento mais adequado dessa atividade econômica e possibilitar maior efetividade do gasto estatal. Identificam-se ainda as potencialidades e deficiências do setor aquícola brasileiro, apontando-se alternativas para a superação dos principais problemas, inclusive a falta de isonomia na distribuição dos recursos do programa Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura.

Palavras-Chave: Finanças Públicas. Avaliação dos Gastos Públicos. Setor Aquícola.

EVALUATION OF PUBLIC EXPENDITURE IN THE BRAZILIAN AQUACULTURE SECTOR: the federal program for the Sustainable Development of Aquaculture from 2007 to 2011

Abstract:

With a GDP of 3.7 trillion reais, agribusiness is a relevant productive segment in the Brazilian economy, including as an international supplier. However, specifically regarding fish production, which includes fishing and aquaculture, according to data from the Ministry of Fisheries and Aquaculture, Brazil has less than 1% of world production, although there are state programs to strengthen the sector in question and important national comparative advantages. In this context, this article aims to study the relationship between federal government expenditures on Brazilian aquaculture production, especially in the Aquaculture Sustainable Development program, and the increase of productivity of the same sector, with the specific objective of contributing

¹ Artigo recebido em 30/12/2016 e aprovado em 08/05/2018.

to a more of this economic activity and enable greater effectiveness of state spending. The potentialities and shortcomings of the Brazilian aquaculture sector are also identified, pointing out alternatives for overcoming the main problems, including the lack of isonomy in the distribution of the resources of the Aquaculture Sustainable Development program.

Keywords: Public Finance. Evaluation of Public Expenditures. Aquaculture Sector.

Andre Luiz Marques Serrano – Graduado em Matemática, Mestrado e Doutorado em Economia pela Universidade de Brasília (UNB). Professor Adjunto do Departamento de Administração e da Pós Graduação em Ciências Contábeis da UNB. Líder do PROJECTUM/CNPq, coordenador de projetos no MPDG, SEAD/MAPA e Conab. Atuou como Diretor da FINATEC, Coordenador de Graduação e Conselheiro DEX e da FACE/UNB. Pesquisador da área de Econometria Aplicada, Mercado Financeiro, Setor Público, Capacidade Produtiva e Modelos de Decisão.

Patrícia Guarnieri - Professora adjunta do curso de Administração da Universidade de Brasília (UnB). Professora e orientadora no Programa de Pós-Graduação em Agronegócio e no Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB. Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Engenharia da Produção, com ênfase em Gestão Industrial, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Especialista em Gestão Empresarial pela Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas de Cascavel e Instituto Brasileiro de Pesquisas Sócio Econômicas; e Especialista em Docência no Ensino Superior pela União Panamericana de Ensino. Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).

Luiz Medeiros de Araujo Neto - Mestrado em Administração pela Universidade de Brasília. Especialização em Finanças pelo Instituto Alfa (2014). Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília com período sanduíche no IPCA - Portugal.

Fernanda Ledo Marciniuk – Mestrado em Matemática Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas e doutorado em Economia pela Universidade de Brasília. Atualmente trabalha com Avaliação de Programas governamentais e Economia de Defesa.

1. Introdução

De acordo com dados oficiais, o PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro no ano de 2012 foi de R\$ 3,7 trilhões e parte expressiva dele decorre do segmento de agronegócio. Dentro deste setor, destaca-se a produção de pescado que engloba a pesca e aquicultura. Segundo dados da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), em 2012 a produção mundial de pescado foi superior a 148 milhões de toneladas com valor estimado em US\$ 217,5 bilhões. No mesmo ano, observou-se que o Brasil, de acordo com dados do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), ofertou apenas 1,26 milhão de tonelada desse total, o que representa menos de 1% da produção mundial (FAO, 2012).

Assim, evidencia-se a baixa participação do Brasil neste segmento produtivo. Verificou-se, além do mais, que para o ano de 2011 o Brasil manteve uma trajetória de investimentos de pouca relevância no que se refere à aquicultura. Nos exercícios de 2007 até meados de 2012, o Governo Federal executou mais de quatro bilhões de reais nos programas de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura, Desenvolvimento Sustentável da Pesca, Recursos Pesqueiros Sustentáveis e Gestão da Política Aquícola e Pesqueira. Contudo, ainda assim, a política de fomento e organização do setor de pescado brasileiro possui basicamente dois desafios: a melhoria da gestão dos recursos públicos aplicados e a demanda social por maiores investimentos.

Vale salientar que a aplicação de recursos públicos com o objetivo de incentivar e desenvolver certas atividades econômicas visa promover o bem estar social decorrente da ampliação da capacidade produtiva, como no caso do segmento objeto deste estudo. Os recursos orçamentários do Governo Federal devem, portanto, ser distribuídos visando à redução das desigualdades regionais e seguir critérios equitativos que respeitem a realidade dos entes da Federação.

As decisões de aplicação dos recursos públicos devem ser justificadas por princípios econômicos que expressem onde e quanto alocar em cada setor da economia. A atuação deve se restringir às áreas cuja presença do governo seja realmente necessária para melhorar a atividade produtiva, seja por meio de alocação de recursos públicos² ou por meio do fomento ao desenvolvimento³. Sendo assim, os formuladores de políticas públicas devem avaliar e comprovar a viabilidade econômica e social dos projetos financiados com recursos públicos, evitando desperdícios de investimento em programas sem o devido retorno econômico ou social.

Sobre a melhoria da gestão dos recursos públicos, segundo o Grupo Integrado de Aquicultura e Estudos Ambientais (GIA), a história recente da aquicultura brasileira revela ações e programas estatais pouco efetivos no setor aquícola, com gastos supérfluos e endividamento desnecessário. Por isso é fundamental para o Estado, em todos os níveis da federação, seguir critérios objetivos que permitam verificar a eficiência e eficácia dos gastos, incentivar o crescimento da produção mediante uso intensivo de tecnológica e qualificação de mão de obra.

Desta forma, se o objetivo governamental for alterar positivamente a fronteira de produção, o instrumento não pode se resumir apenas a um sistema de financiamento subsidiado, como, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Do contrário, sem mecanismos de monitoramento da eficiência e eficácia dos programas estatais, o Estado poderia estar não fomentando a manutenção de atividades ineficientes ou a manutenção de grupos de empresários privilegiados, com completa quebra da isonomia esperada. Ademais, para a maior eficiência e eficácia do gasto público, a especialização e a organização produtivas devem ser consideradas pelos gestores estatais, já que o agricultor familiar somente produz o previamente ajustado com o Estado. Dessa forma, o programa não poderia meramente financiar uma atividade produtiva sem considerar as demandas do mercado (SCHNEIDER, 2005). Em complemento, Marques et al (2006) reforçam que o gasto público é improdutivo quando investido em áreas concorrentes do setor privado.

Nesse contexto de necessidade de aumento do investimento público e melhoria dos gastos do Estado no setor da aquicultura, o objetivo deste trabalho é investigar se há relação direta entre o montante de recursos executado no programa federal de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e o incremento da produção aquícola brasileira observado no período de 2007 a 2012.

Para tanto, foram pesquisados artigos escritos tanto sobre os indicadores de resultados quanto sobre a correlação entre recursos aplicados na produção de pescado no Brasil, embora se reconheça as dificuldades na coleta de dados mais atualizados e completos.

2 *Função de alocação* – por meio dessa função o governo controla a alocação de recursos entre os interesses de indivíduos e de grupos. Decide-se quanto e quando um recurso deve ser alocado, bem como onde disponibilizá-lo para maximizar o bem estar social.

3 *Função de desenvolvimento* – atuação governamental para promoção do desenvolvimento econômico provendo a infraestrutura e organização necessária para facilitar o crescimento e o fortalecimento das cadeias produtivas.

O artigo, a fim de atender a sua proposta e para além desta breve introdução, está organizado da seguinte forma: na seção 2, apresenta a aquicultura como atividade econômica; a seção 3 explica a atuação do governo federal na aquicultura; na seção 4, realizou-se uma análise sobre as etapas essenciais para avaliação da produção aquícola; na seção 5, descrevem-se os métodos utilizados nesta pesquisa e a relação entre a produção anual de pescado por Unidade da Federação (UF) e a execução orçamentária do programa de aquicultura; na seção 6, é apresentada a

análise dos resultados; e, por fim, na seção 7 apresentam-se as considerações finais, frisando as contribuições para a área de planejamento das finanças públicas ao relacionar os dados de produção da atividade econômica com os indicadores econômicos financeiros dos orçamentos públicos como forma de avaliação da efetividade do gasto estatal. Identificam-se ainda as potencialidades e deficiências do setor aquícola brasileiro, apontando-se alternativas para a superação dos principais problemas.

2. Aquicultura como Atividade Econômica

A aquicultura é um ramo da produção de pescado que se caracteriza pelo cultivo de organismos com ciclo de vida, em condições naturais, total ou parcialmente em meio aquático. Quanto ao local e ambiente de produção, a atividade se divide em continental (água doce) e marinha ou maricultura (água salgada). A FAO (2013) registra que em 2010 o setor de pescado produziu 148 milhões de toneladas e, naquele ano, estimou-se que em 2011 haveria um aumento significativo para 154 milhões como resultado de uma tendência crescente na produção aquícola, conforme apresentado na tabela a seguir, sendo que o percentual de crescimento mundial previsto para essa atividade seria três vezes superior ao da pesca:

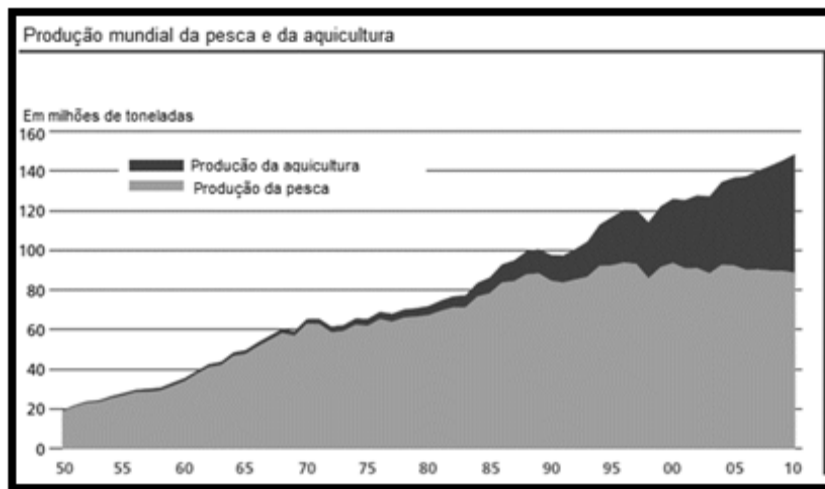
TABELA 1 - EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO MUNDIAL DE PESCADO

PRODUÇÃO MUNDIAL	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	MILHÕES DE TONELADAS					
Pesca	90,0	90,4	89,7	89,6	88,6	90,4
Continental	9,8	10	10,2	10,4	11,2	11,5
Marítima	80,2	80,4	79,5	79,2	77,4	78,9
Aquicultura	47,3	50,0	52,9	55,7	59,8	63,6
Continental	31,3	33,4	36,0	38,1	41,7	44,3
Marítima	16,0	16,6	16,9	17,6	18,1	19,3
Produção Total	137,3	140,4	142,6	145,3	148,4	154,0

Fonte: FAO - *El estado mundial de la pesca y la acuicultura, 2012* (com adaptação).

Conforme se observa na figura abaixo, a oferta de pescado advindo da pesca tem se mantido quase constante há mais de 25 anos (1985 a 2010 praticamente sem crescimento).

FIGURA 1 - COMPARATIVO DO CRESCIMENTO DA PESCA E DA AQUICULTURA MUNDIAL



Fonte: FAO - *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*, 2012.

A FAO (2012) projeta que a produção mundial de pescado necessita crescer mais 23 milhões de toneladas até 2020 para manter o atual consumo per capita de 18,4kg. Por outro lado, a produção mundial da aquicultura em 2011 foi de 62,7 milhões de toneladas, com valor estimado em US\$ 130 bilhões (FAO, 2012).

No Brasil, dados levantados e pesquisados pelo MPA (Ministério da Pesca e Aquicultura) apontaram que a produção aquícola aumentou mais de 118% no período de 2006 a meados de 2012, passando de 288.217 mil toneladas para 628.704 mil toneladas. Já a produção de pescado subiu para 1,43 milhão de toneladas e garantiu o crescimento de 33,6% no período de cinco anos (produção de 1,07 milhão em 2007). Apesar desse crescimento, o país ocupou somente a 12ª posição em produção em 2011. Produção é pouca expressiva quando comparada com as 38 milhões de toneladas produzidas pela China (detentora do primeiro lugar no ranking dos maiores produtores), o que evidencia a baixa competitividade produtiva dessa área (ARAÚJO et al, 2012), em especial quando se considera o vasto litoral e reservas de água doce existentes no Brasil.

Araújo (2012) observa que o total de pescado produzido pelo Brasil não atendeu à demanda interna de 2011, que foi de 1,738 milhões de toneladas. Sendo assim, houve a

necessidade de importar 349,5 mil toneladas do produto, contra uma exportação de 42,2 mil, resultando em um saldo de US\$ 991 milhões de déficit na Balança Comercial. Há diversos obstáculos para aumentar a produção interna para se evitar a importação do produto. À guisa de exemplificação, estudo empírico realizado sobre arranjo produtivo local de aquicultura na região do Baixo São Francisco constatou que a ração⁴ foi considerada como o insumo mais limitante, ficando a assistência técnica em 2º lugar; alevino em 3º; mão de obra em 4º; e água em 5º (BRABO et. al. 2013).

Com a tendência exposta de incremento da demanda mundial (inclusive a interna), a carência de pescado no mercado nacional tende a aumentar nos próximos anos caso os obstáculos limitantes da produtividade não sejam superados. Dessa forma, o Estado precisa considerar os principais problemas nacionais que limitam o aumento da produção de pescado e implementar políticas públicas viáveis para a garantia do aumento da produção no segmento de aquicultura.

4 O valor agregado do mercado aquícola fica mais expressivo se for levado em consideração o custo da produção de rações (principal insumo da aquicultura), pois os dados do Sindicato Nacional da Indústria de Alimentação Animal demonstraram que, para o ano de 2012, o setor econômico referente à aquicultura demandou 610 mil toneladas deste insumo.

3. Governo Federal e a Aquicultura

Na última década, a aquicultura ganhou espaço na agenda do governo brasileiro que, além de ter aumentado a quantidade de recursos para o setor passou a contar com diversas entidades públicas responsáveis pela formulação e execução de políticas destinadas ao desenvolvimento dessa atividade produtiva.

Nesse cenário, merece destaque o MPA, as Secretarias e Empresas nos governos subnacionais (governo dos estados, municípios e Distrito Federal), as Universidades Públicas, a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS). Participa também desse sistema nacional a FAO que realiza estudos e acompanha projetos de fomento e desenvolvimento da Aquicultura em parceria especialmente com o MPA.

O MPA⁵ foi o principal órgão do Governo Federal responsável pelo fomento e infraestrutura de produção de pescado no Brasil. Comandava as políticas de produção, transporte, beneficiamento, transformação, comercialização, abastecimento e armazenagem, além de ser o órgão que atuava como gestor responsável pela infraestrutura de apoio e fomento da produção pesqueira e aquícola.

Por seu turno, a EMBRAPA, da CODEVASF e do DNOCS atuam diretamente, em nome da União, na produção de pescado. Já a Embrapa participa fornecendo assistência técnica por meio de suas unidades descentralizadas nos estados e principalmente por meio do programa Embrapa Pesca vinculado ao Centro Nacional de Pesquisa em Aquicultura e Sistemas Agrícolas implantado em Palmas - TO em 2009.

A CODEVASF é uma empresa pública ligada ao Ministério da Integração Nacional incumbida de promover a utiliza-

ção sustentável dos recursos naturais e a estruturação de atividades produtivas para a inclusão econômica e social nas bacias dos Rios São Francisco, Parnaíba, Itapecuru e Mearim. Executa despesas de forma descentralizada nos estados de Alagoas, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Piauí. Desenvolve projetos de irrigação e apoio produtivo nas cidades banhadas pelos rios São Francisco e do Parnaíba. Em aquicultura, desenvolveu em 2011 projetos de capacitação e manteve oito estações/centros de pesquisas, sendo responsável pelo fornecimento de 15 milhões de alevinos e treinamento de 150 produtores locais.

O DNOCS possui como principal missão exercer ações executivas e de coordenação necessárias ao gerenciamento dos recursos hídricos do Semiárido Brasileiro, de forma participativa, descentralizada e considerando as particularidades do desenvolvimento sustentável, em estreita articulação com a Agência Nacional de Águas e os governos dos estados do Nordeste.

Em específico, mencione-se sua atuação na execução de projetos de aquicultura visando diminuir os efeitos de crises hídricas em diversos estados, tais como Ceará e Rio Grande do Norte.

Semelhante estrutura possuem os governos estaduais, cita-se como exemplo o Governo de São Paulo que mantém o Instituto da Pesca, o governo da Bahia que mantém a Empresa de Pesca, além de diversas outras empresas de assistência técnica, como a EMATER, em diversos estados. Já as universidades públicas contribuem principalmente ofertando mão de obra especializada por meio das graduações em agronomia, zootecnia e engenharia de pesca.

No tocante à aplicação de recursos orçamentários da União voltados para aquicultura, o Governo Federal mantém diversos programas. Destaca-se o programa Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura que no período de 2007 a 2011 registrou gastos de R\$ 108,63 milhões.

⁵ O ministério em questão foi extinto pela Lei n. 13.502/2017, mas suas atribuições foram repassadas para a Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca que integra a Presidência da República.

Esse programa aparece no Plano PluriAnual 2008-2011 (PPA - Lei nº 11.653/2008) com o objetivo de desenvolver a aquicultura sustentável, considerando sua diversidade e promovendo o fortalecimento de sua cadeia produtiva, de forma a gerar aumento da produção, proporcionar inclusão social e contribuir para o incremento

da renda e da oferta de emprego. A Lei nº 11.653/2008, determinou como meta a ser alcançada em 2011 a produção de 750.000 mil toneladas de pescado.

Apesar do montante dos recursos aplicados em aquicultura, a área fica em desvantagem quando comparada à área de recursos pesca, conforme a tabela 2.

TABELA 2: DESPESAS DOS PROGRAMAS DA UNIÃO DESTINADOS À PRODUÇÃO DE PESCADO

PROGRAMA	GASTO DE 2007 A 2011
Desenvolvimento sustentável da aquicultura	108.631.056
Desenvolvimento sustentável da pesca	463.493.461
Gestão da Política Aquícola e Pesqueira	91.572.128
Recursos Pesqueiros Sustentáveis	3.465.551.592

Fonte: elaborado pelos autores

Como é possível inferir a partir da tabela 2, o Governo Federal destinou muito mais recursos ao fomento e controle da atividade pesqueira. De toda forma, como será aprofundado posteriormente, as políticas públicas executadas a partir do governo Lula mostram que a correlação do gasto público com o desenvolvimento apresentou significância estatística. Apenas o gasto com indústria, comércio e serviço não exibiu correlação significativa devido, possivelmente, ao baixo profissionalismo das referidas atividades em certas regiões brasileiras. Observou-se uma baixa correlação para a consolidação da aquicultura, já que para a mesma faz-se necessário o desenvolvimento de processos, insumos e produtos que levem ao aumento da competitividade de toda a cadeia produtiva do pescado.

Com o intuito de atender a demanda nacional e mundial crescente de produtos aquícolas, o Estado precisa ampliar e principalmente melhorar sua atuação, haja vista que o setor privado por si só não consegue atender essa demanda. Com intuito de se obter projetos economicamente viáveis, a economia clássica cita dois fatores que poderão contribuir para que haja um possível aumento da produtividade: a tecnologia e o estoque de capital (capital disponível para produzir).

A função produção determina que a produção de um determinado bem varia em função das quantidades de mão de obra, capital e tecnologia. Em suma, em uma economia equilibrada, para aumentar a quantidade ofertada de determinado produto, é necessário que sejam satisfeitas duas situações: primeiro o aumento do preço do produto (deslocamento ao longo da curva de oferta) ou atendimento das situações que deslocam a curva de oferta para a direita; e, por último, a diminuição do preço dos insumos, da lucratividade de bem alternativo e avanços tecnológicos. Sendo assim, se a intenção for aumentar a produção do bem, faz-se necessário uma atuação governamental que estimule um aumento dos elementos que compõem a função produção.

Portanto, a atuação do Estado sobre a economia deve ser no sentido de incentivar a eficiência produtiva⁶ e garantir a melhor alocação dos recursos (combinação racional de diferentes bens) e garantir dessa forma a eficiência produtiva, que se caracteriza pelo pleno emprego dos recursos, pela produção máxima do projeto e pela combinação correta dos insumos.

⁶ Robert E. Hall: *uma economia é produtivamente eficiente quando é possível produzir mais de um bem sem produzir menos de outro bem* (2003, p. 486).

Com base nessas premissas, quando o governo desejar incentivar o aumento da produção interna de um produto, sem aumento de preço, necessariamente a política governamental precisa atuar de forma que possa coexistir um aumento quanto a disponibilidade de mão de obra, uma melhoria da tecnologia de produção e por fim incentivos ao aumento do capital (instalações e terra⁷).

⁷ No caso da aquicultura, a disponibilidade de corpos

Além disso, precisa identificar e ajudar no financiamento de projetos produtivos que possuam rendimentos crescentes de escala (ocorre quando a produção aumenta mais que o dobro como resposta ao aumento dobrado dos insumos).

d'água aptos para criação de peixes equivale à oferta de terra na agricultura.

4. Etapas para Avaliação da Produção Aquícola

A avaliação da viabilidade econômica, financeira e social das políticas públicas passa a ser o instrumento de medição e de eficiência, inclusive na ótica do setor privado com vistas a garantir o lucro máximo. Sob a ótica governamental, acrescenta-se que essa avaliação visa harmonizar a sustentabilidade com o crescimento econômico e o bem-estar da população, inclusive em termos de distribuição equânime dos frutos do desenvolvimento econômico. (BRAPO et al, 2013)

A garantia da sustentabilidade, do desenvolvimento econômico e social requer um processo interativo de avaliações ex ante e ex post das políticas públicas, bem como entre os entes privados e governamentais, nos seus diversos níveis (federal, estadual, distrital e municipal). Nessa perspectiva, as políticas públicas devem ser avaliadas sob enfoques e etapas sucessivas.

O primeiro, ex ante, avalia a viabilidade do projeto proposto a partir do conceito de eficiência em diversas dimensões. Sendo assim, temos: (i) a viabilidade financeira (análise dos impactos distributivos financeiros e fiscais, mensurados a preços de mercado); (ii) a viabilidade econômica (maximização do bem-estar econômico), mensurado a preços econômicos ou preços sombra ("shadow

prices") e estimado pelo excedente do consumidor, através da função de demanda econômica e, finalmente; (iii) a viabilidade social, que contempla o valor subjetivo dos diversos seguimentos da população público alvo e está associada ao mérito e ao princípio da equidade distributiva dos benefícios e custos dos bens públicos e quase públicos.

O segundo, ex post, avalia a eficácia da execução de um projeto, que depende da implementação dos recursos, a organização, a coordenação e a programação das ações durante a sua execução, além de avaliar os mecanismos de execução do projeto em termos de escala e qualidade do produto ou serviço, dos custos e do tempo de execução previsto, em conformidade com as metas pré-estabelecidas e arranjos legais e institucionais existentes. Essa avaliação mede, basicamente, a competência do órgão ou instituição em realizar e adequar o planejado.

Numa terceira perspectiva de avaliação, também ex post, avalia-se a efetividade, ou seja, a extensão dos benefícios e o impacto dos projetos em seu público-alvo, em conformidade com os objetivos pré-estabelecidos (MAIA, et. al, 2005). Há que se questionar quais benefícios sociais realmente estão sendo gerados e como é feita sua distribuição.

5. Metodologia

O procedimento utilizado nesta pesquisa foi o da modelagem, que estabelece os procedimentos para a estruturação de problemas formalmente. Ackoff & Sasieni (1975) e Armentano, Arenales, Morabito, & Yanasse (2007) destacam que existem cinco fases da modelagem para a estruturação de problemas de maneira formal:

- Estruturação do problema: define o escopo do problema em estudo;
- Construção do modelo: traduz a fase anterior em relações matemáticas ou lógicas de simulação, ou ainda uma combinação delas;
- Solução do modelo: utiliza métodos de solução de algoritmos conhecidos para resolver o problema da fase anterior;
- Validação do modelo: verifica se o modelo representa apropriadamente o problema. Esta fase é

bastante importante, pois está diretamente ligada à qualidade da solução;

- Implementação da solução: preocupa-se com a implementação da solução na prática, traduzindo os resultados do modelo em decisões.

Com base nesse contexto, a intenção metodológica do artigo é empregar o método de comparação e análise da correlação entre as variáveis (a) recurso de programa federal - Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura distribuído região onde se efetiva a despesa, referente ao período de 2007 a 2011, e (b) o respectivo acréscimo da produção aquícola por região (produção do ano menos produção do ano anterior). Considera-se a primeira variável independente e a segunda depende da primeira.

Dentro do modelo teórico proposto, a atuação do Estado pode ser representada da seguinte maneira:

FIGURA 2: MATRIZ DA PRODUÇÃO INCENTIVADA PELO GOVERNO

Recurso do governo destinado ao aumento da produção	Incentivo governamental ineficiente	Produção dependente de incentivo do governo
	Atividade pouco desenvolvida	Produção com baixa dependência governamental
	Quantidade da produção incentivada	

Fonte: elaborado pelos autores

Desta forma, de acordo com a figura anterior, a produção nacional localiza-se no quadrante inferior esquerdo, pois há demanda não atendida satisfatoriamente, seja porque não foi suficientemente incentivado ou porque a região não possui a vocação para produção do produto, mas responde minimamente em termos de produção.

No quadrante esquerdo superior, estão os produtores que apesar de terem sido fortemente incentivados pelo governo com recebimento de recursos e incentivos ainda não

respondem com produção compatível aos investimentos.

Na área superior direita, localizam-se os produtores que respondem à altura dos incentivos governamentais, pois recebem muito recursos e com isso conseguem ofertar maior produção.

No quadrante inferior direito, estão os produtores que atuam de forma independente dos incentivos governamentais, pois têm alta produção mesmo com baixo in-

centivo governamental. Para verificar o quanto a relação de causa e efeitos dessas variáveis é forte ou moderada, utiliza-se o coeficiente de correlação (r) de Pearson que demonstra a associação linear entre duas variáveis (v , y), conforme formula abaixo:

$$\text{CORRELAÇÃO} = \frac{\sum(v_i - \bar{v})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{(\sum(v_i - \bar{v})^2)(\sum(y_i - \bar{y})^2)}}$$

v – gasto do programa na UF

\bar{v} – média de gasto do programa por período

y - quantidade acrescida na produção

\bar{y} - média do acréscimo na produção da UF

Espera-se haver correlação positiva nos casos em que a produção de determinado período aumente ou diminua de acordo com o recebimento de recursos do programa governamental no ano anterior. A correlação negativa ocorrerá nos casos que produção diminua, mesmo tendo recebido recursos progressivos no ano anterior e nos casos que produção cresce mesmos na hipótese de ter o recurso diminuído ou não ter recebido recursos.

Os dados da despesa aplicada no programa foram extraídos da página da transparência do Governo Federal, pelo programa n. 1.343, classificado como gasto direto e

transferências de recursos. Para os gastos diretos, a classificação por UF se deu de acordo com a natureza da despesa, o objeto do gasto (dados retirados da Nota de Empenho) e local da Unidade Gestora (UG) que aplicou a despesa e ainda pelos beneficiários, como nos casos em que o beneficiário foi prefeitura municipal, universidade ou companhia de energia ou água. Nos gastos realizados pela CODEVASF, DENOCS ou EMBRAPA, a localização acompanhou o UF da UG que empenhou o recurso.

No caso das transferências de recursos da União, a classificação ocorreu pela UF do beneficiário, quando se tratou de governo estadual ou municipal, e pelo local de realização do objeto do convênio para demais favorecidos. As despesas realizadas pelo MPA e pelas UG sede da CODEVASF e DNOCS em que não havia anotação da localização da UF beneficiada no empenho ficaram fora da classificação por estado.

As informações sobre o acréscimo anual da produção foram retiradas dos boletins estatísticos disponibilizados na página oficial do MPA, anos 2007 a 2011 (produção do ano menos produção do ano anterior); já a demonstração das relações existentes e das conclusões ocorrerá por meio de evidenciação de valores, por cálculos percentuais e pela geração dos gráficos de dispersão e de barras para o coeficiente de correlação.

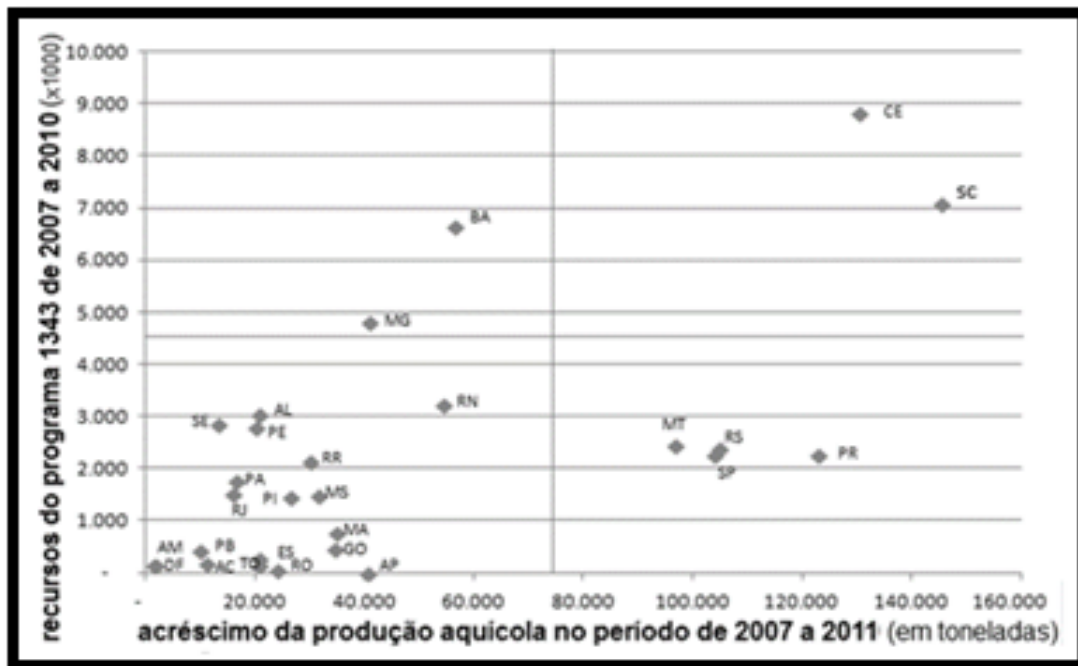
6. Análise dos Resultados

De acordo com os resultados alcançados nesta pesquisa, constatou-se que, no período compreendido entre os anos de 2007 e 2011, o programa Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura aplicou um montante de R\$ 108,63 milhões, sendo que, deste valor, foi possível classificar como distribuído por unidade da federação em R\$ 81,16 milhões (74,72%). Deste total, 42,7% se concentrou nos estados do Ceará, Bahia, Minas Gerais e Santa Catarina; o aumento da produção relativa desses estados foi de apenas 26% do acréscimo total da produção até o final do ano de 2011.

Por outro lado, o total de recursos distribuídos no Maranhão, Goiás, Tocantins, Rondônia, Espírito Santo e Amazônia representa apenas 1,5% dos recursos classificados por unidade da federação. Em pior situação ficou o estado do Amapá que praticamente não obteve recurso do programa para o período citado. Já o estado do Tocantins foi compensado com um investimento específico do MPA com a implantação do programa Embrapa Pesca.

Cabe observar que esses estados menos incentivados pelo programa de aquicultura podem ter sido beneficiados por outros programas, como os promovidos por outros entes da federação ou os voltados para fomento da pesca. Quando se avalia a relação de correlacional provocada pela aplicação dos recursos do programa de 2007 a 2011, o aumento da produção registrada de 2008 a 2011 por UFs pode ser apresentado nos quatro quadrantes de dispersão da figura 3:

FIGURA 3: DISPERSÃO DO ACRÉSCIMO DA PRODUÇÃO AQUÍCOLA



Fonte: elaborado pelos autores

Conforme figura anterior, a maioria das UFs se localizam no quadrante onde a atividade aquícola é pouco desenvolvida, portanto, sem contar com incentivos suficientes do programa de aquicultura. Houve, conseqüentemente, um baixo crescimento na produção. Chama-se a atenção para os estados do Distrito Federal, do Amazonas, Paraíba, Acre, Tocantins, Espírito Santo, Rondônia, Maranhão, Goiás e Amapá, no qual, cada um desses entes federados recebeu menos de 100 mil reais do programa de aquicultura.

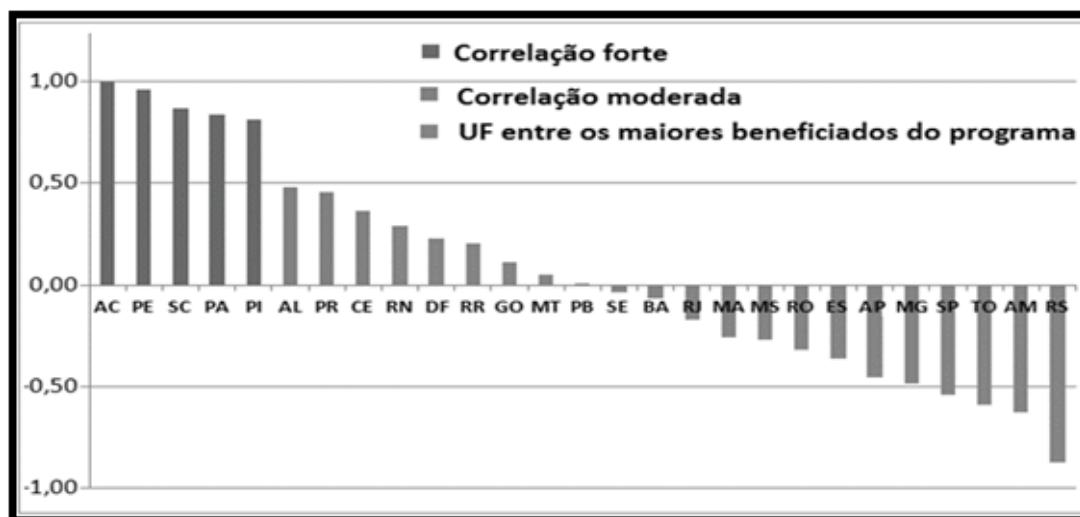
No segundo quadrante, observou-se há na produção uma possível dependência de incentivos governamentais, ou seja, os estados do Ceará e Santa Catarina responderam com aumento de produção aquícola de forma satisfatória ao montante de recursos aplicados pelo Governo Federal. Já no primeiro quadrante, onde se considera o incentivo governamental ineficiente, encontram-se os es-

tados da Bahia e Minas Gerais, pois entre 2007 a 2010, esses estados receberam considerável parcela de incentivos governamentais, mas o aumento de produção não foi na mesma magnitude ao incentivo recebido.

Merecem destaque os estados do Mato Grosso, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, cuja produção pode ser classificada como de baixa dependência governamental, uma vez que o aumento da produção ocorreu com baixos incentivos do programa em estudo. Vale ressaltar que a avaliação dos estados classificados no quadrante considerado como de baixa dependência governamental se refere ao programa Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura. A produção desses estados, repise-se, pode estar sendo incentivada com apoio de outros programas federais ou contam com a ajuda dos governos subnacionais.

Conforme figura abaixo, apenas quatorze estados apresentaram correlação positiva, com intervalo de confiança de 95%, ou seja, relação direta entre despesas realizadas pelo programa governamental com consequente impacto no aumento de produção aquícola:

FIGURA 4: ÍNDICE DE CORRELAÇÃO DO AUMENTO DE PRODUÇÃO AQUÍCOLA



Fonte: Elaborado pelos autores

O destaque ficou com os estados do Acre, Pernambuco, Santa Catarina, Pará, Piauí, Alagoas, Paraná e Ceará que apresentaram correlação positiva superior a 0,30. Nota-se também que o Estado do Acre só possui despesas em 2010, no valor de R\$178.116, quando sua produção do ano seguinte saltou de 4.109 toneladas para 5.988.

Os estados do Ceará e Santa Catarina aparecem em destaque com índice de correlação positivo. Desta forma, a produção desses estados obteve um crescimento na mesma direção da aplicação da despesa do programa a partir do ano de 2007. A diferença entre eles é que enquanto um estado apresenta crescimento ascendente, o crescimento do outro parece ter se estabilizado. No caso do estado do Paraná, apesar de ser classificado nesse estudo

com produção de baixa dependência de incentivos governamentais, a aplicação constante de recursos, na cifra de R\$ 2,23 milhões, para o período compreendido entre 2007 a 2010, pode ser responsável pelo crescimento da produção no ano de 2011. Salto semelhante pode ser observado no estado do Piauí que recentemente passou a funcionar uma unidade da CODEVASF.

A tabela 3 reforça o desempenho de alguns estados brasileiros, cujo percentual de crescimento, custo da tonelada adicional (despesa total do programa na UF dividida pelo número de toneladas acrescida na produção) e do índice de correlação foram superiores ao do estado do Ceará, conforme o quadro a seguir.

TABELA 3: RESUMOS DOS ESTADOS COM MELHORES ÍNDICES

UF	RECURSO DE 2007 A 2010	PROD. ANUAL 2007	PROD. ANUAL 2011	CRESCIMENTO 2011/2007	CUSTO TONELADA ADICIONAL	CORRELAÇÃO
AC	178.116	2.317	5.988	158%	94,76	1,00
PE	2.234.912	4.086	12.798	213%	322,44	0,96
SC	5.741.038	34.794	72.263	108%	189,11	0,87
PA	1.401.624	2.234	10.420	366%	250,45	0,84
PI	1.263.517	3.147	18.692	494%	93,69	0,81
AL	2.444.018	2.807	6.466	130%	832,61	0,48
PR	1.722.139	19.756	73.999	275%	42,00	0,46
CE	5.355.968	47.226	65.162	38%	493,41	0,37

Fonte: elaborado pelos autores

Aparecem com correlação negativa os estados de Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Roraima, Espírito Santo, Amapá, Minas Gerais, São Paulo, Tocantins, Amazonas e Rio Grande do Sul; nesses estados, a produção de pescado cresce sem apoio do programa de aquicultura ou em sentido contrário à despesa aplicada. Nesse grupo encontram-se os dois estados apontados pelo gráfico de dispersão onde o incentivo governamental é ineficiente: Bahia e Minas Gerais.

Sendo assim, de acordo com os dados levantados neste estudo, constatou-se também unidades federativas

que apresentaram crescimentos decrescentes no ano de 2011, como Alagoas, Rio Grande do Norte, Sergipe, Goiás, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio grande do Sul. Conclui-se que, algumas dessas unidades possam estar necessitando de maior aporte de recursos públicos do programa Aquicultura Sustentável e que para outros estados pode estar acontecendo aplicação de recursos públicos de forma equivocada, provocando, por exemplo, assimetria de informação e concorrência injusta entre as atividades de oferta junto ao pescado subsidiado pelo governo.

7. Conclusões

Este artigo visou investigar e compreender o devido impacto dos gastos do governo federal no que se refere à produção aquícola brasileira. Para tanto, foi empregado o método de comparação e análise da correlação entre as variáveis (a) recursos provenientes do programa federal de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e (b) o respectivo acréscimo da produção aquícola por região (produção do ano menos produção do ano anterior).

A utilização do cruzamento de dados das despesas do orçamento da União com as estatísticas de produção de pescado pode oferecer uma forma de avaliação da efetivi-

dade dos gastos do governo em aquicultura e apontar em que regiões aparecem os gargalos e problemas que impedem o aumento da produção. Pelos dados apresentados, o Distrito Federal e os estados da Paraíba, Espírito Santo, Goiás e Maranhão precisam de atenção da política aquícola do Governo Federal com vista a melhor utilizar os recursos que dispõem para produção aquícola. Ademais, constatou-se que a distribuição dos recursos do programa Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura não foi equitativo e também não se vinculou ao alcance direto com o objetivo de incrementar a produção de pescado em todas as unidades federativas brasileiras.

Em suma, constataram-se aparentes falhas na aplicação dos recursos públicos.

Assim, embora aquicultura apresenta-se como uma importante atividade econômica capaz de gerar riquezas, emprego e renda ao Brasil, comparativamente com outros países essa atividade ainda precisa ser desenvolvida e o aumento de produção incentivado para atender à crescente expectativa de demanda interna e externa.

Logo, espera-se que as ações planejadas e orientadas pelo Governo Federal efetuem ajustes nos programas voltados para o desenvolvimento da aquicultura com vistas a um melhor aproveitamento das potenciais vantagens comparativas existentes em cada região do país, com a finalidade de fazer do Brasil um grande produtor de pescado advindo da aquicultura. Cabe à recém criada Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca da Presidência da República monitorar e incentivar o aumento de eficiência das entidades envolvidas com a implantação das ações voltadas para aumento da produção aquícola no Brasil.

Para atingir esse objetivo, ressalta-se novamente que a avaliação de políticas públicas é uma maneira de apontar problemas na atuação governamental e oferecer alternativas para melhoria do processo de incentivo da atividade produtiva. Vincular o montante de recursos aplicados em determinado estado ou região do país com o retorno em crescimento produtivo é uma forma racional de gerir programa governamental de incentivos a atividade produtiva.

Finalmente, é importante destacar que a principal limitação neste trabalho é não realizar uma comparação dos resultados obtidos com a abordagem clássica, obtida geralmente pela relação das variáveis que influenciam o setor aquícola no Brasil e o impacto que o mesmo gera sobre o PIB. Consequentemente, para estudos futuros, sugere-se a realização da comparação entre ambas as abordagens. Por fim, o escopo desse trabalho se reduziu ao programa federal de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura, desconsiderando outros programas federais, estaduais, distritais e municipais sabidamente existentes.

8. Referências

- ARAÚJO, J. M.; LIMA, S. S.; MARIANO, M. S. N. Implicações do gasto público sobre o desenvolvimento do Nordeste e Sudeste do Brasil durante os Governos FHC e LULA. In: II Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento, 2012, Crato. II Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento, 2012.
- ASSIS, M. R. Viabilidade financeira da mitilicultura no litoral norte de São Paulo - um estudo de caso. VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão, Anais. Rio de Janeiro, RJ, 12 e 13 de agosto de 2011.
- BORGES, A. M. O mercado do peixe em Brasília. CFC/FAO/INFOPECA - CFC/FSCFT/28. ISSN: 1688 – 7085.
- BRABO, M. F.; FLEXA, C. E.; VERAS, G. C.; PAIVA, R. S.; FUJIMOTO, R. Y. Viabilidade econômica da piscicultura em tanques-rede no reservatório da usina hidrelétrica de Tucurí, Estado do Pará. 2013.
- FAO 2011. Global Aquaculture Production Statistics, 2011. Rome.
- FAO 2012 – El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2012. Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO, Rome.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. FAO. The State of World Fisheries and Aquaculture 2012. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/013/i1820e/i1820e.pdf>. Acesso em 23 de setembro de 2013. GIA 2007. A. OSTRENSKY, J. R. BORGHETTI e D. SOTO (editores). Estudo setorial para consolidação de uma aquicultura sustentável no Brasil. – Curitiba, 2007.

MAIA, J. F.; SILVA, S. A.; SILVA, C. A. Metodologia para avaliação econômica e social de políticas públicas. Revista Sitientibus, Feira de Santana, n.º. 32, p. 167-192, jan./jun, 2005.

MPA. Boletim Estatístico da Pesca e Aquicultura 2010. Ministério da Pesca e Aquicultura. Brasília. 2012. Disponível em <http://www.mpa.gov.br/index.php/topicos/300-boletimestatistico-da-pesca-e-aquicultura-2010> .

OLIVEIRA, C. A.; MARQUES JUNIOR, L. S. ; JACINTO, P.A. . O papel da política fiscal local no crescimento econômico de cidades: Uma evidência empírica para o Brasil. Fortaleza, CE: Konrad Adenauer. Stiftung, 2006, v. 1, p. 159-184.

OSTRENSKY, J.R. BORGHETTI; SOTO, D. Estudo Setorial para Consolidação de uma Aquicultura Sustentável no Brasil. Curitiba, 2007, 279p. IL.

PASSADOR, Cláudia Souza; Passador, João Luiz; Sousa, Albert Bartolomeu de; Alves, Thiago. EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança – São Paulo/SP – 22 a 24 de novembro de 2006.

SCHNEIDER, S; Westphalen, F; Gazolla, M (2005): AS DUAS “CARAS” DO PRONAF: Produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? XVIII Congresso SOBER, Ribeirão Preto, SP, 2005.

COMPETÊNCIA EM INFORMAÇÃO E INCLUSÃO DIGITAL NO BRASIL¹

Orlando Vieira de Castro Junior

Resumo:

O Governo Federal Brasileiro conduziu, nos anos recentes, programas de inclusão digital que disponibilizaram de microcomputadores e infraestrutura de acesso à internet para populações carentes. Tais programas, entretanto, não atingiram os resultados esperados, o que levanta questões acerca das reais causas da exclusão digital. O presente artigo tem por objetivo apresentar a exclusão digital como consequência de um contexto mais abrangente oriundo de outras formas de exclusão, tais como a social, a econômica e a educacional. Dentre os fatores que contribuem para a inclusão digital, além da disponibilização de infraestrutura, destaca-se o desenvolvimento da competência em informação. A partir da revisão da literatura sobre o tema, são apresentadas evidências de que, no Brasil, há significativa relação entre o grau de instrução e o de acesso à internet e a sua utilização é bem mais motivada por aspectos relativos à competência em informação do que por questões tecnológicas, (verificadas/restritas/suportadas por) equipamentos e infraestrutura.

Palavras-Chave: Exclusão digital; inclusão digital; competência em informação;

INFORMATION LITERACY AND DIGITAL INCLUSION IN BRAZIL

Abstract:

In the recent years, the Brazilian Federal Government has carried out digital inclusion programs that had as their premise the availability of microcomputers and internet access infrastructure for needy populations. Such programs, however, have not achieved the expected results, raising questions about the real causes of digital exclusion. The purpose of this article is to present digital exclusion as a consequence of a broader context arising from other forms of exclusion, such as social, economic and educational. Among the factors that contribute to digital inclusion, besides the availability of infrastructure, we highlight the development of information literacy. Based on a review of the literature on the subject, it is presented evidence that, in Brazil, there is a significant relationship between the level of education and the access to the internet and its use is much more motivated by aspects related to information competence than with technological issues (verified / restricted / supported by) equipment and infrastructure.

Keywords: Digital exclusion; digital inclusion; information literacy.

Orlando Vieira de Castro Junior - Mestre em Controladoria, pela Universidade Federal do Ceará (UFC), e em Gestão da Informação da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Especialista em Administração da Qualidade e Auditoria Governamental pela Universidade Gama Filho, Especialista em Filosofia e em Gestão Pública pela Universidade Estácio de Sá, possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará (2001). É auditor federal de finanças e controle ocupando o cargo de Superintendente da Controladoria-Geral da União no Estado de Santa Catarina. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Controladoria, Gestão Ambiental e Qualidade Total, atuando principalmente nos seguintes temas: auditoria governamental, gestão pública, transparência pública, gestão estratégica, indicadores e competitividade.

¹ Artigo recebido em 24/05/2018 e aprovado em 07/12/2018.

1. Introdução

Para Grossi et al (2013), a exclusão digital é o termo utilizado para sintetizar o contexto que impede a maior parte das pessoas de participar dos benefícios das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC). Na medida em que cresce a importância da internet nas atividades econômica, política e social, os indivíduos que não possuem acesso a essa tecnologia tornam-se gradativamente marginalizados. Contudo, são também excluídos aqueles que dispõem de acesso limitado, bem como aqueles que, mesmo possuindo o acesso à internet, são incapazes de usá-la eficazmente (CASTELLS, 2003). O autor defende que é necessário desenvolver a habilidade para decidir o que buscar, como processar a informação obtida e como usá-la para resolver o problema que motivou a busca pela informação na internet.

As discussões mundiais sobre o problema da exclusão digital levaram o governo federal brasileiro a criar programas com o objetivo de garantir à população de baixa renda o acesso a microcomputadores e à internet. Todavia, de acordo com avaliações da Controladoria-Geral da União (CGU), estes programas não atingiram os objetivos propostos.

O presente artigo tem por objetivo estudar a exclusão digital como uma das muitas consequências da exclusão social, econômica e educacional, observadas em nossa sociedade.

A partir de uma breve revisão de literatura sobre o tema, são analisados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); na interpretação do autor, os dados demonstrariam que a utilização ou não da internet pelos brasileiros está mais relacionada a aspectos educacionais, como o grau de instrução, do que a questões tecnológicas como, por exemplo, a disponibilidade de *software*, *hardware* e infraestrutura.

Com base nessa conclusão preliminar, busca-se demonstrar que os programas federais de inclusão digital avaliados pela CGU falharam, posto que desconsideraram que a solução do problema depende, também, da criação de condições propícias ao desenvolvimento da competência em informação por parte dos cidadãos, e não somente da disponibilização de máquinas e equipamentos adequados.

2. Fundamentação Teórica

2.1. A exclusão digital como decorrência da exclusão social, econômica e educacional

De acordo com Capurro (2009), desde meados da década de 90, os debates éticos acerca dos impactos da internet têm se concentrado, principalmente, no tema da exclusão digital, tanto no que diz respeito ao problema do acesso por parte das pessoas como de países inteiros estarem excluídos da rede mundial de computadores. De fato, muito se tem discutido acerca da exclusão digital, o que tem levado à criação de programas governamentais que objetivam possibilitar o acesso da população de baixa renda e das comunidades carentes a computadores e a internet.

La Selva (2015) assinala que existem dois estágios na conceituação do fenômeno da exclusão digital. Na primeira fase, considerou-se quase que exclusivamente a possibilidade de acesso à internet. Sob esse ponto de vista, a exclusão da sociedade da informação e do conhecimento é tratada como um problema de acesso às tecnologias de informação e comunicação. Dupuy (2008) aponta que as melhores e mais modernas tecnologias são disponibilizadas primeiramente nos países ricos, enquanto os países mais pobres continuam atrasados tecnologicamente, o

que contribui para a exclusão digital de seus cidadãos. A solução seria, portanto, expandir a infraestrutura e a disponibilidade de equipamentos e conexões para o acesso.

O segundo estágio na definição do conceito de exclusão digital surgiu da percepção de que há outros aspectos a serem superados além da disponibilidade tecnológica. Dadas as grandes diferenças entre usos e aplicações de ferramentas de tecnologia, além da grande diversidade entre os usuários - nível educacional, idade, sexo e situação socioeconômica -, ficou evidente que é mais fácil prover acesso às TIC que superar a falta de habilidades, capacidades e de adequada definição de necessidades dos indivíduos utilizam tais recursos (LA SELVA, 2015). Assim, no segundo estágio da delimitação do conceito, constatou-se que a exclusão digital somente pode ser combatida desde que o provimento de *hardware* e infraestrutura esteja associado à promoção da competência em informação.

Concretamente, Grossi et al (2013) analisaram 22 ações de inclusão digital executadas pelo governo federal brasileiro e afirmam que, para promover a inclusão digital, seria necessário disponibilizar aos usuários um canal de telecomunicação e *hardware* de baixo custo, incentivar o uso de *software* livre e proporcionar treinamento e suporte. Todavia, trazendo uma visão holística para o tema,

esses autores concluíram que a inclusão digital precisa ser pensada de forma mais ampla, devendo contribuir para a inclusão socioeconômica. Para que haja sustentabilidade em tais iniciativas governamentais, é preciso que tais programas de governo estejam associados à geração de emprego e renda a fim de que promovam efetiva melhoria na qualidade de vida das famílias.

Assim, verifica-se que a ação de apenas disponibilizar às pessoas equipamentos e infraestrutura de acesso à internet não garante a redução da exclusão digital, uma vez que esta é apenas uma das inúmeras formas de exclusão resultantes da grande desigualdade social que é, por sua vez, decorrente da desigualdade econômica e política.

Consequentemente, a redução da exclusão digital está atrelada à diminuição das desigualdades sociais, pois o uso eficiente das modernas TIC pressupõe a participação política do cidadão. Para Martínez-Nicolás (2011), as estratégias de redução da exclusão digital centradas meramente no direito de acesso tendem a deixar em segundo plano a formação de uma cidadania ativa e participante nos processos políticos democráticos. Para o pesquisador, há ainda que se intervir sobre o que ele denomina de “brecha cívica”, a qual segmenta o corpo social em função dos diferentes graus de compromisso cívico de seus membros.

2.2. Competência em informação como fator de inclusão digital

A partir de uma análise discursiva de vinte definições sobre o tema, Uribe Tirado (2009) elaborou uma macrodefinição de competência em informação cujos elementos principais a colocam como um processo, com entradas e saídas bem estabelecidas, que é permeado pelas interrelações entre o sujeito e o seu entorno:

O processo de ensino-aprendizagem que busca que um indivíduo e/ou grupo, graças ao acompanhamento profissional e de uma instituição de ensino ou biblioteca, utilizando diferentes estratégias didáticas e ambientes de aprendizagem (modalidades presencial, virtual, ou misto), alcance as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) no uso do computador, comuni-

cações e informações, que lhe permitam, depois de identificar suas necessidades de informação, e usando diferentes formatos, meios e recursos físicos, eletrônicos ou digitais, poder localizar, selecionar, obter, organizar, avaliar, desenvolver, compartilhar e disseminar (comportamento informacional) de forma adequada e eficiente essa informação, com uma posição crítica e ética, a partir de suas potencialidades (cognitivas, práticas e emocionais) e conhecimento prévio (outros letramentos), e alcançar uma interação apropriada com outros indivíduos e grupos (prática cultural e inclusão social), segundo os diferentes papéis e contextos que assume (níveis educacionais, pesquisa, trabalho ou desempenho profes-

sional), para finalmente, com todo o processo, alcançar e compartilhar novos conhecimentos e ter as bases para a aprendizagem ao longo da vida para benefício pessoal, organizacional, comunitário e social diante das exigências atual sociedade da informação (URIBE TIRADO, 2009, p. 14 e 15. Tradução nossa).

A macrodefinição proposta por Uribe Tirado possui elementos que reafirmam a importância da vontade do sujeito e do juízo humano. Identificar necessidades de informação, avaliar, produzir conhecimento, ter uma posição ética crítica, são categorias de juízos inerentes ao ser humano que não podem ser sintetizados por meio de inteligência artificial (ZAPATA, 2012).

A competência em informação é pré-requisito para que uma pessoa saiba recuperar, interpretar, questionar um estoque de informações e consiga utilizá-lo em benefício próprio e da sociedade. Assim, num contexto de informação para a cidadania, as pessoas competentes em informação possuem melhores condições para exercer o controle social. Trata-se de uma condição essencial ao desenvolvimento social, cultural e econômico do Brasil, sendo necessário mobilizar a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais com vistas a integrar o cidadão às ações de democracia (BELLUZZO, 2017). Para a autora, o desenvolvimento da competência em informação deve ser priorizado:

[...]para grupos/comunidades considerados marginalizados (mulheres, crianças, idosos, portadores de deficiências etc.) entendidos como sendo aquelas [sic] que se encontram em situações de discriminação, intolerância e fragilidade e que estão em desigualdade e desvantagem na sociedade atual, principalmente, em relação às questões que envolvem o acesso e uso da informação para a construção de conhecimento, identidade e autonomia a fim de permitir a sua efetiva inclusão social (BELLUZZO, 2017, p. 69).

Tal concepção ressalta o papel da competência em informação como fator de inclusão social capaz de reduzir as diferenças relacionadas ao acesso e uso da informação. O papel do poder público e da sociedade civil organizada é promover a integração da competência em informação

por meio de ações com vistas a redução das desigualdades sociais.

Castells (2003, p. 204) alerta para o fato de que o acesso à internet, por si só, não resolve o problema da exclusão digital, mas que é um “pré-requisito para a superação da desigualdade numa sociedade cujas funções e grupos sociais dominantes organizam-se cada vez mais em torno da internet”. Também relaciona, como fatores que influenciam na desigualdade de acesso à internet, as diferenças de renda, faixa etária, etnia e grau de instrução. Com base em dados estatísticos do Departamento de Comércio do Estados Unidos, Castells (2003) verificou que 74,5% das pessoas que possuíam educação superior tinham acesso à internet, enquanto esse percentual caía para 21,7% entre as pessoas que não tinham concluído o ensino médio.

Zapata (2012) conclui que as políticas públicas voltadas meramente para a disponibilização de infraestrutura e acesso à computadores, descuidando da qualidade da educação, mantiveram altos percentuais de pessoas excluídas da era digital por fomentarem uma atitude passiva frente à informação. Nesse último caso, dada a baixa qualidade da educação recebida, a internet se torna um sistema invasivo que desempenha um papel alienador e manipulador imputado pela mídia de massa. De acordo com a autora:

Nessas circunstâncias, a Web não é um motor de mudança social e debate, mas um meio narcotizante, um espaço hedonista sem mais sentido além do comercial, uma vitrine das relações sociais, padronizadas por clichês e superficialidade. Ao invés de um meio massivo de conhecimento, a Web só chega a ser um meio massivo de dados, uma vez que o ator principal da construção de saberes, o cidadão empoderado pela competência em informação, não está presente (ZAPATA, 2012, p. 46. Tradução nossa).

Para Castells (2003), a educação e o aprendizado permanente são essenciais para que o acesso à informação proporcione tanto desenvolvimento no trabalho quanto crescimento pessoal. Não se trata tão somente de saber utilizar as novas tecnologias de informação, mas de desenvolver

a capacidade de aprendizado contínuo numa sociedade e numa economia cada vez mais baseada nessas tecnologias. De acordo com Dutton (apud Castells, 2003, p. 212):

A questão crítica é mudar do aprendizado para o aprendizado-do-aprender, uma vez que a maior parte da informação está on-line e o que é realmente necessário é a habilidade para decidir o que procurar, como obter isso, como processá-lo e como usá-lo para a tarefa específica que provocou a busca de informação. Em outras palavras, o novo aprendizado é orientado para o desenvolvimento da capacidade educacional de transformar em informação e conhecimento em ação.

Todo o contexto apresentado revela, portanto, que a competência em informação é um aspecto basilar para que o acesso à internet possa ser traduzido em inclusão digital. Pouco adianta garantir acesso a microcomputadores e à rede mundial se o indivíduo não souber qual o acesso usar, qual a informação buscar, como combinar uma informação com outra e como a utilizar para a vida (BONILLA e OLIVEIRA, 2011).

Diante do exposto, percebe-se que somente o cidadão competente em informação terá condições de transformar informações em conhecimento e exercer um papel ativo na modificação da sociedade.

3. Procedimentos Metodológicos

O presente artigo é resultado de uma pesquisa exploratória que, por meio de uma abordagem qualitativa, usou como técnicas de pesquisa revisão bibliográfica e pesquisa documental (MARCONI e LAKATOS, 2015).

Para atingir objetivos propostos, realizou-se uma pesquisa bibliográfica com vistas a identificar:

- os principais conceitos e questões relacionadas à exclusão digital e sua relação com a exclusão social, econômica e educacional;
- a relação entre exclusão digital e competência em informação.

Procura-se, assim, apresentar a exclusão digital dentro de um contexto mais abrangente de exclusão decorrente da desigualdade social, econômica e educacional. Neste último aspecto, destaca-se o papel da competência em informação como fator de inclusão digital.

Em um segundo momento, são analisados os resultados de auditorias da Controladoria-Geral da União em dois programas sociais de inclusão digital promovidos pelo Governo Federal Brasileiro: a implantação de Telecentros comunitários e o Programa Nacional de Tecnologia

Educacional (PROINFO). Propõe-se investigar os objetivos desses programas, ressaltando-se que são as únicas ações de inclusão digital avaliados pela CGU entre 2013 e 2016, razão pela qual foram consideradas neste estudo.

Finalmente, analisam-se os dados da pesquisa PNADE-Contínua do IBGE, referente último trimestre de 2015, acerca da: a) utilização da internet pelos brasileiros e, b) tipos de equipamentos utilizados pelos brasileiros para acessar a internet. As análises buscam identificar possíveis associações entre a quantidade de pessoas que acessaram a internet e sua educação formal, bem como identificar quais os tipos de dispositivos mais utilizados para esse acesso. Correlacionando os dados do IBGE com o marco teórico, seria possível concluir que os programas sociais citados não combateram a exclusão digital adequadamente, pois desconsideraram a necessidade do desenvolvimento de competências em informação.

4. Resultados e Discussão

4.1. Programas de inclusão digital baseados no acesso às TIC: resultados de avaliação pela CGU

Dentre os programas e as ações do Governo Federal voltados à inclusão digital, a Controladoria-Geral da União realizou auditorias com vistas a avaliar o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO) e as ações de Implantação de Telecentros Comunitários. Trata-se de programas baseados na lógica da garantia de acesso à infraestrutura e equipamentos de informática.

O PROINFO, avaliado pela CGU em 2013, era executado pelo Ministério da Educação (MEC) em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e visava levar às escolas computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais. Em contrapartida, Estados, Distrito Federal e Municípios deviam garantir estrutura adequada para receber os laboratórios e, também, capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias, por intermédio de Núcleos de Tecnologia Educacional (NTE). As aquisições dos laboratórios ficavam a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Entre 2007 e 2010, foram destinados ao programa recursos no valor de R\$ 690.563.729,15 (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 15)

O relatório de avaliação da execução do programa de governo (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013) indica que:

- 22,3% dos laboratórios foram entregues e não instalados;
- 37,4% dos laboratórios em funcionamento possuíam configurações inferiores às exigidas em edital;
- 39,3% dos laboratórios não possuíam espaço físico e/ou mobiliário adequados para seu funcionamento;
- Em 34,5% dos laboratórios dispunham de professores que não receberam capacitação;

- 31,5% não ofereceram treinamento em informática, inclusão digital ou informática na educação para alunos ou para a comunidade;
- 13,6% tiveram os equipamentos desviados para uso em atividades administrativas das prefeituras.

O relatório de avaliação registra que o percentual de laboratórios entregues e não instalados é considerado relevante. A falta de capacitação dos professores impactou diretamente a utilização dos laboratórios como suporte tecnológico ao processo de ensino-aprendizagem de matérias regulares, como matemática, história, ciências, geografia e língua portuguesa. Diante dos problemas encontrados, a CGU concluiu que o objetivo principal do PROINFO como programa de inclusão digital não foi atingido (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 38).

O programa de Implantação de Telecentros Comunitários, avaliado pela CGU em 2015, foi ação levada a termo pelo Ministério das Comunicações. Os “kits Telecentro” eram formados pelos equipamentos, projetores multimídia e mobiliários, adquiridos pelo Ministério das Comunicações e instalados em local de responsabilidade dos municípios beneficiários. Os municípios ficavam responsáveis pela estrutura física e manutenção do local onde funciona o Telecentro e pela contratação de monitores para o desenvolvimento das atividades educativas (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015, p. 6).

Entre 2005 e 2011, o Ministério das Comunicações aplicou R\$27.980.278,90 neste Programa (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015, p. 8) para a implantação de 5.468 Telecentros.

O relatório de avaliação da execução do programa de governo (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015) indica que:

- Em pelo menos 982 Telecentros (17,97%) existiam impedimentos à utilização do espaço pela população;
- Pelo menos 730 Telecentros (13,36%) não possuíam qualquer acesso à internet, reduzindo a eficácia da Política de Inclusão Digital;
- Pelo menos 2.266 Telecentros (41,46%) não proporcionam acessibilidade para pessoas portadoras de necessidades especiais e em pelo menos 4.001 Telecentros (73,17%) não havia sanitários adaptados para os portadores de necessidades especiais, constituindo fator restritivo à utilização das unidades;
- Existência de menos do que os 2 monitores exigidos em, no mínimo, 2.926 Telecentros (53,51%), sendo que 818 Telecentros (14,98%) sequer dispunham de monitor, reduziu a orientação dos usuários quanto ao uso dos equipamentos e sistemas disponíveis.

O relatório de avaliação conclui que os resultados apresentados demonstram “falhas na execução da Ação, especialmente quanto à atuação dos donatários, prejudicando,

dessa forma, o funcionamento dos Telecentros e o alcance dos objetivos propostos com a Ação de Governo em tela” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015, p. 51).

Os dois programas avaliados evidenciam que governo federal participou apenas como mero fornecedor de equipamentos. Às prefeituras beneficiárias caberia, como contrapartida, a responsabilidade sobre os custos de manutenção das instalações e dos instrutores. Nos dois casos, verificou-se que, após a entrega dos equipamentos, o governo federal não acompanhou o cumprimento das condições acordadas com os municípios de forma a assegurar a utilização dos equipamentos. Tal fragilidade ocasionou o desperdício de recursos públicos, haja vista que a disponibilização de equipamentos não atingiu o objetivo final dos programas, ou seja, a inclusão digital.

A omissão de algumas prefeituras beneficiárias em proporcionar aos usuários capacitação para a utilização das TIC, orientação por meio de instrutores e condições de infraestrutura de acesso à internet confirma a proposição de que as políticas de inclusão digital baseada apenas na garantia de acesso à equipamentos e infraestrutura não são suficientes para combater a exclusão digital.

4.2. Exclusão digital e acesso à internet no Brasil

Em setembro de 2015, os países integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU) assinaram um compromisso de adotar um conjunto de 17 objetivos para acabar com a pobreza, proteger o planeta e assegurar prosperidade para todos. Os assim chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (*Sustainable Development Goals*) devem ser atingidos até 2030 e se consubstanciam por meio de 169 metas específicas.

O quarto objetivo do desenvolvimento sustentável é assegurar educação inclusiva de qualidade para todos e promover o aprendizado ao longo da vida. Uma das metas estabelecidas (meta 4.4) com vistas a atingir esse objetivo até 2030 é:

[...] aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que possuem habilidades relevantes, incluindo habilidades técnicas

e vocacionais, que possibilitem a obtenção de empregos e trabalhos decentes e o empreendedorismo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, [2015], tradução nossa).

A meta 4.4 guarda estreita relação com a competência em informação e a inclusão digital. Dessa forma, cada país que se comprometeu com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável buscou estabelecer formas de avaliar e comparar os resultados do atingimento da meta, considerando os diferentes contextos e realidades locais.

O Grupo de Trabalho Interministerial criado pelo Governo Brasileiro para subsidiar a participação dos negociadores brasileiros junto à ONU nos debates sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, publicou um documento intitulado “Elementos Orientadores da Posição Brasileira”, no qual nenhuma menção é feita à competência em infor-

mação (BRASIL, 2015). Tal situação demonstra a urgência da disseminação da importância de políticas públicas para o desenvolvimento da competência em informação junto aos altos escalões do Governo Federal.

De acordo com os dados do *internet World Stats* (2016), em 30 de junho de 2016, 67,5% da população brasileira tinha acesso à internet. Trata-se de um percentual próximo da média da América do Sul (66,7%), ficando em 5º lugar em percentual da população, atrás do Equador, Chile, Argentina e Uruguai.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), monitora o número de famílias que acessam a internet e o tipo de equipamento utilizado para esse acesso. De acordo com o sítio do IBGE, a pesquisa PNAD:

[...] é realizada por meio de uma amostra de domicílios, extraída de uma amostra mestra, de forma a garantir a representatividade dos resultados para os diversos níveis geográficos definidos para sua divulgação. A cada trimestre, são investigados 211.344 domicílios particulares permanentes, em aproximadamente 16.000 setores censitários, distribuídos em cerca de 3.500 municípios. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015)

Confirmando uma proximidade com os dados do *internet World Stats*, os dados da pesquisa PNAD Contínua relativos ao último trimestre de 2015 indicam que 57,5% da amostra de domicílios representativa da população brasileira acessou a internet. A pesquisa teve como amostra 177.657 pesquisados, dos quais 102.083 informaram que acessaram a internet nos últimos três meses de 2015.

Historicamente, as instituições de ensino superior são responsáveis por preparar os alunos para as transformações sociais e avanços tecnológicos, adaptando-se aos novos paradigmas educacionais, e também por estimular o pensamento crítico e a ação política. Tais atribuições são estabelecidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394/1996). Assim, considerando que a competência em informação do cidadão é, em boa medida, resultado de um processo de ensino-aprendizado (URIBE-TIRADO, 2009), os dados da pesquisa PNAD demonstram a importância da competência em informação como fator de inclusão digital ao registrar que quase a totalidade dos usuários que possuem ensino superior utilizam a internet.

Classificando-se a quantidade de usuários da internet em função da escolaridade, obtêm-se os valores da tabela 1, que indicam uma concentração do número de usuários entre os pesquisados de maior escolaridade.

TABELA 1 – PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE QUE UTILIZARAM A INTERNET, NOS ÚLTIMOS 3 MESES DE 2015

ESCOLARIDADE	N.º DE PESQUISADOS	N.º USUÁRIOS INTERNET	% USUÁRIOS
Sem instrução	15.073	1.114	7,39
Fundamental incompleto	62.044	22.618	36,45
Fundamental completo	17.622	10.112	57,38
Médio incompleto	12.668	9.651	76,18
Médio completo	43.409	33.631	77,48
Superior incompleto	8.177	7.747	94,73
Superior completo	18.221	16.908	92,79
Não determinado	443	302	68,35
Total	177.657	102.083	57,46

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015.

É possível afirmar, diante dos dados apresentados, que há um percentual maior de usuários da internet entre os pesquisados de maior escolaridade. De fato, enquanto apenas 36,45% dos pesquisados que possuíam o ensino fundamental incompleto acessaram a internet, o percentual entre os pesquisados com ensino superior completo chegou aos 92,79%.

A distribuição se aproxima daquela relatada por Castells (2003) com base em estatísticas do governo norte-americano, demonstrando que há uma associação entre o nível educacional dos cidadãos e a exclusão digital, sendo excluídos aqueles que possuem menor grau de instrução.

Com relação aos equipamentos utilizados para acessar a internet, a pesquisa PNAD revela que:

- 71,1% utilizaram microcomputador;
- 88,6% utilizaram tablet ou telefone móvel celular;
- 87,8% utilizaram telefone móvel celular;
- 15,7% utilizaram tablet;
- 5,2% utilizaram televisões (smart TV).

Os dados acima, que foram agrupados de acordo com os equipamentos utilizados pelos respondentes, apresentam os dispositivos móveis (tablets e telefones celulares) como sendo os principais instrumentos de acesso à internet pelos brasileiros.

Tal informação ratifica o equívoco de políticas públicas voltadas meramente para o fornecimento de microcomputadores. De fato, não houve programas governamentais de distribuição de aparelhos celulares, no entanto, esses representavam, em 2015, a principal forma de acesso à internet. Cabe ressaltar que, de acordo com a pesquisa, 78,3% dos entrevistados possuíam telefones móveis celulares. Assim, percebe-se que a disseminação dos dispositivos móveis será a verdadeira responsável pela democratização do acesso à internet.

Todavia, conforme exposto anteriormente, disponibilizar equipamentos ou infraestrutura para acesso à internet não é garantia de inclusão digital. Em 2012, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) publicou um estudo intitulado “Mapa da Inclusão Digital” (NERI, 2012), onde foram analisados os motivos pelos quais os entrevistados não haviam utilizado a internet. A pesquisa foi realizada a partir de dados da PNAD do IBGE, dos períodos de 2005 a 2008. A tabela a seguir apresenta os resultados da pesquisa:

TABELA 2 – PRINCIPAL MOTIVO PELO QUAL NÃO UTILIZOU A INTERNET NOS ÚLTIMOS 3 MESES.

MOTIVO	POPULAÇÃO	%
Não achava necessário ou não quis	33.876.749	33,14
Não sabia utilizar a internet	32.150.424	31,45
Não tinha acesso a microcomputador	30.454.340	29,79
Outro motivo	3.218.408	3,15
○ custo de um microcomputador era alto	1.799.587	1,76
○ custo de utilização da internet era alto	411.217	0,40
○ microcomputador que usa em outro local não estava conectado à internet	321.758	0,31
Total	102.232.483	100,00

Fonte: Mapa da Inclusão Digital (Neri, 2012).

Os resultados da pesquisa de Neri (2012) demonstram, portanto, que o principal motivo para a falta de uso da internet eram desinteresse (33,14%) ou desconhecimento (31,45%). Nas palavras do autor:

Isto significa que quase dois terços das pessoas em idade de uso da rede não o fazem por falta de demanda intrínseca, seja pela falta de interesse ou de conhecimento. Logo, a natureza das políticas deve ser no sentido de informar as possibilidades oferecidas pela internet e na capacitação para o seu uso. (NERI, 2012, p. 86)

Os resultados apresentados indicam que um dos principais determinantes da exclusão digital é a falta de competência em informação, consequência da baixa escolaridade e da falta de conhecimento acerca dos benefícios que a internet possibilita aos cidadãos. Nesse sentido, as políticas públicas deveriam ser orientadas para oferecer capacitação para o uso da internet e, mais importante, educação formal e voltada para o desenvolvimento do senso crítico.

É possível concluir que o problema da exclusão digital no Brasil, na verdade, tem mais a ver com aspectos educacionais e com o grau de competência em informação dos ci-

dadãos do que com dificuldades de relacionadas ao custo de equipamentos ou infraestrutura de acesso à internet. Tais deficiências educacionais possivelmente são reflexos da desigualdade social e econômica, conforme registrado por Dupuy (2008). Em 2017, de acordo com a Síntese de Indicadores Sociais, divulgada pelo IBGE (2018), o Brasil tinha 25,6% de sua população vivendo em situação de pobreza. Trata-se de uma parcela da população que se vê privada de acesso a melhores condições de saúde, educação e alimentação, pois possuem uma renda inferior a R\$ 406 mensais.

Ademais, cabe ressaltar o papel da competência em informação como fator de inclusão social. O desenvolvimento da competência em informação ao longo do processo educacional possibilita a inserção do cidadão nos contextos cultural, político e econômico, permitindo o amadurecimento da autonomia e dando condições para o aprendizado ao longo da vida. Trata-se de viabilizar o crescimento integral do ser humano, expandindo as fronteiras de sua base de conhecimentos e instrumentalizando o cidadão para intervir de maneira transformadora na realidade com vistas à construção de uma sociedade mais justa.

5. Considerações Finais

A exclusão digital tem sido combatida, do ponto de vista das políticas públicas do governo federal brasileiro, por meio de programas voltados principalmente para o fornecimento de equipamentos e infraestrutura de acesso à internet. Todavia, conforme demonstram os relatórios de avaliação de execução de programas de governo feitos pela Controladoria-Geral da União, tais programas se demonstraram pouco eficazes no atingimento dos objetivos de inclusão digital.

E não poderia ser diferente, uma vez que a exclusão digital nada mais é que uma das múltiplas facetas da desigualdade social, econômica e educacional, que não pode ser combatida por meio de programas isolados de for-

necimento de equipamentos. Trata-se de uma questão de promover, junto aos cidadãos, o desenvolvimento de competências digitais e competência em informação com vistas a assegurar bases para o desenvolvimento pessoal, profissional e social que permitam sua inserção na sociedade do conhecimento.

O estudo demonstrou que, em que pese 57,5% da população brasileira tenha acesso à internet, as pessoas com maior grau de instrução são as que mais utilizam a rede para resolver seus problemas informacionais. Tal fato demonstra a importância das políticas de educação formal na construção de uma sociedade mais participativa e consciente.

No sentido contrário, o estudo da FGV demonstrou que a ausência de informação, capacitação ou interesse é um dos principais motivos para o não acesso à internet. Conforme demonstrado no presente estudo, apenas 36,45% dos pesquisados pelo IBGE que possuíam o ensino fundamental incompleto acessaram a internet. Entre as pessoas sem instrução formal esse percentual foi 7,39%. Trata-se de uma exclusão digital motivada pela ignorância, conforme percebido no segundo estágio na definição do conceito de exclusão digital (LA SELVA, 2015).

Aponta-se que a exclusão digital não tem origem somente na dificuldade de acesso a computadores ou pontos de rede, objetos dos programas federais PROINFO e Telecentros. Os resultados do estudo demonstram que 78,3% dos entrevistados na amostra PNAD do IBGE possuem telefones móveis celulares, e que 87,8%, das pessoas que acessaram a internet, fizeram-no por meio de aparelhos celulares. Dessa forma, percebe-se que a popularização dos telefones móveis celulares é a real responsável por reduzir a parcela da população que, em vista da falta de equipamentos ou infraestrutura, encontra-se estruturalmente excluída da era digital. Mesmo assim,

como afirma Castells (2003), a exclusão digital não pode ser medida em termos de número de conexões com a internet, mas sim por meio das consequências tanto da conexão como da falta ou sua deficiência.

Assim, resta ao poder público investir em programas de desenvolvimento de competência em informação. Países desenvolvidos como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Reino Unido possuem programas formais deste tipo desde a década de 1980. Tais programas, baseados em normas e procedimentos aplicados nas escolas desde o ensino fundamental, objetivam desenvolver nos alunos o senso crítico diante da informação, favorecendo a autonomia na solução dos problemas e na construção do próprio conhecimento.

As políticas públicas e os programas governamentais de combate à exclusão digital necessariamente devem incluir programas para criar condições de desenvolvimento de competência em informação e competências digitais sem olvidar, todavia, das políticas de inclusão social e econômica, pois são essas últimas que promoverão outras formas de inclusão.

6. Referências

BONILLA, Maria Helena Silveira; OLIVEIRA, Paulo Cezar Souza. Inclusão digital: Ambiguidades em Curso. In: BONILLA, Maria Helena Silveira; PRETTO, Nelson De Luca. (Orgs.). *Inclusão digital: polêmica contemporânea*. Salvador: EDUFBA, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/4859/1/repositorio-Inclusao%20digital-polemica-final.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

BELLUZZO, Regina Célia Baptista. O estado da arte da competência em informação (ColInfo) no Brasil: das reflexões iniciais à apresentação e descrição de indicadores de análise. *Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação*. São Paulo, v. 13, n. especial, p. 47-76, jan./jul. 2017. Disponível em: <<https://rbbd.febab.org.br/rbbd/article/view/648>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

CAPURRO, Rafael. Ética intercultural de la información. In: GOMES, Henriette Ferreira; BOTTENTUIT, Aldinar Martins; OLIVEIRA, Maria Odaisa Espinheiro (Orgs.). *A Ética na Sociedade, na área da Informação e na atuação profissional: o olhar da Filosofia, da Sociologia, da Ciência da Informação e da Formação e do Exercício Profissional do Bibliotecário no Brasil*. Brasília, DF: Conselho Federal de Biblioteconomia, 2009.

CASTELLS, Manuel. A divisão digital numa perspectiva global. In: _____. A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo N.º 16 - Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Educação Básica Pública (PROINFO). Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <<http://auditoria.cgu.gov.br/public/relatorio/consultar.jsf?rel=2589>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo N.º 39 - Implantação de Telecentros Comunitários. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <<http://auditoria.cgu.gov.br/public/relatorio/consultar.jsf?rel=3314>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

DUPUY, Gabriel. A exclusão digital: mitos e realidade. In: Revista RA´E GA, Curitiba: Editora UFPR, v. 16, pp. 187-191, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/raega.v16i0.14763>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

GROSSI, Márcia Gorett Ribeiro; COSTA, José Wilson; SANTOS, Ademir José. A exclusão digital: O reflexo da desigualdade social no Brasil. In: Nuances: estudos sobre Educação, Presidente Prudente, SP, v. 24, n. 2, p. 68-85, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.14572/nuances.v24i2.2480>>. Acesso em 02 fev. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Mensal. 2015. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm>. Acesso em: 9 fev. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pobreza aumenta e atinge 54,8 milhões de pessoas em 2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

INTERNET WORLD STATS. Internet Usage and Population Statistics for South America. 2016. Disponível em: <<http://www.internetworldstats.com/stats15.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

LA SELVA, Alma Rosa Alva. Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital. In: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. v. 60, n. 223, enero-abril de 2015, pp. 265-286. Disponível em: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/view/45387>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de Pesquisa. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NERI, Marcelo Cortes. Mapa da inclusão digital. Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2012. Disponível em: <<http://cps.fgv.br/pesquisas/mapa-da-inclusao-digital>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

ONU. Sustainable Development Goals: 17 goals to transform our world. [2015]. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

URIBE-TIRADO, Alejandro. Interrelaciones entre veinte definiciones-descripciones del concepto de alfabetización en información: propuesta de macro-definición. In: Revista Cubana de Información en Ciencias de la Salud - Acimed, v. 20, n. 4, pp. 1-22, 2009. Disponível em: <<http://scielo.sld.cu/pdf/aci/v20n4/aci011009.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

ZAPATA, Cristian Berrío. Entre la alfabetización informacional y la brecha digital: reflexiones para una reconceptualización de los fenómenos de exclusión digital. Revista Interamericana de Bibliotecología, 2012, vol. 35, n.º 1; pp. 39-53. Disponível em: <<http://eprints.rclis.org/19983/1/v35n1a4.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

CULTURA DO ESCÂNDALO E A “ORTODONTIA” DA ACCOUNTABILITY EM DEMOCRACIAS RECENTES: as reformas anticorrupção no Brasil na “Era Lava Jato”¹

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

Resumo:

A literatura sobre corrupção e combate à corrupção em democracias recentes tem destacado duas premissas para o fortalecimento da *accountability*. Primeiro, medidas ligadas a esse “poder” devem ser orientadas para o equilíbrio da “teia de mecanismos” associada ao seu exercício. Em segundo lugar, é essencial a exposição de casos de corrupção, bem como dos resultados da apuração e responsabilização a eles relacionadas. Estudos sobre as reformas anticorrupção no Brasil que ocorreram até a primeira década deste século indicam que a cultura do escândalo produziu uma concentração da atuação das agências anticorrupção no estágio de investigação da *accountability* em detrimento das de monitoramento e sanção, o que representa uma “ortodontia imperfeita” da sua teia. Aqui analiso como as reformas da década seguinte não quebraram essa “imperfeição”. Nestes casos, os mecanismos resultantes tiveram o início de sua aplicação atravessado pelo escândalo da Lava Jato. Trabalhos anteriores, documentos oficiais e notícias indicam que não houve conflitos por competências dos mecanismos de monitoramento gerados por essas reformas. Quanto aos relacionados à investigação, houve várias disputas. Focando na trajetória do instituto investigativo da “delação premiada”, cujos resultados foram os que receberam maior atenção midiática, houve forte competição por sua condução e celebração após a eclosão da Lava Jato. Esta competição foi forjada por medidas administrativas e judiciais e constrangimentos midiáticos. O caso sugere que as disputas por protagonismo e a “ortodontia imperfeita” continuam e que no cerne de tais fenômenos está a diferença entre retornos positivos de reputação e poder que cada estágio da *accountability* gera para as agências. Concluo propondo que, em contextos marcados pela cultura do escândalo, há maior possibilidade de conflitos pelas competências de investigação, situação que traz desafios à harmonia e interação entre as agências, aumentando a possibilidade de sobreposições e lacunas.

Palavras-chave: Teia de Mecanismos de Accountability. Cultura do escândalo. Operação Lava Jato. Delação premiada. Constrangimentos midiáticos.

¹ Artigo submetido em 28/09/2018 e aprovado em 21/12/2018.

CULTURE OF SCANDAL AND THE “ORTHODONTIA” OF ACCOUNTABILITY IN RECENT DEMOCRACIES: the anti–corruption reforms in Brazil in the “Car Wash Era”

Abstract:

The literature on corruption and corruption-fighting in recent democracies has highlighted two premises for strengthening accountability. First, measures linked to this “power” must be oriented towards the balance of its “web of mechanisms.” Secondly, it is essential the exposure of cases of corruption, as well as the results of inquiry and punishment activities related to them. Studies on anti-corruption reforms in Brazil that took place until this century’s first decade indicate that the culture of scandal produced a concentration of anti-corruption agencies on the investigation stage of accountability in detriment of monitoring and sanction ones, what represents an “imperfect orthodontics” of its web. Here I analyze how the reforms of the following decade did not break this “imperfection.” In these cases, resulting mechanisms had the beginning of their application crossed by the Car Wash scandal. Previous work, official documents, and news indicate that there were no significant conflicts for competencies of mechanisms of monitoring generated by these reforms. As for those related to the investigation, there were several disputes. Focusing on the trajectory of the investigative institute of “plea bargain,” whose outcomes were the ones that received most mediatic attention, there was strong competition for its conduction and enactment after the outbreak of the Car Wash. This competition was forged by administrative and judicial measures and mediatic constraints. The case suggests that the disputes over protagonism and the “imperfect orthodontics” continue and that in the core of such phenomena is the difference between positive feedbacks for reputation and power that each stage of accountability generates to agencies. I conclude by proposing that in contexts marked by the culture of scandal there is a greater possibility of conflicts for investigation competencies, a situation that brings challenges to harmony and interaction between agencies, increasing the possibility of overlaps and gaps.

Keywords: Web of Mechanisms of Accountability. Culture of Scandal. Car Wash Operation. Plea bargain. Mediatic constraints.

Temístocles Murilo Oliveira Júnior – Aluno do Programa de Doutorado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharel em Administração da Universidade de Brasília (UnB), Auditor Federal de Finanças e Controle e Coordenador-Geral de Monitoramento de Processos Disciplinares, desde 2018, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

1. Introdução

A literatura sobre corrupção e combate à corrupção tem destacado duas premissas para o fortalecimento da *accountability* nas novas democracias. A primeira é a necessidade de que as reformas voltadas a este fortalecimento sejam orientadas para o equilíbrio entre os mecanismos relacionados aos três estágios deste “poder”: monitoramento, investigação e sanção. Adotando a ideia da “teia de mecanismos de *accountability*” como unidade de análise, estudos baseados nesta premissa sugerem que a interação e a harmonia entre as agências responsáveis por estes mecanismos são essenciais para o sucesso do combate à corrupção.

A segunda premissa refere-se à importância da exposição de casos de corrupção, bem como dos resultados da apuração e responsabilização relacionados a eles, para retroalimentação positiva de tal teia. Apesar de assumir esta ideia como premissa, tal literatura também vem apontando que esta exposição também pode gerar contradições ao próprio fortalecimento da *accountability*. A exposição excessiva e contínua pode pressionar as agências anticorrupção a concentrar seus esforços e recursos em medidas de investigação, visto que estas produzem resultados com maior velocidade. Neste caso, o funcionamento da “teia” pode vir a apresentar sobreposições neste estágio e lacunas nos demais, caracterizando uma situação denominada de “ortodontia imperfeita” — uma *accountability* cuja hipotética “mordedura” apresenta “excesso de dentes” em um estágio e “falta de dentes” em outros.

Estudos anteriores que analisam as reformas nas instituições anticorrupção no Brasil desde a promulgação da atual Constituição, em 1988, até a primeira década deste século apontam que a teia de mecanismos de *accountability* no país também apresentava tal problema de “mordedura”. Desta forma, de um lado, apresentam evidências que indicam a evolução de tais instituições como resultado de um ciclo composto pela exposição de casos de corrupção, ações de apuração e retornos na forma de reformas de fortalecimento da própria teia. De outro, in-

dicam como o conjunto de mecanismos gerado por este ciclo escândalo-deslinde-fortalecimento até os anos 2000 apresenta desequilíbrios entre seus componentes.

Neste trabalho, apresento a proposta teórica que desenvolvi para análise das reformas anticorrupção no Brasil ocorridas na primeira metade desta década, período que denominei de “Era Lava Jato”. Tais reformas são aquelas cujos mecanismos resultantes foram tiveram o início de sua aplicação — momento de maior ambiguidade na distribuição de competências e *enforcement* — atravessados pela eclosão deste escândalo, que foi o maior ocorrido no país em sua atual era democrática.

Minha hipótese é que estas reformas não romperam com a trajetória da teia de mecanismos de *accountability* no Brasil, marcada por disputas em torno do protagonismo frente às prerrogativas e atividades de investigação, gerando uma “ortodontia imperfeita”. Para tanto, assumo que, em contextos políticos marcados pela cultura do escândalo, as agências anticorrupção tendem a buscar competências para investigação não só porque que este estágio gera rápidos resultados, mas também porque propicia maiores retornos positivos de reputação e poder.

As evidências obtidas indicam que a novidade para o combate à corrupção que recebeu maior foco na primeira metade desta década refere-se àquela que teria sido também a mais importante para os desdobramentos da apuração da Lava Jato: os acordos de “delação premiada”.

Verificou-se que este instituto investigativo, formalmente ampliado por uma reforma legal ocorrida em 2013, teve o início sua aplicação marcada por disputas pelas competências para sua condução e celebração após a eclosão de tal escândalo, no ano seguinte. Entre os resultados atribuídos a essas contendas estão decisões e ações que afetaram a coordenação e a participação mais efetiva entre as agências anticorrupção envolvidas.

O caso sugere não só que as disputas pelo protagonismo na investigação de casos ligados a escândalo de corrupção e a “ortodontia imperfeita” continuam, mas que em seu cerne está a diferença entre os retornos de reputação e poder que os diversos institutos relacionados a cada estágio da *accountability* geram às agências anticorrupção.

Concluo propondo que, em contextos marcados pela cultura do escândalo, há maior tendência para conflitos pelas competências relativas à investigação, situação que traz desafios para harmonia e interação, aumentando a possibilidade de sobreposições e lacunas na teia a que estas agências estão ligadas.

2. Accountability e Cultura do Escândalo

Esta seção apresenta os referenciais teóricos necessários ao delineamento da hipótese e proposta teórica deste trabalho. Este levantamento bibliográfico tem como foco os conceitos de *accountability* e da teia de mecanismos relacionados a ela, bem como as noções ligadas à ideia de cultura do escândalo e seus efeitos sobre a interação e a harmonia entre as agências anticorrupção ligadas a tal teia.

Atualmente, vários estudos apontam que países de democratização recente passaram por diversas reformas institucionais para o combate à corrupção. Nelas, campanhas políticas, programas de governo e a opinião pública teriam passado a retratar a corrupção como o mais maligno de seus problemas, atribuindo a este fenômeno o sentido de ser resultante das distorções inerentes à política e à máquina pública. Este discurso sobre a “malignidade” e a origem da corrupção tornou-se predominante a partir da ascensão da agenda para a boa governança, mais aparente a partir da segunda metade dos anos 1990, sob a égide do pós-Guerra Fria e do movimento de globalização e liberalização da economia iniciado na década anterior e reforçado pelos grandes choques internacionais do período (BIGNOTTO, 2011; ELLIOTT, 2002b; JOHNSTON, 2002; MORRIS e BLAKE, 2009).

Nesse contexto, o predomínio do ideário que atribuiu à corrupção o sentido de entrave para o crescimento econômico das novas democracias foi inicialmente impulsionado por organizações intergovernamentais e entidades financeiras internacionais, que passaram a concentrar seus esforços na difusão da boa governança (GLYNN, KOBRIK e NAIM, 2002; POLZER, 2001; MANZETTI e WILSON,

2009). Consubstanciada primeiramente por diretrizes, manuais e relatórios publicados pelo Banco Mundial, FMI, OCDE, esta agenda centra-se na redefinição das funções predominantes do aparato público e na expansão de sua capacidade institucional com vistas à eficiência e à afirmação do “Estado de Direito”. Nela, a *accountability* representa um dos pilares necessários para assegurar a atuação íntegra e racional do Estado em seu novo papel de garantidor do desenvolvimento econômico baseado na regulação dos serviços públicos e no fortalecimento das relações de mercado (BANCO MUNDIAL, 1997; FMI, 1997).

Apesar de existir certa diversidade de posicionamentos entre os estudos centrados no debate teórico sobre a *accountability* no que tange aos seus elementos constituintes e tipologias, este conceito político é comumente utilizado para representar um “tipo de poder” exercido por meio de um arranjo de instituições políticas cuja finalidade seria condicionar o comportamento dos agentes públicos a parâmetros de desempenho e integridade (ELLIOTT, 2002a; MANZETTI e WILSON, 2009; GALTUNG e POPE, 1999; SCHEDLER, 1999a). A literatura sobre corrupção e combate à corrupção em novas democracias tem dado destaque a duas premissas para o fortalecimento da *accountability*. A primeira é a necessidade de que as reformas e a implementação dos mecanismos relacionados ao exercício deste poder sejam pautadas pela busca da interação e do equilíbrio.

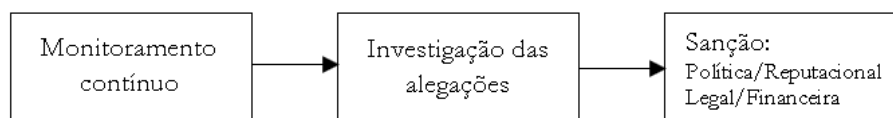
A segunda refere-se à importância da exposição de casos de corrupção e do desenrolar de sua apuração para retroalimentar esta mesma teia (MAINWARING, 2003; MORRIS e BLAKE, 2009; O'DONNELL, 1999; 2003; SCHEDLER, 1999b).

Sobre a primeira premissa, estudos dedicados à investigação do tema têm adotado como unidade de análise a noção de teia de mecanismos de *accountability*². Esta noção baseia-se na ideia de que o fortalecimento do com-

2 Há estudos no âmbito desta literatura que utilizam noção similar referente à ideia de “sistema nacional de integridade” (CORRÊA, 2011; GALTUNG e POPE, 1999).

bate à corrupção depende da autonomia e da interação entre as agências anticorrupção, bem como entre estas e entidades não governamentais (MAINWARING, 2003; MORRIS e BLAKE, 2009; POWER e TAYLOR, 2011a; TAYLOR, 2009). Tais estudos indicam que a *accountability* se concretiza por uma sequência de estágios coordenados. Assim, a teia de mecanismos de *accountability* só pode promover um combate efetivo à corrupção se os mecanismos correspondentes aos estágios de monitoramento, investigação e sanção estiverem funcionando de forma harmônica (MAINWARING, 2003; TAYLOR, 2009), conforme ilustra-se por meio da Figura 1.

FIGURA 1 - ESTÁGIOS DO PROCESSO DE ACCOUNTABILITY



Notas. Fonte: Adaptação de esquema original apresentado por Taylor (2009).

As organizações responsáveis pela aplicação destes mecanismos encadeados seriam, principalmente, as “burocracias de nível médio”, voltadas à promoção da *accountability* horizontal³ e ao fomento à atuação da sociedade nos períodos não eleitorais, relacionada à *accountability* vertical-societal⁴ (O'DONNELL, 1999; 2003; SPECK, 2011; TAYLOR e BURANELLI, 2008). Acerca desta abordagem sobre a *accountability*, destacam-se duas questões. A primeira é a de que não há fronteiras claras entre tais mecanismos e, logo, não há um consenso entre os estudos sobre o rol específico de atividades correspondentes a cada estágio. Aponta-se ainda que também não há consenso sobre se as entidades não governamentais, como órgãos de imprensa e movimentos populares, seriam componentes ligadas a essa teia. A segunda refere-se ao fato de os estudos indicarem que a atuação das agências ligadas a tal teia deveria ser norteadas para a redução de sobreposições e lacunas entre suas competências com o fito de aumentar a interação entre suas atividades para melhorar

3 Estudos como os de Bovens (2007), Ceneviva (2006) e Brenya, Kuffuor et al. (2014) indicam a existência de outras perspectivas e tipologias em relação à *accountability*.

4 Sobre o *accountability* societal-vertical, vide O'Donnell (2003) e Smulovitz e Peruzzotti (2006).

a eficiência do combate à corrupção (MAINWARING, 2003; POWER e TAYLOR, 2011b; SCHEDLER, 1999b).

Sobre esta última questão, tal literatura propõe uso da analogia sobre os tipos de “mordedura”, como categorias de representação do funcionamento da *accountability* em relação ao conjunto de componentes necessários. Assim, uma teia de *accountability* terá uma “ortodontia perfeita” se os estágios monitoramento, investigação e sanção forem cumpridos de forma efetiva e harmônica por meio dos mecanismos correspondentes. A existência de lacunas no conjunto de mecanismos indicaria uma *accountability* de “ortodontia desdentada” (*toothless orthodontia*). Por fim, numa teia em que haja mecanismos mais fortes que outros, nela a “ortodontia” seria “imperfeita” (*imperfect orthodontia*) (MAINWARING, 2003).

Sobre a premissa acerca da importância da exposição e deslinde de casos de corrupção para o fortalecimento da *accountability*, há vários estudos que têm indicado que escândalos podem gerar retornos positivos à reputação e às competências das organizações ligadas à teia de mecanismos de *accountability*, melhorando inclusive a interação entre elas. Em certa medida, a exposição da corrupção ori-

ginada de ações da imprensa e organizações não governamentais funcionaria como um elo entre a *accountability* societal-vertical e a horizontal, reforçando ambas (ARANTES, 2011a; 2011b; PORTO, 2011; 2012; PRAÇA e TAYLOR, 2014; SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2006). Esta ideia de que o escândalo pode fortalecer o combate a este fenômeno, posta-se justamente no fato de que o elemento central deste conceito, o “tornar público”, atinge um elemento central do estratagema da corrupção, a “ocultação”.

O momento em que nasce o escândalo é o momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos, na medida em que não podiam ser tornados públicos pois, caso o fossem, aquele ato ou aquela série de atos não poderiam ser concretizados. Pense-se aqui nas várias formas que pode assumir a pública corrupção[...]. Esta é a razão pela qual semelhantes ações devem ser desenvolvidas em segredo e, uma vez tornadas públicas, suscitam aquela perturbação da opinião pública que se chama, precisamente, “escândalo” (BOBBIO, 1986, p. 79-80).

A expansão dos regimes democráticos e da liberdade de expressão no período pós-Guerra Fria, a globalização econômica e o avanço das tecnologias de comunicação geraram um ambiente de maior participação política e disseminação de informações sobre o funcionamento da esfera pública. Em contrapartida, a maior exposição sobre decisões e ações de agentes ligados a esta esfera também possibilitou o aumento da publicidade sobre irregularidades praticadas. Assim, passou-se a observar que em determinados países houve uma proliferação excessiva e, muitas vezes, manipulada de escândalos políticos, contexto que marca a ideia da existência de uma “cultura do escândalo”. Como em regimes democráticos a reputação dos agentes políticos e organizações governamentais representa requisito para sua permanência nos círculos de poder e influência, seja pela necessidade de voto ou de manutenção da legitimidade e competências instituídas, neles, a exposição de condutas indevidas, acusações e “dossiês” se tornaram poderosas armas para disputas políticas (PRIOR, 2016; THOMPSON, 2000; TUMBER e WAISBORD, 2004).

Como a reputação é «uma fonte vital de poder», a cultura do escândalo cria um clima político onde os dirigentes são avaliados não tanto pela sua competência, quanto pela reputação que adquirem nos palcos da representação e exposição (PRIOR, 2016, p. 55).

Em que pese haver posições sobre o caráter benéfico da exposição de casos de corrupção, há estudos que também destacam contradições na relação entre escândalo e *accountability*, relacionadas justamente aos contextos em que a “desocultação” de práticas relacionadas a este fenômeno é excessivamente frequente e politicamente orientada. A primeira contradição refere-se a apontamentos de que a transparência e a publicidade de práticas ilícitas não são, por si, garantia de que os níveis e a percepção da corrupção irão cair, podendo, inclusive, aumentá-los. Assim sendo, a prática corriqueira e duradoura da exposição de casos de corrupção pode colocar “em xeque” a legitimidade do sistema político e arrastar consigo a própria teia de mecanismos de *accountability* (AVRITZER, 2008; FILGUEIRAS, 2008; FOX, 2007; JOHNSTON, 2002).

O efeito desta exposição excessiva seria uma apatia generalizada frente à corrupção e a descrença não só na classe política, mas na própria democracia. Esta situação pode provocar o desmonte da relação entre *accountability* societal-vertical e horizontal, já que indivíduos e organizações não governamentais tenderiam a não mais atribuir importância à desocultação pela sensação generalizada de que a elucidação da corrupção seria inútil para promoção das mudanças necessárias, trazendo mais embaraços que benefícios (FILGUEIRAS, 2008; JOHNSTON, 1999; PIETH, 2002; REHREN, 2009).

Uma segunda contradição entre escândalo e *accountability* relaciona-se à indicação de que a cultura do escândalo marcada por este fenômeno pode impulsionar o uso manipulado da exposição de casos de corrupção como ferramenta para conflitos e disputas do jogo político e eleitoral, situação em que as organizações e atores ligados à *accountability* constituem-se como “máquinas de escândalos” (FILGUEIRAS, 2008; JOHNSTON, 2002; TUMBER e WAISBORD, 2004). Assim, o uso do escândalo baseado

nesta estratégia tende a não gerar resultados que retornarão positivamente para fortalecer e melhorar a interação da teia de mecanismos de *accountability*. Primeiro, porque a ação das agências anticorrupção fica bastante condicionada a apresentar resultados mais rápidos de sua atuação no deslinde de casos de corrupção para preservar sua própria legitimidade. Segundo, porque, uma vez publicados os resultados das atividades do estágio inves-

tigação, já se teria alcançado a “sanção reputacional” dos envolvidos que tivessem suas condutas expostas, o que representaria o “objetivo final” dos escândalos promovidos neste contexto. Em situações como esta, haveria maior tendência à permanência de certa “sensação de impunidade”, visto que autoridades públicas acabariam não recebendo as sanções legais previstas (ELLIOTT, 2002b; MAINWARING, 2003; TUMBER e WAISBORD, 2004).

3. Proposta Teórica e Metodologia

Nesta seção, apresento minha proposta teórica e a metodologia para exame como as reformas anticorrupção ocorridas no Brasil na primeira metade desta década não romperam com a trajetória da teia de mecanismos de *accountability* do país. Os mecanismos delas resultantes tiveram o início de sua aplicação marcado pela eclosão da Lava Jato. Em regra, nos períodos iniciais de aplicação de novos institutos há maior ambiguidade na distribuição de prerrogativas e enforcement, situação que aumenta a possibilidade de competição e negociações por competências e reconhecimento. Por esta perspectiva, reformas não se encerram com a aprovação formal de leis constitucionais ou ordinárias, pois dependem ainda da acomodação de poderes e legitimações a partir de outros instrumentos, bem como pela dinâmica dos atores envolvidos (JACKSON, 2005; MAHONEY e THELEN, 2010).

Assim sendo, assumo que no contexto político da Lava Jato, caracterizado pela forte presença de cultura do escândalo, aumentaram-se as chances de que as agências anticorrupção tenham buscado por competências e reconhecimento para condução das atividades ligadas aos novos mecanismos de investigação, isto por conta dos retornos positivos de reputação e poder. Tal situação, por sua vez, elevou a tendência da ocorrência de disputas pelo protagonismo, produzindo sobreposições neste estágio, com a focalização das ações e recursos das agências em medidas a ele relacionadas, em detrimento dos demais, que podem ter restado permeados por lacunas.

Para o desenvolvimento da proposta teórica deste trabalho, baseio-me no modelo teórico-metodológico de análise qualitativa de processos políticos centrado no mecanismo da “política da burocracia”, proposto e revisado por Allison e Halperin (1972), Allison e Zelikow (1999) e Beach e Pedersen (2013). Este modelo pressupõe que a formulação e a implementação de decisões e ações governamentais ocorre por meio de “canais de ação” e são significativamente forjadas por disputas entre as preferências de poder das burocracias nelas engajadas, mediadas pelas regras de decisão aplicáveis e pela resultante dos recursos de poder disponíveis utilizados por estes atores (ALLISON e ZELIKOW, 1999, p. 255-324; BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 110-119).

Adaptando este modelo, minha proposta teórica é a de que em contextos políticos marcados pela cultura do escândalo (CE) há um aumento da possibilidade de que agências anticorrupção orientem-se por preferências conflitantes (PC) pelo poder de aplicar mecanismos de investigação. Estas preferências devem acirrar disputas por este protagonismo (DP), com o uso de medidas decorrentes das prerrogativas e discricionariedades disponíveis a cada agência em competição conforme as regras constitucionais e legais aplicáveis. O resultado destes embates tende a gerar imperfeições na “ortodontia” da teia de mecanismos de *accountability* (IO), pois minam a harmonia e a interação entre estas agências.

A equação que representa esta proposta teórica é a seguinte: CE → PC → DP → IO.

Os dados coletados para aplicação desta proposta representam evidências dos eventos que materializam cada um de seus elementos-chave e a sequência entre eles. Esta estratégia de pesquisa propicia o aumento do grau de confiança na existência da relação entre o contexto de escândalo, passando pelas preferências conflitantes e disputas por protagonismo até às evidências da afetação da teia de *accountability*. Importante assentar que segundo esta lógica, mecanismos resultantes de reformas anticorrupção cuja aplicação inicial não seja atravessada por fortes escândalos ou cujos resultados não gerem grandes retornos de reputação e poder tendem a ter o protagonismo por sua condução menos disputado pelas agências.

Para verificação da hipótese e da proposta teórica deste trabalho examino as reformas anticorrupção no Brasil ocorridas na primeira metade desta década, período que denominei de “Era Lava Jato”. Tais reformas são aquelas cujos mecanismos resultantes tiveram o início de sua aplicação atravessado pela eclosão deste escândalo, em meados de 2014. Como extensamente tratado por levantamentos e comparativos internacionais, a Lava Jato é apontada como um dos maiores escândalos de corrupção da história (BBC NEWS, 2018a; THE GUARDIAN, 2017).

A próxima seção traz os resultados de pesquisa bibliográfica da literatura sobre corrupção e combate à corrupção no Brasil, indicando que as reformas anticorrupção desde a promulgação da atual Constituição, em 1988, até a primeira década deste século foram marcadas por forte cultura do escândalo, situação que redundou na “ortodontia imperfeita” de sua teia de mecanismos de *accountability*. Assim, por um lado, estes resultados retratam como se fortaleceu tal teia a partir de um ciclo de inovações institucionais, deslindes de casos de corrupção e retornos de fortalecimento, anteriores à Era Lava Jato. De outro, destaca como sua “mordedura”, a despeito deste fortalecimento, apresenta lacunas e sobreposições.

A seção em sequência apresenta a narrativa sobre as reformas que, apesar de terem tido seus diplomas legais

aprovados antes da eclosão da Lava Jato, foram regulamentadas e tiveram o início de sua aplicação marcadas por aquele escândalo. Tal seção visa, em sua primeira parte, comparar as trajetórias destas reformas pondo, de um lado, aquelas relacionadas ao monitoramento ou sanção e, de outro, aquelas centradas na investigação. Esta comparação, por sua vez, tem como fito elucidar as diferenças no que tange ao aumento da ocorrência de disputas por competências em relação aos tipos de mecanismos instituídos. Em sua segunda parte, analisa especificamente o início da aplicação do instituto da “delação premiada”, buscando evidenciar a ocorrência de disputas entre agências anticorrupção pela condução e celebração destes acordos, verificadas somente após a eclosão da Lava Jato. Além do foco em tais conflitos, busca ainda verificar seus eventuais efeitos sobre a harmonia e a interação entre os componentes da teia.

As evidências utilizadas para construção da narrativa acerca de tais trajetórias foram coletadas a partir de registros sobre processos legislativos, ações judiciais, documentos e notas oficiais e entrevistas de representantes das agências envolvidas, publicadas em veículos da mídia privada e estatal. Foram ainda utilizadas notícias sobre a Lava Jato e a operação relativa ao seu deslinde, além de informações sobre as disputas administrativas e judiciais acerca das competências, relacionadas ao instituto da “delação premiada”. Para coleta e análise destas evidências, utilizaram-se técnicas de pesquisa documental e bibliográfica e investigação categorial-temática para estratégias qualitativas sugeridas por Bardin (2011), Cellard (2012) e Creswell (2007), buscando-se ainda a triangulação entre fontes e registros com o fito de diminuir o impacto de eventuais vieses sobre os resultados deste trabalho.

4. Accountability no Brasil e sua “Ortodontia Imperfeita” antes da Era Lava Jato

Esta seção apresenta os apontamentos da literatura sobre corrupção e combate à corrupção no Brasil relacionados às reformas que marcaram a formação e o fortalecimento de sua teia de mecanismos de *accountability*, ocorridas em período anterior à Era Lava Jato. Segundo esta literatura, os impulsos iniciais desta formação e fortalecimento estão associados à redemocratização dos anos 1980, cujo marco é a promulgação da atual Constituição (PORTO, 2011; POWER e TAYLOR, 2011a; PRAÇA, 2011; PRAÇA e TAYLOR, 2014; SPECK, 2011).

A Constituição de 1988 teria delineado a configuração inicial do grupo de agências anticorrupção ligadas a esta teia, definida a partir da consolidação da liberdade de imprensa e do fortalecimento, na esfera federal, do Ministério Público Federal (MPF), do Tribunal de Contas da União (TCU) e das Comissões Parlamentares de Inquérito no Congresso Nacional (CPIs) (PORTO, 2011; PRAÇA, 2011; PRAÇA e TAYLOR, 2014). Esta primeira configuração teria possibilitado que tanto a imprensa quanto as CPIs e o MPF detectassem e expusessem os primeiros grandes esquemas de corrupção dos anos 1990s, os escândalos *Collorgate* e *Anões do Orçamento*⁵. O estudo acurado destes primeiros esquemas teria permitido ampliar a compreensão das práticas a eles relacionadas e gerado informações divulgadas pela mídia (ARANTES, 2011b; PORTO, 2012; PRAÇA, 2011).

5 O primeiro escândalo, exposto pela imprensa a partir de maio de 1992, referiu-se ao uso indevido das sobras da campanha eleitoral de Fernando Collor de Mello à presidência e às irregularidades envolvendo-o durante sua gestão. O segundo, exposto a partir de outubro de 1993, referiu-se ao esquema de fraude na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional relativa à venda de emendas parlamentares ao orçamento da União, tendo como desfechos uma CPI encerrada em janeiro de 1994, a cassação do mandato de seis deputados e a ocorrência de diversas alterações nos regulamentos sobre o orçamento público (OLIVIERI, 2006; OLIVEIRI, LOUREIRO, et al., 2015; POWER e TAYLOR, 2011a; PRAÇA, 2011; PRAÇA e TAYLOR, 2014).

Assim sendo, tais ações teriam possibilitado a responsabilização dos envolvidos, o que, por sua vez, teria elevado o reconhecimento da atuação das agências anticorrupção perante a opinião pública. Como efeito, estas agências teriam tido ampliadas suas competências e autonomia e teriam sido criadas novas instituições e organizações de *accountability* (PRAÇA, 2011; PRAÇA e TAYLOR, 2014; TAYLOR, 2009). Entre os resultados deste primeiro período, destacam-se os novos mecanismos contra a improbidade, a sofisticação do controle externo, especialmente com a lei orgânica do TCU, em 1992, e a estruturação do controle interno da administração pública federal, a partir de 1994 (OLIVIERI, 2006; OLIVEIRI, LOUREIRO, et al., 2015).

A continuidade da atuação destas agências e da mídia teria então concorrido para descoberta e apuração de novos casos de corrupção entre os anos 1990s e 2000s, cujos resultados retornaram como mais competências e autonomia e melhor reputação (CORRÊA, 2011; OLIVEIRA JÚNIOR e MENDES, 2016; PRAÇA e TAYLOR, 2014). No bojo deste segundo momento, os principais eventos e mudanças que marcaram este “ciclo virtuoso” de eclosão de escândalos, deslinde e fortalecimento, relacionado à expansão das instituições e organizações ligadas à teia de mecanismos de *accountability* no país, foram:

a) a atuação do Departamento de Polícia Federal (DPF) em casos de corrupção a partir de “operações” e a ampliação de recursos a ela disponibilizados, a partir de 1996;

b) o escândalo da CPI da Corrupção, ligada a casos na SUDAM, DNER, entre outros (2001) e a CPI do Banestado (2003);

c) a reestruturação do controle interno com a criação e expansão da Controladoria-Geral da União (CGU), que incorporou auditoria pública, correição, ombudsman e a promoção da transparência e do controle social, entre 2001 e 2006;

d) o monitoramento sistemático da aplicação dada pelos governos subnacionais aos recursos federais a eles transferidos, a partir de 2003;

e) a reforma do Judiciário e a criação dos Conselhos Nacionais de Justiça (CNJ) e do Ministério Público (CONAMP) e o lançamento do Portal da Transparência, que disseminou inicialmente informações sobre as transferências de recursos federais a governos subnacionais, em 2004;

f) o escândalo do mensalão dos Correios (2005), a operação Navalha (2007), os escândalos dos cartões corporativos e ONGs (2008), a operação Sanguessugas e Satiagraha (2008), os escândalos das passagens aéreas e dos atos secretos do Senado (2009), a operação Mãos Limpas (2010) e caso Erenice Guerra (2010);

g) a aprovação, em 2009, da Lei da Transparência, tornando obrigatório que governos subnacionais também passassem a publicar informações sobre suas receitas e despesas; e

h) a ampliação sobre os direitos políticos dos efeitos das sanções por irregularidades praticadas no exercício de cargos públicos, em 2010, com a Lei da Ficha Limpa⁶ (ARANTES, 2011b; CORRÊA, 2011; OLIVEIRA JÚNIOR e MENDES, 2016; SPECK, 2011; PRAÇA e TAYLOR, 2014; TAYLOR, 2011).

O Quadro I sintetiza as indicações da literatura sobre as reformas anticorrupção no Brasil em relação às agências e entidades ligadas à teia de mecanismos de *accountability*, apresentando suas principais atividades e de que forma estas se relacionam aos diferentes estágios do processo de *accountability*, já apresentados por meio da Figura 1.

⁶ Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.

QUADRO I – ORGANIZAÇÕES LIGADAS À TEIA DE MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY NO BRASIL

Estágio	Principais agências anticorrupção, órgãos e grupos atuantes no combate à corrupção Atividades relacionadas
Monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> • TCU – corte de contas responsável pelo controle externo no nível federal. • CGU - órgão central de controle interno, correição, ombudsman e transparência da administração pública federal. • Mídia, conselhos participativos, movimentos populares e organizações não estatais. <p><i>Auditorias; fiscalizações; recebimento de denúncias; gestão de riscos; monitoramento; disponibilização ativa e passiva de informações; e fomento ao controle social.</i></p>
Investigação	<ul style="list-style-type: none"> • MPF - promotor de ações penais e civis públicas. • DPF - polícia judiciária no nível federal. • CPIs do Congresso Nacional – comissões de inquérito. • TCU e CGU (em processos administrativos investigativos e de responsabilização). <p><i>Os veículos e grupos relacionados à imprensa investigativa e a noticiários políticos. Inquéritos civis, criminais, parlamentares e ético-disciplinares; processos de julgamento de contas; operações especiais; apurações de denúncias e representações; investigações gerais patrimoniais; e sindicâncias e procedimentos de apuração de responsabilidade.</i></p>
Sanção	<ul style="list-style-type: none"> • Órgãos do Poder Judiciário. • TCU e CGU (em processos administrativos de responsabilização). <p><i>Aplicação de medidas corretivas criminais, civis, éticas e administrativas e seus efeitos secundários (como as suspensões de direitos políticos). Há indicativos de que notícias sobre práticas de corrupção funcionam como sanções “reputacionais”.</i></p>

Notas. Fonte: Corrêa (2011), Macaully (2011), Porto (2012), Praça e Taylor (2014), Speck (2011), Taylor (2009) e Taylor e Buranelli (2008).

Ressalta-se no âmbito dessa literatura a existência de trabalhos que apontam que as reformas anticorrupção pós-1988 até a primeira década deste século privilegiaram as atividades mais relacionadas a investigação. Esta situação teria feito com que a teia de mecanismos de *accountability* apresentasse uma “ortodontia imperfeita”, indicando certo desequilíbrio no conjunto de ações das organizações ligadas a ela, o que teria comprometido, mesmo que de forma marginal, a eficiência do combate à corrupção. Este desequilíbrio, por sua vez, seria materializado pela existência de sobreposições e “fricções”, no que tange à investigação, e de lacunas quanto ao monitoramento e à sanção. Tal situação seria mais evidente em momentos de maior atividade das agências anticorrupção, comumente marcados pela eclosão de escândalos (PRAÇA e TAYLOR, 2014; TAYLOR e BURANELLI, 2008).

State bureaucracies [in Brazil] are not renowned for selfless cooperation, and some pushback frequently occurs as agencies become more active. For example, the CNJ has been amply criticized by judges for its efforts to curb judicial corruption; the MP has been criticized for the excesses of its prosecutors (Arantes 2002); the TCU has been criticized for overreaching its mandate (Balbe 2012); the CGU has been audited by the TCU at the Senate's request (Loureiro et al. 2012); the courts have curbed the federal police's operations (Arantes 2011a); and the constitutionality of the COAF's work has been questioned by state judges. As in most any country, there are also complaints about the lack of qualified staff (e.g., TCU 2005, 37), uneven salary scales that lead to the poaching of staff (e.g., Platero 2012), and other capacity issues (PRAÇA e TAYLOR, 2014, p. 41).

Segundo estes estudos, tal imperfeição teria sua origem na grande importância atribuída ao rápido deslinde de casos de corrupção. Desta forma, via de regra, a eclosão de escândalos resultaria em grande pressão da mídia e da opinião pública sobre as agências anticorrupção, o que faria com que estas buscassem empreender atividades que produzissem informações com maior velocidade relacionadas às condutas dos envolvidos. Um segundo motivo estaria na ausência de relações institucionalizadas de longo prazo entre as agências, situação que dificultaria a existência de laços de maior cooperação entre elas (ARANTES, 2011a; PORTO, 2011; 2012; PRAÇA e TAYLOR, 2014; TAYLOR, 2009; TAYLOR e BURANELLI, 2008).

Estes estudos apontam que a eclosão de escândalos e a resultante “ortodontia imperfeita” reforçariam a “fricção” entre agências, que terminariam competindo pelo protagonismo na investigação e pela publicidade de resultados rápidos de casos de corrupção, enquanto estes estivessem em foco. Neste sentido, a demanda imposta a estas agências em especializar suas estruturas e esforços para execução de atividades investigativas se sobreporia à necessidade de melhoria do monitoramento contínuo e programado, visto inclusive que escândalos surgem, em regra, de forma não previsível. Seguindo esta linha e considerando o caráter efêmero do destaque dado aos escândalos, tais agências (bem como a mídia) tenderiam a manter seu foco nos novos escândalos, o que diminuiria a atenção dada às sanções resultantes de casos expostos em momentos anteriores (TAYLOR, 2009; TAYLOR e BURANELLI, 2008).

5. Reformas Anticorrupção na Era Lava Jato e Disputas pela “Delação Premiada”

Esta seção apresenta em sua primeira parte as informações sobre as reformas anticorrupção no Brasil cujos mecanismos resultantes tiveram o início de sua aplicação atravessado pela eclosão da Lava Jato, em meados de 2014, bem como sobre a existência de disputas por protagonismo em relação a eles. A segunda concentra-se na trajetória do instituto da “delação premiada”, ampliado a partir de meados de 2013 e sobre o qual houve embates somente após a eclosão daquele escândalo, no ano seguinte.

Entre as reformas indicadas acima, quatro destacaram-se por formalizarem políticas de amplo escopo, abrangendo informações, atores e comportamentos não alcançados até então. Tais reformas tiveram como marcos jurídicos a Lei de Acesso à Informação, a Lei do Conflito de Interesse, a Lei Anticorrupção e a Lei das Organizações Criminosas⁷ (FILGUEIRAS, 2015; PRADO, CARSON e CORRÊA, 2015; UOL, 2017a). A Lei de Acesso à Informação, aprovada em novembro de 2011, trouxe novas diretrizes, regras e procedimentos relativos à promoção da transparência no Brasil. Os documentos coletados indicam que, entre as agências anticorrupção, a CGU destacou-se como a grande impulsionadora desta nova lei sem a participação efetiva das demais (SENADO FEDERAL, 2010). A Lei do Conflito de Interesse, aprovada em maio de 2013, estabelece regras e procedimentos para prevenção da ocorrência de casos de conflitos de interesse por parte de autoridades e servidores públicos frente às atribuições de seus cargos. Assim como no caso da Lei de Acesso à Informação, documentos indicam que a CGU foi a grande impulsionadora desta nova lei (SENADO FEDERAL, 2012). Observa-se que as soluções inauguradas a partir destas leis estão mais relacionadas ao estágio monitoramento da *accountability*, servindo primariamente como medidas de prevenção da corrupção. Ainda sobre elas, ressalta-se que não foram encontradas evidências de disputas pela competência para

sua aplicação entre as agências anticorrupção, nem mesmo após a eclosão da Lava Jato.

A Lei Anticorrupção e a Lei das Organizações Criminosas foram publicadas nos dias 2 e 5 de agosto de 2013, ainda sob os efeitos das grandes manifestações populares conhecidas como Jornadas de Junho⁸. A primeira inaugurou institutos jurídicos de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por ilícitos praticados contra a administração pública tanto brasileira quanto estrangeira. Desta forma, trouxe novos mecanismos de investigação e sanção (BRASIL, 2013a). A segunda criou e fortaleceu institutos para o combate a crimes praticados pela “associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas [...] com objetivo de obter [...] vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais” (BRASIL, 2013b).

O acordo de leniência e a colaboração premiada, mais conhecida como “delação premiada”, previstos respectivamente nesses dois novos diplomas legais, representam mecanismos do estágio investigação, constituindo-se em instrumentos de barganha que possibilitam que empresas e indivíduos envolvidos em ilícitos possam propor e estabelecer acordos junto a órgãos do Estado comprometendo-se a franquear informações em troca de abrandamentos de eventuais penalidades (FONSECA, TABAK e AGUIAR, 2015; PRADO, CARSON e CORRÊA, 2015; VASCONCELLOS, 2014).

⁸ Há evidências de que estas leis tramitavam lentamente entre as casas do Congresso Nacional e que passaram a ser fortemente impulsionadas em meados de 2013, após forte atuação do governo federal e de lideranças do Senado Federal pressionados pelas Jornadas de Junho. Enquanto a Lei Anticorrupção foi promovida pelos discursos oficiais como uma das ações para atendimento às pautas dos protestos, a Lei das Organizações Criminosas instituiu ferramentas que tinham como objetivo aumentar a capacidade do governo em investigar e reprimir os atos de vandalismo praticados durante aquelas manifestações (EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO, 2014; SENADO FEDERAL, 2014).

⁷ Leis nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, 12.813, de 16 de maio de 2013, 12.846, de 1º de agosto de 2013, e 12.850, de 2 de agosto de 2013.

No caso do primeiro, sua lei inaugural delegou à CGU, em seu texto original, a competência para sua celebração no “âmbito do Poder Executivo federal” (BRASIL, 2013a). Quanto à delação premiada, a lei conferiu tanto ao Ministério Público quanto à Polícia competências para negociar e estabelecer as condições para a formalização destes acordos com investigados e acusados, e para ouvir os colaboradores com acordos firmados quando necessário. Nos dois casos, estes acordos dependem da homologação da justiça. Este último diploma legal ainda delegou ao Ministério Público a competência para se manifestar sobre as delações negociadas pela Polícia (BRASIL, 2013b).

Os procedimentos e achados resultantes destes institutos tornaram-se as ferramentas centrais da operação Lava Jato – nome dado ao conjunto de investigações para deslinde daquele escândalo – e foram os elementos de informação que receberam maior destaque pelos discursos e notas oficiais das agências anticorrupção envolvidas e pelas notícias na mídia privada (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2015a; 2015b; 2016; ESTADÃO, 2017a; MPF, 2017; UOL, 2017a). Destaca-se que este escândalo, que eclodiu em março de 2014, produziu impactos significativos logo em seus primeiros meses. No campo político, resultou na afetação da reputação, perdas de mandato e mesmo na prisão de diversos senadores, deputados e ministros de Estado, alcançando inclusive os ex-presidentes Lula e Dilma Rousseff. Seus resultados também tiveram forte efeito sobre as maiores construtoras do país, que tiveram as condutas de vários de seus altos executivos expostas e punidas. Do lado das agências anticorrupção, há evidências de que os resultados de ações de investigação, principalmente de delações premiadas, foram diversas vezes utilizados para conter ameaças contra suas competências e independência. Um exemplo seria a indicação do uso de “vazamentos” de trechos de acordos de delação ainda sob sigilo⁹ (BBC NEWS, 2018b; GGN, 2016; THE GUARDIAN, 2017).

⁹ Durante os primeiros meses dessa operação, houve várias publicações feitas pela mídia sobre trechos das narrativas dos colaboradores em processo de delação, várias ainda sob sigilo, existindo apontamentos de que esta divulgação “por vazamentos” representaria estratégia para garantir a continuidade das investigações e a autonomia das forças-tarefa (GGN, 2016).

Desta forma, este escândalo e seu deslinde tanto afetaram a imagem, os cargos e os direitos de atores importantes na política e economia no Brasil quanto produziram retornos positivos à imagem das agências anticorrupção responsáveis por sua investigação, criando oportunidades para novas competências legais e maior prestígio, e possibilitando ações de defesa contra ameaças de setores afetados. Sobre a ocorrência de disputas entre as agências, não foram encontradas evidências que indicassem quaisquer conflitos pelo protagonismo em relação à condução de acordos de leniência ou de delações premiadas antes da eclosão do escândalo da Lava Jato. Ressalta-se, assim, que tal inexistência de registros sobre embates inclui períodos marcados por eventos em que se deu publicidade ao processo de formulação e ao início da vigência destes institutos. No caso do acordo de leniência, a tramitação do projeto de sua lei inaugural teve início no Congresso em fevereiro de 2010 e sua entrada em vigência se deu em janeiro de 2014. No caso da delação, seu projeto iniciou-se em maio de 2006, tornando-se vigente em setembro de 2013. Neste caso, o primeiro texto de seu projeto de lei já trazia uma proposta de capítulo regulando tal mecanismo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010; SENADO FEDERAL, 2006).

Concentrando-se na trajetória deste último instituto, verifica-se que a disputa pelo monopólio da condução e celebração das delações não só coincidiu com os primeiros resultados da operação Lava Jato, como restringiu-se a batalhas entre o MPF e DPF. Ressalta-se, entretanto, que este evento não marca o início dos conflitos entre estes órgãos em relação a mecanismos de investigação¹⁰, porém representa o momento de acirramento destes e do uso mais intenso

¹⁰ Um exemplo de disputas anteriores à era Lava Jato refere-se às Jornadas de Junho de 2013. Em 2011, um deputado federal que era delegado de polícia propôs no Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional PEC 37, que excluía a competência de promotores de justiça e procuradores da República de promover investigações criminais. Com a eclosão das grandes manifestações populares ligadas àquelas jornadas, o MPF e as associações de membros do Ministério Público iniciaram larga campanha midiática nos canais de massa e redes sociais pela rejeição à PEC 37, associando-a a uma estratégia pela impunidade. Os protestantes encamparam esta ideia como uma de suas pautas centrais. Depois desta ação, a PEC, que antes contava com o apoio de boa parte dos deputados, foi rejeitada por uma vasta margem. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011; BBC NEWS, 2013).

de medidas administrativas e judiciais e de “constrangimentos midiáticos” como “armas” utilizadas nestas contendas.

Deflagrada pelo DPF, a operação Lava Jato focou-se inicialmente nas irregularidades em licitações e contratos da maior empresa estatal do Brasil, a Petrobras, que atua principalmente nas áreas de petróleo e gás natural. A estratégia adotada para esta operação foi sua divisão em fases, compreendendo ações de investigação conduzidas por duas força-tarefa, uma formada por delegados e agentes do DPF¹¹ e outra por procuradores da República. Estas forças-tarefa atuavam de forma integrada e dedicadas ao deslinde do escândalo, havendo apontamentos de que tal estratégia representou uma das mais importantes razões para o sucesso da operação (MPF, 2018; NYTIMES, 2017; POLÍCIA FEDERAL, 2016).

Até meados de 2016, todos os mais de 50 acordos de delação celebrados tinham sido conduzidos pelo MPF. Neste mesmo período, este órgão apresentou a ação direta de inconstitucionalidade ADI 5508 junto ao Supremo Tribunal Federal, posicionando-se contra as competências legais delegadas à Polícia pela Lei das Organizações Criminosas para celebração de acordos de delação. Reforçando esta posição, o procurador-geral do MPF promoveu a publicação de notas apontando que tais competências seriam inconstitucionais e poderiam causar danos à operação Lava Jato. Em reação, delegados do DPF também publicaram notas contra aquela ADI, indicando a existência de intenções de poder por trás dela (ESTADÃO, 2016; JOTA, 2016; MPF, 2016).

O diretor-geral do DPF aprovou, no final de 2016, uma instrução normativa que estabelecia regras e procedimentos a serem observados na condução e celebração de acordos de delação por delegados daquele órgão. No início de 2017, foram então celebrados por delegados dois acordos relacionados à Lava Jato. Esta instrução e estes primeiros acordos foram fortemente criticados pelo procurador-geral e pelo procurador que atuava como coordenador da força-tarefa do MPF. O diretor-geral e delegados

¹¹ Algumas notas e entrevistas designam o conjunto de delegados e agentes do DPF dedicados à Lava Jato como “grupo de trabalho” (CONSULTOR JURÍDICO, 2016).

do DPF, então, publicaram novas notas que apresentavam “falhas” de alguns acordos de delação celebrados pelo MPF e afirmavam a legitimidade de sua atuação e das competências legais delegadas (CONSULTOR JURÍDICO, 2017; ESTADÃO, 2017b; JUSBRASIL, 2017; UOL, 2017b).

Ainda neste período, o delegado que tinha atuado como coordenador da força-tarefa do DPF até 2016 afirmou que sua solicitação de saída daquele grupo foi motivada principalmente por desgastes decorrentes de várias ações de membros do MPF no sentido de “barrar” a participação dos membros da força-tarefa do DPF na condução de delações premiadas. Em posicionamento anterior, aquele delegado já havia alertado sobre as movimentações similares do MPF. No caso, a situação que teria sido determinante para tal solicitação estaria relacionada à exclusão da participação do DPF nos acordos que resultaram nas delações de 78 executivos da construtora Odebrecht. Segundo seu relato, delegados e agentes daquele departamento indicaram problemas na estratégia traçada pelos membros da força-tarefa do MPF em relação aos representantes daquela empresa, que teria sido uma das maiores pagadoras de propinas até aquele momento (CONSULTOR JURÍDICO, 2016; ESTADÃO, 2017c).

No final de 2017, o diretor-geral do DPF informou o encerramento da força-tarefa do órgão que dirigia na operação Lava Jato, mesmo sob as críticas dos membros do MPF que indicaram que tal decisão diminuiria a interação entre aquelas agências, o que representaria uma condição necessária para a continuidade do sucesso da operação. Há evidências colhidas a partir da imprensa de que uma das razões para o fim da força-tarefa do DPF residiu, entre outras, nas contínuas ações dos procuradores da República com o fito de monopolizar as delações premiadas relacionadas à Lava Jato¹² (ESTADÃO, 2017d; NYTIMES, 2017; UOL, 2017c).

¹² Outras razões que também foram destacadas pela imprensa na época associaram o fim da força-tarefa do DPF na operação Lava Jato com a baixa autonomia daquele departamento e com os interesses de políticos envolvidos. Por fim, a batalha em torno da ADI 5508 no Supremo Tribunal Federal encerrou-se com seu julgamento em junho de 2018, que afirmou a constitucionalidade da Lei das Organizações Criminosas em sua íntegra (CORREIO BRAZILIENSE, 2018; HUFFPOST, 2017).

6. Análise dos Resultados e Considerações Finais

Nesta seção, analiso o conjunto de evidências acerca tanto das reformas anticorrupção ocorridas no Brasil a partir dos anos 2010s, cujo início da aplicação dos mecanismos resultantes foi atravessado pela eclosão da Lava Jato, quanto da linha de eventos específica do instituto da delação premiada. Esta análise tem o fito de verificar de que forma o contexto político da Era Lava Jato, caracterizado pela forte cultura do escândalo, contribuiu para o não rompimento da trajetória da teia de mecanismos de *accountability* do país, marcada por disputas em torno do protagonismo frente às prerrogativas e atividades de investigação.

A narrativa apresentada na seção anterior indica que aquele escândalo foi seguido do acirramento de disputas pelo protagonismo somente em relação aos novos mecanismos relacionados ao estágio investigação, não havendo registros de conflitos ou negociações por competências ou reputação no que tange às soluções de monitoramento inauguradas pela Lei de Acesso à Informação e de Conflito de Interesses. Esta inexistência de registros sobre embates quanto a estes últimos mecanismos segue a lógica prevista na hipótese. Se o escândalo não aumentou a possibilidade de retornos positivos pelos resultados gerados por soluções de monitoramento, então, em relação a elas, havia menor chance da ocorrência de contendas por prerrogativas e prestígio. Mesmo que esta ausência seja bastante representativa para os fins deste trabalho, faz-se necessário destacar que a “atribuição” à Lava Jato do sentido de representar “evento” gerador de lacunas no monitoramento depende, a priori, do levantamento da existência destas mesmas lacunas e da eventual relação de causalidade entre eles, esforço este não foi realizado por este trabalho.

Quanto ao exame das evidências acerca da linha de eventos relacionada à delação premiada, solução de investigação ampliada por meio da Lei das Organizações Criminosas, verificou-se que este instituto foi aquele cujos resultados receberam maior atenção pela mídia e pelas próprias agências envolvidas a partir da Lava Jato. Em relação a ele, as evidências indicam que as disputas em torno

das competências para condução e celebração começaram a ocorrer somente após a divulgação dos primeiros resultados da operação para o deslinde deste escândalo. Ressaltou-se ainda o projeto de sua lei inaugural, que já continha proposta sobre este instituto, foi apresentado ao Congresso em maio de 2006 e que sua vigência se iniciou seis meses antes da deflagração da operação de investigação, em março de 2014.

A contenda que se segue a partir da eclosão da Lava Jato alinha-se à lógica prevista por meio do modelo teórico. Por meio de canais administrativos, cada agência utilizou-se de suas prerrogativas e discricionariedades legais para regulamentar a condução e a celebração destas delações e para impedir coparticipações de sua opositora, estratégias estas que tanto legitimaram quanto restringiram ações. Os embates contaram ainda com uma ação judicial apresentada junto ao Poder Judiciário, que caracteriza um segundo canal com regras e ritos próprios, cujos resultados invariavelmente influenciariam as competências legais delegadas às agências em relação a tal instituto, seja concentrando nas mãos de uma delas, seja afirmando o compartilhamento.

Destaca-se que as disputas em torno do protagonismo das delações premiadas contaram ainda com intensa divulgação de notas oficiais, publicações de produtos e opiniões e entrevistas dos representantes das agências envolvidas, utilizando-se como canal a mídia privada e estatal. Por meio destas veiculações, estas agências disseminaram conteúdos e resultados de delações e de outras atividades de investigação, comumente comparando-as com ações realizadas pela “concorrente” — ou mesmo que poderiam vir a ser realizadas. Estas informações em regra atribuíam legitimidade e acurácia à atuação da agência responsável pela publicação em detrimento da outra, representando elementos de ataque e defesa na esfera pública por meio de estratégias que denomino de “constrangimento midiático”.

Observa-se que este conjunto de medidas administrativas, judiciais e midiáticas tomadas pelas agências nessas contendas tiveram como objeto as competências para condução e celebração das delações premiadas, sinalizando que as preferências que as orientaram estavam voltadas ao protagonismo frente a tal instituto. Finalmente, os apontamentos de que as investidas do MPF, acompanhados dos contra-ataques do DPF, podem ter impulsionado o encerramento da força-tarefa do DPF na Lava Jato, além de terem gerado outros embaraços à coordenação das ações que seriam inerentes neste cenário, representa evidência de que tais investidas mitigaram a interação entre tais agências, o que, por sua vez, indica a permanência dos “problemas ortodônticos” da teia de mecanismos de

accountability no Brasil, já identificados em estudos anteriores. Nesse sentido, o caso sugere não só que disputas pelo protagonismo da investigação de escândalos de corrupção e a consequente “ortodontia imperfeita” continuam, mas que em seu cerne está a diferença entre os retornos de reputação e poder que os diversos institutos relacionados a cada estágio da *accountability* geram às agências anticorrupção. Concluo propondo que em contextos marcados pela cultura do escândalo há maior tendência para conflitos pelas competências relativas à investigação, situação que traz desafios para harmonia e interação e aumenta a possibilidade de sobreposições e lacunas na teia a que estas agências estão ligadas.

7. Referências

- ALLISON, G.; HALPERIN, M. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. *World Politics*, v. 24, p. 40-79, 1972.
- ALLISON, G.; ZELIKOW. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999.
- ARANTES, R. B. The Federal Police and the Ministério Público. In: POWER, T.; TAYLOR, M. *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: Notre Dame Press, 2011a. p. 184-217.
- ARANTES, R. B. Polícia Federal e construção institucional. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS; FERNANDO *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b. p. 99-132.
- AVRITZER, L. Índices de percepção da corrupção. In: AVRITZER, L., et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 505-510.
- BANCO MUNDIAL. *The State in a Changing World - World Development 1997*. Washington D.C.: Oxford University Press, 1997. 281 p. ISBN 0163-5085.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BBC NEWS. Brazil Congress rejects controversial amendment. *BBC News Latin American & Caribbean*, 26 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-latin-america-23058386>>. Acesso em: 16 dez. 2015.
- BBC NEWS. The largest foreign bribery case in history. *Business*, 2018a. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/business-43825294>>. Acesso em: 25 set. 2018.
- BBC NEWS. Brazil corruption scandals: All you need to know. *Latin America*, 2018b. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-35810578>>. Acesso em: 2 set. 2018.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. *Process-Tracing Methods: foundations and guidelines*. Michigan: The University of Michigan Press, 2013.

- BIGNOTTO, N. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-43.
- BOBBIO, N. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOVENS, M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.
- BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília. 2013a.
- BRASIL. Lei Nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Brasília. 2013b.
- BRENYA, E. et al. Democratic Institutions and Political Accountability: A Case Study of Ghana's Fourth Republican Parliament. *The International Journal Of Humanities & Social Studies*, v. 2, n. 12, p. 52-67, 2014.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei PL 6826/2010. Brasília. 2010.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição PEC 37. Câmara dos Deputados. Brasília. 2011.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J., et al. A pesquisa qualitativa. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.
- CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumento - uma revisão de literatura recente. Anais do II Encontro de Administração Pública e Governança. São Paulo: Anpad. 2006.
- CONSULTOR JURÍDICO. Marca da 'lava jato' é uso da colaboração premiada como forma de defesa. Mudança de Paradigmas, 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mai-25/entrevista-marcio-adriano-anselmo-delegado-policia-federal>>. Acesso em: 25 set. 2018.
- CONSULTOR JURÍDICO. Delegado da Polícia Federal critica delações firmadas pelo MPF na "lava jato". Versões Conflitantes, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-07/delegado-pf-critica-delacoes-firmadas-mpf-lava-jato>>. Acesso em: 2 set. 2018.
- CORRÊA, I. M. Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a administração pública federal. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 163-190.
- CORREIO BRAZILIENSE. STF decide que Polícia Federal pode fechar acordos de delação premiada. Especial, 2018. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/06/20/interna_politica,689849/pf-pode-fechar-acordos-de-delacao-premiada.shtml>. Acesso em: 2 set. 2018.
- CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos quantitativo, qualitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- ELLIOTT, K. A. Introdução. In: ELLIOTT, K. A. A corrupção e a economia global. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002a. p. 17-26.
- ELLIOTT, K. A. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In: ELLIOTT, K. A. A corrupção e a economia global. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002b. p. 256-339.
- EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. STF decide que Ministério Público tem poder de investigação criminal. Agência Brasil, 2015a. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/2015/05/stf-decide-que-ministerio-publico-tem-poder-investigacao-criminal>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Operação Lava Jato: Entenda o que é a delação premiada. Agência Brasil, 2015b. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/2015/09/operacao-lava-jato-entenda-o-que-e-delacao-premiada>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Empresas investigadas na Lava Jato negociam acordo de leniência com a CGU. Agência Brasil, 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-01/empresas-investigadas-na-lava-jato-negociam-acordo-de-leniencia-com-cgu>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO. Anistia Internacional aponta abuso policial em protestos de junho de 2013. Cidadania, 2014. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/06/anistia-internacional-aponta-abusos-e-violencia-policial-durante-protestos-de>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ESTADÃO. 'Extremo retrocesso', reagem delegados da PF a Janot. Fausto Macedo, 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/extremo-retrocesso-reagem-delegados-da-pf-a-janot/>>. Acesso em: 2 set. 2018.

ESTADÃO. Acordos de leniência devem garantir R\$ 24 bilhões aos cofres públicos, diz Raquel. Política, 2017a. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/acordos-de-leniencia-devem-garantir-r-24-bilhoes-aos-cofres-publicos-diz-raquel/>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

ESTADÃO. Supremo deverá avaliar delação de Duda com a PF. Política, 2017b. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,supremo-devera-avaliar-delacao-de-duda-com-a-pf,70001731356>>. Acesso em: 2 set. 2018.

ESTADÃO. 'Atual PGR tenta se autoafirmar como investigador'. Política, 2017c. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,atual-pgr-tenta-se-autoafirmar-como-investigador,70001934189>>. Acesso em: 2 set. 2018.

ESTADÃO. Berço da Lava Jato vê divórcio entre PF e procuradores. Política, 2017d. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,berco-da-lava-jato-ve-divorcio-entre-pf-e-procuradores,70001934171>>. Acesso em: 2 set. 2018.

FILGUEIRAS, F. Corrupção, democracia e legitimidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, F. O fortalecimento das instituições de accountability no Brasil. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 123. 2015.

FMI. The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note. Washington D.C.: International Monetary Fund, Publication Services, 1997.

FONSECA, C. B. G.; TABAK, B. M.; AGUIAR, J. C. A Colaboração Premiada Compensa? Núcleo de Estudos e Pesquisas/Senado Federal. Brasília. 2015.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, v. 17, n. 4, p. 663-671, 2007. ISSN 0961-4524.

GALTUNG, F.; POPE, J. The Global Coalition Against Corruption: Evaluating Transparency International. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 257-284.

GGN. Os vazamento e a pós-verdade da Lava-Jato. Operação Lava Jato, 2016. Disponível em: <<https://jornalggm.com.br/noticia/os-vazamentos-e-a-pos-verdade-da-lava-jato>>. Acesso em: 2 set. 2018.

GLYNN, P.; KOBRIN, S. J.; NAIM, M. A globalização da corrupção. In: ELLIOTT, K. A. *A corrupção e a economia global*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 25-57.

HUFFPOST. Por que o fim da força-tarefa da Lava Jato em Curitiba prejudica as investigações. Política, 2017. Disponível em: <https://www.huffpostbrasil.com/2017/07/07/por-que-o-fim-da-forca-tarefa-da-lava-jato-em-curitiba-prejudica_a_23021235/>. Acesso em: 2 set. 2018.

JACKSON, G. Contested Boundaries: Ambiguity and Creativity in the Evolution of German Codetermination. In: STREECK, W.; THELEN, K. Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economics. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005. p. 229-254.

JOHNSTON, M. A Brief History of Anticorruption Agencies. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. The self-restraining state: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 217-226.

JOHNSTON, M. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem. In: ELLIOTT, K. A. A corrupção e a economia global. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 103-134.

JOTA. AGU discorda da PGR e diz ao STF que delegado pode fechar delação premiada. STF, 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/agu-discorda-da-pgr-e-diz-ao-stf-que-delegado-pode-fechar-delacao-premiada-31052016>>. Acesso em: 2 set. 2018.

JUSBRASIL. Polícia Federal defende seu direito de fechar delações premiadas. Folha Política, 2017. Disponível em: <<https://folhapolitica.jusbrasil.com.br/noticias/509875554/policia-federal-defende-seu-direito-de-fechar-delacoes-premiadas>>. Acesso em: 2 set. 2018.

MACAULAY, F. Federalism and State Criminal Justice Systems. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 218-249.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MAINWARING, S. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. Democratic Accountability in Latin America. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003. p. 3-33.

MANZETTI, L.; WILSON, C. J. Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support? In: BLAKE, C. H.; MORRIS, S. D. Corruption and democracy in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009. Cap. 4.

MORRIS, S. D.; BLAKE, C. H. Introduction: Political and Analytical Challenges of Corruption in Latin America. In: BLAKE, C. H.; MORRIS, S. D. Corruption and democracy in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009. Cap. Introdução.

MPF. Acordos de colaboração premiada devem ser firmados pelo Ministério Público, defende PGR. Procuradoria-Geral da República, 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/acordos-de-colaboracao-premiada-devem-ser-firmados-pelo-ministerio-publico-defende-pgr>>. Acesso em: 2 set. 2018.

MPF. Acordos de leniência e de colaboração premiada fortalecem atuação do MPF no combate à corrupção. Combate à corrupção, 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/acordos-de-leniencia-e-de-colaboracao-premiada-fortalecem-atuacao-do-mpf-no-combate-a-corrupcao>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

MPF. Entenda o Caso. Caso Lava Jato, 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em: 2 set. 2018.

NYTIMES. Brazil Shuts Down Successful Corruption-Fighting Task Force. Americas, 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/07/07/world/americas/brazil-corruption-lava-jato.html>>. Acesso em: 2 set. 2018.

- O'DONNELL, G. Horizontal Accountability in New Democracies. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 29-51.
- O'DONNELL, G. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 34-54.
- OLIVEIRA JÚNIOR; MENDES. The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government. *Revista do Serviço Público*, v. 67, n. 3, p. 291-318, 2016.
- OLIVEIRI, C. et al. Control and Public Management Performance in Brazil: Challenges for Coordination. *International Business Research*, v. 8, n. 8, p. 181-190, 2015.
- OLIVIERI, C. O Controle Interno como Instrumento de Accountability Horizontal: uma Análise Exploratória da Controladoria Geral da União. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD*. São Paulo: ANPAD, 2006.
- PIETH, M. Cooperação Internacional de Combate à Corrupção. In: ELLIOTT, K. A. *A corrupção e a economia global*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 183-200.
- POLÍCIA FEDERAL. Entenda a Lava Jato. Notícias, 2016. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/lava-jato>>. Acesso em: 2 set. 2018.
- POLZER, T. *Corruption: Deconstructing the World Bank Discourse*. London School of Economics. Londres. 2001.
- PORTO, M. P. The Media and Political Accountability. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 103-126.
- PORTO, M. P. *Media Power and Democratization in Brazil: TV Globo and the Dilemmas of Accountability*. Nova Iorque: Routledge, 2012.
- POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. Introduction: Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: Notre Dame Press, 2011a. p. 1-28.
- POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. Conclusion: The Web of Accountability Institutions in Brazil. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011b. p. 250-275.
- PRAÇA, S. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 1, p. 137-162, 2011.
- PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985-2010. *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.
- PRADO, M. M.; CARSON, L.; CORRÊA, I. The Brazilian Clean Company Act: Using Institutional Multiplicity for Effective Punishment. *Osgood Hall Law Journal*, v. 53, n. 1, 2015.
- PRIOR, H. *Esfera Pública e Escândalo Político: A Face Oculta do Poder*. Ramada: Media XXI - Publishing, Research and Consulting, 2016.

- REHREN, A. The Crisis of the Democratic State. In: BLAKE, C. H.; MORRIS, S. D. Corruption and democracy in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009. Cap. Conclusão.
- SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. The self-restraining state: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999a. p. 13-28.
- SCHEDLER, A. Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. The self-restraining state: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999b. p. 333-350.
- SENADO FEDERAL. Projeto de Lei PLS 150. Senado Federal. Brasília. 2006.
- SENADO FEDERAL. Projeto de Lei PLC 41. Senado Federal. Brasília. 2010.
- SENADO FEDERAL. Projeto de Lei PLC 26. Senado Federal. Brasília. 2012.
- SENADO FEDERAL. Debatedores são contra criminalizar manifestação. *Jornal do Senado*, 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/05/23/debatedores-sao-contracriminalizar-manifestacao/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Social Accountability. In: SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006. p. 3-33.
- SPECK, B. W. Auditing Institutions. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 127-161.
- TAYLOR, M. M. Corruption, Accountability Reforms, and Democracy in Brazil. In: BLAKE, C. H.; MORRIS, S. D. Corruption and Democracy in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009. p. 150-168.
- TAYLOR, M. M. The Federal Judiciary and Electoral Courts. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 162-183.
- TAYLOR, M. M.; BURANELLI, V. C. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 1, p. 59-87, 2008.
- THE GUARDIAN. Operation Car Wash: Is this the biggest corruption scandal in history? *The Long Read*, 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2017/jun/01/brazil-operation-car-wash-is-this-the-biggest-corruption-scandal-in-history>>. Acesso em: 2 set. 2018.
- THOMPSON, J. B. Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age. Cambridge: Polity Press, 2000.
- TUMBER, H.; WAISBORD, S. R. Introduction: Political Scandals and Media Across Democracies, Volume I. *American Behavioral Scientist*, v. 47, n. 8, p. 1031-1039, 2004.

UOL. Lava Jato: cronologia da investigação sobre escândalo de corrupção da Petrobras. UOL notícias, 2017a. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2018/04/06/lava-jato-cronologia-da-investigacao-sobre-escandalo-de-corrupcao-da-petrobras.htm?cmpid=copiaeco>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

UOL. Em nota, MPF defende que PF não pode negociar acordos de delação. Política, 2017b. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/11/23/em-nota-mpf-defende-que-pf-nao-pode-negociar-acordos-de-delacao.htm>>. Acesso em: 2 set. 2018.

UOL. Procuradores da Lava Jato criticam fim de equipe exclusiva na PF do Paraná: "retrocesso". Operação Lava Jato, 2017c. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/07/06/fim-de-equipe-para-lava-jato-na-pf-prejudica-investigacao-diz-forca-tarefa-do-mpf.htm>>. Acesso em: 2 set. 2018.

VASCONCELLOS, V. G. Barganha e justiça criminal negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 361. 2014.

GOVERNANÇA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O USO DE TECNOLOGIAS PARA A PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO E PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA¹

Ana Cláudia Farranha
Murilo Borsio Bataglia

Resumo:

O presente trabalho tem como objetivo levantar questionamentos sobre a temática da governança no controle da corrupção e a promoção da transparência em meios digitais. Assim, pergunta-se: como entidades do Executivo Federal utilizam as tecnologias de informação e comunicação (TIC) e internet para prevenir e controlar atos de corrupção? Na tentativa de respondê-la e promover futuras reflexões, metodologicamente foca-se na análise de contexto institucional da CGU, ou seja, no conjunto de regras instituídas pelo órgão, nas competências estabelecidas para os atores, nas formas de monitoramento e avaliação das ações. Tal órgão foi escolhido porque realiza o controle interno do Poder Executivo Federal e cria políticas de prevenção da corrupção. Assim, pela revisão de literatura, lança-se mão do conceito de governança relativo ao meio digital. Focando-se no papel da CGU como ator nesse meio, busca-se responder à pergunta de pesquisa ao realizar levantamento de suas ações e instrumentos digitais. Ao final, propõem-se agendas de pesquisa. Portanto, este trabalho tem caráter exploratório e analítico-descritivo, de abordagem qualitativa, e interdisciplinar. Em termos gerais, o conceito de governança utilizado nesse trabalho dá ênfase à natureza colaborativa de atores. Na internet, é adotada a expressão *multistakeholder* que envolve governos, sociedade, corporações no funcionamento da rede. O governo passa a ser um importante ator de governança na internet, podendo atuar em vertentes, como no enfrentamento à corrupção pela transparência. Assim, constata-se que a CGU possui ações que podem traduzir formas de acesso à informação, entendidas como meios de prevenir corrupção: redes sociais e e-SIC. Do ponto de vista das questões que o trabalho deixa, apontamos as seguintes: como a CGU opera as redes sociais? As tecnologias empregadas no acesso à informação alinham-se a políticas de transparência, interoperabilidade, abertura? Os dados disponibilizados são abertos e estruturados? São questões que levam a refletir se governança, tecnologia, corrupção e transparência estão realmente conectadas.

Palavras-chave: governança; TICs; corrupção; transparência.

¹ Artigo recebido em 20/09/2018 e aprovado em 08/01/2019.

GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION: the use of technologies for preventing corruption and promoting transparency

Abstract:

This paper aims to raise questions about the governance in combatting corruption and promoting transparency in digital media. Thus, the research question is: how do Federal Executive entities use information and communication technologies (ICT) and the Internet to prevent and control acts of corruption? In an attempt to answer this question and make further reflections, methodologically the study focuses on the analysis of CGU's institutional context, that is, on the set of rules instituted by the entity, on the competencies established for the actors, on the monitoring and evaluation of actions. This public agency was chosen because it performs the internal control of the Federal Executive Branch and elaborates policies to prevent corruption. Thus, through the literature review, the concept of governance relative to the digital medium is used. Focusing on the role of the CGU as an actor in this environment, we seek to answer the research question by examining its actions and digital instruments. At the end, research agendas are proposed. Therefore, this work is exploratory and analytical-descriptive, with a qualitative and interdisciplinary approach. In general terms, the concept of governance used in this work emphasizes the collaborative nature of actors. On the internet, the expression multistakeholder is used to analyze the interconnections between governments, society, corporations in the operation of the network. The government happens to be an important actor of governance in the Internet, being able to confront corruption in several different perspectives. Thus, it is verified that the CGU has actions that can translate forms of access to information, understood as a means of preventing corruption: social networks and e-SIC. From the point of view of the issues that the work leaves, we point out the following: How does CGU operate social networks? Do the technologies used in access to information align with policies of transparency, interoperability, openness? Is the data available open and structured? These are questions that lead to reflect on whether governance, technology, corruption and transparency are actually connected.

Key-words: governance; ICTs; corruption; transparency.

Ana Cláudia Farranha - Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (1991), mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (1999) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2006). É professora adjunta da Faculdade de Direito - Universidade de Brasília - FD/UnB, desenvolvendo atividades na área de Direito e Gestão Pública. É Coordenadora e professora do Programa de Pós Graduação em Direito da UnB - PPGD/UnB. É pesquisadora do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública - CEAG. Coordenou a pesquisa Administração Pública e Redes Sociais, financiada com recursos do CNPq. Atualmente desenvolve o projeto de pesquisa "Modulações Jurídicas em Inovação Tecnológica no Brasil, junto ao Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Universidade de Brasília. - CDT/UnB. Tem experiência na área de Ciência Política e Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: Estado, Marco Regulatório e Políticas Públicas; Equidade e Estudos de Participação; Política, Direito e Internet.

Murilo Borsio Bataglia - Mestrando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (PPGD/UnB). Professor Voluntário da Universidade de Brasília/Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM). Membro do GEOPP/UnB - Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas/UnB e do Centro de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção - UNESP Franca (CEPC). Especialista em Direito Eleitoral - PUC MG. Graduado em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp Franca. Atuou no Projeto de Extensão Política para Jovens. Foi bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do CNPq (PIBIC) entre 2012/2013 e entre 2014/2015 com as respectivas temáticas: As operações da Polícia Federal no combate à corrupção, e A CGU no combate à corrupção: o programa de fiscalização por sorteios públicos de municípios. Realizou estágio na Central de Conciliação da Justiça Federal entre 2013/2014, e atuou como conciliador, voluntário, no Juizado Especial Cível - anexo UNESP entre 2013/2014. Pesquisa na área de Direito, Políticas Públicas, Transparência, Acesso à Informação, Corrupção e Internet.

1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo levantar questionamentos sobre as temáticas da governança, do controle da corrupção e promoção da transparência em meios digitais. Assim, pergunta-se: como entidades do Executivo Federal utilizam as tecnologias de informação e comunicação (TIC) e aplicações ou redes da internet para prevenir e controlar atos de corrupção e promover a transparência?

Na tentativa de respondê-la, metodologicamente foca-se na análise de contexto institucional da CGU. Entende-se por contexto institucional o conjunto de regras e procedimentos instituídos pelo órgão, mas também as competências estabelecidas para os atores, as formas de monitoramento e avaliação das ações, bem como a compreensão dos atores institucionais. Verificar o contexto institucional é necessário tendo em vista que a atenção dada essas ferramentas digitais (internet, redes sociais e TICs²) possui importante influência para tal. Este órgão foi escolhido porque realiza o controle interno do Poder Executivo Federal e cria políticas de prevenção da corrupção.

Assim, pela revisão de literatura, lança-se mão do conceito de governança relativo ao meio digital. Focando-se no papel da CGU como ator nesse meio, busca-se responder a pergunta de pesquisa ao realizar levantamento de suas ações e instrumentos digitais. Ao final, propõem-se agendas de pesquisa. Portanto, este trabalho tem caráter exploratório e descritivo, de abordagem qualitativa e interdisciplinar.

Em termos gerais, o conceito de governança utilizado nesse trabalho enfatiza a natureza colaborativa de atores.

² Faz-se observação de que, na proposta deste artigo, ainda que se tratem de ferramentas com finalidades distintas, são assim agrupadas tendo em vista a natureza geral do ambiente de seu uso: meios tecnológicos e digitais.

Na internet, é adotada a expressão multistakeholder,³ que envolve governos, sociedade, corporações no funcionamento da rede. O governo passa a ser um importante ator de governança na internet, podendo atuar em vertentes, como no enfrentamento à corrupção pela transparência. Assim, constata-se que a CGU possui ações que podem traduzir formas de acesso à informação, entendidas como meio de prevenir corrupção: redes sociais e e-SIC.⁴ Do ponto de vista das questões que o trabalho deixa, apontamos as seguintes: Como a CGU opera as redes sociais? As tecnologias empregadas no acesso à informação alinham-se a políticas de transparência, interoperabilidade, abertura? Os dados disponibilizados são abertos e estruturados? São questões que levam a refletir se governança, tecnologia, corrupção e transparência estão realmente conectadas.

³ Multistakeholder corresponde a um espaço para que diversos atores que desempenham função em determinado tema possam dialogar e tomar decisões. Também significa “múltiplas partes interessadas”. Este modelo é utilizado no Fórum de Governança da Internet (IGF em inglês) e na Icann (entidade responsável pela governança da internet, especificamente pelo nomes de domínio). “Esse modelo foi desenvolvido com base nas colaborações globais recebidas pelo White Paper que detalhou a política patrocinada pelos Estados Unidos para o gerenciamento dos nomes e endereços da internet – e que levou à criação da Icann em 1998”. (BRASIL, 2017). Outra tradução consiste em denominar como espaço multissetorial, que engloba “processos democráticos multissetoriais, assegurando a participação significativa e responsável de todos os intervenientes, incluindo [no caso da internet] governos, setor privado, sociedade civil, a comunidade técnica, a comunidade acadêmica e usuários”. (CGI.br, 2014, p. 22).

⁴ Foram escolhidas essas duas ferramentas pelo caráter exploratório da pesquisa e porque esse texto é parte de um projeto denominado “Democracia e Informação”, desenvolvido no marco do grupo de pesquisa “Observatório de Políticas Públicas” – GEOPP, cuja atenção volta-se, especialmente para os conceitos contidos na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) não abrangendo outras ferramentas sistemas de ouvidorias, dados abertos, etc. O que não impede de, no futuro, tais ferramentas serem analisadas.

2. Aspectos Teóricos

2.1. Governança pública: aspectos principais

De início, importante contextualizar a categoria “governança”, tendo em vista sua crescente utilização no meio acadêmico e administrativo, bem como por ser um conceito chave para construção do raciocínio neste trabalho. Assim, o que vem a ser governança? Como atrelar esse conceito ao setor público? São questões que norteiam esta seção e que se pretende encontrar elementos para respondê-las.

Governança pública está ligada às novas formas ou contornos da relação entre o setor público, sociedade, e iniciativa privada. Além disso, seu desenvolvimento perpassa pelos modelos de administração estatal: o modelo burocrático passou a ter elementos substituídos pelo modelo gerencial (*new public management*). Segundo ele, prezam-se pela eficiência, efetividade e eficácia no gerenciamento dos bens e serviços públicos, tendo por foco não mais somente os procedimentos, mas também os resultados. Dessa forma, esse gerenciamento passou a contar com outros atores além do agente estatal (por isso a nomenclatura não seria mais “governo”), formando o que se denominou por “ação conjunta” entre empresas, indivíduos ou grupos de indivíduos, entidades sem fins lucrativos, com objetivo de buscar soluções inovadoras para problemas sociais. Logo, a comunicação e a negociação entre esses entes para conduzir as ações tornaram-se de grande relevância. E a utilização de instrumentos de políticas públicas também ganhou destaque nessa conceituação. (HEIDEMANN; KISSLER, 2006; SALAMON, 2000; LASCOUMES; LES GALÈS, 2007).

Além de diferentes atores e instrumentos, os níveis de gerenciamento também passaram a contribuir nesse conjunto de ações de governança, o que se aproxima do conceito de governança de múltiplos níveis.⁵ Em relação a

⁵ Para chegar à explicação dessa categoria de múltiplos níveis, Andy Smith (2010) retoma o conceito de governança. Como pontos complementares ao que fora exposto neste trabalho, explicitam-se as seguintes características: a) interdependên-

este conceito, Smith (2010), Farranha e Frezza (2018) afirmam que não se trata apenas de descrever processos de descentralização ou centralização (tendo por referência a realidade europeia de integração para o mercado único por meio do Tratado de Maastricht). A questão dos múltiplos níveis e governança diz respeito também a mudanças de regime e formulação de políticas, conflitos e exercício de poder, relações entre atores ou grupos sociais seja em esfera local, regional, nacional ou supranacional. Além do mais, envolve aspectos de institucionalização e legitimação. (SMITH, 2010; FARRANHA; FREZZA, 2018).

Nesse sentido, a participação de governos ou realidades locais e regionais também formam redes interorganizacionais com o fim último de promover o bem coletivo. Tais diferentes níveis e atores⁶ revelam os chamados stakeholders como peças importantes para essa configuração colaborativa. (HEIDEMANN; KISSLER, 2006). “Em termos de um denominador comum, em suma, a governança pública agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças, etc), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança)” (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 486).

cia entre atores estatais e não estatais, de modo que a governança é mais ampla que governo, tornando fronteiras entre os atores inconstantes e opacas; b) forma-se rede com interações contínuas entre seus membros para negociações e trocas de recursos; c) interações e negociações devem ser realizadas com base na confiança; d) há a presença de redes auto-organizadas, com significativo grau de autonomia em relação ao Estado (SMITH, 2010; FREZZA; FARRANHA, 2018).

⁶ Os três setores abrangeriam, em modo mais explícito: a) no setor público – Administração direta federal, estadual e municipal, administração direta, indireta, autárquica e fundacional, bem como entidades administrativas de direito privado; b) no setor privado – o mercado e empresas em contexto de concorrência pura e em concorrência regulada; e c) no terceiro setor – organizações próprias, associações, interesses organizados (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p.485).

No que se refere ao papel do Estado, diante dessas perspectivas, propõem-se mudanças de um Estado ativo, até então único produtor do bem público, para Estado também garantidor da produção desse bem e que coordena ou ativa outros atores a produzirem; de um Estado dirigente ou gestor, para um Estado que também é cooperativo junto com outros atores – em resumo: garantidor, ativador e cooperativo (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 483).⁷

Posicionamento teórico semelhante é adotado por Salamon (2000), que afirma que governos passam a ter outros atores – tanto da própria esfera governamental quanto da esfera não governamental – colaborando nas atividades. São os intitulados “*third-party governments*.”⁸ Com isso, *policy makers* necessitariam de reflexões sobre se e como agir, e sobre como prestar contas desses resultados (SALAMON, 2000).⁹

7 Mas nesse ponto, faz-se ressalva de que há dificuldades para essa cooperação. Abrir a prestação de serviços para entes privados “[...] não significa, automaticamente, que o Estado está abrindo mão de sua responsabilidade. Deve-se pensar, também, em novas formas regulatórias [...] Na prática, [...] as administrações públicas ainda não são capazes de substituir sua ação de produtores do bem público por uma ação de agentes responsáveis pela produção, em cooperação com outros atores” (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p.488).

8 “The upshot is an elaborate system of third-party government in which crucial elements of public authority are shared with a host of non-governmental or other-governmental actors, frequently in complex collaborative systems that sometimes defy comprehension, let alone effective management and control” (SALAMON, 2000, p.1613).

9 “Policy-Makers likewise must weight a far more elaborate set of considerations in deciding not just whether, but also how, to act; and then how to achieve some accountability for the results”. (SALAMON, 2000,p.1620).

Seguindo essa linha teórica, apenas a título de destaque, observa-se aqui o efeito que tal modelo pode fazer com que o setor público seja confundido com práticas de mercado: a gerencialização da administração pública, privatização ou terceirização ou parcerias público-privadas; e a concorrência entre organizações públicas e privadas. (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 486).

Em termos de condições para sua existência, a governança pública – formada seja por arranjos tripartites (Estado, sociedade e setor privado) seja por arranjos de múltiplos atores – depende de um acordo, consenso (e não de imposição), ou negociações entre os atores, bem como de regras do jogo e institucionalização (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 495).

Considerando essa perspectiva, muito se identifica com a necessidade de cada ator organizar sua ação em sua função tendo em vista um objetivo comum. Isso se aproxima do modelo elaborado pela Transparência Internacional para elucidar o papel de cada entidade (intra-estatal ou extraestatal) no tema específico de análise deste trabalho: controle da corrupção.

Adotando como ilustração um templo grego, cada pilar, erigido sobre a base social, representa um órgão: Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, sociedade civil, setor privado, mídias, ouvidoria, controladoria, dentre outros. Cada qual sustentaria o teto da integridade daquele país, e equilibrariam a existência de Estado de Direito, Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de Vida – de modo que, caso um pilar não esteja corretamente estabelecido ou não exista, sobrecarregam-se os demais (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2000).

2.2. Redes e contexto institucional

Tendo em vista o conceito de governança pública apresentado, importa agora verificar: como esses atores se relacionam? Qual a relação entre governança e redes? Como considerar o contexto institucional nesse cenário?

Assim, essa mesma ação conjunta entre diversos atores do governo e fora dele, por conseguinte, pode ser traduzida no sistema de redes, que funciona como potencializadora de arranjos estratégicos, envolvendo instituições e outros atores, bem como sua capacidade de negociação: “as redes de atores são feitas de fios e nós. Assim, os fios representam as expectativas, objetivos e demandas em relação à atuação dos atores, e os nós representam os próprios atores e suas ações conjuntas. Juntos, eles constituem a estrutura de uma rede” (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 495).

Quando se trata de políticas públicas e redes de atores que as formulam, implementam e avaliam, destaca-se o sentido de organização e comunicação entre os entes. Assim, essas mesmas políticas e as redes “não podem ser compreendidas de forma dissociada do seu contexto estratégico e institucional” (CALMON; COSTA, 2013, p. 11).

Isso envolve o debate sobre texto e contexto (o aspecto formal e o aspecto prático). O texto político, entendido aqui como a própria instituição ou a política pública, é elaborado em um ambiente de decisão que, posteriormente, será implementado em diferentes situações. “Nesse processo lógico, o texto é criado distanciado do contexto de sua aplicação” (LEJANO, 2012, p. 193). Em função dessa problemática deve-se conferir importância de se considerar o “contexto” para formulação e atuação do “texto”. Esse contexto, por conseguinte, seria a experiência, a prática, que envolve processos reais (SILVA et al, 2015). A formulação e implementação de uma política ou de uma instituição, portanto, deve levar em consideração elementos simbólicos e discursivos, o contexto de sua construção, sua relação com o ambiente em que atua (ambiente é visto como outros atores, instituições, pessoas, ou características daquele locus), bem como os recursos para sua funcionalidade, que, se escassos, depen-

dem da adequação e improvisação da política/instituição (LEJANO, 2012, p. 232-233).

Dessa forma, entende-se por contexto institucional “o conjunto de regras formais e informais que influenciam no comportamento entre pessoas e organizações, assim como os modos de interpretar e aplicar essas regras na prática” (CALMON; COSTA, 2013, p. 11).

Assim, as atribuições de cada ente, bem como a relação entre eles e o meio em que atuam, devem ser levadas em consideração no momento da formulação de políticas ou na institucionalização de determinada ação ou responsabilidade (como pode o ser as políticas públicas de enfrentamento à corrupção).

Ocorre que essa perspectiva de redes para políticas públicas em seu contexto institucional (como por exemplo a formação de coalizões para debater políticas de enfrentamento à corrupção) envolve a interlocução dos setores público, privado e sociedade civil. Além disso, ao combinar esses atores (o que retoma o conceito analisado de governança pública), a ação coletiva deve superar dificuldades como as “preferências heterogêneas, com recursos de poder distintos e assimetricamente distribuídos, e que precisam resolver seus problemas de coordenação, cooperação e comunicação” (CALMON; COSTA, 2013, p. 13). Em função disso, e em virtude das próprias redes, o comportamento dos atores tende a se institucionalizar, formal ou informalmente, para se evitar uma panaceia, ou seja, uma disputa entre os diversos atores por realizarem seus interesses: “as transações entre atores passam a ser reguladas por um arranjo institucional específico, nem sempre formalizado, que reflete a estrutura da rede na qual esses atores se inserem” (CALMON; COSTA, 2013, p. 13).

Essa estrutura de redes e instituições formais e informais, com atores que têm diferentes poderes e influência é também considerada uma estrutura de governança. (CALMON; COSTA, 2013). E, em se tratando de estrutura de governança de redes de políticas públicas, sua expansão e manutenção dependem, dentre outros

fatores, de capital social, que é materializado na participação em processos decisórios e responsabilização das ações; da institucionalização, que significa a adesão a um conjunto de normas que definam papéis de atores; da sustentabilidade, que envolve a adoção de estratégias de continuidade da política mesmo com trocas governamentais; a utilização de instrumentos de coordenação da atuação dos atores; da comunicação interna (entre entes governamentais) e externa (entre sociedade e governo);

2.3. Tecnologias, governo eletrônico e governança na internet

Considerando o surgimento de ferramentas tecnológicas, é necessário verificar a sua disponibilidade para uso e o seu uso efetivo em um determinado ambiente. Logo, tendo por base a governança pública, e diante de novas tecnologias e internet, como seria a atuação do setor público na governança da rede e no uso das TICs?

Nessa perspectiva de redes, Calmon e Costa (2013) trazem estudo acerca de como elas favorecem a governança. Ainda que focando no aspecto de interação entre empresas, pode-se extrair que o fator de “consolidação do paradigma tecnológico baseado em novas tecnologias de informação e telecomunicação que facilitam a interação entre agentes” também é impulsionador de redes envolvendo a Administração Pública (Estado) (CALMON; COSTA, 2013, p.09).

As chamadas tecnologias de informação e comunicação (TICs) promoveram mudanças contribuindo para a revolução informacional: “web 2.0, ambiente virtual, plataformas, sites, mídias e redes sociais digitais” (FARRANHA et al, 2016, p.123) são exemplos desses instrumentos.

Assim, “governo eletrônico”¹⁰ consiste no uso dessas
10 No caso brasileiro, o início do uso desse termo foi na década de 1990, a partir das ações, por exemplo, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Buscou-se transferir para o ambiente digital as atividades do governo: informatizar operações e serviços estatais, ampliar agilidade e diminuir os custos. Além disso, tinha-se por objetivo promover aproximação entre governo e cidadão. O governo, então, passou a adotar papéis como: a) o de definir quadro regulatório adequado para utilização desses serviços; b) o de atuar como cliente para contratação de serviços na área de tecnologia da informação; c) o de gerar eficiência e transparência. Além do mais, envolve: planeja-

e, por fim, da existência de um fluxo rápido de informações confiáveis entre os atores que compõem a estrutura (CALMON; COSTA, 2013).

Nesse cenário de novos atores, construção de redes, e governança de políticas públicas, há de se destacar também os instrumentos utilizados pelo setor público (mas não só ele), como novas ferramentas para potencializar a ação pública. É o que se faz a partir do próximo item, em que se analisam duas estratégias de governança.

tecnologias pelo governo, nas relações dele com seus próprios órgãos ou outros governos, empresas, cidadãos e servidores: G2G (intra ou inter-governos), G2B (governos e empresas, pessoas jurídicas), G2C (governos e cidadãos), e G2E (governo e seus próprios servidores). Portanto, envolve a prestação de serviços e de informações eletronicamente; a regulamentação das redes de informação; a transparência; a prestação de contas; o ensino à distância e também bibliotecas virtuais; a difusão cultural; os trâmites para licitações públicas eletrônicas; e todo negócio eletrônico (o que englobaria, por exemplo, relações de compra e venda na internet, transações online, dentre outros) (REINHARD et al, 2016) (BATAGLIA; FARRANHA, 2018b). Por sua vez, esse debate envolve uma ampla área de estudos relacionados à a democracia digital, isto é, o uso de ferramentas tecnológicas para ampliar e qualificar experiências democráticas (seja no aspecto participativo, decisional, deliberativo, de transparência, bem como de serviços públicos prestados).

Democracia digital também é denominada e-democracia, democracia eletrônica ou ciberdemocracia – todas estas expressões relacionam práticas democráticas com as tecnologias digitais de comunicação. Envolve tanto concepções de democracia (enquanto espécie do sistema político), quanto às inovações interativas das tecnologias

mento, objetivos delimitados, perfil do público alvo, prestação de serviços online, capacidade de atender as demandas, estrutura (o que compreende funcionários e equipamentos), e definição do papel dos gestores. (MARQUES, 2016).

digitais. “Ao somar os dois, [...] democracia digital se refere ao uso de tecnologias digitais para concretizar avanços do ideário democrático” (SILVA et al, 2016, p. 19). Ou, ainda, configura-se como as possibilidades de extensão “das oportunidades democráticas instauradas pela infraestrutura tecnológica das redes de computadores” (GOMES, 2005, p. 218). Dessa forma, o teor normativo do termo “democracia digital” leva a interpretar o uso de tecnologias para o favorecimento de práticas democráticas (SILVA et al, 2016). O termo não seria uma restrição, mas uma ampliação conceitual do que tradicionalmente se entende por democracia. Nessa vertente, as reformas ocorridas nos Estados, especificamente no Brasil nos anos de 1990, trouxeram novos procedimentos, como o uso da internet para o cidadão ter mais acesso à informação, serviços desburocratizados, mecanismos para consulta e participação, os quais “deveriam proporcionar maior interação, controle, atuação e debate público constituindo um formato de democracia que vem sendo chamado de ‘democracia digital’” (FARRANHA, 2016, p. 07).

Nesse sentido, reforçam este conceito ao traduzir a e-democracia como o uso de meios de comunicação que empoderam os cidadãos para tornar as ações políticas responsivas ao público. Além disso, na democracia digital pode-se empregar técnicas de envolvimento de participação de cidadãos, de aperfeiçoamento da qualidade da opinião pública ao abrir novos espaços de informação e de deliberação, e de aumento de transparência em processos políticos – o que demonstra relação com a prevenção e controle de atos corruptos (ALEGRETTI; SPADA, 2014).

Por conseguinte, agora se pode relacionar esse uso de tecnologias pelo governo (e-gov) no cenário de democracia digital com os papéis dos diversos atores no espaço digital. Desse modo, quando se transporta a questão da

governança para esse novo espaço, a internet, fala-se na “governança da rede”. Ela, por sua vez, envolve desde o desenho de protocolos que permitem o funcionamento da internet até a administração, manipulação da arquitetura e a forma de atuar nesse ambiente. Assim, ela diz respeito à atuação tanto de governos como de atores não governamentais¹¹ – logo, no modelo *multistakeholder* – impactando os assuntos políticos e técnicos de forma coordenada para intercâmbio de informações nesse espaço (DENARDIS, 2013).

A Cúpula Mundial sobre Sociedade da Informação (WSIS) define governança da internet como o desenvolvimento de princípios, tomadas de decisão e programas que moldam a evolução e uso da internet, por governos, setores privados e sociedade civil, cada qual em seu respectivo papel (WSIS, 2005; BATAGLIA; FARRANHA, 2018b).

Em se tratando especificamente dos governos, como é o objetivo deste trabalho, a governança diz muito sobre os esforços e estruturas políticas empregadas em determinados setores. Ou seja, governos soberanos desempenham funções de governança da internet em ações sobre regulação de abusos ou fraudes nesse campo, mecanismos antitruste, elaboração e reforço de leis protetoras de propriedade intelectual, respostas a ameaças de segurança na internet. (BATAGLIA; FARRANHA, 2018b). Por sua vez, é sobre esse ponto em específico que este trabalho procura apontar ações e questionamentos, como será feito na seção específica.

¹¹ Envolve, portanto, entidades como: IETF (Internet Engineering Task Force), ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), RIRS (Regional Internet Registries), ITU (International Telecommunication Union), W3C (World Wide Web Consortium), dentre outros atores, dentre empresas que atuam no setor (por exemplo, os gigantes da internet) – seja em camada técnica ou de conteúdo.

3. Procedimentos Metodológicos

Trata-se de pesquisa exploratória, cujo intuito é levantar questionamentos para reflexões e futuras pesquisas: como o Executivo Federal usa tecnologias para prevenir e controlar a corrupção? Tendo essa pergunta como norte para desenvolver o raciocínio, passa-se a especificar seus elementos.

Primeiramente, há um aspecto descritivo-analítico que reside na definição das categorias aqui trabalhadas: governança pública, governo eletrônico (e-gov), governança da internet (ou da rede), considerando como pano de fundo teorias da democracia digital. Ao congregiar esses conceitos, foca-se no papel da administração federal nessa governança pública e sua atuação na internet. Para ajustar com o objetivo deste trabalho que envolve o controle e prevenção da corrupção, foca-se na análise de contexto institucional do órgão do Executivo federal responsável por tais atribuições: o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). E dentre essas atribuições, por conseguinte, especifica-se o seu papel de prevenção da corrupção por meio do acesso à informação

– consistindo em autoridade de monitoramento, conforme disposto pela Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei n. 12.527/2011) e pelo Decreto Executivo n. 7.724/2012.

Assim, dois aspectos da atuação da CGU são destacados: a) redes sociais; b) tecnologia empregada para o acesso: e-SIC (sistema eletrônico do serviço de informações ao cidadão).

Escolheu-se o e-SIC por representar ferramenta que traduz o uso de tecnologias de comunicação pela administração federal. Também selecionou-se como objeto de análise o *facebook* da CGU pelo fato de englobar a inserção da administração atuante na internet, bem como porque essa é uma rede social popular no Brasil, o que conferiria maior alcance perante o cidadão conectado, além de já haver estudos desse mapeamento, o que facilita a análise.

A partir deles, ideias surgem justamente para reafirmar atividades bem desempenhadas e para buscar novas ações. Portanto, esse debate também envolve abordagem qualitativa, envolvendo não apenas o Direito, mas outras áreas como Ciência Política, Administração, Comunicação, Ciência da Informação.

4. Análise e Discussão dos Resultados

4.1. Acesso à informação como prevenção da corrupção

Nesse ponto, tenta-se unir a perspectiva do acesso enquanto transparência e publicidade com a prevenção e controle da corrupção. Para isso, expõe-se como referencial teórico aqui Bentham, e também como medida internacional dotada de *enforcement* assinada pelo Brasil, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC – também conhecida por Convenção de Mérida, no México).

Entende-se a publicidade como uma forma de transparência. Quando transportados estes conceitos para o campo político – envolvendo agentes políticos e agentes públicos – tem-se o efeito de, por meio dessa transparência de atos, evitar o abuso do poder político por parte das autoridades. Bentham argumenta que a publicidade geraria constrangimentos na autoridade para evitar abusos do poder confiado para obter benefícios privados.¹²

¹² Definição de corrupção, adotada pela Transparência Internacional (2000).

Assim, o temor da opinião pública e seu julgamento, bem como a vontade de preservação da imagem pode fazer com que o agente deixe de priorizar interesses privados. Dessa forma, portanto, transparência é entendida como uma “[...] expressão consagrada para se falar da condição de exercício da autoridade pública sob o controle cognitivo alargado dos cidadãos e de instituições externas ao Estado” (ALMADA; AMORIM; GOMES, 2015, p. 06).¹³

A UNCAC também destacou a importância de mecanismos preventivos de combate à corrupção, como o incentivo à transparência pelos governos, em diversas áreas:

- a) compromisso dos Estados signatários a formularem políticas eficazes contra corrupção e que promovam a transparência (art. 5º, Item 1);
- b) adoção de princípios transparentes para “convocação, contratação, retenção, promoção e aposentadoria de funcionários públicos” (art. 7º, item 1);
- c) aumento da transparência em financiamento de candidaturas a cargos eletivos e a partidos políticos, bem como sobre regras de conflitos de interesses (art. 7º, itens 3 e 4) (ONU, 2003);
- d) medidas de transparência em contratações públicas e na gestão da fazenda pública (art. 9º, itens 1 e 2);

e) acesso a informações sobre funcionamento da administração pública – organização, funcionamento, tomadas de decisões, por exemplo (art. 10);

f) adoção de medidas de transparência para empresas privadas (art. 12, item 2, c);

g) aperfeiçoamento da contribuição da cidadania nos processos de tomadas de decisões, aumentando a transparência para essa participação acontecer (art. 13) (ONU, 2003).

Percebem-se, portanto, exemplos de mecanismos que são diretrizes para a elaboração normativa, em especial acerca da importância da transparência como forma de prevenir a corrupção.

¹³ *Certamente há de se observar de que se trata de breve relação explicativa, e que também deve envolver outras variáveis. Assim, além de constrangimentos de opinião pública, há os mecanismos de accountability, entendidos como prestação de contas em um regime democrático, dotados também de responsabilização por atos desviantes possivelmente cometidos pelo agente. Além disso, a transparência depende da existência da informação, de sua qualidade, bem como de quem se permite que se tenha acesso a ela. O que pode ser visto? Quando? Como? Por quem? São perguntas que podem ilustrar uma efetividade de políticas de transparência de um governo, contribuindo para o controle de atos de malversação. (ALMADA; AMORIM; GOMES, 2015).*

4.2. Competências da CGU no acesso à informação

Uma vez contextualizados os conceitos de governança aqui propostos, agora o intuito é pensar sobre a seguinte questão: qual é o papel que o governo federal pode desenvolver e tem desenvolvido no que diz respeito à democracia digital? Assim, o intuito é verificar como o meio digital (compreendendo tanto tecnologias quanto as redes sociais na internet) está sendo usado ou como tem sido a atuação do governo no meio digital no âmbito da governança de controle e prevenção da corrupção. Para isso, escolheu-se a CGU como objeto deste estudo, por se tratar da instituição responsável por desenvolver políticas de transparência e combate à corrupção no Executivo federal. Assim, pretende-se analisar as atribuições da CGU e o seu alinhamento com a prevenção e controle da corrupção. E dentre essas atribuições, como ela usa a internet ou meios tecnológicos para prevenir atos corruptos?

Primeiramente, importa se munir da análise de contexto institucional e apontar as atuações da CGU¹⁴ no tema de acesso à informação. Assim, a LAI tem o objetivo de disciplinar especificamente o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, ou seja, o direito de acesso à informação pública que está sob a guarda dos órgãos públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No procedimento de pedidos de acesso a entidades do Executivo Federal, em caso de negativas por parte do órgão, da autoridade hierarquicamente superior àquela que primeiro respondeu e da autoridade máxima do órgão, cabe recurso à CGU.

¹⁴ Inicialmente intitulada “Corregedoria-Geral da União” (2002), à qual foram unidas atribuições de controle interno, configurando a Controladoria-Geral da União – CGU (2003), vinculada diretamente à Presidência da República pela Lei. 10863/2003, com as seguintes secretarias ou funções: Ouvidoria-Geral da União (OGU), Corregedoria-Geral da União (CGR), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e Secretaria de Prevenção da Corrupção e informações Estratégicas – que posteriormente foi alterada para Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC). Após reformas ministeriais em 2016, hoje se encontra com essas mesmas funções, e sob a denominação de Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por meio dos seguintes instrumentos normativos: Lei n. 13.341/2016, Decreto 8.910/2016; Regimento Interno (Portaria n. 677/2017), e Lei n. 13.502/2017.

A CGU realiza primeiramente um trabalho de mediação e de diálogo para que o órgão recorrido libere o acesso à informação voluntariamente. No caso de a CGU ratificar a negativa da informação, o cidadão poderá recorrer ainda a outra instância – a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, conforme o art. 16, LAI.¹⁵

Além de ser órgão recursal para pedidos de acesso direcionados ao Executivo Federal, o art. 41 da LAI confere à CGU as responsabilidades de promover de campanhas nacionais para cultura de transparência; treinar agentes públicos para esse tema monitorar a aplicação da LAI na administração federal; e produzir relatórios anuais de informações sobre implementação da Lei. Tais atribuições, por sua vez, foram delegadas para a CGU, por meio do Decreto n. 7.724/2012, que disciplinou a LAI, especificamente para aspectos da Administração Pública Federal.

¹⁵ Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

- I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;
- II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;
- III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e
- IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35. (BRASIL, 2011).

Dessa maneira, pelos arts. 67 e 68 deste decreto, a CGU é a autoridade de monitoramento à qual os demais órgãos do Executivo devem enviar relatórios anuais sobre a implementação e cumprimento da LAI; bem como é dela as responsabilidades previstas no mencionado art. 41 da LAI (assim o diz o art. 68 do Decreto).¹⁶

16 Art. 68. Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto:

I - definir o formulário padrão, disponibilizado em meio físico e eletrônico, que estará à disposição no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades, de acordo com o § 1º do art. 11;

II - promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação;

III - promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

IV - monitorar a implementação da Lei no 12.527, de 2011, con-

Além dessas competências (autoridade de monitoramento da implementação da LAI e do Decreto 7.724/2012, promoção de cultura de acesso e capacitação de servidores sobre o tema), à CGU também compete estabelecer padrões de divulgação de informações ao público e procedimentos para busca e prestação de informações pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) (art. 69, Decreto 7724/2012). Tais competências se encontram distribuídas no seguinte quadro 01:

centrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45;

V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei no 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional;

VI - monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e

VII - definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei no 12.527, de 2011. (BRASIL, 2012).

QUADRO 1 - RESPONSABILIDADES DA CGU PRESENTES NA LAI E NO DECRETO 7.724/12.

LAI – Lei n. 12.527/11	Art. 16	Após negação de acesso por órgão do Executivo Federal e pela autoridade hierarquicamente superior deste órgão, cabe recurso à CGU.
	Art. 41	Promoção de campanhas nacionais para cultura de transparência e para conscientizar sobre o direito de acesso; Treinamento de agentes públicos para esse tema; Monitoramento da aplicação da LAI na administração federal; e Encaminhamento de relatórios anuais ao Congresso Nacional contendo informações sobre implementação da Lei.
Decreto n. 7.724/12	Art. 67	Previsão de uma autoridade de monitoramento da implementação da LAI em cada órgão público. Por meio dessa autoridade, a CGU recebe relatórios sobre implementação da LAI.
	Arts. 68 e 69	Definir formulário padrão para preenchimento dos pedidos; Fomentar cultura de transparência e do direito de acesso por meio de campanhas; Treinamento de agentes públicos sobre o tema; Monitoramento de como tem sido aplicada a LAI na Administração Federal; e Encaminhamento de relatórios anuais ao Congresso Nacional contendo informações sobre implementação da Lei; Monitoramento da implementação do Decreto; Estabelecer padrões de divulgação de informações ao público e procedimentos para busca e prestação de informações pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei n. 12.527/11 e Decreto n. 7.724/12.

Em termos estatísticos referentes ao ano de 2017, com base no relatório de implementação da LAI disponibilizado pela CGU, tais elementos de competência do órgão podem ser visualizados no quadro 2 do seguinte modo:

QUADRO 2 - PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS DA CGU E SUA APLICAÇÃO PRÁTICA.

<p>Promoção de campanhas nacionais para cultura de transparência e para conscientizar sobre o direito de acesso;</p>	<p>Realizada por meio de cartilhas e redes sociais, como o se verá no perfil da CGU no Facebook.</p>
<p>Treinamento de agentes públicos para esse tema;</p>	<p>Segundo relatório, em 2017 a situação era a seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 88% dos órgãos capacitaram pelo menos um servidor em exercício • 95% dos órgãos procuraram sensibilizar servidores quanto aos deveres referentes aos direito de acesso do cidadão • 73% dos órgãos precisam capacitar em temas de dados abertos • 15% dos órgãos preveem a cobrança de conhecimento sobre a LAI em seu processo seletivo ou concurso. <p>Foram realizados cursos de capacitação, organizados pela CGU e outros ministérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • RedeSIC (oficinas sobre a LAI) <p>Apoio na implementação da LAI em Estados e Municípios (Escala Brasil Transparente, Programa Brasil Transparente).</p>
<p>Monitoramento da aplicação da LAI e do Decreto Regulamentador na administração federal;</p>	<p>No recorte temporal de 2012 a 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 99,3% dos pedidos foram respondidos, dos quais: <ul style="list-style-type: none"> - 75,3% atendidos total ou parcialmente; - 8,6% negados; - 15,8% não atendidos (não seriam pedidos de acesso, ou não seriam de competência do órgão, ou seria informação inexistente, ou pedido duplicado); • 0,2% ausência de resposta (não manifestação da autoridade competente) <p>Em 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tempo médio de resposta: 13 dias; • Principal motivo de negativas: dados pessoais (28,78%); • Órgão mais demandado: Min. da Fazenda (8,64%); • Pessoas físicas: 95%; jurídicas, 5% dos pedidos; • Escolaridade: 37,44% com ensino superior; • Empregado do setor privado: 14,42% dos pedidos;
<p>Previsão de uma autoridade de monitoramento da implementação da LAI em cada órgão público.</p>	<p>Em 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 76% dos órgãos possuem autoridade de monitoramento que acompanha e orienta unidades; • 71% dos órgãos declararam que a autoridade recomenda medidas para adequações.

<p>Após negação de acesso por órgão do Executivo Federal e pela autoridade hierarquicamente superior deste órgão, cabe recurso à CGU.</p>	<p>Acerca dos Recursos, a CGU (especificamente a Ouvidoria-Geral da União, pelo Decreto 8.910/2016) é a responsável. São os dados a seguir, referentes a 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Total: 2.752 recursos recebidos (aumento de 41,6% comparados a 2016); <p>São recursos em casos de omissão (ausência de resposta), em 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 375 recursos (comparado a 88 de 2016). <p>Órgão mais recorrido:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banco do Brasil: 651 casos; <p>Dentre recursos conhecidos, as decisões foram de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 37% perda do objeto (em razão do contato e negociação da CGU com o órgão ou entidade demandados) • 7% perda do objeto parcial; • 30% acolhimento; • 17% desprovisionamento; • 7% provimento; • 2% provimento parcial.
<p>Definir formulário padrão para preenchimento dos pedidos; e Estabelecer padrões de divulgação de informações ao público e procedimentos para busca e prestação de informações pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)</p>	<p>Em 2017 aprimorou-se a ferramenta e-SIC, com as seguintes funcionalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • indicador da quantidade de pedidos e recursos com prazo de resposta: "vencido"; "expirando hoje"; e "tramitando no prazo"; • informes para CGU divulgar próximas capacitações; • sistema de alertas • formatação da resposta; • aviso de que resposta está sendo enviada sem anexo (no caso de ter escrito neste campo a palavra "anexo"). • relatório de transparência ativa; • datas para respostas.

Fonte: Elaboração própria, com base no Relatório sobre a implementação da Lei n. 12.527/2011. Referente ao ano de 2017.

Percebe-se, com isso, que o controle de monitoramento feito pela CGU acontece e tem embasamento e registro anual. A existência desses relatórios de implementação da LAI permite traçar apontamentos que corroboram com o comprometimento do órgão em cumprir suas atribuições institucionalmente estabelecidas. Além do mais, como revelam os dados, neste trabalho com enfoque para o ano de 2017 por ser o mais recentemente publicado: a capacitação de funcionários tem se realizado e os órgãos declararam que ao menos um membro compareceu a tais reuniões de capacitação (88% deles), além de sensibilizarem seus membros para a importância do acesso (95%). Boa parte dos pedidos foram respondidos (99,3%), com média de 13 dias para a resposta. Quanto aos recursos, percebe-se a política da CGU de entrar em contato com os órgãos para solu-

cionar a demanda realizada, o que explica a alta taxa de pedidos com perda de objeto total e parcial (44%, dos quais 37% e 7%, respectivamente). Por fim, importante mencionar que o e-SIC, plataforma que concentra os pedidos de acesso à informação para a administração pública federal, está em constante atualização e melhoramento, conforme demonstra com as funcionalidades adicionadas a esta ferramenta (alertas, avisos de prazos em andamento, vencidos e expirando no dia, datas, situação do pedido, pedido em atraso, por exemplo). Tais melhorias importam para melhorar a gestão dos pedidos e direcionam tais mecanismos para prestação de informações mais efetiva e eficiente ao cidadão, além de ressaltar a importância que se dá para o ambiente digital como facilitador dessa comunicação com o Estado.

4.3. CGU e redes sociais

Como disposto na própria LAI e no Decreto 7.724/2012, é de responsabilidade da CGU promover uma cultura de transparência e de conscientização sobre o direito de acesso a informações públicas. Quando isso é aliado às tecnologias, traduzindo e materializando o chamado governo eletrônico ou digital, essas metas e esses objetivos são potencializados. As redes sociais são um exemplo prático disso. Cada vez mais, e tendo em vista uma horizontalidade – como bem expõe o conceito de governança já debatido aqui – órgãos e entidades da Administração Pública criam perfis nas diversas plataformas e programas para maior interação com o cidadão. E diante desse fato de a administração estar nas redes, é necessário investigar como atuam para os fins a que se propõem.

Com base nesse questionamento, esta seção objetiva verificar como a CGU atua no meio digital – através da rede social Facebook – para promover a cultura de transparência, que lhe é incumbência legal. Para isso, o material utilizado é pesquisa feita por Farranha e Santos (2015), na qual foram monitoradas e analisadas postagens¹⁷ deste órgão na referida rede social, além de terem lançado mão da técnica de entrevistas com gestores da instituição, o que se permite promover reflexões.

Como apontado pela pesquisa, as postagens são objetivas, tendo por intuito chegar de modo claro para o(a) cidadão(ã): usam-se *hashtags*, *links*, e diversos outros conteúdos (o que envolve divulgação de cursos, notícias, e imagens). Além disso, são postadas cartilhas que promovem a interação com o cidadão de modo lúdico, levando-o a obter informações sobre programas, sobre como fazer pedidos de acesso a informações e sobre como elaborar denúncias. Conforme apontaram, os links têm o intuito de promover o aprofundamento do conteúdo presente na postagem (seja direcionando para outros órgãos do governo, seja para agências de notí-

17 Foram monitoradas as postagens do mês de maio de 2015, recorte este escolhido por representar o mês de comemoração de vigência da LAI. Sabe-se das limitações por focar em apenas um mês, no entanto, os elementos e resultados dela são importantes indicadores descritivos de impacto, e servem para contínua ação.

cias contendo reportagem sobre trabalho da CGU). “A maioria das postagens realizadas está ligada ao princípio da publicidade e à transparência” (FARRANHA; SANTOS; 2015). Isso se relaciona às leis de Responsabilidade Fiscal (LC n.101/2000) e à Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011). Acerca das postagens sobre o tema de acesso à informação, como exemplo, tem-se o objetivo de divulgar e fazer conhecer como funciona e quais os procedimentos da LAI.

No que se refere à interação entre internautas e o órgão público, ainda que naquele período se traduzissem em poucos (quando comparados a curtidas e compartilhamentos), consistem em meio de participação e diálogo importantes: que se dá de forma isenta, pontual e objetiva.¹⁸ Como uma das constatações, tem-se que:

De forma geral, nota-se que a interação virtual é essencial para uma boa implementação da Lei de Acesso à Informação, pois ela pode proporcionar um canal para transparência ativa e pode politizar os internautas em torno das questões públicas. É indiscutível o avanço no uso de tecnologias virtuais nos últimos dez anos pelos órgãos públicos. Entretanto, é preciso pensar novos arranjos de interação entre Estado e sociedade civil. (FARRANHA; SANTOS, 2015, p.757).

Pelas entrevistas realizadas, a presença da CGU nas redes sociais foi algo incentivado pelo então Ministro-chefe, Jorge Hage, e que, dessa forma, promove-se a transparência governamental (tem alguma coisa confusa nessa frase). Além do mais, por meio dessa atuação, busca-se “sanar dúvidas, publicizar, informar e manter relações com a população” (FARRANHA & SANTOS, 2015, p. 758). Outras entrevistas destacaram, por sua vez, o papel de atrair o cidadão para debater temáticas em outros ambientes, indicando canais em que podem encon-

18 Como a demanda para resposta é grande, e há questões estruturais e de recursos humanos, há comentários que não possuem respostas. Mas acerca dessa temática, a equipe técnica do órgão já vinha debatendo sobre propostas de solução para ampliar esse diálogo, mas até então sem definição de um padrão. (FARRANHA; SANTOS, 2015).

trar informações. No que se refere ao tema da cultura da informação:

É também um desafio interno. Segundo os atores entrevistados, existe uma barreira muito grande dentro dos órgãos públicos em relação a projetos e trabalhos com objetivo de ampliar a transparência, isso porque muitos funcionários veem a transparência como um processo muito trabalhoso e não necessário. Entretanto, ressaltou-se que é necessário pensar formas de enfrentar a barreira interna para poder trabalhar a transparência e seus obstáculos externos. (FARRANHA; SANTOS, 2015, p. 760).

Logo, há uma evidente preocupação da CGU com sua presença e ações nas redes sociais. A presença de órgãos públicos nas redes sociais é um fator positivo ao se pensar governança, visto que o maior contato, a troca de experiências e a articulação conjunta dos atores facilitam o alcance de metas e a ampliam as relações entre o Estado e os cidadãos. O avanço do governo em ambientes virtuais é uma forma de dinamizar e aprimorar a governança (FARRANHA & SANTOS, 2015, p. 765). E a governança também possui seu viés de participação como elemento conceitual estruturante: “governança não é apenas uma tarefa do Estado, mas também a maneira pela qual a sociedade reconhece e lida com seus problemas, usando o governo como uma ferramenta e um parceiro” (MANSUR et al., 2016, p.32). E isso pode gerar mudança a partir do canal de comunicação entre administração e população: mecanismos concretos de interação (ao menos em tese) contribuem para que se tenha conhecimento do que pensam ou desejam os cidadãos – caso estes participem e interajam.

No entanto, também há dificuldades, como o número de funcionários destacados para esta atividade; a questão da necessidade de continuidade de atuação; barreiras de recursos humanos e de sustentabilidade de políticas e ações (com mudanças de gestão governamental) que devem ser aperfeiçoadas.

A própria interação e participação de usuários dessa rede social seria uma variável que merece consideração. Assim, como intuito do trabalho é levantar questionamentos e

agendas de pesquisa, pergunta-se: como se encontram as postagens deste ministério atualmente? Há maior frequência de divulgação de material educativo sobre tais assuntos? Como está operando seu perfil nesta rede social?

Como indicativos de respostas que merecem maior aprofundamento investigativo, em novembro de 2018 (até dia 26 de novembro) o órgão realizou mais de trinta postagens. Os conteúdos por sua vez, giraram em torno dos seguintes temas: integridade empresarial, campanhas (sejam elas educativas, seja elas referentes a datas comemorativas e feriados), divulgação de sites (como novo Portal da Transparência), ações e declarações do atual ministro da CGU, sistema de ouvidorias, punições a servidores (expulsão de servidores por irregularidades), prazo para implementação de programas de integridade nos órgãos federais, operações especiais em parceria com a Polícia Federal, temas de participação social (dever de transparência da prefeitura, por exemplo), LAI, incentivo a denúncias de irregularidades, cobrança por serviços públicos de qualidade, campanhas contra corrupção (vídeo), pro-ética (empresas), fiscalização de municípios, educação (parceria com a turma da Mônica – desenho, por exemplo), cursos ofertados pelo órgão, e demais irregularidades no cumprimento por parte de outros órgãos federais.

Percebe-se, por sua vez, uma baixa interação neste mês, sendo que a postagem com mais curtidas (252) foi referente à cobrança por serviços públicos de qualidade. As respostas a comentários, por parte do órgão, também não se fizeram com considerável frequência (nessa crítica, deve-se observar também o conteúdo do comentário do cidadão, tendo em vista se se trata de um pedido ou manifestação que ensejaria resposta).

Novamente, reitera-se a conclusão do trabalho de Farranha & Santos (2015), sobre o viés lúdico e informativo das postagens, não ensejando tanto como uma forma de participação, ainda que esta seria possível por meio dos comentários. No tocante a este ponto, cabe destacar para a baixa interação por parte dos usuários da rede social, seja em termos de curtidas, seja em termos de comentários e compartilhamentos, o que leva à pergunta que pode ser objeto de investigação posterior (tendo em

vista as limitações para este trabalho): quem está sendo atingido com as postagens? O impacto, portanto, não é tão claro, e a participação por esta ferramenta digital é de certa forma questionável, ainda que a presença e a continuidade de tais ações sejam importantes e necessárias. Pode-se mencionar que, além da crítica da (ausência de) interação por parte da sociedade, há o lado de não

interação por parte do Estado (no caso de não responder comentários, mesmo oferecendo um meio para que esse diálogo pudesse ocorrer), ou de se focar em temáticas específicas de controle, como por exemplo, focando-se excessivamente em postagens de controle financeiro-orçamentário (FOX, 2007; CUNHA FILHO, 2015).

4.4. CGU e e-SIC

A LAI e o Decreto n. 7.724/12, além de trazerem a necessidade de difundir uma cultura de informação em seus diversos aspectos, também inovam ao abordar questão da tecnologia. Assim, aqui se procura apontar como o aspecto tecnológico é abordado por essas normativas e como funciona o sistema eletrônico criado para que facilite o acesso à informação pela via digital. Logo, pode-se observar na LAI os seguintes pontos:

- i) No art. 3º, III da Lei n. 12.527/11 diz-se que o direito de acesso à informação deve ter também como diretriz “a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação” (BRASIL, 2011);
- ii) Prevê-se a divulgação de informações em sites (“sítios oficiais”) da internet pelos órgãos públicos (art.8º, §2º, LAI);
- iii) No que se refere ao formato dos arquivos sob custódia pública, prevê-se gravação em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários (art.8º, §3º, II, LAI);
- iv) Divulgação de instruções para comunicação por via eletrônica com a entidade detentora do sítio (art. 8º, §3º, VII, LAI);
- v) Outras previsões de formato eletrônico ou digital da informação, para pronta disponibilização (art. 11, §§ 5º e 6º, LAI).

Por essa visão geral, percebe-se que a LAI abarcou as TICs como forma de auxiliar a promoção do direito ao acesso à informação e ao combate à corrupção, seja em

termos de sistema eletrônico para viabilizar o acesso, seja em termos de formatos de arquivos a serem disponibilizados, ou, ainda, para comunicação com a entidade (site ou outra forma digital para isso). Se verificarmos no Decreto n. 7.724/2011, também não é diferente:

- i) O art. 3º, II contém a definição de dados processados (significando aqueles que são operados ou trados por meios eletrônicos ou por emprego de tecnologia da informação);
- ii) Tem-se a previsão de mídias digitais, relacionando a custos para reprodução do conteúdo solicitado (art. 4º);
- iii) Previsão de que os sítios na internet dos órgãos do Executivo Federal devem conter item para divulgações de informações com seção específica para essa finalidade, além de correio eletrônico para contato com a autoridade (art. 7º, §§ 1º,2º,3º,VIII, §4º);
- iv) Requisitos que os órgãos devem obedecer para que os sites estejam em cumprimento com essa normativa (formulário, ferramenta de pesquisa, formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, acesso automatizado, meio de comunicação eletrônica com a entidade) (art. 8º);
- v) Imposição do uso do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC com registro do pedido em sistema eletrônico específico, contendo número de protocolo (art. 9º, parágrafo único, II);

- vi) Disponibilização de formulário padrão de pedido de acesso, em meio eletrônico na internet, ou por outra forma de correspondência eletrônica (art. 11, §§ 1º e 2º), bem como rol de informações desclassificadas na internet (art. 34, IV);
- vii) Especificação de endereço (físico) ou eletrônico do requerente do pedido de acesso para receber comunicação e para acessar a informação (art. 12, IV; art. 15, § 1º, I);
- viii) Formato eletrônico previsto (art. 17);
- ix) Rol de informações classificadas e desclassificadas a serem disponibilizadas pela autoridade máxima de cada órgão, em endereço da internet (art. 45);
- x) Divulgação de convênios com o poder público, nos respectivos sítios da internet, por parte de entidades privadas (art. 63, §§ 1º e 2º)
- xi) Competência da CGU para definição do formulário padrão em meio eletrônico também (art. 68, I).

Ou seja, notório também é o caráter tecnológico abrangido pela regulamentação da LAI no presente decreto. Ele também prevê em maior número a necessidade de divulgação de informações em meios eletrônicos (seja em sítios da internet, seja também o que deve conter neles) e em formato aberto (art. 8º, III e IV). Além disso, endereços eletrônicos das entidades devem ser explicitados; formatos eletrônicos de arquivos; formulários de pedidos disponibilizados em meio digital; bem como o próprio sistema de pedido de acesso é posto em meio digital também (e-SIC).

Passa-se, agora, para análise do e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão). Para tanto, como referencial teórico, há o trabalho de Cunha (2014) que destacou os limites e possibilidades dos aspectos tecnológicos deste serviço, além de Michener et al (2018) e relatórios da CGU. Desse modo, além do SIC (local físico para o Serviço de Informação ao Cidadão), há o Serviço eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC). A primeira questão de possibilidades diz respeito ao aperfeiçoamento da democracia quando se agregam tecnologias para par-

ticipação democrática e na formação de políticas públicas, como já mencionado neste trabalho (CUNHA, 2014).

Assim, o e-SIC consiste em sistema que roda na internet, concentra os pedidos de acesso à informação dirigidos ao Executivo Federal, e permite que qualquer pessoa (física ou jurídica) o faça: “além de fazer o pedido, será possível acompanhar o prazo pelo número de protocolo gerado e receber a resposta da solicitação por e-mail; entrar com recursos, apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas”. (CUNHA, 2014, p. 189).

É importante ressaltar que se trata de iniciativa do governo para reorganizar, centralizar e integrar internamente “as informações disponibilizadas pelos serviços de informação de cada órgão público até então disponibilizados de forma presencial, tornando a prestação de serviço mais eficaz, eficiente, célere e transparente” (CUNHA, 2014, p. 189).

O portal para acesso é centralizado,¹⁹ e os pedidos distribuídos para cada entidade do Executivo direcionada no momento da solicitação. Nele, após cadastro, pode-se fazer consulta de pedidos, recursos, atualizar dados. Há também a possibilidade de entrar no site do órgão a ser demandado, e localizar a seção de acesso à informação.

No link do e-SIC há disponibilização de itens com procedimentos de solicitação de acesso – seja pela internet, seja em SIC físico; passo-a-passo para recurso caso haja negativa de acesso; lista de SICs federais; manuais sobre uso da LAI por servidores públicos federais; banco de dados tanto de pedidos quanto de decisões recursais da CGU e da CMRI; além de dados estatísticos de pedidos feitos e respondidos, com acesso permitido ou negado, além de tempo médio de resposta (BRASIL, 2018).

No tocante a esse sistema, Michener et al (2018) revelam a importância de canais para que o cidadão se comunique com o Estado, especificamente em relação à transparência passiva. Segundo tais estudos, quando o governo oferta canais específicos de pedidos de acesso, as chances de obter resposta é muito mais alta (quando comparado com canais designados e canais não designados). Assim, tem-se que:

19 Link para acesso é: <http://www.acessoainformacao.gov.br/>.

Os resultados sugerem que, para os pedidos enviados por um canal designado, a probabilidade de obter uma resposta é 114% maior [...] em comparação a um canal não designado e para aqueles enviados por meio de uma plataforma específica de AI [acesso à informação], ela é 258% maior. (MICHENER et al., 2018, p. 621-622).

Nesse mesmo sentido, porém agora não apenas examinando a possibilidade de obter resposta, mas analisando a precisão dela, tem-se que, de acordo com o que foi levantado, quando se enviam pedidos pelo meio indicado

pela entidade para submissão de solicitações, as chances de se receber uma resposta precisa é de 110% quando comparadas com envio de pedidos através de meios não indicados. Em se tratando de plataformas específicas, a porcentagem de obter tal precisão nas respostas é 81% maior (MICHENER, et al., 2018). Tais dados desvelam a importância do e-SIC como plataforma específica de transparência passiva, o que perpassa pela melhor atuação estatal em mecanismos específicos de acesso, demonstrando a eficiência na prestação de informações solicitadas e uma melhor gestão.

4.5. Reflexões sobre as ações: interoperabilidade, abertura, e acesso à informação

O sistema eletrônico para realização dos pedidos de acesso e o uso de redes sociais para promover cultura de transparência aperfeiçoam o relacionamento entre Estado e sociedade. Além do mais, aporta sentido prático ao termo governança, no que se refere às políticas públicas, destacando a participação societal na implementação e fiscalização das ações empreendidas nesse marco.

No entanto, também é fundamental verificar, além do aspecto tecnológico – e-SIC criado pelo próprio governo – a questão dos dados e seus formatos disponibilizados. Retomando o objetivo deste trabalho que é o de levantar questionamentos, pergunta-se: a) as tecnologias empregadas no acesso à informação alinham-se a políticas de transparência, interoperabilidade e abertura governamentais? e; b) os dados disponibilizados são abertos e estruturados?

Para refletir sobre a primeira pergunta, sabe-se que em termos de tecnologia e de internet, muitas empresas contribuem para melhores facilidades com o lançamento de dispositivos ou de aplicativos nessa mesma rede. Isso vem ao encontro do próprio termo de governança da internet. Porém, traz outras consequências: algumas delas detêm grande poder e controle sobre as camadas de arquitetura (o que envolveria cabos, e protocolos e todo aparato que forma a rede), além da camada de conteúdo (aplicativos, por exemplo), fazendo com que autores batizem tal fenômeno de governança privada. Dessa ma-

neira, diante desse poder e controle e atuação delas na rede, a questão da autonomia estatal perante esse desenvolvimento tecnológico feito por tais empresas poderia ser interpretada a partir de que parâmetros? O papel do Estado nessa mesma governança sobre a internet merece ser compreendido a partir de que posições nesse sistema? Ele também atua nesse meio como agente ativo ou poderia promover controle e regulação sobre tais atribuições privadas?²⁰

Avançando no desenvolvimento da segunda questão, no que tange aos dados governamentais, o Brasil é um dos fundadores da Parceria para o Governo Aberto, que, dentre outras atribuições sobre transparência e combate à corrupção, envolve o uso e distribuição de dados aber-

20 Se se retomar a teoria do *third parties* de Salamon (2000), o autor mesmo afirma que trazer outros atores para esses arranjos tem alguns efeitos e desafios. Dentre eles, destaca-se aqui o de dispersão de poder e surgimento de entidades com mais autonomia. "In a sense, the use of indirect tools denies the authorizing government the authority to enforce its goals on other actors. Rather, it gives such governments at best a 'hunting license' to enter into a bargaining relationship with these other actors" (SALAMON, 2000, P. 1672). Em semelhante linha de raciocínio, Smith (2010) também questiona que, no caso de governança de múltiplos níveis, qual o papel de políticos e funcionários públicos na direção de políticas públicas dentro de regimes de múltiplos níveis? Qual o papel de líderes democraticamente eleitos? Como podem ser implementadas decisões de modo razoavelmente uniforme diante de liberdade de ação de governos subnacionais (para o caso de governança de múltiplos níveis) e para as parcerias público-privadas? (SMITH, 2010).

tos²¹ para a população (re)utilizá-los sem ter que pagar por licenciamentos. Nesse ponto, destaca-se o papel do formato aberto desses dados, ou seja, formato que não é proprietário de nenhuma empresa, mas, sim, livre, que pode ser aproveitado por qualquer cidadão ou ente.

Quando se transporta essa categorização para o aspecto da transparência e do acesso à informação, pergunta-se: as informações disponibilizadas estão em formatos abertos ou proprietários?²² Além de se verificar se estão em formatos abertos ou proprietários, esses dados estão estruturados ou não?²³

Trata-se de agendas de pesquisa que merecem atenção para justamente promover os princípios da transparência e o direito de acesso à informação, vinculados à perspectiva de democracia digital e de governo eletrônico.

No ponto específico dos dados abertos e formatos abertos, caso haja informações distribuídas em formatos proprietários (portanto, não abertos), isso faz com que essa informa-

21 “Dados abertos indicam o caminho para concretizar essa realidade de um governo aberto, sendo definidos como aqueles que qualquer pessoa pode usar, reutilizar, redistribuir, [...] estando, no máximo, à exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença’ (OKF). Podem também ser definidos pelo art. 2o, III do Decreto n. 8.777/2016. Dados abertos e padrões abertos são coisas distintas: padrões ou formatos abertos seriam apenas um dos requisitos para que um dado seja considerado aberto (congregando demais especificações).” (BATAGLIA; FARRANHA, 2018b, p.135).

22 Vale lembrar que esses mesmos dados abertos, que possuem como uma de suas características o formato aberto, estão contemplados tanto na LAI quanto no Decreto 7724/12, conforme visto anteriormente. Citando Ana Júlia Possamai (2016), a LAI é pioneira em incorporar o referencial de dados abertos no direito à informação, alinhando uma agenda tecnológica com a agenda de transparência (POSSAMAI, 2016).

23 Faz-se este questionamento em virtude de que dados não estruturados prejudicam análises por sistemas (seriam dados com grafia não padronizada, por exemplo, em que pode haver diversas palavras escritas de formas distintas mas que possuem o mesmo significado).

ção dependa de licenças privadas, passando o governo a depender de determinada empresa detentora do formato para possíveis atualizações de sistema e leitura do dado. Se dados estão em formatos proprietários, dificulta-se a interoperabilidade²⁴ dos sistemas tanto do front office quanto do back office governamentais,²⁵ e isso leva a um questionamento ainda maior: como fica a questão da soberania e a autonomia informacional do Estado? A princípio, cria-se uma dependência e sujeição a empresas privadas proprietárias do software e, conseqüentemente dos dados.

Daí a importância de se levantar estas perguntas para que se desperte atenção a esses pontos. O avanço promovido pela administração brasileira, em especial pela CGU nesses aspectos de tecnologia e redes sociais para promover a transparência, e, com ela, a prevenção de atos corruptos é evidente e louvável.

O próximo passo agora seria avançar nos estudos desses pontos levantados para dar continuidade a este desenvolvimento, de grande importância para as instituições, para os cidadãos e para a democracia.

24 Interoperabilidade liga-se à capacidade de softwares trocarem informações a partir de padrões e interfaces abertos, ou seja, não controlados por uma empresa e tampouco privilegiando um produto em específico. Corresponde ao fato de dois sistemas ou entidades que, desenvolvidas e operando separadamente, estão aptas a trabalharem juntas no intuito de atingir um objetivo (enquanto mantém sua autonomia e heterogeneidade). Envolvem troca de informação, de modo que as entidades têm entendimento nesse intercâmbio informacional, trabalhando em um mesmo objetivo, ainda que não precisem saber o funcionamento interno de cada uma. (SOARES, 2014).

25 A disponibilização de open government data (OGD) leva a um avanço: “[...] ao serem publicizados em formato bruto e reproduzível por máquina, os problemas de interoperabilidade ficam reduzidos, não carecendo da realização de complexos processos de integração tecnológica, semântica e organizacional” (POSSAMAI, 2016, p.04). Quando utilizados no front office: possibilita acesso a informações de maneira mais ampla e inclusiva, sem pagamento de licenças. (POSSAMAI, 2016).

5. Conclusão

Pretendeu-se, com este trabalho, lançar atenção para uma temática cada vez mais evidente para a governança e administração pública: o uso de tecnologias para prevenir a corrupção e promover a transparência.

De início, conceituaram-se as categorias de governança pública, tecnologias de informação e de comunicação em um contexto de governo eletrônico, e como isso se relaciona com teoria de redes e com o contexto institucional. Por sua vez, destacou-se o papel da governança da internet. Em seguida, procurou-se analisar o direito de acesso à informação como forma de prevenir a corrupção.

Deu-se enfoque, por sua vez, à atuação da CGU como órgão do Executivo Federal que possui responsabilidades alinhadas a este trabalho. Assim, constatou-se que a CGU possui ações que podem traduzir formas de acesso à informação, entendidas como meio de prevenir corrupção: redes sociais e e-SIC. Após esclarecer, indicar e revelar a notoriedade da atuação do órgão na internet, seja por

meio das redes sociais, seja pro meio do sistema e-SIC, levantaram-se importantes agendas de pesquisa.

Tais agendas, portanto, mostram a necessidade de reflexões sobre esse avanço tanto de outros atores na governança da rede, bem como para o papel do Estado nesse meio, em especial, atuando-se no enfrentamento de atos corruptos e no incentivo de uma cultura de transparência. Tais agendas seriam: a) Como a CGU opera as redes sociais? b) As tecnologias empregadas no acesso à informação alinham-se a políticas de transparência, interoperabilidade, abertura? c) Os dados disponibilizados são abertos e estruturados?

Isso tudo envolve o debate para avanços em termos de governança, bem como em termos de efetivação e preservação do direito de acesso frente a outros poderes. Tem-se a constatação, por fim, de que são questões que levam a refletir se governança, tecnologia, corrupção e transparência estão realmente conectadas.

6. Referências

BATAGLIA, Murilo Borsio; FARRANHA, Ana Claudia. Controle social e acesso à informação: o papel da transparência passiva no enfrentamento à corrupção. *Revista Interfaces Científicas – Direito*. Vol.6. n. 3. p.27-42. Aracaju. jun.2018a.

BATAGLIA, Murilo Borsio; FARRANHA, Ana Claudia. Governança da internet: reflexões sobre padrões abertos e e-PING Brasil. *Proceedings: CPRLatam. Amazon, Varadero/Cuba*, 2018b. p.131-138.

BRASIL. Acesso à informação. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/>. Acesso em: 14 set. 2018.

BRASIL. Decreto n. 7.724 de 12 de maio de 2012. Regulamenta a Lei n. 12.527. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/sobre_a_LAI/decreto_7724.pdf. Acesso em 18 ago.2016.

BRASIL. Brasil quer modelo “multistakeholder” para gestão democrática da internet. 2017. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/10/brasil-quer-modelo-201cmultistakeholder201d-para-gestao-democratica-da-internet>. Acesso em: 19 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 19 nov. 2016.

CGI.br. NETmundial: declaração multissetorial. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

CUNHA, Claudia Silveira da. Os serviços eletrônicos de implementação da Lei de Acesso à Informação pública e os serviços de informação ao cidadão. In: MOURA, Maria Aparecida. (org.). *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. UFMG: Belo Horizonte, 2014.

- CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O Desencontro entre Direito à Informação e Direito à Verdade: Análise das Práticas da Controladoria-Geral da União. *Direito, Estado e Sociedade* n. 47. p. 91 a 107 jul/dez. 2015. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/artigo04n47.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.
- CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*. v.10. n. 16. 2018. p.878-907. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/55/pdf_37. Acesso em: 14 set. 2018.
- CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. *Lei de acesso à informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014.b
- DENARDIS, Laura. E-governance policies for interoperability and open standards. *Yale information society project paper*. Jun. 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1629833>. Acesso em: 14 ago. 2018.
- DENARDIS, Laura. The emerging field of internet governance. In: DUTTON, William H. *The Oxford handbook of studies in internet*. New York: Oxford Press, 2013.
- EPSTEIN, D. & KATZENBACH, C. & MUSIANI, F. Doing internet governance: practices, controversies, infrastructures, and institutions. *Internet Policy Review*, vol. 5. N.3. 2016. Disponível em: <http://policyreview.info/articles/analysis/doing-internet-governance-practices-controversies-infrastructures-and-0>. Acesso em: 20 maio 2017.
- FARRANHA, Ana Cláudia. Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do caminho entre a democracia representativa e a democracia digital. In: PINHO, José ANTONIO G. de. (org.). *Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: UFBA, 2016.
- FARRANHA, Ana Cláudia; REIS, João Carlos; SANTOS, Leonardo Tadeu; SANTOS, Viviane Silva. Democracia, participação e redes sociais digitais: desafios contemporâneos da política e do direito. *Revista Jurídica UNICURITBA*. v. 03. n. 44, p. 117-140, 2016b. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1740/1134>. Acesso em: 10 set. 2018.
- FARRANHA, Ana Cláudia; SANTOS, Leonardo Tadeu dos. Administração Pública, direito e redes sociais: o caso da CGU no Facebook. *Revista eletrônica do Curso de Direito da UFSM*. v. 10, p. 742-767, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/19768>. Acesso em: 19 ago.2018.
- FREZZA, Conrado; FARRANHA, Ana Cláudia. Exploração portuária e meio ambiente: desenho institucional, competências e desafios para uma agenda de pesquisa. In: OLIVEIRA, Carina Costa; GALINDO, George Rodrigo Bandeira; SILVA; Solange Teles da; MONT'ALVERNE, Tarin Frota (org.). *Meio Ambiente Marinho e Direito*. 1.ed. Curitiba: Editora Juruá 2018, v.2. 2018.
- GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLITICA) – PUC RJ. 22 a 24 de abril de 2015.
- KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.
- LASCOURMES, Pierre ; LES GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – form the nature of instruments to sociology of public policy instrumentation. *Governance: an international journal of policy, administration and institutions*. Vol. 20, n.01, January, 2007. p.1-21.

LEJANO, Raul P. Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão do texto e contexto. Campinas: Arte e Escrita, 2012.

MANSUR, Y. S; COUTINHO, Danusa Dias R.; TEODÓSIO, Armindo S.S. Desenvolvimento sustentável: governança, participação e parcerias intersetoriais. Ciência e Sustentabilidade – CeS. V.2 n.2, p.28-50, jul/dez 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufca.edu.br/ojs/index.php/cienciasustentabilidade/article/view/126/102>. Acesso em: 05 nov. 2018.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Ciberpolítica. Salvador: EDUFBA, 2016.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. Revista de Administração Pública. ano 4 v. 52, Rio de Janeiro, p.610-629, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n4/pt_1982-3134-rap-52-04-610.pdf. Acesso em: 22 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção. UNCAC. 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 14 set. 2018.

POSSAMAI, Ana Julia. Dados abertos no governo federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade. 313 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

REINHARD, Nicolau; SANTOS, Ernani Marques dos. Serviços de Governo Eletrônico: um panorama no Brasil. In: PINHO, José Antonio G.(org.). Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia. Salvador: UFBA, 2016.

SALAMON, Lester. The new governance and the tools of public action: na introduction. Fordham Urban Law Journal vol. 28. N. 5. p.1610-1674.

SILVA, Suylan de Almeida Midlej et al. Residência em políticas públicas: uma experiência inovadora de formação. Cadernos de Pesquisa, v. 45, n. 157, p. 588-611, 2015.

SMITH, Andy. Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. In: PETERS, G.; PIERRE, Jon. Administração pública: coletânea. São Paulo e Brasília: ENAP, 2010.

SOARES, Delfina; LISBOA, Ana. E-Government interoperability frameworks: a worldwide inventory. In: J. Varajão, M. Cunha, N. Bjørn-Andersen, R. Turner, D. Wijesekera, R. Martinho e R. Rijo (Eds.), CENTERIS 2014 - Conference on Enterprise Information Systems/ProjMAN 2014 - International Conference on Project Management/HCIST 2014 - International Conference on Health and Social Care Information Systems and Technologies. Procedia Technology, Volume 16, 638-648. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212017314002394>. Acesso em: 01 ago. 2018

SPADA, Paolo. ALEGRETTI, Giovanni. The role of redundancy and diversification in multi-channel democratic innovations. Experiments in democracy: Iceland in crisis and recovery. 2014.

WSIS. Tunis Agenda for the Information Society (2005). Agenda de Tunis PT_BR. p. 78 Disponível em: <https://www.itu.int/net/wsisis/docs2/tunis/off/6rev1-es.html>. Acesso em 30 abr. 2017.

OS CAMINHOS DA POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPÇÃO E AS INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS: o caso da Lei nº 12.846/2013¹

Renata Machado dos Santos Gomes e Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda

Resumo:

O presente artigo, resultado do estudo empreendido sobre o histórico da construção da política anticorrupção no Brasil, foi apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública com ênfase em Gestão Organizacional e Inovação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). No Brasil, a Lei nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção, foi publicada em 2013, com o fito de normatizar a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas no país. Nessa perspectiva, oportuno resgatar, ainda que brevemente, o processo que originou a supramencionada política. Metodologicamente, optou-se pelo estudo de caso, a partir das decisões da Casa Legislativa nacional, no período entre os anos de 2009, quando o anteprojeto que antecedeu a Lei 12.846/2013 foi encaminhado ao Congresso, e de 2013, fundamentado nas influências dos acordos internacionais. Os resultados evidenciados apontam que as influências internacionais nortearam e impulsionaram a construção da supramencionada lei, cuja proposta prioriza a prevenção, além da detecção, punição e erradicação. É bem ver que a implementação de uma política cuja prioridade seja a prevenção, o que inclui práticas e ações de integridades, sob a perspectiva do *compliance*, tanto em instituições públicas, quanto em privadas, depende de um amadurecimento da governança pública no país. Nesse caso, a adequação ao contexto situacional se desenvolve no ato de fazer a política, considerando-se os arranjos institucionais e as estruturas de governança.

Palavras-Chave: corrupção, suborno, responsabilização, compliance, governança.

THE PATHS FOR THE PUBLIC ANTI-CORRUPTION POLICY AND THE INTERNATIONAL INFLUENCES: the case of Law n. 12,846/2013

Abstract:

The present article results from a study about the history of the drafting of the anti-corruption policy in Brazil. The research was presented as a partial requirement to obtain the title of specialist in Public Management, with a major in Organizational Management and Innovation, from the Escola Nacional de Administração Pública (Enap). In Brazil, the Law no. 12,846 - known as the Brazilian Anti-Corruption Act, was drafted in 2013 to regulate the civil and administrative accountability of legal entities in the country. In this perspective, it is worth briefly mentioning the process that originated the abovementioned policy. Methodologically, the choice was to study the decisions of the National Congress of Brazil based on the influences of international agreements, between 2009, when the draft was first forwarded, and 2013.

¹ Artigo recebido em 11/06/2018 e aprovado para publicação em 12/11/2018.

The results show that international influences guided and propelled the drafting of the abovementioned law, whose priority is to prevent, as well as detect, punish and eradicate corruption. It is important to notice that the implementation of a policy whose priority is prevention, which includes practices and actions of integrity, from the perspective of compliance, both in public and private organizations, depends on the betterment of the public governance in the country. In this case, adequacy to the situational context happens through the development of this policy, considering all institutional arrangements and structures of governance.

Keywords: corruption, bribes, accountability, compliance, governance.

Renata Machado dos Santos Gomes - Mestre em Ciências da Saúde com ênfase em Planejamento, Gestão de Sistemas e Serviços de Saúde (Ensp/Fiocruz). Especialista em Gestão Pública com ênfase em Gestão Organizacional e Inovação (Enap). Bacharel em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo (Uff). Analista Técnico de Políticas Sociais na Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais.

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda - Doutorando em Administração Pública (UnB). Mestre em Contabilidade pela Universidade de Brasília. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós graduado em Finanças (Ibmec) e Auditoria Financeira (UnB/TCU). Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU, atualmente cedido ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, exercendo a função de Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno.

1. Introdução

A construção de uma política perpassa pela estruturação de um marco normativo que delimite os termos de sua aplicação. Com referência aos acordos internacionais, os países, uma vez signatários, devem adequar a legislação nacional à necessidade transnacional, como é o caso do combate à corrupção.

Em 1977, os EUA instituíram o *Foreign Corrupt Practices Act* - FCPA, tornando-se a primeira nação a criar um instrumento legal que previa sanções no âmbito cível, administrativo e penal a empresas americanas que utilizassem o suborno com o fim de obter vantagens financeiras em contratações com a administração pública estrangeira. Essa conduta desencadeou um debate internacional sobre o pagamento de propina em troca de favores de servidores públicos. (BRASIL, 2016, p. 47) Todavia, apenas em 1997 foi consolidada uma Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (BRASIL, 2016, p. 48).

No Brasil, desde o ano de 2000, tem sido editados normativos legais a fim de cumprir com os compromissos firmados para o combate à corrupção entre diversos países. Os diplomas legais referidos incluem o Decreto nº 3.678/2000, que promulgou os termos da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE); o Decreto nº 4.410/2002, proveniente do acordo firmado durante a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA), em 1996, com destaque para a normatização como ilícito do ato de pessoas físicas e jurídicas subornar agentes públicos; e, por fim, o Decreto nº 5.687/2006, resultado da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU), realizada em 2003 (SIMÃO; VIANNA, 2017, p. 23).

Nessa esteira, em 2013, foi publicada a Lei nº 12.846, também conhecida como Lei Anticorrupção-LAC, prevendo a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas por ilícitos cometidos no âmbito das contratações com a administração pública, a atenuação da penalidade

atribuída à pessoa jurídica -nos casos da implementação efetiva de programa de integridade nesta, a possibilidade do acordo de leniência -no caso de representantes legais da pessoa jurídica optarem por cooperar com as investigações de ilícitos praticados em desfavor da administração pública, entre outras inovações (BRASIL, 2016: p. 63).

Sob essa orientação, no presente artigo, resultado de uma pesquisa qualitativa, propõe-se descrever esse histórico, mediante o estudo de caso sobre os debates no Congresso Nacional que antecederam a publicação da Lei

Anticorrupção -LAC (Lei nº 12.846/2013). Nessa oportunidade, essencial investigar as influências dos acordos internacionais, os critérios defendidos e os incorporados, além de evidenciar alguns dos apontamentos da OCDE sobre a repercussão da promulgação do diploma legal supramencionado. Importante mencionar, ainda, que o presente artigo foi apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública, com ênfase em Gestão Organizacional e Inovação, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

2. Referencial Teórico

2.1. A política pública de responsabilização de pessoas jurídicas no Brasil: a Lei Anticorrupção em perspectiva

De acordo com Saraiva (2006: 28), política pública trata de “[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.” Em uma perspectiva mais operacional, Saraiva (2006, p. 29) acrescenta que seria:

[...] um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio de definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

A racionalidade não está manifesta no processo de construção de uma política, mas um caos permanente norteia a condução dos processos de construção de políticas públicas. Entretanto, são os modelos racionais de análise para a construção de políticas públicas que ainda dominam, principalmente em uma perspectiva normativa (SARAIVA, 2006, p. 29).

Com referência ao ciclo das políticas públicas, a agenda é a primeira etapa considerada, e constitui o momento em

que determinado assunto é incluído na lista de prioridades do poder público como um “problema público” relevante. Sob essa orientação, verifica-se que a corrupção constitui-se em um problema de ordem pública que interfere em todos os setores de um país, sejam econômicos, políticos ou sociais. Desse modo, o combate à corrupção é prioridade internacional.

A elaboração inclui a identificação e delimitação do referido problema e a elaboração de possíveis alternativas à solução do mesmo. Na formulação (decisão), elege-se a alternativa mais apropriada, considerando a oportunidade e a conveniência, seguida de declaração sobre a “[...] decisão adotada, objetivos e marco jurídico, administrativo e financeiro” (SARAIVA, 2006, p. 33).

Saraiva evidencia a necessidade de diferenciar a elaboração da formulação: “[...] A primeira é a preparação da decisão política; a segunda, a decisão política, ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica [...]” (SARAIVA, 2006, p. 32).

Na compreensão de Schneider (2005, p. 38), “[...] a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico,

mas resulta da interação de muitos atores distintos [...]”, acrescentando que até a esfera estatal é constituída por um sistema de múltiplos atores.

Já sobre a questão da implementação, Saraiva (2006, p. 34) percebe, com relação à América Latina, o detalhamento essencial do conceito de implementação que, segundo ele, é a preparação para a execução, incluindo elaboração de planos, programas e projetos, para que não seja confundida com a execução, que é pôr em prática a decisão política, implicando negociações em distintos graus. A implementação “[...] inclui o planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política [...]” (SARAIVA, 2006, p. 34).

O momento de avaliação depende de uma perspectiva de agregação de valor à tomada de decisão institucional; ou seja, deve servir ao aprendizado organizacional (GARCIA, 2001, p. 21). Conceitualmente, refere-se a:

[...] uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definidos. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos (GARCIA, 2001, p. 21).

Saraiva considera a formulação, a implementação e a avaliação as etapas normalmente seguidas no âmbito da política pública. Todavia, alerta o autor, há de se considerar, para além disso, a relevância da influência dos atores, das coalizões, dos processos e das ênfases (SARAIVA, 2006, p. 32).

Esses elementos constituem o que Gomide e Pires (2014, p. 19) denominam de arranjos institucionais, cujo conceito inclui redes de negociação e decisão entre atores, com seus recursos, instrumentos legais, competências, mecanismos de coordenação, mandatos, entre outros, incluindo as responsabilidades com a transparência, prestações de contas e controle. Os autores pontuam que os arranjos determinam a capacidade do Estado de implementar

políticas públicas, pois fornecem subsídios à sustentação dessas políticas (GOMIDE E PIRES, 2014, p. 20). Isso significa dizer que esses arranjos fornecem à política pública capacidades técnico-administrativa e capacidade política, fundamental diante das disputas e conflitos em jogo (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 21). Os autores acrescentam que os arranjos institucionais fornecem às instituições políticas os requisitos jurídico-organizacionais necessários à constituição de capacidades técnico-administrativas [...] (GOMIDE e PIRES, 2011, p. 27).

Sob essa mesma orientação, Schneider (2005: 37) elucida que para entender política pública, a aplicação dos conceitos de rede e de governança se torna estratégica, pois expressam as estruturas e os contextos das relações entre Estado e sociedade (2005, p. 29). Nessa via, importante esclarecer que nessas redes estão envolvidas organizações tanto públicas quanto privadas (SCHNEIDER, 2005, p. 37).

Bevir (2011, p. 111) acrescenta que acompanha o conceito de governança conceitos de prestações de contas, de controle, sendo a ênfase dada ao desempenho, e não aos procedimentos. O autor entende que esse controle deveria ser potencializado com uma atuação mais direta dos cidadãos (Bevir, 2011, p. 114).

Tendo em vista o exposto, das sete formas preconizadas por Hogwood e Gunn (apud Saraiva, 2006, p. 31) para conduzir o estudo de uma política, opta-se pela perspectiva da observação dos estudos de conteúdos políticos, na busca por descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento da política de Responsabilização de Pessoa Jurídica no Brasil.

A correição esteve por muito tempo voltada ao indivíduo, ao servidor público que comete ilícitos previstas na Lei nº 8.112/1990, em uma perspectiva muito restrita. A Lei nº 12.846/2013, a LAC, dispôs sobre prerrogativas legais de combate e de prevenção aos ilícitos cometidos por pessoas jurídicas em contratações com a administração pública nacional ou estrangeira, prevendo a responsabilidade objetiva dessas pessoas jurídicas - sem a necessidade de comprovação da culpa (BRASIL, 2016, p. 51).

O Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica (BRASIL, 2016, p. 51) explicita que o Decreto

nº 2.681/1912, referente à responsabilidade das pessoas jurídicas proprietárias das estradas de ferro por danos causados aos proprietários marginais, foi a primeira legislação brasileira a trazer a responsabilização civil objetiva ao ordenamento jurídico brasileiro.

O supracitado manual destaca, ainda, que o principal marco atual da responsabilização civil objetiva registra-se no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990). (BRASIL, 2016^a, p. 51)

Lemos Júnior (2012, p. 99) argumenta que se o Brasil foi um dos últimos países a contar com uma Lei Federal regulamentando o combate à lavagem de capitais, o fortalecimento da articulação dos órgãos públicos para esse combate é o grande destaque, mediante as ações da ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, principalmente no que concerne à origem dos anteprojetos de leis da "lavagem de dinheiro" (atual Lei nº 9.683/12), do projeto que "dispõe sobre mecanismos de combate às organizações criminosas e técnicas especiais"; e da "extinção de domínio", entre outros.

No âmbito do direito internacional, dois documentos, em especial, são fundamentais para entender a adoção dessas medidas pelo Estado brasileiro com a finalidade de combater a corrupção. O primeiro é o já mencionado *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA, instituído nos EUA em 1977, que previa "[...] a responsabilização criminal, administrativa e civil de pessoas jurídicas pelo suborno de funcionários públicos, partidos políticos ou políticos estrangeiros [...]" (BRASIL, 2016^a, p. 48)

Desde a instituição do supramencionado diploma legal, o suborno é conceituado como:

[...] a promessa, oferta ou entrega de dinheiro ou item de valor com o fim de influenciar qualquer ato ou decisão de tal dirigente estrangeiro em sua capacidade oficial, induzir tal dirigente estrangeiro a realizar ou deixar de realizar qualquer ação em violação à sua obrigação legal, ou garantir qualquer vantagem indevida, além de regras referentes à lisura dos registros contábeis e dos controles internos da empresa. (BRASIL, 2016, p. 47-48)

Outro documento que marca essa orientação no âmbito internacional é a lei britânica denominada *UK bribery act*, publicada em 2010, que prevê princípios subsidiários para o alcance da integridade institucional, dos quais: "[...] procedimentos proporcionais ao risco; comprometimento do alto escalão; avaliação de risco; *due diligence*; comunicação (incluindo treinamento), monitoramento e avaliação [...]" (XAVIER, 2015, p. 58-59).

O Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica (BRASIL, 2016^a, p. 14) destaca o conceito do direito administrativo sancionador, definindo-se a sanção administrativa como "[...] a medida punitiva imposta pela Administração Pública em função da prática de um comportamento contrário ao estabelecido pelo regime jurídico-administrativo [...]". Isso porque uma das inovações permitidas pela Lei nº 12.846/2013 é a de permitir sanções no âmbito administrativo disciplinar e não apenas no da gestão, como é o caso da Lei 8.666/1993.

Importante trazer ao lume o estudo sobre a "Responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas Jurídicas", no âmbito do projeto Pensando o Direito, empreendido pela Fundação Getúlio Vargas, cuja versão resumida foi publicada na Revista Jurídica da Presidência da República (FGV, 2009). Na primeira parte do artigo, empreende-se um debate sobre as dificuldades enfrentadas pelo Direito Penal, que segue a orientação de estrutura individual de imputação, para atribuir responsabilidades às infrações cometidas na esfera coletiva, destacando a necessária individualização do autor e a identificação das respectivas condutas ilícitas (FGV, 2009, p. 5).

[...] especialmente no âmbito de instituições complexas, altamente diferenciadas e hierarquicamente organizadas em torno do princípio da divisão do trabalho. Em tal estrutura organizacional, um resultado lesivo ao bem jurídico geralmente é provocado pela ação conjunta de muitos sujeitos, de diversas posições hierárquicas e com um grau diferenciado de informação, sendo muito difícil identificar todos os participantes da ação e delimitar a contribuição de cada um para o evento" (FGV, 2009, p. 5-6).

Desse modo, na perspectiva do Direito Penal, conforme discorrido na pesquisa referenciada, a imputação do crime considerado em um caso específico na esfera de atuação da pessoa jurídica, esbarra na complexidade da organização, em que diversos atores detêm competências e responsabilidades distintas e, por vezes, complementares (FGV, 2009, p. 13).

Uma das inovações presentes no estudo supracitado foram as reflexões sobre a possibilidade de conformação de diferentes modelos de responsabilização - estratégias e critérios distintos para responsabilização de pessoas jurídicas; bem como sobre os possíveis impactos simbólicos das sanções aplicadas pelas diferentes esferas (FGV, 2009, p. 52).

O texto traz, ainda, um balanço entre as alternativas de responsabilização penal, administrativa e civil. Com referência a uma regulamentação do Direito Administrativo em contrapartida a feita no Direito Penal, existe um debate sobre a mesma conduta ser apurada e sancionada por ambos os campos, conforme se depreende do estudo da FGV (2009). Entretanto, explicitam algumas vantagens na apuração do ilícito pelo Direito Administrativo, tais como a possibilidade de “[...] intervir antes do dano, proibir condutas que não geram resultados [...]” (FGV, 2009, p. 51), por exemplo.

Sob o aspecto semelhante de ambas esferas, o estudo aponta a impossibilidade de aplicação de pena privativa de liberdade a pessoas jurídicas, e que as sanções, em geral, seriam semelhantes, como “[...] penas de multa, restrição de direitos, limitação de atividades, submissão a controles especiais [...]” (FGV, 2009, p. 52).

2.2. A prevenção da corrupção na perspectiva da Lei nº 12.846/2013: o programa de compliance ou de integridade

De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU, governança no setor público: “[...] compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade [...]” (BRASIL, 2014, p. 5).

Com referência ao Código Civil, a pesquisa realizada pela FGV (2009) destaca que uma regulamentação específica para responsabilização de pessoa jurídica poderia prever o estabelecimento de responsabilidade objetiva, pois a disposta no art. 186 do supracitado código, é subjetiva (FGV, 2009, p. 58).

O estudo acrescenta, ainda, que uma regulamentação específica poderia estabelecer “[...] responsabilidade própria da pessoa jurídica ou coletividade uma vez que a responsabilidade por fato de outrem do art. 932, III do CC – embora seja objetiva para o empregador – depende da imputação de responsabilidade subjetiva ao empregado ou preposto [...]” (FGV, 2009, p. 58).

Quanto à competência, conforme o disposto no art. 8º da LAC: “[...] a instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário [...]”. (BRASIL, 2013b) A autoridade mencionada pode agir de ofício ou mediante provocação, podendo delegar essa competência. Na ausência da infraestrutura necessária, a CGU pode instaurar ou avocar para si processos em andamento (BRASIL, 2013b).

Oportunamente, ressalta-se a publicação do Decreto nº 8.910/2016, que entre outros assuntos, cria a Coordenação-Geral de Responsabilização de Entes Privados (COREP), responsável por acompanhar a condução de processos administrativos de responsabilização de entes privados no âmbito do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) (BRASIL, 2016b).

Para o alcance da boa governança, o TCU acrescenta ser fundamental a consolidação de um sistema de governança, compreendido como o modo como os diversos atores se organizam, se estruturam, interagem e procedem, compreendendo as instâncias internas e externas de governança, fluxo de informações, processos de trabalho e atividades relacionadas à avaliação, direcionamento

e monitoramento (BRASIL, 2014, p. 12). O Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica explica que fora previsto no art. 7º da supramencionada lei que os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos de integridade, auditoria incentivo à denúncia de irregularidades – critério de dosimetria previsto no inciso VIII do caput – seria regulamentado futuramente, o que resultou no Decreto nº 8.420/2015. Parâmetros esses que se referem a concepções relacionadas à governança e à transparência corporativas, originárias EUA como *programas de compliance* (BRASIL, 2016, p. 63-64).

Desse modo, a transparência funciona como mais uma linha de defesa na supervisão das ações de fiscalização e controle, nos termos da governança e da gestão de riscos. No sentido de publicizar os valores que norteiam as ações da instituição, fortalecendo a democracia e os princípios constitucionais. Isso possibilita o mapeamento e a aferição de índices que apontem os riscos a que uma determinada instituição está exposta, desencadeando janelas de oportunidades.

O Programa de Integridade estrutura-se a partir da concepção de valores institucionais/organizacionais para mitigar riscos, comunicar o que é correto, orientar, avaliar medidas de incentivo, reforçando a área punitiva no sentido de criar uma cultura da integridade. Nos termos previstos no caput do art. 41 do Decreto nº 8.420/15, o Programa de Integridade integraria um conjunto de ações de auditoria e incentivo à denúncia, objetivando evidenciar ilícitos no âmbito da administração pública, nacional ou estrangeira, evitar desvios e irregularidades, além de contribuir para a aplicação dos códigos de ética, seja em organizações públicas ou privadas (BRASIL, 2016, p. 106).

Além de sua importância intrínseca, observa-se que a existência de um programa de integridade efetivo pode ter im-

pacto direto no valor da multa aplicável em um processo de responsabilização, podendo ser reduzida em até quatro por cento, conforme estabelece o inciso V, do art. 18, do Decreto nº 8.420/2015, que versa sobre metodologia de cálculo da multa a ser aplicada, resultado da comprovação da existência e implementação efetiva de um programa de integridade pela pessoa jurídica (BRASIL, 2015).

Com base na orientação do programa de integridade apresentada, o Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica também elucida que: “[...] no âmbito da Lei nº 12.846/2013 e de todos os seus desdobramentos, os termos programa de compliance, compliance anticorrupção e programas de integridade devem ser entendidos como sinônimos, não existindo qualquer diferença prática ou teórica entre eles [...]” (BRASIL, 2016, p. 106).

Importante, no entanto, ressaltar que na literatura internacional os conceitos dos termos *compliance* e integridade são distintos, conforme pontua Miranda (2017). O referido autor explica que o significado *compliance* expressa que uma organização estaria seguindo um “[...] padrão de conformidade legal [...]”, ressaltando que atualmente o termo é utilizado para além dessa perspectiva, inserindo questões éticas, por exemplo. (MIRANDA, 2017, p. 30) Com referência à integridade, o autor compreende como decorrente “[...] da virtude e da incorruptibilidade, portanto da ausência de fraude e corrupção [...]” (MIRANDA, 2017, p. 32).

Nessa via, tendo em vista o estudo do supramencionado autor, este sugere para a melhor compreensão, a utilização do termo *compliance* para o cumprimento dos diferentes diplomas legais e da expressão *medidas de integridade* ou *programa de compliance* (grifo do autor) como sinônimo de *programa de integridade* (grifo do autor), o que segundo ele é muito mais amplo (MIRANDA, 2017, p. 32).

3. Metodologia

Na presente investigação optou-se pela pesquisa qualitativa descritiva, empreendendo-se um estudo de caso sobre os debates no Congresso Nacional que antecederam a publicação da Lei Anticorrupção -LAC (Lei nº 12.846/2013), no período entre os anos de 2009 e 2013, considerando as influências internacionais. As técnicas de pesquisa incluem a revisão de literatura e levantamento de dados secundários.

Na pesquisa qualitativa, nos termos da defesa de Goldenberg (2009, p. 14), a preocupação do pesquisador está no aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória, entre outros. Nela é imprescindível explicitar as escolhas feitas.

Deslauries e Kérist (2008, p. 128) asseguram que o delineamento da pesquisa qualitativa pode visar à explicação, à descrição ou à verificação. Com referência ao meio, a pesquisa qualitativa pode ocorrer em um cenário de experimentação ou um local que o pesquisador não pode controlar (2008, p. 128).

Tendo em vista o exposto, Deslauries e Kérist (2008, p. 128-129) distinguem cinco delineamentos principais utilizado nas ciências sociais: o estudo de caso, a comparação multicaso, a experimentação no campo, a experimentação em laboratório e a simulação por computador (apud LESSART-HÉBERT; GOYETTE; BOUTIN, 1990, p. 163).

A pesquisa qualitativa descritiva estuda os mecanismos e os atores, indagando o como e o porquê dos processos, mediante a precisão dos detalhes, busca contextualizar o fenômeno. Goldenberg (2009, p. 33) explica que o estudo de caso trata-se de uma análise holística, considerando a unidade social estudada como um todo, seja um indivíduo, uma família, uma instituição ou uma comunidade, com o objetivo de compreendê-los em seus próprios termos, reunindo “[...] o maior número de informações detalhadas, por meio de diferentes técnicas de pesquisa, com o objetivo de apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto [...]” (GOLDENBERG, 2009, p. 33).

4. Resultados

No Brasil, principalmente após se tornar signatário das convenções internacionais, para a prevenção, a coibição e o combate à corrupção, em especial da OEA (1996), da OCDE (1997) e da ONU (2003), o tema compõe a agenda nacional. Acrescentem-se as pressões da mídia e da sociedade civil organizada.

Nessa esteira, uma das recomendações propostas ao Brasil pela OCDE previa a elaboração e a implementação de um diploma legal que nortearia o processo de responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas. A elaboração do anteprojeto que previa essa responsabilização administrativa esteve sob a responsabilidade do Executivo, com destaque para o Ministério da Transparência e

Controladoria-Geral da União-CGU, o Ministério da Justiça -MJ e a Advocacia-Geral da União-AGU.

Com referência à decisão para transformar o anteprojeto em projeto, coube ao Congresso Nacional, com a ressalva de que é o Presidente da República quem decide sobre a promulgação, com ou sem alterações.

Em 23/10/2009, o Ofício EMI Nº 00011/2009 - CGU/MJ/AGU, encaminhava o anteprojeto que previa a regulamentação da responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública nacional e estrangeira, sob a justificativa de ser uma lacuna existente no ordenamento jurídico brasileiro, em especial no combate de ilícitos em desfavor da administração pú-

blica por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos. Na redação, considera-se a política fundamental para o combate da corrupção, fortalecendo, desse modo, as instituições democráticas e viabilizando o crescimento econômico nacional (BRASIL, 2010).

A apresentação do anteprojeto acrescenta a necessidade da ampliação das condutas puníveis, visando atender aos compromissos internacionais firmados, referindo-se as três Convenções (da OCDE, da OEA e da ONU) ratificadas pelo Brasil, conforme citadas anteriormente, destacando a inovação possível mediante a defesa da responsabilidade objetiva, sem a necessidade de comprovação da vontade de causar o dano (BRASIL, 2010, p. 9).

Ao mencionar que o efeito da proposta do diploma legal sugerido seria o mesmo para todos as esferas de governo e os entes da federação, o texto assevera que esse “sistema uniforme” deveria ser instituído respeitando-se “[...] a especificidade do federalismo brasileiro [...]”. (BRASIL, 2010, p. 9)

O Projeto de Lei nº 6.826/2010 foi apresentado à Câmara dos Deputados no dia 18/02/2010, prevendo a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. O Projeto deveria ter a apreciação conclusiva de quatro Comissões distintas, das quais: de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania. Nesse diapasão, a Câmara instituiu uma comissão especial para tratar a matéria, em 26/02/2010. (BRASIL, 2010)

De acordo com o Relatório da Comissão Especial do Projeto supracitado, quatro audiências públicas foram realizadas, as duas primeiras em Brasília, a terceira no Paraná e a última em São Paulo. Essas audiências representam uma parte dos arranjos institucionais necessários à estruturação da política em estudo. A primeira reuniu especialistas no tema, em 27/10/2011, entre eles o Ministro de Estado da CGU, à época; o Coordenador do Comitê Anticorrupção e Compliance do Instituto Brasileiro de Direito Empresarial – Ibrademp, à época; o Presidente do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, à

época; um Mestrando em Direito Público; e o Secretário-Executivo da CGU, à época (BRASIL, 2010, p. 67).

A segunda audiência pública debateu “A Legislação Internacional sobre Corrupção Empresarial”, em 09/11/2011, com a participação do Diretor da PATRI Políticas Públicas e Relações Institucionais e Comerciais, à época; de um advogado; e da Diretora de Prevenção da Corrupção da CGU, à época (BRASIL, 2010, p. 67-68).

A terceira audiência ocorreu em São Paulo, em 17/11/2011, e tratou o tema “O PL 6.826/10 e o Direito Administrativo”, com a presença de uma advogada; do Gerente de Políticas Públicas do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, à época; de um Delegado Estadual da União dos Advogados Públicos Federais do Brasil e de um Especialista em Direito Público e Eleitoral. (BRASIL, 2010, p. 67-68)

Finalmente, a quarta audiência ocorreu no Paraná, em 01/12/2011, com o tema “O PL 6.826/10 e o Direito Administrativo”, com a participação de um Professor Titular da Universidade Federal do Paraná; de um Doutor pela PUC-SP; de um Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal do Paraná - UFPR e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC/PR; de um Juiz Federal; e de um advogado. (BRASIL, 2010, p. 68-69)

O relatório traz, ainda, o registro de uma reunião, não prevista inicialmente, realizada em 28/03/2012, em Audiência Pública, com a participação de representantes da Confederação Nacional da Indústria – CNI e da Confederação Nacional do Comércio – CNC. (BRASIL, 2010, p. 104)

No voto do relator do projeto na Câmara dos Deputados, este defende a necessidade de legislação específica para normatizar a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas, em suas palavras explica que: “[...] os atos de corrupção ativa e passiva estabelecidos como crime em nosso direito penal têm o poder de atingir apenas as pessoas naturais [...]”. (BRASIL, 2010, p. 69)

O relator prossegue ressaltando que existem outros diplomas legais que legislam sobre a responsabilização de

peças jurídicas, como a Lei de Licitações (Lei 8.666/93) e a Lei Antitruste (Lei 8.884/94) e preveem “[...] processos administrativos específicos, descrevendo as condutas consideradas lesivas e determinando as sanções aplicáveis [...]” (BRASIL, 2010, p. 70), mas de forma muito ampla, sem tipificar as condutas consideradas ilícitas e sem prever formas de prevenção à corrupção nas empresas, sejam públicas ou privadas.

Fundamentada a necessidade de legislação específica, conforme o caso supracitado no ordenamento jurídico brasileiro, o relator da Comissão passa a descrever a análise de constitucionalidade. Na conclusão da Comissão trata-se de uma matéria de competência da União e parte das atribuições do Congresso Nacional. (BRASIL, 2010, p. 70)

Quanto à adequação orçamentária e financeira, registra que a proposta “[...] apenas estabelece mecanismos de funcionamento para a administração pública, não prevenindo a criação de qualquer tipo de estrutura ou de cargos, o que não gera, portanto, nenhum custo adicional, direto ou indireto [...]”, classificando o projeto como adequado. (BRASIL, 2010, p. 70)

Resgatando a questão da formulação do projeto nesta pesquisa, o relator expõe que “[...] o alicerce doutrinário e jurisprudencial do PL nº 6.826/10 está expresso no relatório “Responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas jurídicas – uma contribuição para o debate público brasileiro”, do Projeto Pensando o Direito, da Fundação Getúlio Vargas [...]”, no âmbito do direito administrativo sancionador. (BRASIL, 2010, p. 72)

Na ocasião, destaca, ainda, que à época das discussões do projeto de lei em tela, dos 39 signatários da Convenção da OCDE (1997), o Brasil era um dos três países em que não havia legislação específica para responsabilizar pessoas jurídicas por atos de suborno em desfavor da administração pública. (BRASIL, 2010, p. 74).

Cabe trazer a lume, as contribuições externas para a formulação do PL 6826/2010, conforme citado no relatório da Comissão, das quais a contribuição do Instituto Brasileiro de Direito Empresarial – IBRADEMP, destacando como uma delas a inclusão de capítulo sobre acordo

de leniência e o estabelecimento de um rito processual na mesma perspectiva da Lei da Ação Civil Pública (BRASIL, 2010, p. 76).

Na trajetória histórica, o PL 6826/2010 foi encaminhado ao Senado Federal em 19/06/2013, recebendo o status de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 39/2013. O Parecer nº 649/2013, publicado no Diário Oficial do Senado Federal em 05/07/2013, aprovou o PLC nº 39/2013. Na sequência, com o veto nº 29, em 02/08/2013, é instituída a norma jurídica Lei nº 12.846/2013. A regulamentação do referido diploma legal adveio com o Decreto nº 8.420/2015, e a metodologia para o cálculo da multa às empresas responsabilizadas está disposta na Instrução Normativa CGU nº 1/2015 (BRASIL, 2013a).

Reconhecida como PL Anticorrupção no Parecer nº 649/2013 do Senado Federal, a PLC nº 39, o relator destaca que em comparação à inédita lei norte-americana e a legislação do Reino Unido, poder-se-ia reconhecer a lei brasileira, caso promulgada, como “[...] uma das mais avançadas e modernas leis anticorrupção do mundo [...]”, por considerar para além da experiência e dos debates, o campo prático, diário e cotidiano dos países pioneiros (BRASIL, 2013^a, p. 1-2).

À época, o relator registra que dos 39 países signatários da Convenção Anticorrupção da OCDE, o Brasil figurava entre os três países que ainda não tinham uma lei de responsabilização de pessoa jurídica por atos de suborno contra a administração pública, ao lado da Irlanda e da Argentina (BRASIL, 2013^a, p. 2).

É certo, conforme argumenta Kos (2016), que a adesão a uma convenção não garante necessariamente sua implantação, referindo-se aos países signatários à Convenção da OCDE, dos quais o Brasil. Diante dessa constatação, o autor informa que o Grupo de Trabalho sobre Suborno (*Working Group on Bribery - WGB*) da OCDE foi criado justamente com a finalidade de empreender esse monitoramento, publicando relatórios sobre a implementação dos fundamentos acordados, a repercussão nos diplomas normativos, propondo recomendações a cada país (KOS, 2016, p. 29).

Uma peculiaridade destacada pelo autor é que “[...] ao contrário de outros mecanismos de supervisão, o WGB é o único que monitora as medidas que os países tomam em casos concretos de suborno estrangeiro [...]”, monitorando as medidas que seus membros tomam nessas áreas de maneira a assegurar a implantação consistente e eficaz das disposições da convenção, com o fito de nivelar o campo de ação para todas as empresas. (FGV, 2016: 29) Para isso, esse grupo de trabalho aplica questionários a partir da realização de visitas e análises de relatórios, conforme a fase de avaliação (BRASIL, 2013^a, p. 3).

Nessa via, o relator no Senado explica que:

“[...] na primeira fase do processo de monitoramento, a legislação dos Estados é estudada no tocante à adequação normativa com os termos da convenção. Dessa aferição resulta uma lista de recomendações aos Estados para que, em uma segunda fase, o Grupo de Trabalho realize investigação in loco acerca da aplicação das normas internas de combate à corrupção, bem como a respeito das consequências práticas das recomendações listadas na primeira fase de avaliação [...]” (BRASIL, 2013^a, p. 3).

Na primeira fase ocorrida em 2003, o Brasil fora bem avaliado, embora tenha recebido a recomendação de uma lei que tratasse especificamente da responsabilização de pessoa jurídica por ilícitos praticados em desfavor da administração pública seja no âmbito administrativo, cível ou penal. (BRASIL, 2013^a, p. 3) Nessa perspectiva, foi estruturada no país, nesse mesmo ano, a já mencionada EENCCLA, com objetivos e metas anuais (LEMOS JÚNIOR, 2012).

Em 2007, na segunda fase, mais uma vez, destacou-se a necessidade da aprovação do projeto de lei referente à responsabilização tratada na presente pesquisa. O relator acrescenta que essa medida atrairia mais investimentos de empresas estrangeiras no Brasil, que seria reconhecido como um país que segue os protocolos internacionais de combate à corrupção, evitando, assim, potenciais prejuízos à economia nacional (BRASIL, 2013^a, p. 4).

Dessa feita, o Parecer do Senado analisa a PLC nº 39/2013 em face à constitucionalidade, aos acordos internacionais

e ao mérito do respectivo marco normativo. Interessante observar o destaque evidenciado no texto do Parecer em tela, que ratifica a compreensão feita pela Câmara dos Deputados por ocasião da análise da PL 6.826/2010, já estudada, quando considera a legislação brasileira omissa quanto à punições às pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública, “[...] quando não houver a participação de agente público no ilícito [...]” (BRASIL, 2013^a, p. 11).

No Parecer nº 649/2013, verifica-se, ainda, a preocupação com a apuração do dano ao patrimônio público, seja este nacional ou estrangeiro. (BRASIL, 2013^a, p. 13) Com referência ao mérito, relata-se a inspiração nas inovações promovidas pela Lei nº 12.529/2011 –Lei do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência -CADE, quanto às normas referentes às penalidades administrativas, ao processo sancionador e ao programa de leniência, respectivamente previstos (BRASIL, 2013^a, p. 14).

Finalmente, no Parecer mencionado é citada, com ênfase, a previsão do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), como requisito fundamental para evitar que empresas condenadas não recebam recursos públicos durante o período determinado para a sanção que couber, por exemplo (BRASIL, 2013^a, p. 15).

Ademais, antecedeu a publicação da Lei 12.846/2013, o veto nº 29, proveniente da análise do PLC nº 39/2013 pelo Senado Federal. No total, três artigos foram vetados, dos quais: a) o parágrafo 6º do art. 6º, referente ao valor da multa, que antes do veto não poderia exceder ao valor total do bem ou serviço contratado ou previsto; b) o inciso X do art. 7º, que para a aplicação da sanção considerava como um dos requisitos o grau de eventual contribuição da conduta de servidor público para a ocorrência do ato lesivo; e c) o parágrafo 2º do art. 19º, cujo texto asseverava que dependeria da comprovação de culpa ou dolo a aplicação das sanções previstas nos incisos II e IV do caput do mesmo artigo em referência (BRASIL, 2013b, p. 4; 8).

Nessa vereda, insta citar que a terceira avaliação do já mencionado WGB, grupo de trabalho da OCDE, foi realizada em 2014, já com a Lei nº 12.846/2013 publicada e em vigência. A visita técnica, que antecedeu a terceira ava-

liação do Grupo de Trabalho da OCDE sobre o Suborno de Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, aconteceu entre os dias 13 e 15 de maio de 2014. A visita incluiu as cidades de Brasília e de São Paulo. Compunha a equipe de avaliação profissionais de Portugal e da Colômbia, além de membros da Secretaria-Geral da OCDE. Referindo-se as medidas de monitoramento que resultaram na terceira avaliação, registra-se no relatório que o Brasil implementou oito das 16 recomendações da segunda avaliação (OCDE, 2014c, p. 7).

No combate à corrupção, o relatório chamou a atenção para o estudo realizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), cujos resultados apontam que o Brasil perde entre 1,38% e 2,2% do seu PIB em propinas e subornos (OCDE, 2014c, p. 7).

Outro apontamento relevante está no fato de que, até 2014, apenas um processo de suborno transnacional teria sido iniciado no Brasil, desde que a Convenção da OCDE entrou em vigência, no ano de 2000. Acrescentando-se que 14 casos de pessoas e/ou empresas foram identificados desde então, mas nenhuma pessoa jurídica havia sido investigada por suborno transnacional até o momento da avaliação (OCDE, 2014c, p. 9).

O relatório elabora uma análise dos conceitos dos termos principais utilizados na LAC, tais como: "suborno transnacional", "ato lesivo", "vantagem indevida", entre outros, apontando uma falta de clareza no uso dos termos referidos (OCDE, 2014c, p. 17).

Com relação à responsabilidade de pessoas jurídicas, o grupo de trabalho supramencionado recomendou a determinação se as empresas estatais podem ser responsabilizadas no âmbito da LAC, destacando que "[...] as pessoas jurídicas submetidas à responsabilização dentro da Lei Anticorrupção são definidas no Art. 1º da Lei, que não contempla expressamente as empresas estatais [...]" (OCDE, 2014c, p. 18-20).

A Comissão de avaliação analisou, ainda, o PL nº 6.826, em 12 de maio de 2011, resultado do monitoramento da fase dois, mas publicado no relatório da fase três do monitoramento da OCDE. Nos comentários, a equipe de

avaliação expressou admiração pelos esforços empreendidos pelo Brasil para adequar suas disposições legislativas aos artigos 2 e 3 da Convenção Anti-Suborno da OCDE (OCDE, 2014c: p. 98-101).

Considerou-se o avanço no âmbito legislativo, com a ressalva de que deveria ser esclarecido que o PL se aplica a todas as pessoas jurídicas, inclusive as empresas estatais e empresas de economia mista; questiona-se, ademais, o uso do termo agente de modo genérico, sem uma definição ao longo do texto do PL, podendo causar equívocos na interpretação e provocar algum tipo de restrição da categoria das pessoas no texto da proposta legal, o que implica desconformidade com os padrões estabelecidos pelo grupo de trabalho na Recomendação Anti-Suborno, em 2009 (OCDE, 2014c: p. 98-101).

Outros termos cuja ausência de conceituação ao longo do texto do PL nº 6.826/2010 causavam preocupação à equipe de avaliação podem ser citados, a saber: "órgão representante da pessoa jurídica", "atos", "funcionário público", "extraterritorialidade", entre outros. O período de investigação disposto no PL de 180 dias é considerado muito curto pela equipe. Por fim, colocam-se à disposição das autoridades brasileiras para explicar detalhadamente suas observações, caso considerassem oportuno (OCDE, 2014c, p. 98-101).

Com referência ao Programa de Integridade, identificou-se que em 2011 a OCDE realizou avaliações sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira, com o sub tema "Gerenciando riscos por uma Administração Pública Íntegra", uma das primeiras avaliações de acompanhamento para a implementação do Plano de Ação Anticorrupção do G20, aprovado em 2010, de um país integrante do Comitê de Governança Pública da OCDE (OCDE, 2011, p. 3-4).

Essa pesquisa foi o resultado de uma solicitação do Governo Brasileiro à OCDE, o primeiro país a se submeter a uma "completa avaliação de integridade" com o propósito de "[...] examinar o funcionamento das estruturas, práticas e procedimentos implementados para fortalecer a integridade e prevenir a corrupção; e identificar áreas

onde ações futuras poderiam ser desenvolvidas, com base nas experiências recentes e boas práticas em países-membros da OCDE [...]” (OCDE, 2011, p. 10).

Na percepção dos avaliadores, o aprimoramento da governança pública tem a finalidade de “[...] tornar o governo mais eficiente, aperfeiçoar a prestação de contas e responsabilização e prevenir a corrupção [...]” (OCDE, 2011: 3). A avaliação esteve fundamentada em quatro princípios norteadores para a OCDE, dos quais a gestão ética no serviço público, gestão dos conflitos de interesse, fortalecimento dos contratos e das licitações públicas, transparência e integridade nos processos de intermediação de interesses (OCDE, 2011, p. 3-4).

A avaliação enfatizou o necessário acompanhamento do impacto da implementação das medidas de combate e prevenção à corrupção, mas também “[...] à coerência dos correspondentes instrumentos, processos e estruturas [...]” (OCDE, 2011, p. 9).

Como ilustração, a equipe da OCDE argumenta que em sua pesquisa econômica sobre os investimentos feitos pelo Governo Brasileiro, “[...] os indicadores de resultado auferidos não são sempre compatíveis com o alto nível de

despesas [...]” (OCDE, 2011, p. 10), evidência da eficiência deficitária na execução das políticas públicas.

No relatório de avaliação dos aspectos referentes à governança, quatro áreas foram analisadas: promoção da transparência e do controle social; implementação de sistemas de controle interno baseados no risco; incorporação de elevados padrões de conduta no setor público; e fortalecimento da integridade em licitações públicas. Com a finalidade de aferir a implementação de gestão da integridade, três casos de organizações públicas foram analisados.

A cooperação entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário foi levantada como elemento essencial para a construção de uma Administração Pública mais transparente, recomendando a integração da gestão de riscos, a garantia de maior capacidade para que as organizações públicas fomentem a integridade, o aprimoramento de esforços frente a avaliação da implementação e dos impactos das instituições, e medidas de integridade, aumento da coordenação na formulação e implementação de políticas públicas, na perspectiva de construir um compromisso coletivo de reforma do sistema de integridade (OCDE, 2011, p. 11).

5. Considerações Finais

A Lei anticorrupção foi inspirada principalmente nas leis americana e inglesa, de 1977 e 2010, respectivamente. O supracitado diploma legal, constitui-se em uma inovação institucional, pois prevê multas mais rígidas que as da Lei nº 8.666/2013, dispondo, ainda, sobre o acordo de leniência, o Programa de Integridade e a possibilidade de registro dos dados da empresa condenada no Processo Administrativo de Responsabilização -PAR no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e no Cadastro de Entidades Sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim), ambos disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal, determinando, ainda, a atualização permanente do Ceis pelos entes públicos.

Nesses termos, a empresa na qual se constata indícios de irregularidades na contratação com a administração pública, será investigada e responsabilizada, independente se o ato for culposos ou doloso. Caso o ato seja praticado por alguém em nome da empresa, sendo oficialmente reconhecido como representante da referida pessoa jurídica, esta responde administrativamente, por conta da responsabilidade objetiva –que possibilita também a aplicação do direito penal, nos termos das instâncias habilitadas a exercê-lo.

Nessa via, depreende-se que a inovação autêntica compreende resultados palpáveis. No caso estudado, esse conceito expressa-se em ressarcimento financeiros aos cofres públicos, empresas com programas de integridade.

de implantados e efetivos, publicidade e transparência à comprovação da devida apuração das fraudes, estabelecimento de uma política de monitoramento e análise de riscos, além de parâmetros para a contratação e verificação da efetiva prestação de serviços, entre outros, nos termos do combate à corrupção e, mais especificamente, ao suborno transnacional.

A Lei Anticorrupção, no âmbito da administração pública, é um marco sem precedentes, mas a eficácia desse texto legal depende antes de tudo da aplicação, posto que diversos setores da sociedade, da administração pública, do terceiro setor, entre outros, precisam estar articulados para que cada ente se responsabilize pela execução da lei. Mas é certo que a Lei nº 12.846/2013 é uma inovação, como visto nas fases da agenda, elaboração e formulação, pois aponta para uma política que não apenas preveja sanções, mas atue na prevenção, mediante práticas de integridade. Oportuno, portanto, reconhecer e compreender o pro-

cesso histórico de formação da Lei Anticorrupção, como buscou-se elucidar nas breves linhas da presente pesquisa. Todavia, a aplicação de uma lei compreende a negociação entre diversos diplomas legais, que, principalmente no âmbito do Direito Administrativo, são amplos e, por vezes, contraditórios. As doutrinas, outro mundo à parte; além das jurisprudências, que dependem de um acompanhamento alucinante diante da velocidade em que são produzidas no país.

Mas é a partir desse complexo mundo jurídico que se desenvolvem a discussão teórica e a aplicação dos textos legislativos, atividade geralmente entregue aos gestores da política. Estes praticam a atividade da interpretação, artífices das políticas, que, quando íntegros, honestos e eficientes, podem ser artistas responsáveis por driblar a escassez de recursos financeiros, mediante o domínio da técnica empreender grandes avanços à administração pública e à sociedade.

6. Referências

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. [Internet]. Acesso em 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n39/a08v19n39.pdf>

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Convenção OCDE contra o suborno transnacional. [Internet]. Acesso em 10 de setembro de 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 6.826-A, de 2010 (Do Poder Executivo). [Internet]. Acesso em 30 de janeiro de 2018. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1084183&filename=Avulso+-PL+6826/2010

_____ a. Senado Federal, Parecer nº649, de 05 de julho de 2013 referente ao Projeto de Lei da Câmara nº 39. [Internet]. Acesso em 12 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113244>

_____ b. Senado Federal, Quadro Comparativo do Projeto de Lei da Câmara nº 39, de 2013 (nº 6.826, de 2010, na Casa de origem). [Internet]. Acesso em 12 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113244>

_____. CGU Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 335, de 30 de maio de 2006. D.O.U de 31/05/2006. Regulamenta o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, de que trata o Decreto nº

5.480, de 30 de junho de 2005. [Internet]. Acesso em 11 de dezembro de 2017. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_335_2006.pdf

_____. Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica. [Internet]. Acesso em 12 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/responsabilizacao-de-empresas/ManualResponsabilizacaEntesPrivados.pdf/view>

_____. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. [Internet]. Acesso em 10 de maio de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [Internet]. Acesso em 20 de maio de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm

_____. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. [Internet]. Acesso em 26 de maio de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm

_____. Decreto nº 8.420 de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. [Internet]. Acesso em 26 de maio de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm

_____. Portaria CGU Nº 909, de 7 de abril de 2015. Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas. [Internet]. Acesso em 30 de maio de 2017. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_909_2015.pdf

_____. Portaria CGU Nº 910, de 7 de abril de 2015. Define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa e para celebração do acordo de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. [Internet]. Acesso em 30 de maio de 2017. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_910_2015.pdf

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da administração. [Internet]. Acesso em 01 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm

_____. Lei nº 9.873 de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. [Internet]. Acesso em 01 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9873.htm

_____. Decreto nº 20.910 de 6 de janeiro de 1932. Regula a prescrição quinquenal. [Internet]. Acesso em 01 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm

_____. Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas. Ministério da Transparência, da Fiscalização e Controle. [Internet]. Acesso em 15 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>

_____. CGU MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. Convenção da OCDE contra o suborno Transnacional, 2016. [Internet]. Acesso em 20 de agosto de 2017. Disponível em www.cgu.gov.br

_____. TCU Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

FGV Fundação Getúlio Vargas. Responsabilização por ilícitos praticados no âmbito de pessoas jurídicas: uma contribuição para o debate público brasileiro. Marta Rodriguez de Assis Machado (Coordenadora). In Revista Jurídica da Presidência da República. Brasília, v. 11, n. 94, p. 1-74, jun./set. 2009. [Internet]. Acesso em 03 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/195/184>

_____. Cadernos FGV Projetos. Lei Anticorrupção: transparência e boas práticas. Rio de Janeiro, abril 2016, ano 11, nº 27. [Internet]. Acesso em 03 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/caderno_lei_anticorruptao_site.pdf

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. In Planejamento e Políticas Públicas. IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. v.1 - n.1 - jun. 1989. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001 - v. - semestral. [Internet]. Acesso em 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/72/82>

GOLDENBERG, M. A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 11ª edição. Rio de Janeiro: Editora Record, 2009.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. A Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. In Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, IPEA, 2014, p. 15-28. [Internet]. Acesso em 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto.: Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - . Brasília: Ipea, 2011 - Semestral. [Internet]. Acesso em 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/120906_boletim_analisespolitico_02.pdf

KOS, Drago. Combate ao suborno internacional: o caso do Brasil. In Cadernos FGV Projetos. Lei Anticorrupção: transparência e boas práticas. Rio de Janeiro, abril 2016, ano 11, nº 27. [Internet]. Acesso em 03 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/caderno_lei_anticorruptao_site.pdf

LEMOS JÚNIOR, Arthur. ENCCLA: 10 anos de existência. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. Enccla : Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro : 10 anos de organização do estado brasileiro contra o crime organizado. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). – Ed. comemorativa – Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. Implementando a gestão de riscos no setor público. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

OCDE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Brasil: fase 1 – Revisão da implementação da Convenção e da Recomendação de 1997 (tradução não oficial). [Internet]. Acesso em 18 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacao1_portugues.pdf

_____. Brasil: fase 2 – Relatório sobre a aplicação da Convenção sobre o combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais e a recomendação revisada de 1997 sobre o combate ao suborno em transações comerciais internacionais. [Internet]. Acesso em 18 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacao2_portugues.pdf

_____. Fase III – Relatório sobre a implementação da Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais no Brasil. Outubro, 2014. Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE. [Internet]. Acesso em 18 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/imagens/ConvenodaOCDEBannersFasesAvaliaofase3.png/view;file:///D:/Users/renata.msgomes/Downloads/avaliacao3_portugues.pdf;

_____. Avaliações da OCDE sobre Governança Pública: avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira. Gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. [Internet]. Acesso em 18 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>

SARAIVA, Henrique. Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. In Coletânea Políticas Públicas. Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. [Internet]. Acesso em 20 de fevereiro de 2018. V.1. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 5, núm. 1, janeiro-junho, 2005, pp. 29-58 Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. [Internet]. Acesso em 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/742/74250103.pdf>

SIMÃO, Valdir Moysés; VIANNA, Marcelo. O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas. São Paulo: Editora Trevisan, 2017.

XAVIER, Christiano Pires Guerra. Programas de Compliance Anticorrupção. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2015.

PERCEPÇÃO DOS CIDADÃOS SOBRE OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO ESTADUAL E DAS GESTÕES MUNICIPAIS EM PERNAMBUCO¹

Alann Inaldo Silva de Sá Bartoluzzio, Luiz Carlos Marques Dos Anjos, Milena Rayane Lopes dos Santos e Rommel de Santana Freire

Resumo:

Os portais da transparência vêm se consolidando como um canal de interação entre o governo e a sociedade, sendo um recurso que viabiliza a participação dos cidadãos no acompanhamento da implantação de políticas públicas, das prestações de contas e na fiscalização dos recursos públicos. Conhecendo sua importância esse estudo buscou avaliar, a partir da ótica dos indivíduos, a percepção dos pernambucanos em relação aos portais da transparência dos governos municipais e da gestão estadual de Pernambuco. Através da aplicação de um questionário, elaborado com o que preconiza a literatura e de aspectos relativos à utilização dos portais da transparência, 124 pernambucanos foram entrevistados, sendo possível observar que pouco mais da metade dos entrevistados utilizam os portais, com baixa frequência de acesso. Observou-se, também, problemas em localizar as informações demandadas, além de obstáculos que abrangem a forma de disponibilização das informações, linguagem empregada e a dificuldades em utilizá-las. Nesse aspecto, alguns problemas de acessibilidade poderiam ser solucionados com a disponibilização de um manual de navegação, comentários explicativos para as informações financeiras e aplicação de ferramentas dinâmicas, como gráficos e mapas. Ademais, verificou-se que os portais se destacam como uma ferramenta de aproximação do governo com a sociedade e fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Por fim, o estudo destaca a relevância em compreender as demandas da sociedade sobre os portais eletrônicos para uma comunicação mais efetiva com o governo, auxiliando no desenvolvimento de um instrumento mais assertivo para relação entre ambos.

PERCEPTION OF CITIZENS ON TRANSPARENCY PORTALS OF STATE GOVERNMENT AND MUNICIPAL MANAGEMENT IN PERNAMBUCO

Abstract:

Transparency portals have become a channel for interaction between government and society, and it is a tool that enables citizens to participate in monitoring the implementation of public policies, the provision of accounts and the monitoring of public resources. Knowing its importance, this study sought to evaluate, from the perspective of the individuals, the perception of residents of the state of Pernambuco in relation to the transparency portals of the municipal governments and the state management of Pernambuco. Through the application of a questionnaire, elaborated with what the literature advocates and aspects related to the use of transparency portals, 124 Pernambuco residents were interviewed, and it is possible to observe that a little more than half of the interviewees use the portals, with low frequency of access. There were also problems in

¹ Artigo submetido em 01/10/2018 e aprovado em 08/01/2019.

locating information, as well as obstacles related to the way information is made available, the language used and difficulties in using them. In this respect, some accessibility problems could be solved by providing a navigation manual, explanatory comments for financial information and applying dynamic tools such as charts and maps. In addition, it was verified that the portals stand out as tools for bringing government closer to society and monitoring the application of public resources. Finally, the study highlights the relevance of understanding the demands of society on electronic portals for a more effective communication with the government, helping in the development of a more assertive instrument for their relationship.

Alann Inaldo Silva de Sá Bartoluzzio - Mestre em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCC) da Universidade Federal de Pernambuco (2017-2018), Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco (2016), Monitor da Disciplina Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2015-2016) e Membro do Observatório UFPE de Transparência Pública (2015-2016), projeto de extensão do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade Federal de Pernambuco. Possui interesse em desenvolver pesquisas no âmbito da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, abrangendo Avaliação de Desempenho, Ciclos Políticos, Incentivos, Responsabilização Governamental e Resultados Eleitorais, bem como aberto a trazer discussões inicialmente abordadas pela Economia e Ciência Política para a Contabilidade.

Luiz Carlos Marques Dos Anjos - Professor adjunto Do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, sendo membro do respectivo programa de pós graduação. Possui graduação, mestrado e doutorado em contabilidade pelo Programa de Contabilidade Multi-institucional e Inter-regional da UFPE. Seu foco de estudo é o uso de informações contábeis para o processo de tomada de decisão. Ele já trabalhou nas seguintes áreas: contabilidade, gestão financeira e planejamento estratégico. As principais áreas de pesquisa são contabilidade de custos, controladoria, contabilidade gerencial, remuneração de executivos, medição de desempenho, pequenas e médias empresas.

Milena Rayane Lopes Dos Santos - Mestre em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco (2017-2018), Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco (2016), Monitora da disciplina de Contabilidade Geral (2014-2015). Atualmente participante no projeto de extensão do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade Federal de Pernambuco. Com experiência em Auditoria e Contabilidade.

Rommel de Santana Freire - Professor do Departamento de Finanças e Contabilidade (DFC) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Rommel de Santana Freire é bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB, Brasil, 1999), é especialista em Perícia Contábil na Universidade Potiguar (UnP, Brasil, 2002). cursou mestrado Administração, com ênfase na área de finanças de empresas na Universidade Federal da Paraíba (UFPB, Brasil, 2005) e doutorado em Administração, na área de finanças de empresas, na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE, Brasil, 2014), com estágio de doutorado na University of Houston (UH, Estados Unidos, 2011/2012). Principais áreas de atuação e pesquisa são nas áreas de Contabilidade e Finanças Corporativas, com ênfase no mercado de emissões de carbono, Finanças Públicas, com ênfase em gestão e transparência pública.

1. Introdução

Com o objetivo de assegurar o direito de acesso à informação pela população o governo federal promulgou em novembro de 2011 a Lei n. 12.527, mais conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI). Criada com o intuito de assegurar o acesso às informações públicas, a LAI se baseia na utilização dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação para proporcionar a cultura da transparência na administração pública, desenvolvendo o controle social (BRASIL, 2011). Com base na LAI, os órgãos e entidades públicos deverão utilizar os meios e instrumentos necessários para a divulgação de informações nos chamados sítios oficiais da internet, popularmente conhecidos como portais da transparência.

O portal da transparência é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) lançado em novembro de 2004 para o Governo Federal com a proposta de consolidar informações sobre programas e ações do Poder Executivo Federal em uma página eletrônica na internet, permitindo à população acompanhar como os recursos públicos estão sendo aplicados e contribuindo para fiscalização dos gestores e representantes políticos. Nos demais entes federativos, o desenvolvimento dos portais se consolidou com a promulgação da LAI, em 2011, ficando obrigatório aos municípios com mais de dez mil habitantes a divulgação das suas atividades na internet.

Antes disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi o normativo que estabeleceu inicialmente as ações para aprimorar a responsabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos, incentivando a ampla divulgação de informações fiscais à sociedade. Além da referida norma, a Lei Complementar n. 131, também conhecida como Lei da Transparência, determinou a disponibilização em tempo real de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Com essas leis e mais recentemente com a LAI, os entes federativos avançaram no desenvolvimento de ferramentas que viabilizassem a divulgação das suas informações.

Com as iniciativas de ampliação do acesso da população às informações públicas, a sociedade passa a ser parte integrante da gestão, podendo acompanhar as decisões tomadas pelas instituições e exigir a correta aplicação dos recursos públicos. Essa questão pode ser percebida a partir da mensuração da CGU de que o Portal da Transparência do Governo Federal registrou recorde de acessos em 2016, com mais de 21,6 milhões de visitas, cuja média mensal foi de 1,8 milhões, número 32,5% superior em relação a 2015.² Não obstante, além do acesso às informações divulgadas obrigatoriamente nas páginas por meio da transparência ativa, o Governo de Pernambuco obteve, no ano de 2017, 1.786 pedidos de acesso a informações abrangendo a execução orçamentária e financeira dos recursos, auditoria e prestação de contas, licitações e contratos, convênios, dentre outros, o que demonstra a aproximação da sociedade às atividades governamentais.³

Haswani (2013) compreende que o desenvolvimento dos portais da transparência favorece o processo comunicativo entre o governo e a sociedade. Dessa forma, a população passa a ser um agente ativo no requerimento de informações a partir das suas necessidades. Para além disso, os portais são canais que produzem espaços de integração e socialização, cuja comunicação deve ser plena para oferecer aos cidadãos condições de se expressar, emancipar-se e compreender-se (DUARTE, 2012).

2 <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/01/portal-da-transparencia-do-governo-federal-registra-recorde-de-acessos-em-2016>

3 <http://web.transparencia.pe.gov.br/ckan/dataset/88b12ae9-a763-47cb-b75c-b76bb0085bc5/resource/3771d381-c053-4c41-b6cb-51218c3f1ba9/download/relatorio-n-010.2018-cic-relatorio-estatistico-lai-anual-jan-a-dez-2017.pdf>

Na esfera pública, os atores precisam estar preparados e capacitados para fornecer informações a partir das demandas específicas dos indivíduos. Nesse sentido, a Teoria da Comunicação auxilia a estudar a relação entre quem emite e quem recebe a mensagem, solucionando problemas técnicos e viabilizando, na percepção de Juarez (2007), uma relação que estimula um processo democrático, de transparência e de controle.

Desse modo, os portais da transparência se consolidam como canais que favorecem a relação da sociedade com o governo; logo, assimetrias informacionais, falta de divulgação, divulgação parcial ou distorcida, desatualização e burocratização são questões que dificultam não somente a utilização do portal, mas o processamento das informações como um meio de instrumentalização do controle social.

No Brasil, diversos estudos buscaram avaliar o cumprimento das Leis que tratam sobre a divulgação de informações públicas em meios eletrônicos de acesso pelos municípios e estados brasileiros (MATOS et al., 2013; RESENDE e NASSIF, 2015; ARAÚJO et al., 2015; PEREIRA et al., 2016), além de avaliar a transparência das instituições frente ao nível socioeconômico da região (WRIGHT e PAULO, 2014; ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2014; MELO et al., 2016; ANJOS e BARTOLUZZIO, 2016). No entanto, poucos estudos buscaram trazer uma avaliação sob a ótica dos indivíduos, como apresentado por Freire e Batista (2016), que investigaram como os usuários avaliam o Portal da Transparência através de uma

parceria entre a Universidade de Brasília (UNB) e a Controladoria-Geral da União.

Nessa perspectiva, esse estudo buscou investigar a percepção dos cidadãos sobre os portais da transparência do governo estadual e das gestões municipais em Pernambuco. Através de um questionário, aplicado no Blog e na página do Observatório UFPE de Transparência Pública, buscou-se evidenciar as principais dificuldades no acesso, pontos positivos e negativos na utilização das páginas e o que pode ser melhorado para uma melhor utilização da ferramenta pela sociedade, abrangendo as demandas que podem surgir na perspectiva do usuário. Com isso, gerou-se a seguinte questão-problema: como os pernambucanos percebem os portais da transparência do governo estadual e das gestões municipais em Pernambuco?

O estudo se justifica por desenvolver uma avaliação sobre as ferramentas de promoção à informação que ultrapassam o aspecto normativo, ou o cumprimento das diretrizes base da Lei de Acesso à Informação. Através de uma avaliação direta dos usuários da informação espera-se identificar pontos positivos e negativos na utilização das páginas eletrônicas disponíveis e o que pode ser ajustado para viabilizar uma maior participação e satisfação social. Isso porque os mecanismos de transparência podem não estreitar, necessariamente, a relação entre o Estado e a sociedade, munindo a população de informações que permitam o exercício da cidadania (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014).

2. Fundamentação Teórica

2.1. Teoria da comunicação

Para Maffesoli (2003), a comunicação é o que nos liga ao outro. É uma espécie de cimento social por meio da qual não podemos nos compreender individualmente, mas podemos existir e nos compreender na relação com o outro, com os indivíduos ligados uns aos outros por meio da comunicação.

Ao discutir conceitos e modelos de comunicação, Sampaio (2001) afirma que o processo comunicacional é uma questão de transporte entre dois pontos, em que as mensagens e os significados são enviados por um emissor e identificados por um receptor, sendo o sistema de comunicação, segundo Juarez (2007), constituído por cinco elementos que asseguram a troca de informação:

- Emissor: quem cria e transmite a mensagem;
- Mensagem: o que une o emissor ao receptor (emissor-mensagem-receptor);
- Código/sinal: conjunto de dados conhecidos pelos usuários, sendo utilizado para tornar o conteúdo da mensagem compreensível;
- Canal: assegura a circulação da mensagem entre emissor e receptor;
- Receptor: aquele cuja mensagem é destinada, podendo ser um indivíduo ou grupo de indivíduos.

Para Juarez (2007), o elemento fundamental da comunicação é o emissor, considerando as suas intenções e finalidades, incluindo também características como a credibilidade de quem emite as mensagens, que possuem efeitos distintos a depender da confiabilidade de quem as externa, estando elas relacionadas com a realidade do conteúdo.

Entretanto, nesse processo, interferências podem prejudicar o entendimento da mensagem pelo receptor, que é recebida de maneira distorcida da que foi emitida. Mais conhecidos como ruídos de comunicação, podem ocorrer também de maneira visual, como borrões e rabiscos, considerados distúrbios no processo de comunicação (MOTA, COELHO e QUEIROZ, 2014).

No que compete a relação entre quem emite e recebe a mensagem, Juarez (2007) aponta que as qualidades e os atributos do emissor condicionam o grau de influência sobre o receptor, podendo dar lugar a estereótipos que fazem aumentar a distância entre ambos. Além disso, quem emite e quem recebe a mensagem deve compartilhar o mesmo sistema de sinais, sendo necessário que exista concordância entre as intenções e objetivos do emissor e as expectativas do receptor, cuja relação estimula um processo democrático, de transparência e de controle de ambas as partes.

Nesse sentido, a Teoria da Comunicação, segundo Mota et al. (2014), constata que a eficácia de uma mensagem é medida pela quantidade de informação assimilada pelo receptor, sendo uma ferramenta de redução de incertezas, considerando a capacidade do usuário em interpretá-la. Caso não seja possível sua interpretação, Dias Filho (2000) afirma que não se pode dizer que ocorreu a comunicação, pois não foi um código capaz de unir quem transmite e quem recebe a mensagem, sendo, portanto, um ruído.

Dessa maneira, fica evidente que foi com o objetivo de solucionar problemas técnicos de comunicação que a Teoria da Comunicação (TC) adquiriu importância em diversas áreas do conhecimento, como a Matemática e Linguística (MATTERLART e MATTERLART, 2011). Na esfera pública, esse processo acontece pela inclusão dos atores sociais para participar da formação de ações ou políticas que beneficiem a sociedade, envolvendo o cidadão em um fluxo comunicativo entre o Estado e a Sociedade (BONFIM, 2015).

Esse recurso inclusivo precisa estar fortalecido na esfera pública, pois os gestores precisam estar capacitados e preparados para fornecer as informações demandadas pela população.

Nesse ponto, Haswani (2006) afirma que falar de comunicação estatal no Brasil significa enfrentar um processo social que engloba diversos atores e contextos, pois, ao utilizarmos como abordagem a relação entre Estado e cidadãos, esta se apresenta como um confronto, tanto na perspectiva de reconstruir o Estado, como da cidadania.

Além disso, a comunicação e a cidadania são conceitos interligados na perspectiva de Duarte (2012), desse modo, a comunicação deve ser plena para oferecer ao cidadão condições de se expressar, emancipar-se e compreender-se, resultando na realização de uma cidadania ativa. Essa comunicação pública e governamental estaria, portanto, dependente do progresso das instituições, para Bonfim (2015) amparada na premissa de que sem a evolução das

organizações públicas a sociedade terá dificuldade em reconhecer no Estado um promotor do bem-estar social.

Por fim, o desenvolvimento do processo comunicativo entre governo e sociedade indica, na percepção de Haswani (2013), que a população passou de um sujeito passivo, usufruindo de alguns serviços na esfera pública, para um indivíduo capaz de manifestar necessidades, descontentamentos e opiniões que satisfaçam às suas exigências. Já no âmbito político é importante compreender as formas de relação entre emissor e receptor, considerando que os meios de comunicação produzem espaços públicos, desempenhando funções de integração e socialização, através do exercício do controle sobre as políticas com base na liberdade e na democracia (JUAREZ, 2007).

2.2. Portais da transparência

As questões relacionadas à transparência pública vêm ganhando destaque na medida em que as pessoas começam a compreender que possuem o direito de acompanhar, fiscalizar e cobrar a correta aplicação dos recursos públicos, exercendo a cidadania e trazendo à prática o exercício do controle social.

Nesse aspecto, diversos dispositivos legais foram criados desde a Constituição Federal de 1988 com o objetivo de ampliar o acesso da população às informações públicas, como a Lei Complementar n. 100 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), Lei Complementar n. 131 (Lei da Transparência) e a Lei n. 12.527 (Lei de Acesso à Informação - LAI), que objetivou implantar a cultura de acesso na administração pública criando ferramentas de promoção à cidadania que garantem o conhecimento das ações da administração pública por parte dos cidadãos.

Com a aplicação desses normativos a publicidade passou a exercer, segundo Haswani (2013), elo indispensável da informação e da comunicação, visto que a administração pública fornecerá subsídios para o exercício da cidadania e a efetiva participação da sociedade nas atividades públicas, possibilitando o exercício do controle social.

Para a CGU (2011), a criação do portal da transparência objetivou superar a cultura de sigilo na administração pública, por meio do incentivo à cultura de acesso, legitimando sempre a demanda da população por informações públicas, tornando efetivo o livre ingresso e requerimento de informação por qualquer cidadão.

Nesse sentido, os portais foram criados com o compromisso de assegurar uma boa e correta aplicação de recursos públicos, por meio do aumento da transparência na gestão pública, disponibilizando dados que permitam ao cidadão acompanhar como os recursos estão sendo aplicados, viabilizando com isso sua fiscalização.

O Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam (BRASIL, 2016).

Como um espaço democrático e de livre acesso, não é necessário nenhum tipo de senha ou qualquer identificação dos usuários, isso porque o portal da transparência objetiva unificar informações sobre a aplicação de recur-

tos em diversos níveis, pois como apontam Cruz, Silva & Santos (2009) a transparência deve alcançar todas as atividades realizadas, de forma que os cidadãos possam acessar e compreender tudo o que está sendo realizado pelos agentes governamentais.

Com isso, o portal se torna um elemento de controle da gestão pública, incentivando que os gestores apliquem os recursos públicos de maneira que atenda as demandas da sociedade, pois seu acompanhamento é acessível a qualquer indivíduo que o acesse. Nesse ponto, Neves (2013) contribui ao afirmar que o escopo dos portais de transparência se ampliou, ultrapassando uma visão acerca do dinheiro público para uma visão da aplicação dos recursos públicos⁴.

⁴ Para Neves (2013) os portais da transparência tinham inicialmente o objetivo de fornecer informações sobre os gastos públicos. No entanto, o escopo se ampliou para uma visão sobre o emprego dos recursos públicos, abrangendo informações sobre imóveis funcionais, quadro de servidores, pessoas e organizações impedidas de prestarem serviços com a administração pública e etc.

2.3. Uso de informações contábeis por usuários externos

Ao discutir sobre o Estado é importante compreender que este é representante da sociedade, nesse sentido, suas ações devem estar pautadas no interesse social, considerando as diversas necessidades da população. Nessa questão, Toro (2005) declara que o Estado é a representação do que a sociedade faz de si mesma, produtor e, ao mesmo tempo, produto da sociedade:

Se cabe ao Estado (como instância normativa e de controle da comunicação pública) a missão de convocar os agentes a participarem, restam ainda por caracterizar os espaços onde se formaliza esta participação, a esfera pública. A esfera pública é esse conjunto de espaços físicos e imateriais em que os agentes sociais podem efetivar sua participação no processo de comunicação pública (MATOS, 2009).

Entretanto, vale ressaltar que mesmo havendo a obrigatoriedade de divulgar informações preliminares, através da transparência ativa, como estrutura organizacional e totais de receitas e despesas, essas informações não podem ser consideradas sinônimos de comunicação. Nesse ponto, Duarte (2011) indica que informar é necessário, mas não suficiente; a comunicação é um processo permanente de troca de informações, estas consideradas a matéria-prima da comunicação, que podem partir de demandas específicas da população em geral.

Os portais são, portanto, canais necessários para garantir a acessibilidade de conteúdo, convidando a população a participar das atividades públicas, permitindo com isso a ocorrência de reivindicações sociais, pois a sociedade pode solicitar mudanças e/ou melhorias relativas à aplicação dos recursos públicos, como apontam Cruz, Ferreira, Silva & Macedo (2012) a transparência aproxima o Estado e a sociedade e amplia o acesso da população às informações públicas.

Se a transparência das ações públicas deve ser efetivada pelo Estado, enquanto representante da população, é a partir do engajamento da sociedade civil que a fiscalização das atividades públicas pode ser evidenciada. Ou seja, os indivíduos precisam estar orientados e capacitados a acessar as informações divulgadas e a administração pública focada na melhor forma de comunicação, visando o interesse público. Assim, a sociedade, além de acessar as informações, terá condições de compreender as ações governamentais ao tempo em que poderá auxiliar na melhoria da gestão.

Nessa questão Bonfim (2015) reconhece que se os serviços estão sendo redesenhados para ter mais foco no cidadão, sua comunicação também deve estar orientada para os sujeitos, que devem estar empoderados e engajados, formando uma sociedade da informação.

Esse comprometimento da sociedade se torna relevante, pois, mesmo as instituições públicas implantando instrumentos para maior participação popular, observa-se que essas estruturas de participação ainda são pouco organizadas, tendo as novas tecnologias da informação influenciado o processo de transformação da sociedade brasileira, estimulando a participação política (DUARTE, 2012).

Haswani (2013) também defende a participação popular na formulação e na gestão de políticas públicas como meio de assegurar a efetivação da igualdade. Já para Duarte (2012) a participação da sociedade é indispensável no processo de construção da cidadania. Isso significa que a participação da sociedade nas atividades públicas, além de uma ferramenta que permite a promoção da cidadania, reduz desigualdades e propicia a construção do Estado nos moldes do interesse da população.

No entanto, ruídos na comunicação ainda atrapalham esse processo, seja pela indisponibilidade das informações, dificuldade de acessá-las e, especialmente, interpretá-las. Duarte (2012) aponta que os cidadãos enfrentam problemas relacionados à informação que está sendo disponibilizada, que nem sempre é o que eles necessitam, além da política de que basta a divulgação dos dados na internet, não interessando se a população conseguiu acessá-los, pois na sua visão a transparência já estaria assegurada com a divulgação dos dados em páginas oficiais na internet.

No entanto, vale ressaltar que dar publicidade não significa, necessariamente, dar transparência. Nesse sentido, Figueiredo e Santos (2013) afirmam que a publicidade das ações públicas não é suficiente, havendo uma preocupação com a qualidade das informações divulgadas. Nesse aspecto, a transparência pode ser viabilizada através de uma informação completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão (ALÓ, 2009).

Isso indica que a mudança deve partir da própria administração pública, como orienta Haswani (2013), as informações precisam estar acessíveis e compreensíveis, inicialmente, ao público interno, ou seja, os agentes públicos. Com as informações processadas no interior das instituições a sua divulgação se daria de forma mais eficiente e supriria as necessidades da população. Uma melhor divulgação de dados e informações pode ser obtida, por exemplo, através da transformação de números em mapas e gráficos interativos, facilitando assim a assimilação da mensagem disponibilizada pelo emissor:

Para que o Estado cumpra sua missão e promova de fato a construção da verdadeira cidadania, faz-se necessária uma mudança cultural de mentalidade, tanto do serviço público quanto da sociedade, para resgatar a legitimidade do poder público e sua responsabilização (accountability), por meio de um controle social permanente. E a comunicação exerce um papel preponderante em todo esse contexto (KUNSCH, 2013).

Pensar nesse processo de mudança significa visualizar a comunicação como um recurso que deve atingir toda a organização pública e a sociedade civil, considerando que o ato comunicativo nessas instituições se dá por dois processos, o de informar e o de negociar (SOARES e MONTEIRO, 2012).

Já a população, como usuária das informações divulgadas pela administração pública, deve utilizá-las como instrumento de mudança social, empregando-as como ferramenta de diminuição de desigualdades e implantando políticas públicas que se assemelham às demandas populares, considerando que os elementos-chave de um bom governo são a transparência e o acesso dos cidadãos ao processo decisório, considerando suas necessidades específicas (KERCKHOVE, 2008).

3. Procedimentos Metodológicos

3.1. Amostra

A população do estudo abrange todos cidadãos residentes no Estado de Pernambuco, selecionados aleatoriamente sem nenhum critério discriminante, como sexo, formação, faixa etária, área de atuação e etc. Para obter as informações da população-alvo foi divulgado um questionário por meio do Blog e da página do Facebook do Observatório UFPE de Transparência Pública, projeto de extensão do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e via e-mail.

No Facebook, o questionário alcançou 591 pessoas em 15 compartilhamentos, desse total, 127 cidadãos participaram respondendo as questões. No entanto, a amostra foi reduzida a 124 respostas devido à exclusão de três respondentes que não moram no Estado de Pernambuco. Dada a dificuldade em encontrar uma grande quantidade de respostas, utilizou-se uma amostra não-probabilística, ou por conveniência, pois a variabilidade amostral não pode ser estabelecida com precisão (STEVENSON, 2001).

3.2. Questionário e coleta de dados

O questionário foi elaborado pelos autores considerando o que preconiza a literatura pesquisada, além de aspectos relativos ao uso dos portais da transparência, a saber: (a) utilização e frequência de acesso; (b) localização das informações; (c) dificuldades encontradas; (d) o que pode ser melhorado; (e) utilização dos portais como meio de

aproximar o governo da sociedade e como ferramenta de fiscalização dos recursos públicos; e (f) avaliação da satisfação dos cidadãos. Sua disponibilização ocorreu por meio do Google Drive, ferramenta disponibilizada pelo Google, com o total de 11 questões.

4. Análise dos Resultados

Nessa seção será realizada uma análise descritiva dos dados obtidos a partir do questionário aplicado com o auxílio do *Statistical Package for Social Sciences* – SPSS,⁵ versão 22. Sempre que necessário foi utilizada a tabela de referência cruzada para buscar a associação entre duas variáveis, aplicando o teste não-paramétrico Qui-quadrado de Pearson.⁶ A hipótese em teste é a de

que as variáveis testadas são independentes (MARTINS e THEÓPHILO, 2007).

Traçando um perfil inicial dos entrevistados, é possível afirmar que dos 124 participantes a maior parte não é servidor público (68%), enquanto aqueles que trabalham prestando algum tipo de serviço público totalizam cerca de 32% das respostas, conforme Tabela 1.

5 O *Statistical Package for Social Sciences (SPSS)* é um software de organização e análise de dados estatísticos frequentemente utilizado em pesquisas nas ciências sociais aplicadas. O programa permite a realização de análises estatísticas e a associação entre variáveis.

6 O teste Qui-quadrado de Pearson serve para testar se duas variáveis categorizadas são independentes. O teste Qui-

quadrado verifica se há adequação de ajustamento entre as frequências observadas e as frequências esperadas dos eventos considerados. A hipótese nula afirmará não haver discrepância entre as frequências observadas e esperadas, enquanto que a hipótese alternativa afirmará que as frequências observadas e esperadas são discrepantes (Martins; Theóphilo, 2007).

TABELA 1 – PRESTADORES E NÃO PRESTADORES DE SERVIÇO PÚBLICO

		FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
É servidor público?	Sim	40	32%
	Não	84	68%
Total		124	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 2 mostra que mais da metade dos entrevistados já acessaram os portais da transparência do estado ou do município em que residem (57%), enquanto 53 participantes (43%), afirmaram nunca terem utilizado tais páginas.

TABELA 2 – ACESSO AOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA

		FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Já acessou os portais da transparência do estado ou município em que reside?	Sim	71	57%
	Não	53	43%
Total		124	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Questionados sobre a frequência na utilização dos portais da transparência de uma forma mais ampla (cabendo tanto estado, municípios e união), a maioria das respostas (ver Tabela 3) indica que o acesso ocorre poucas vezes ao ano (66%), seguido de pelo menos uma vez por mês (24%). Se considerarmos o acesso diário, semanal e pelo menos uma vez por mês como um acesso frequente aos sítios eletrônicos, teríamos que aproximadamente 34% dos participantes fazem o acesso com certa habitualidade, enquanto os demais utilizam com pouca regularidade, indicando que a frequência de acesso é superior a um mês.

TABELA 3 – FREQUÊNCIA NA UTILIZAÇÃO DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA

		FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Com que frequência você utiliza os portais da transparência?	Poucas vezes ao ano	47	66%
	Pelo menos uma vez por mês	17	24%
	Diariamente	4	6%
	Semanalmente	3	4%
Total		71	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Sobre a localização das informações entre os usuários que utilizam os portais, observou-se a dificuldade na localização das informações. Isso porque, do total de entrevistados, cerca de 54% encontram alguma dificuldade em localizar as informações (abrangendo tanto aqueles que localizaram poucas vezes quanto os que nunca identificaram as informações demandadas), o que pode ser um fator que reflete na quantidade de acesso aos portais, isso porque, se existe uma barreira em identificar as informações, o nível de participação da sociedade nesses canais tende a diminuir.

TABELA 4 – LOCALIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

		FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Você localiza as informações que procura?	Poucas vezes	34	48%
	Sim	33	46%
	Nunca	4	6%
	Total	71	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Compreendendo que mais da metade dos entrevistados encontram alguma dificuldade para localizar as informações, como mostra a Tabela 4, buscou-se compreender quais são as principais objeções, assim como sugestões de pontos a serem aprimorados nas páginas de transparência. Os resultados indicados na Tabela 5 apontam que os principais obstáculos são relacionados à demora em localizar as informações (33%); à linguagem utilizada, que por ser de caráter técnico, não são vistas como acessíveis aos entrevistados (24%); à dificuldade de navegação (22%) e à utilização dos dados e das informações divulgadas (9%).

TABELA 5 – DIFICULDADES INDICADAS PELOS ENTREVISTADOS NO ACESSO AOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA

DIFICULDADES INDICADAS PELOS PARTICIPANTES	(%) PERCENTUAL
Demora para localizar a informação	33%
Linguagem muito técnica	24%
Dificuldade de navegação	22%
Não encontro dificuldades	12%
Utilizar os dados e informações divulgadas	9%

Fonte: Elaboração própria.

Essas dificuldades no acesso aos portais podem prejudicar a localização ou o entendimento da mensagem pelo receptor, ou seja, ruídos comunicacionais. Ressalta-se também a posição de Mota et al. (2014) de que a eficácia de uma mensagem é medida pela quantidade de informação assimilada pelo receptor e não havendo um código capaz de unir quem transmite e quem recebe a mensagem, como ocorre em 24% dos entrevistados, na percepção de Dias Filho (2000) não se pode afirmar que houve comunicação. Sobre os pontos a serem ajustados (ver Tabela 6), os participantes assinalaram necessidade de melhoria na linguagem utilizada, buscando por infor-

mações mais claras (24%), questão indicada, inclusive, pela Lei de Acesso à Informação. Comentários explicativos para informações financeiras também foi uma demanda orientada pelos entrevistados (21%), nesse ponto vale ressaltar a orientação da Resolução CFC n. 1.133 (2008), que aprova a NBC T 16.6, instruindo que as notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis, em que as informações devem ser relevantes, complementares ou suplementares às não suficientemente evidenciadas ou não constantes nas demonstrações contábeis.

TABELA 6 – PONTOS A SEREM MELHORADOS DE ACORDO COM OS RESPONDENTES

SUGESTÕES DE MELHORIAS ASSINALADAS PELOS ENTREVISTADOS	(%) PERCENTUAL
Comentários explicativos para informações financeiras	21%
Visualizar informações em gráficos e mapas	21%
Linguagem mais clara	24%
Inclusão de manual para navegação no portal	12%
Disponibilizar informações não financeiras	11%
Disponibilizar ferramentas para acessibilidade (que permitem o acesso de pessoas com alguma necessidade especial)	11%

Fonte: Elaboração própria.

Mudanças foram sugeridas também na forma como a informação é publicada, podendo fazer-se da utilização de gráficos e mapas (21%). Por fim, a dificuldade de navegação constatada pelos usuários sugere a inclusão de um manual de navegação (12%), dessa forma a população saberia onde e de que forma identificar as principais informações.

Por fim, os entrevistados também consideram importante a disponibilização de informações não financeiras (11%) e a implantação de ferramentas para acessibilidade, de forma que permita o acesso de pessoas com alguma neces-

sidade especial, visando o caráter inclusivo no acesso às informações públicas.

Sobre a percepção dos entrevistados em relação ao portal da transparência ser uma ferramenta que facilite a aproximação do governo com os cidadãos (ver Tabela 7), a maioria (72%), considera que o portal é um meio capaz de favorecer essa aproximação. Por outro lado, cerca de 14% dos participantes não consideram que os sítios de transparência possam propiciar essa aproximação e outros 14% não souberam opinar.

TABELA 7 – PERCEPÇÃO DO PORTAL COMO UM MEIO CAPAZ DE APROXIMAR O GOVERNO DOS CIDADÃOS

		FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Você considera o portal um meio capaz de aproximar o governo dos cidadãos?	Sim	89	72%
	Não	18	14%
	Não sei opinar	17	14%
Total		124	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Além de considerar um meio capaz de aproximar o governo dos cidadãos, a maioria dos entrevistados (87%), também considera o portal uma ferramenta importante para a participação da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Neste ponto, apenas 4% dos participantes não acreditam que os sítios eletrônicos sejam relevantes nesse propósito, enquanto 9% não souberam opinar. Esse resultado indica que quase 15% dos respondentes não conseguem perceber benefícios por meio dos portais, existindo uma descrença do receptor em relação a ferramenta utilizada para estreitar a relação com as ações do governo.

TABELA 8 – PORTAIS COMO UMA FERRAMENTA PARA A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

		FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Você considera o portal uma ferramenta para a participação da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos públicos?	Sim	108	87%
	Não	5	4%
	Não sei opinar	11	9%
Total		124	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, ao solicitar a satisfação dos entrevistados com os portais da transparência dos governos municipais e estadual em Pernambuco, cerca de 30% dos participantes indicaram indiferença. Por outro lado, o número de pessoas satisfeitas é superior ao de insatisfeitas, conforme evidenciado na Tabela 9. Nos extremos, apenas uma pessoa expressa muita satisfação, enquanto seis pessoas mostram muita insatisfação com os sítios de transparência.

TABELA 9 – SATISFAÇÃO COM OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA

		FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Qual sua satisfação com os portais da transparência?	Muito satisfeito	1	1%
	Satisfeito	31	44%
	Indiferente	21	30%
	Insatisfeito	14	20%
	Muito insatisfeito	4	5%
Total		71	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Examinou-se, também, se o acesso aos portais da transparência é maior por funcionários públicos, cujo resultado não permite afirmar que o fato de ser servidor público influencia na decisão de acessar os portais. Dos entrevistados que afirmaram prestar serviço público, cerca de 62,50% já acessaram aos sítios de transparência, enquanto cerca de 54,80% dos participantes que não são funcionários públicos já acessaram as páginas. Um maior percentual de acesso entre funcionários públicos era esperado pelo fato destes possuírem maior proximidade com os portais por atuarem em instituições públicas.

TABELA 10 – É FUNCIONÁRIO PÚBLICO VS. JÁ ACESSOU OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA

			JÁ ACESSOU OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO OU MUNICÍPIO ONDE RESIDE?		
			SIM	NÃO	TOTAL
É funcionário público?	Sim	Contagem	25	15	40
		(%) Percentual	62,50%	37,50%	100,00%
	Não	Contagem	46	38	84
		(%) Percentual	54,80%	45,20%	100,00%
Teste Exato de Fisher: 0,66 significância 0,416					

Fonte: Elaboração própria.

Entre os entrevistados que nunca acessaram aos portais da transparência, a maioria das respostas indica que essas pessoas visualizam nas páginas um meio capaz de aproximar o governo dos cidadãos (ver Tabela 11). Esse resultado evidencia que, mesmo não acessando, quase 80% dos respondentes percebem nos sítios de transparência um meio propício a facilitar uma relação entre a população e o governo. Do total de entrevistados que responderam se o portal é um meio capaz de facilitar essa aproximação, apenas 18 (cerca de 17,00%) não observam uma oportunidade de estreitar a relação entre ambos.

TABELA 11 – PERCEPÇÃO DO PORTAL COMO UM MEIO CAPAZ DE APROXIMAR O GOVERNO DOS CIDADÃOS

	JÁ ACESSOU AOS PORTAIS	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Você considera o portal um meio capaz de aproximar o governo dos cidadãos?	Sim	58	82%
	Não	10	14%
	Não sei opinar	3	4%
	Total	71	100%
	Nunca Acessou	Frequência	Percentual
	Sim	31	59%
	Não	8	15%
	Não sei opinar	14	26%
Total	53	100,00%	
Qui-quadrado de Pearson 13,19 significância 0,001			

Fonte: Elaboração própria.

Ao analisar se os participantes consideram as páginas uma ferramenta importante para a participação da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, cerca de 92,86% dos respondentes que nunca acessaram aos portais da transparência julgaram que sim, são uma ferramenta importante de fiscalização. O mesmo se aplica aos usuários que já acessaram os sítios de transparência dos municípios e/ou estado onde residem. Neste caso, aproximadamente 97% dos pernambucanos que fizeram parte da amostra responderam positivamente essa pergunta. Esse resultado demonstra que a sociedade percebe os portais como um mecanismo popular de fiscalização e controle da aplicação dos recursos públicos.

TABELA 12 – JÁ ACESSOU OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA VS. O PORTAL COMO UMA FERRAMENTA IMPORTANTE PARA A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

	JÁ ACESSOU AOS PORTAIS	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Você considera o portal uma ferramenta para a participação da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos públicos?	Sim	69	97%
	Não	2	3%
	Não sei opinar	-	-
	Total	71	100%
	Nunca Acessou	Frequência	Percentual
	Sim	39	73%
	Não	3	6%
	Não sei opinar	11	21%
Total	53	100,00%	
Qui-quadrado de Pearson 17,28 significância 0,000			

Fonte: Elaboração própria.

No campo profissional, as profissões dos entrevistados foram categorizadas por área de atuação, criando o total de cinco grupos: Ciências Sociais Aplicadas, Saúde, Exatas, Humanas e Outra. A categoria "outra" é composta de pequenos grupos de respondentes que não podem ser classificados em nenhum dos outros grupos, como empreendedores, comissários de voo, DJs e demais participantes que não identificaram suas profissões.

A partir das áreas de atuação, explorou-se o nível de acesso aos portais das instituições pernambucanas, não sendo possível afirmar, por exemplo, que o acesso seja maior por contadores e administradores que compõem as Ciências Sociais Aplicadas. As áreas de Saúde e Humanas também apresentaram percentuais parecidos de utilização, destacando-se apenas os respondentes da área de exatas com 80% de acesso (ver Tabela 13).

TABELA 13 – ACESSO AOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA VS. ÁREA DE ATUAÇÃO PROFISSIONAL DOS ENTREVISTADOS

			ÁREA DE ATUAÇÃO					
			CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS	SAÚDE	EXATAS	HUMANAS	OUTRA	TOTAL
Já acessou os portais da transparência do estado ou município onde reside?	Sim	Contagem	26	12	4	7	22	71
		(%) Percentual	66,67%	63,16%	80,00%	63,64%	44,00%	57,26%
	Não	Contagem	13	7	1	4	28	53
		(%) Percentual	33,33%	36,84%	20,00%	36,36%	56,00%	42,74%
Qui-quadrado de Pearson 5,61 significância 0,164								

Fonte: Elaboração própria.

Para uma análise complementar a frequência de utilização dos sítios eletrônicos por área de atuação profissional também foi explorada. Nesse caso, foram agrupados o acesso diário, semanal e pelo menos uma vez por mês como um acesso frequente, enquanto a participação poucas vezes ao ano como um acesso raro.

Observou-se que o nível frequente de participação por área de atuação profissional não chega a 45% em nenhuma das áreas, sendo inconclusivo afirmar que exista uma diferença no nível de acesso e o segmento de atuação profissional dos entrevistados. Isso porque o acesso poucas vezes ao ano e nunca é superior a 50% em todas as áreas de atuação. O acesso diário, por exemplo, só foi identificado na área de Humanas, com 16,70%, seguido das Ciências Sociais Aplicadas com 5,10%.

5. Discussão dos Resultados e Conclusão

O Estado, de forma abrangente, tem buscado desenvolver ferramentas que aproximem os cidadãos das atividades públicas estimulando a participação e controle social, como a Lei de Acesso à Informação, que normatiza a cultura de acesso na administração pública. No entanto, essas iniciativas não garantem que a comunicação seja efetiva, permitindo uma participação ativa da população nas atividades governamentais, considerando que uma série de fatores pode atrapalhar a comunicação entre ambos.

Nesse sentido, a pesquisa apresenta algumas contribuições para repensar não só o portal da transparência, mas as formas como as informações são disponibilizadas. O primeiro aspecto a ser ressaltado nesse sentido é que do total de entrevistados apenas pouco mais da metade acessa as páginas eletrônicas. Essa baixa participação pode ser resultado da descrença com a ferramenta, do pouco interesse em acompanhar as atividades públicas, do desconhecimento ou baixo incentivo das instituições governamentais em promover uma maior divulgação, questões que podem ser melhor exploradas em pesquisas futuras.

Entre os que utilizam, o acesso ocorre poucas vezes ao ano, indicando que a participação não é regular. Ao considerarmos como acesso frequente a utilização dos portais pelo menos uma vez por mês, apenas 24% dos participantes se enquadram nesse nível. Esse resultado pode ser explicado pela frequência em que as informações são identificadas, pois mais da metade dos entrevistados enfrentam algum problema na localização dos dados. Portanto, se os cidadãos acessam e enfrentam dificuldades em encontrar as informações demandadas, não é esperado que voltem a utilizá-lo.

Os pontos negativos na sua utilização abrangem desde questões de acessibilidade, como problemas de navegação e demora pra localizar as informações, à forma como os dados são disponibilizados, com uma linguagem muito técnica pra compreensão dos cidadãos de maneira geral. Observou-se também a dificuldade em utilizar as informações divulgadas, o que é uma questão a ser ressaltada.

Isso porque, apesar do desenvolvimento das iniciativas para a participação popular, se existem dificuldades em utilizar aquilo que é disponibilizado, é de se esperar que o controle social seja prejudicado.

Entre os ajustes que podem ser desenvolvidos para melhorar a utilização dos sítios eletrônicos destacam-se a utilização de uma linguagem mais clara e de comentários explicativos para as informações financeiras. Se as mensagens não são capazes de unir em emite e recebe a mensagem, então o processo de comunicação sofreu distorções, ou ruídos comunicacionais. Essas dificuldades podem ser melhoradas, inclusive com a utilização de informações em gráficos e mapas, que é uma ferramenta de melhor visualização e permite o acesso à informação de maneira mais dinâmica.

Os problemas de acessibilidade podem ser melhorados com a inclusão de manual para navegação e a disponibilização de ferramentas de acessibilidade para o acesso de pessoas com necessidades especiais. Aliás, a dificuldade de participação social pelos cidadãos que demandam ferramentas específicas de acesso é uma questão que precisa ser pautada pelas instituições públicas, pois não podem ser privados do acompanhamento das ações do governo pelas limitações do atual modelo adotado. Por fim, ressaltou-se também a divulgação de informações não financeiras.

Compreender as demandas da sociedade sobre os portais se mostrou relevante por dois aspectos em especial. O primeiro é que cerca de 72% do total de respondentes consideram esse um meio capaz de aproximar o governo dos cidadãos. Esse percentual é ainda maior entre os afirmaram já ter acessado as páginas, passando pra 82%, valendo salientar que cerca de 54% das respostas afirmativas a essa questão são de cidadãos que não prestam serviço público. Isso indica que apesar das dificuldades de acesso e utilização das informações, os portais se configuram como uma ferramenta de aproximação da sociedade com a gestão pública.

O segundo diz respeito a sua utilização como ferramenta para participação da sociedade na fiscalização dos recursos públicos, pois os níveis de concordância com essa afirmação ultrapassam 85% tanto para os entrevistados em geral como para aqueles que afirmaram utilizar os portais da transparência. Esses achados demonstram que os respondentes acreditam que as páginas possam aproximar o governo da sociedade e que são um meio da sociedade fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Portanto, se mostram como incentivos às instituições públicas aprimorarem e desenvolverem melhores formas de acesso, compreensão e utilização das informações divulgadas.

Ademais, as análises complementares demonstram que apenas 45% dos respondentes estão satisfeitos com os portais. Não foram identificadas diferenças expressivas na sua utilização entre os que prestam ou não serviço público, o que é um ponto positivo levando em consideração que os servidores públicos possuem maior proximidade

com os portais por atuarem em instituições públicas. O mesmo se aplica aos grupos de profissionais, pois os níveis de acesso e frequência de utilização estão em patamares similares, destacando-se apenas a área de exatas, com 80% dos respondentes incluídos nesse grupo afirmando já ter utilizado as páginas eletrônicas.

Por fim, espera-se que os resultados aqui discutidos auxiliem na compreensão das demandas da sociedade sobre os portais da transparência, abrangendo tanto os pontos a serem aprimorados para uma comunicação mais efetiva entre o governo e a população como a forma como os cidadãos visualizam as páginas enquanto mecanismo de controle social e fiscalização da atividade pública. Além disso, é possível observar que a sociedade tem bastante a contribuir com o desenvolvimento das ferramentas de acesso à informação, auxiliando na construção de uma plataforma mais assertiva para o processo de comunicação.

6. Referências

ANJOS, L. C. M.; BARTOLUZZIO, A. I. S. S. Análise de conglomerados do nível de transparência pública e indicadores socioeconômicos dos municípios pernambucanos. Anais do XIII Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, São Paulo, Brasil, 2016.

ALÓ, C. C. Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos. Tese de Doutorado, Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, 2009.

ARAÚJO, J. G. N.; MIRANDA, L. C.; LAGIOIA, U. C. T. Um estudo sobre a evidencição contábil dos governos estaduais do nordeste brasileiro sob a ótica da teoria da legitimidade e da hipótese dos custos políticos. Revista Registro Contábil - Recont, v. 6, n. 1, p. 71-91, 2015.

BONFIM, M. V. J. Transparência e accountability na comunicação pública: impactos da Lei de Acesso à Informação nos órgãos públicos paulistas. Dissertação de Mestrado, Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 2015.

BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. In: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 16 outubro de 2016.

CGU, Controladoria-Geral da União. Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527 (2016). Recuperado em 17 outubro, 2016, de <http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilha-acessoinformacao.pdf>, 2011

- CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Contabilidade Gestão e Governança*, v. 12, n. 13, p. 102-115, 2009.
- CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.
- CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, V. C. S. *Lei de acesso à informação: teoria e prática* (1a ed) Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- DIAS FILHO, J. M. A linguagem utilizada na evidencição contábil: uma análise de sua compreensibilidade à luz da teoria da comunicação. *Caderno de Estudos*, v. 24, p. 38-49, 2000.
- DUARTE, J. *Comunicação Pública: estado, mercado, sociedade e interesse público* (3a ed). São Paulo: Atlas, 2012.
- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, v. 84, p. 65-94, 2011.
- FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. *Temas de Administração Pública*, v. 8, n. 1, p. 1-20, 2013.
- FREIRE, F. R.; BATISTA, C. M. Como o cidadão avalia o portal? Um estudo com os usuários do portal da transparência do governo federal. *Revista da Controladoria-Geral da União*, v. 8, n. 13, p. 373-403, 2016.
- HASWANI, M. F. Comunicação governamental: em busca de um alicerce teórico para a realidade brasileira. *Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas*, v. 3, n. 4, p. 1-16, 2016.
- HASWANI, M. F. *Comunicação pública: bases e abrangências* (1a ed). São Paulo: Saraiva, 2013.
- JUAREZ, O. U. Análise dos emissores e receptores na comunicação de massa. *Perspectivas Online*, v. 1, n. 2, p. 111-120, 2007.
- KERCKHOVE, D. Da democracia para a ciberdemocracia. In: Di Felice, M. *Do Público para as Redes: A comunicação digital e as novas formas de participação social*. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2008.
- KUNSCH, M. M. K. Comunicação pública: direitos e cidadania, fundamentos e práticas. In: Matos, Heloiza (Org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectiva*. São Paulo: ECA-USP, 2013.
- LEI COMPLEMENTAR nº 101/2000, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado em 14, janeiro, 2016, de <https://www.planalto.gov.br>
- LEI COMPLEMENTAR nº 131/2009, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Recuperado em 15, janeiro, 2016, de <http://www.planalto.gov.br>
- LEI nº 12.527/11, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal. Recuperado em 17, dezembro, 2016, de <http://www.planalto.gov.br>
- MAFFESOLI, M. A comunicação sem fim: teoria pós-moderna da comunicação. *Revista FAMECOS*, v. 10, n. 20, p. 13-20, 2003.
- MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas* (1a ed). São Paulo: Atlas, 2007.

- MATOS, H. Capital social e comunicação: interfaces e articulações (1a ed). São Paulo: Summus, 2009.
- MATOS, N. B.; SILVA, M. C. S.; SILVA, J. D. G.; SOUZA, L. M. Avaliação de portais da transparência dos 30 municípios mais populosos da região nordeste. Revista Registro Contábil - Recont. v. 4, n. 2, p. 17-35, 2013.
- MATTERLART, A.; MATTERLART, M. História das teorias da comunicação (1a ed). São Paulo: Loyola, 2011.
- MELO, K. B.; MARTINS, G. A.; MARTINS, V. F. Análise do nível de transparência dos websites dos municípios mineiros. Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade, v. 4, n. 9, p. 93-111, 2016.
- MOTA, A. F.; COELHO, A. C. D.; QUEIROZ, L. L. "Teorias da Informação" e Teoria da Contabilidade: contribuição para tratamento da informação contábil. Anais do XIV Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, Brasil, 2014.
- NEVES, O. M. C. Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil. Anais do VI Congresso CONSAD, Brasília, Brasil, 2013.
- NBC, NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE (2017). Contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11. Conselho Federal de Contabilidade. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade. Recuperado em 24, janeiro, 2017, de http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf, 2012.
- RESENDE, W. C.; NASSIF, M. E. (2015). Aplicação da lei de acesso à informação em portais de transparência governamentais brasileiros. Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação, v. 20, n. 42, p. 1-16, 2015.
- SAMPAIO, I. S. V. Conceitos e modelos da comunicação. Revista do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense, v. 5, p. 1-23, 2001.
- SOARES, A. T. N.; MONTEIRO, L. S. O contexto das organizações: uma leitura sobre suas configurações e seus processos comunicacionais. In: Oliveira, I. L. & Lima, F. P. (orgs). Propostas conceituais para a comunicação no contexto organizacional. São Caetano do Sul: Difusão Editora; Rio de Janeiro: Editora Senac, 2012.
- STEVENSON, W. J. Estatística aplicada à administração (1a ed). São Paulo: Harba, 2001.
- TORO, J. B. A construção do público: cidadania, democracia e participação (1a ed). Rio de Janeiro: Editora SENAC, 2005.
- WRIGHT, G. A.; PAULO, E. Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros. Anais do VII Congresso ANPCONT, 17 a 20 de Agosto, Rio de Janeiro, Brasil, 2014.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos Estados brasileiros. Revista Contabilidade Financeira. v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.

Conheça mais sobre a CGU
www.cgu.gov.br



cguonline



@cguonline



cguoficial

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL