

**SISTEMAS DE  
INTEGRIDADE  
NOS ESTADOS  
BRASILEIROS**

INSTITUTO  
**ETHOS**

Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social

# Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros

1ª Edição

**Pesquisa coordenada por**  
Bruno Wilhelm Speck e Valeriano Mendes Ferreira

São Paulo  
2012

Sistema de Integridade nos Estados Brasileiros é uma publicação do Instituto Ethos.

#### Realização

Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social  
Rua Dr. Fernandes Coelho, 85, 10º andar  
CEP: 05406-100 – Pinheiros, São Paulo, SP  
Tel.: (11) 3897-2400  
Site: [www.ethos.org.br](http://www.ethos.org.br)

#### Convênio

Controladoria-Geral da União  
Site: <http://www.cgu.gov.br/>

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)  
Site: <http://www.unodc.org/southerncone/pt/index.html>

#### Pesquisa e Redação

Centro de Estudos de Opinião Pública - Universidade Estadual de Campinas (CESOP – Unicamp)  
Site: <http://www.cesop.unicamp.br>

#### Edição, revisão, projeto e produção gráfica

ArteTexto Publicações

#### Equipe Ethos

**Coordenação:** Betina Sarue, Caio Magri e Pedro Z. Malavolta

**Colaboração:** Benjamin Sérgio Gonçalves, Luciana de Souza Aguiar e Renato Raposo

#### Equipe CESOP – Unicamp

**Coordenação:** Prof. Bruno Wilhelm Speck e Prof. Valeriano Mendes Ferreira

**Colaboradores:** Cecília Olivieri (FGV), Edna Delmondes (TCE-BA), Gil Castello Branco (Contas Abertas) e Luciana Tatagiba, Erika Pereira Zsoldos e Marcela Simões, da FGV-SP; Fernando Bizzarro, Ingrid Sampaio, Maíra Kubík Mano e Monica Bulgari (Unicamp), Danilo Centurione (USP)

**Impressão:** Pigma Indústria Gráfica

**Tiragem:** 3.500 exemplares

São Paulo, março de 2012

# SUMÁRIO

Índice de tabelas e figuras	6
Apresentação	7
Transparência do orçamento público	9
Contratação de obras e serviços pelos Estados	15
O controle interno nos Estados brasileiros	25
O controle externo das contas públicas pelos Tribunais de Contas estaduais	31
A força da oposição nas Assembleias Legislativas	37
Arcabouço legal e desempenho prático das CPIs nas Assembleias Legislativas	43
Participação e controle social por meio dos conselhos	49
O papel da mídia no controle da corrupção	55
Balanço dos resultados	61
Anexo metodológico	65

# ÍNDICE

## TABELAS

**1** Os Indicadores de Transparência Orçamentária (11) **2** Acesso à informação completa, em tempo hábil e de forma amigável ao usuário (12) **3** A transparência do orçamento público dos Estados (14) **4** Informações sobre o volume de licitações por modalidade na Secretaria de Educação (ano 2009) (20) **5** Informações sobre o volume de licitações por modalidade na Secretaria de Saúde (ano 2009) (22) **6** Índice de risco de corrupção (24) **7** Índice de Qualidade do Controle Interno (29) **8** A politização dos conselheiros em relação ao governo do Estado (34) **9** Indicadores sobre a evolução da força da oposição na Assembleia Legislativa (40) **10** A força da oposição na mesa da Assembleia Legislativa e nas comissões (41) **11** Índice de risco de corrupção (42) **12** O status legal das CPIs nas Assembleias Legislativas (47) **13** A instalação e o desempenho das CPIs nas Assembleias Legislativas (48) **14** O desempenho dos conselhos sociais (53) **15** Índice de Integridade da Atividade Jornalística por Estado (59)

## FIGURAS

**1** Modelo de avaliação de riscos de corrupção em compras públicas (16) **2** Modelo de avaliação de riscos de corrupção em compras públicas para várias modalidades de contratos (19) **3** Seleção dos conselheiros e sua independência do poder político (32) **4** Cálculo para o indicador de independência dos conselheiros (33) **5** Relação de forças entre governo e oposição na AL em vários momentos e instâncias (39) **6** Os indicadores e seu impacto sobre a administração pública (45) **7** Tabela de avaliação do desempenho dos conselhos (51) **8** Sistema de pontuação do desempenho dos conselhos (52)

# APRESENTAÇÃO

**E**sta publicação visa contribuir, por meio de um diagnóstico dos sistemas de integridade nas Unidades federativas brasileiras, para a ação política e o planejamento de diversos setores da sociedade e do governo que trabalham para elevar o padrão ético da gestão pública no Brasil.

Com base na metodologia da Transparência Internacional para análise dos sistemas de prevenção e combate à corrupção nos países, formulamos indicadores sobre as instituições que fazem parte do sistema de integridade nos Estados e no Distrito Federal. Os resultados são aqui oferecidos à sociedade civil – empresas, academia, cidadãos – e ao governo como insumo para o debate sobre o desenvolvimento das instituições e mecanismos em defesa da ética e do uso devido de recursos públicos. Além disso, podem subsidiar o debate em outros países com características fortemente federativas.

Fruto do estudo realizado para o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social pelo Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas (CESOP/Unicamp), entre janeiro e agosto de 2011, este trabalho compara determinados mecanismos considerados relevantes na prevenção e no combate à corrupção nos 26 Estados e no Distrito Federal. O estudo é ainda produto do convênio entre o Instituto Ethos, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e a Controladoria-Geral da União (CGU),

que durante seus dois anos de duração foi o catalisador de atividades para a mobilização do setor privado em torno do tema.

Foram selecionados, para análise, oito pontos necessários para a promoção da integridade no âmbito estadual: a transparência sobre as diferentes fases da execução orçamentária; as modalidades das licitações de bens, serviços e obras; a institucionalização de controle interno; a independência dos colegiados nos Tribunais de Contas; a força da oposição nas Assembleias Legislativas; o desenho legal e o desempenho prático das Comissões Parlamentares de Inquérito para investigar irregularidades; a participação da sociedade civil nos conselhos de gestão; e a imparcialidade da mídia local no acompanhamento de casos de corrupção nos Estados.

Cabe ressaltar, por fim, o papel do controle social, a dimensão com avanços mais significativos. Tal fato pode ser relacionados ao crescente movimento de organização da sociedade civil, que reivindica cidadania, participação e acompanhamento da gestão pública.

As recomendações aqui expostas, no entanto, não esgotam análises ou proposições. Ao contrário: são provocações iniciais, com base no diagnóstico levantado, para despertar a reflexão dos cidadãos interessados.

Boa leitura.

# TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

## PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

O controle sobre a alocação dos recursos públicos pela administração estadual começa com o monitoramento da execução orçamentária pelo próprio governo, por meio de suas secretarias e de mecanismos de gerenciamento interno. Para isso, os governos estaduais lançaram mão de sistemas integrados de gestão que permitem o acompanhamento da execução orçamentária em tempo real. Esse sistema de administração de recursos deve estar a serviço também dos órgãos de controle externo, como a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado.

Nos últimos anos, porém, o conceito de prestação de contas (no sentido mais amplo de *accountability*) transcende cada vez mais o universo do controle horizontal. A mídia, grupos de interesse, organizações não governamentais e centros de pesquisa, entre outros atores sociais, assumiram papel central na fiscalização direta dos agentes públicos, explorando dados disponíveis sem a intermediação dos representantes eleitos e das instituições oficiais. Essas iniciativas de controle vertical resultam na divulgação de informações como comparecimento dos representantes nas casas legislativas, padrões de votação, projetos encaminhados, uso de recursos ou financiamento de campanha dos deputados e vereadores para mencionar apenas alguns exemplos do impacto da transparência nas casas legislativas. Além desse impacto direto,

a transparência tem efeitos colaterais. Em primeiro lugar, o controle social cobra, direta ou indiretamente, maior eficiência dos órgãos de controle estatais. Em segundo, exige maior acesso à informação para viabilizar o controle. Este, em sua forma mais ampla, materializa-se em iniciativas como a regulação do acesso à informação em lei específica (Lei de Acesso à Informação<sup>1</sup>).

O conceito de acesso à informação se desdobra em duas direções. De um lado, refere-se ao direito do cidadão de requisitar dados que a administração pública armazena a seu respeito (pessoais, sobre imposto de renda, atendimento de saúde, entre outros) e sobre os quais deve manter sigilo, preservando sua privacidade. De outro, o direito do cidadão de receber informações de caráter público. Nesse caso, o conceito passou por um processo de transformação. A obrigação do Estado de atender aos pedidos formulados por representantes da sociedade deu lugar à divulgação ampla e permanente de dados da administração pública aos cidadãos, sobretudo por meio da internet. Governos comprometidos com o acesso à informação frequentemente se autointitulam “governos abertos”.

A transparência sobre a gestão do orçamento público é peça fundamental na prestação de contas à sociedade. Seus fundamentos estão contem-

<sup>1</sup> A Lei de Acesso à Informação, enviada ao Congresso Nacional pelo governo em 2005, foi sancionada em 18 de novembro de 2011 pela presidenta Dilma Rousseff (Lei nº 12.527).

plados nos sistemas de gestão integrada de recursos nos três níveis de governo. Sua implantação ocorreu no âmbito federal a partir de 1987<sup>2</sup> e, no estadual e municipal, no decorrer dos anos 1990<sup>3</sup>. Entre as prefeituras, porém, muitas ainda não conseguiram implementá-los.

A Constituição Federal reconhece o acesso à informação como um direito do cidadão, provido por órgãos da administração pública<sup>4</sup>. O texto da Carta de 1988 ainda foi redigido no espírito de informações prestadas em reação à demanda da sociedade. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>5</sup>, de 2000, vai além de regras para garantir maior austeridade nos gastos públicos. No capítulo sobre transparência, controle e fiscalização, define que as informações a respeito da gestão fiscal dos poderes públicos devem ser amplamente divulgadas e ficar disponíveis no respectivo Poder Legislativo (Art. 49-50). A Lei Capiberibe, aprovada em 2009<sup>6</sup>, deu nova redação ao texto da LRF, incorporando os conceitos de divulgação proativa, completa, detalhada e amigável das informações orçamentárias. E prevê a implementação da transparência em todos os âmbitos da administração pública, nacional, estadual e municipal, de forma escalonada<sup>7</sup>.

Corroborando esse novo marco legal, a organização não governamental Contas Abertas criou em 2010 o Índice de Transparência, um sistema de avaliação que se orienta pelos requisitos ali estabelecidos<sup>8</sup>. Em algumas questões, o Índice de Transparência vai além, cobrando conteúdo detalhado e usabilidade das informações divulgadas pelos Estados sobre o orçamento público.

Os dados aqui utilizados foram compilados entre maio e julho de 2010 pela organização Contas Abertas. São idênticos aos do Índice de Transparência, do qual extraímos três elementos específicos para avaliar as bases de transparência orçamentária nos Estados. O primeiro diz respeito ao conteúdo das informações divulgadas. Identificamos se cobre as principais etapas da execução orçamentária, que incluem a dotação inicial, os valores autorizados, empenhados, liquidados, pagos e os restos a pagar. O segundo, à atualização, porque dados defasados diminuem a relevância do que é divulgado. E o terceiro refere-se à possibilidade de acessar os dados desagregados, permitindo a análise das informações com modernos recursos estatísticos. Os critérios usados e sua relação com o controle da corrupção são ilustrados na Tabela 1.

**TABELA 1**  
Indicadores de transparência orçamentária

	Menor capacidade de fiscalização	Maior capacidade de fiscalização	
Transparência sobre todas as etapas da execução orçamentária	Dotação inicial	Não	Sim
	Autorização	Não	Sim
	Empenhado	Não	Sim
	Liquidado	Não	Sim
	Pago	Não	Sim
	Restos a pagar pagos	Não	Sim
	Total desembolsado	Não	Sim
	Restos a pagar a pagar	Não	Sim
Atualização	A partir de 61 dias		
	De 31 a 60 dias		
	De 16 a 30 dias		
	De 8 a 15 dias		
	De 2 a 7 dias		
Download dos dados primários desagregados	De on-line a 24 horas		
	Não	Sim	

## PARTE 2: OS DADOS

A avaliação revela que a maioria dos Estados divulga informações sobre todo o ciclo orçamentário, desde a dotação inicial, aprovada por lei, até o pagamento. Quase nenhum, porém, relata o valor total desembolsado – parte integrante da contabilidade orçamentária. Mais grave, no entanto, é a lacuna em relação ao acesso às informações orçamentárias para fins de análise e tratamento estatístico. Nenhum Estado as divulga nesse formato, até o momento, embora seja peça fundamental para que os cidadãos e a mídia possam analisar em detalhe e com critérios próprios a movimentação financeira. Em relação à atualização dos dados, destacam-se negativamente Distrito Federal, Piauí e Roraima,

nos quais a periodicidade varia entre 31 e 60 dias, seguidos de Minas Gerais, entre 16 e 30 dias.

Esses mesmos Estados, junto com o Distrito Federal, também deixam de divulgar o valor pago do orçamento, o que os coloca em posição de transparência insatisfatória na avaliação geral. E o pior na avaliação geral é o Amapá, que publica apenas parte das informações sobre a execução orçamentária. É importante lembrar que a avaliação aqui se baseia somente em uma seleção dos dados que compõem o Índice de Transparência, uma vez que a finalidade do levantamento realizado é a concentração em alguns indicadores-chave.

<sup>2</sup> Através do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

<sup>3</sup> Alguns Estados e municípios adotaram um sistema similar ao do governo federal (Siafem), outros optaram por sistemas próprios de gestão financeira.

<sup>4</sup> O inciso XXXIII do Artigo 5º da Constituição (no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais) define que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

<sup>5</sup> O título oficial da Lei de Responsabilidade Fiscal é Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

<sup>6</sup> O título oficial da Lei Capiberibe é Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

<sup>7</sup> A lei foi publicada no dia 28 de maio de 2009, com os prazos para sua entrada em vigor. “Art. 73B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.”

<sup>8</sup> O Índice de Transparência é divulgado no site [www.indicedetransparencia.org.br](http://www.indicedetransparencia.org.br).

TABELA 2

Acesso à informação completa, em tempo hábil e de forma amigável ao usuário

UF	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a pagar pagos	Total desembolsado	Restos a pagar a pagar	Atualização	Download
AC	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
AL	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
AP	não	não	sim	não	sim	não	não	não	De 2 a 7 dias	não
AM	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
BA	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
CE	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
DF	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De 31 a 60 dias	não
ES	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
GO	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
MA	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
MT	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
MS	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
MG	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	sim	De 16 a 30 dias	não
PA	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
PB	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
PR	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
PE	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	sim	De 2 a 7 dias	não
PI	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	sim	De 31 a 60 dias	não
RJ	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De 8 a 15 dias	não
RN	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
RS	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
RO	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
RR	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	sim	De 31 a 60 dias	não
SC	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
SP	sim	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
SE	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
TO	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	sim	De on-line a 24 horas	não
Pontuação	0,05	0,10	0,05	0,05	0,05	0,05	0,10	0,05	*	sim = 0,25

\*Até 24 horas = 0,25; até 7 dias = 0,20; até 14 dias = 0,15; até 31 dias = 0,10; até 60 dias = 0,05; acima de 60 dias = 0

**TABELA 3**  
A transparência do orçamento público dos Estados

UF	Indicador de risco de corrupção referente à transparência do orçamento		
AC	0,35	●	médio
AL	0,35	●	médio
AM	0,35	●	médio
AP	0,70	●	alto
BA	0,40	●	médio
CE	0,35	●	médio
DF	0,55	●	alto
ES	0,35	●	médio
GO	0,35	●	médio
MA	0,35	●	médio
MG	0,55	●	alto
MS	0,35	●	médio
MT	0,35	●	médio
PA	0,35	●	médio
PB	0,35	●	médio
PE	0,45	●	médio
PI	0,60	●	alto
PR	0,35	●	médio
RJ	0,45	●	médio
RN	0,35	●	médio
RO	0,35	●	médio
RR	0,60	●	alto
RS	0,35	●	médio
SE	0,40	●	médio
SC	0,35	●	médio
SP	0,35	●	médio
TO	0,40	●	médio

0-0,24= verde / 0,25-0,50=amarelo / 0,51-1=vermelho

Normalização: indicador de risco de corrupção = 1 menos índice de transparência orçamentária.

## CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS PELOS ESTADOS

### PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

Os recursos do Estado são um dos principais alvos da corrupção em todos os países. Dentro do orçamento público, o pagamento de obras e serviços representa uma das maiores categorias de despesa. Como este relatório mostra, é difícil fazer generalizações a respeito do volume de contratação de obras e serviços, devido à natureza de cada setor e dos diferentes modelos de gestão adotados. Onde o Estado compra material escolar ou remédios, contrata serviços de limpeza ou encomenda a realização de obras estabelece-se uma interface entre agentes públicos e privados, que pode constituir um risco de corrupção. Entre os especialistas no tema da boa governança, a integridade do processo licitatório é uma preocupação central. O debate gira em torno de temas como a legislação que rege as compras do Estado, a transparência do processo para os participantes e os observadores externos e medidas para evitar conflitos de interesse dos envolvidos.

O processo licitatório também está na mira dos especialistas em administração pública. Os mecanismos de controle para coibir a corrupção são questionados porque atrasam os processos de compra e contratação. Os valores de integridade se contrapõem à demanda de eficiência e agilidade. Para os defensores da integridade, o marco legal brasileiro relativo a compras públicas (Lei nº 8.666, de 1993) foi um passo decisivo na direção do controle da corrupção (Abramo/Capobianco,

2004; Castro, 2007). Para os advogados de uma administração pública no modelo gerencial, a lei precisa ser modificada para devolver maior agilidade à administração pública. O exemplo mais evidente para o conflito (e a vitória dos administradores) são as mudanças na legislação sobre o processo licitatório em 2011 para garantir a realização das obras para a Copa do Mundo de 2014.

A natureza das transações econômicas entre o Estado e as entidades privadas abre a possibilidade de riscos de corrupção. Entre estes se destaca, primeiro, a formação de cartéis entre fornecedores privados de bens e serviços com a finalidade de manipular o mercado de oferta. No entanto, como essa manipulação do processo licitatório por cartéis tipicamente não envolve o suborno a agentes públicos, em termos técnicos não constitui casos de corrupção. O segundo risco envolve a corrupção de agentes públicos por fornecedores com a finalidade de aumentar o preço (ou diminuir a qualidade) dos produtos ou serviços adquiridos pelo Estado. Nesse caso, parte dos lucros privados obtidos ilegalmente, através de superfaturamento, é repassada aos envolvidos aos compradores na forma de suborno. A iniciativa e a organização dos “esquemas de corrupção” na licitação podem partir tanto do gestor público como da iniciativa privada.

Para evitar tais riscos, a administração pública desenvolveu vários mecanismos para a aquisição

<sup>1</sup> Além das questões econômicas, outros critérios são relevantes nas compras pelo Estado, como a isonomia, a transparência e a legalidade do processo licitatório.

de bens e contratação de obras e serviços. A corrupção do processo de licitação causa diferentes custos econômicos, que vão desde superfaturamento das obras e baixa qualidade dos serviços contratados até investimento em áreas não prioritárias sob a ótica do interesse público<sup>1</sup>. Essa análise se concentra no critério da economicidade, ou seja, obter a melhor relação custo-benefício. O procedimento adotado pela administração pública para alcançar esse objetivo é recorrer aos mecanismos de mercado. A ampla divulgação dos processos de compra pelo poder público, a descrição clara dos objetos contratados e dos critérios de seleção possibilitam, em tese, que o Estado receba as melhores ofertas.

O marco regulatório prevê várias modalidades de compra. Estas podem ser ordenadas segundo o esforço feito para diminuir a discricionariedade dos agentes públicos e para aumentar a competitividade entre os fornecedores. A Figura 1 ilustra essa relação. Na medida em que os agentes públicos aumentam sua margem de decisão sobre a escolha do fornecedor, a competitividade do mercado diminui. Por outro lado, quanto maior a divulgação da compra e quanto mais claras as regras, mais e melhores ofertas são apresentadas. A Figura 1 também identifica o risco de corrupção na contratação de serviços e obras. Quanto maior a discricionariedade do agente, mais alto o risco

de corrupção; quanto maior a competição, menor o risco (Abramo/Capobianco, 2004).

Ao mesmo tempo, o esforço para garantir maior competitividade tem custo para a administração pública. A organização de processos licitatórios consome tempo e recursos financeiros tanto do Estado, que precisa estabelecê-los, como dos fornecedores, que devem comprovar sua competência e eficiência para executar o projeto nas melhores condições de custo-benefício. A discussão sobre o equilíbrio entre os benefícios esperados dos mecanismos de mercado e os custos para garantir que esse mercado funcione e produza os melhores resultados dentro da lógica da competição entre potenciais fornecedores não é objeto deste estudo.

A Lei nº 8.666/1993 impõe diferentes formatos para a contratação dos serviços, bens e obras em função do valor contratado e do tipo de compra – dispensa de licitação, inexigibilidade, carta-convite, pregão eletrônico, tomada de preços e concorrência. Para valores mais altos, o formato é mais competitivo, ao passo que, para valores menores, o administrador tem maior discricionariedade (artigos 23 e 24). Também há modalidades para bens de custeio, aqueles que o Estado compra reiteradamente. Finalmente, há licitações específicas para a contratação de obras,

em função do ciclo do produto adquirido, que envolve vários passos desde o planejamento até a execução.

A legislação define uma grande variedade de procedimentos para as diferentes modalidades de licitação. Para a nossa análise, essa diversidade será reduzida a uma única dimensão: o aumento ou a diminuição do grau de competitividade esta-

belecido entre os potenciais fornecedores. Como demonstra a Figura 1, essa dimensão coincide com a diferenciação entre processos licitatórios que oferecem menor ou maior poder de livre-arbítrio aos agentes públicos envolvidos. Estudos anteriores usaram a ideia de classificar as modalidades de compra segundo a competitividade do processo de licitação<sup>2</sup>. Na nossa análise agrupamos as modalidades em três categorias:

### Competição ampla, arbítrio baixo: risco baixo de corrupção

*Leilão e pregão* são modalidades de compra/venda do poder público regidas pelo princípio do maior lance em um mercado presencial. O risco de manipulação é menor em razão da presença de todos os fornecedores e da decisão transparente. *Tomada de preços e concorrência*, por sua vez, são modalidades de contratação que se baseiam no

cadastro prévio de fornecedores na administração pública.

Em todas, a competição entre os fornecedores é ampla e o poder de arbitragem dos agentes públicos, limitado. O risco de corrupção esperado é baixo.

### Competição reduzida, arbítrio médio: risco médio

Na modalidade *carta-convite*, o número de ofertas é reduzido. O gestor tem autonomia para convidar, no mínimo, três empresas do setor a apresentar uma oferta e escolhe a menor. Na prática, muitos órgãos resolvem publicar o edital na imprensa oficial, o que dá maior publicidade ao convite e estimula a concorrência. No entanto, a captação dessas diferenças requer na prática a análise da forma de publicação caso a caso, o que não foi possível aqui. Pela possibilidade de limitar

o número de fornecedores e pela maior arbitrariedade da administração pública, essa modalidade de compra pode ser considerada de risco médio.

No *concurso*, para a escolha de trabalhos intelectuais, e na consulta, para a realização de trabalhos técnicos, há maior arbitrariedade do gestor devido à importância do conteúdo das propostas. Classificamos essas duas modalidades como de competição média.

### Competição baixa, arbítrio amplo: risco alto

A *dispensa* e a *inexigibilidade* de licitação são dois formatos de contratação nos quais os mecanismos de mercado são suprimidos. As razões

para a dispensa, previstas na lei, são o baixo valor ou situações emergenciais, que requerem rápida reação do poder público. A *inexigibilidade* especi-

**FIGURA 1**  
Modelo de avaliação de riscos de corrupção em compras públicas

Agente público	Menor discricionariedade do agente público	Maior discricionariedade do agente público
Mercado	Maior competitividade entre os fornecedores privados	Menor competitividade entre os fornecedores privados
Risco de corrupção	Risco de corrupção baixo	Risco de corrupção alto
Custo administrativo	Custo alto de controle	Custo baixo de controle

<sup>2</sup> Por exemplo, Fernandes (2003) aplicou uma classificação dicotômica, separando as modalidades competitivas (concorrência, tomada de preços, pregão, carta-convite, concurso) das modalidades não competitivas (inexigibilidade, dispensa, suprimento de fundos).

fica situações em que a competição é inviável por diferentes motivos. Nessas hipóteses, a concorrência entre vários fornecedores é mínima, o poder de arbítrio do administrador é maximizado e o risco de corrupção cresce.

## PARTE 2: OS DADOS

Os dados sobre as modalidades de contratação dos serviços e obras são de difícil acesso. Não foi possível levantá-los em sua totalidade nos diferentes Estados. Nem a administração pública, nem os órgãos de controle produzem essas informações rotineiramente.

Este estudo se refere aos dados de duas secretarias (Saúde e Educação) em cada Estado, aferindo o grau de competitividade das compras governamentais. As informações foram coletadas nos Tribunais de Contas e, em alguns casos, nas Secretarias de Finanças. A Tabela 4 (pág. 20) apresenta o resumo desse levantamento, indicando o volume do orçamento do Estado e o das duas secretarias, bem como o total de recursos licitados em cada uma. Esses valores servem de referência para dimensionar o volume financeiro absoluto e relativo das licitações.

As informações são relativas ao ano de 2009 e os valores dizem respeito à despesa empenhada<sup>4</sup>. Este dado foi desagregado segundo a

A identificação das modalidades de licitação é feita pelo gestor na hora de lançar a despesa no sistema de administração financeira do Estado. Os dados aqui se baseiam exclusivamente nessa fonte oficial de registro de aquisição de bens e serviços<sup>3</sup>.

modalidade de compra empregada para firmar os respectivos contratos, identificando dessa forma o volume financeiro absoluto e relativo gasto em cada uma. A Tabela 4 e a Tabela 5 (págs. 20 e 22) trazem um resumo das compras efetuadas pelas diferentes modalidades de licitação, ordenadas segundo o grau de competitividade que estabelecem entre os fornecedores e as Secretarias de Saúde e de Educação em cada Estado. A porcentagem de recursos gastos com aquelas pouco competitivas servirá de referência para calcular o risco de corrupção.

Mesmo com o recorte limitado a um único ano fiscal e a apenas duas secretarias, não foi possível obter a informação sobre as modalidades de licitação em seis Estados: Amapá, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe. No Maranhão, somente uma secretaria tinha dados acessíveis. Diante do esforço de maior transparência sobre as contas públicas, que são um pressuposto tanto para a auditoria como para o controle social, isso é um sinal alarmante.

<sup>3</sup> Com frequência, a administração pública comete equívocos no lançamento das despesas. Especificamente as modalidades inexigibilidade e dispensa. Por exemplo, obrigações tributárias ou gastos com pessoal são com frequência classificadas como inexigibilidade de licitação, quando esta classificação não se aplica. Além desses, outros tipos de gasto classificados como inexigíveis costumam causar controvérsia na interpretação do significado da inexigibilidade. As transferências de recursos para órgãos da administração indireta (como fundos de educação etc.) os retiram do escrutínio do analista dos recursos públicos. Diante da falta de informação sobre a modalidade de licitação aplicada a esses gastos, incluímos tais valores no grupo de menor competitividade na aplicação dos recursos (mantendo a classificação oficial como inexigibilidade de licitação). A segunda classe de aplicação de recursos que causa polêmica são os contratos de gestão e os convênios com prestadores de serviços na área da saúde. Nesse caso, a administração pode utilizar outras formas de controle para garantir sua boa gestão. No entanto, na seleção dos executores de convênios os mecanismos da competição e do mercado são dispensados. Mantivemos também, nesse caso, a classificação oficial como inexigibilidade de licitação.

<sup>4</sup> No ciclo orçamentário, os recursos são primeiro programados (previstos na lei orçamentária), depois empenhados (liberados para aplicação) e finalmente pagos (deixando efetivamente os cofres públicos).

**FIGURA 2**  
Modelo de avaliação de riscos de corrupção em compras públicas para várias modalidades de contrato

	Risco de corrupção baixo	Risco de corrupção médio	Risco de corrupção alto
Prática	Compras por pregão ou leilão	Compras por convite	Compras por inexigibilidade
	Compras por concorrência	Compras por concurso	Compras por dispensa
	Compras por tomada de preços		

A análise dos dados disponíveis dos outros Estados revela uma grande variação na aplicação das diferentes modalidades de compras. Alguns casos se destacam negativamente, porque mais de 50% foram realizadas por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação e por convite – de risco alto e médio de corrupção, respectivamente. Em São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, esse padrão preponderou tanto na Secretaria de Educação como na de Saúde. Na Bahia e no Rio Grande do Sul, na Secretaria de Saúde; em Mato Grosso, Pará, Pernambuco e Tocantins, na de Educação. No caso do Maranhão, os poucos dados disponíveis indicaram uso quase exclusivo da carta-convite.

O cálculo do total das compras realizadas em todos os Estados pelas duas secretarias (na última linha da Tabela 4 e da Tabela 5) é igualmente preocupante: dos R\$ 47 bilhões empenhados na Educação e dos R\$ 40 bilhões na Saúde, R\$ 10 bilhões e R\$ 17 bilhões, respectivamente, foram aplicados em compras de bens, serviços e obras. E, desse volume, 70%, na Educação, e 50%, na Saúde, foram gastos dispensando os mecanismos previstos na legislação visando à melhor relação custo-benefício para a administração e para os cidadãos atendidos.

Para a construção do indicador final, usamos a porcentagem do volume total de licitações nas modalidades do grupo de alta discricionariedade (dispensa, inexigibilidade e carta-convite) como um indicador do risco de corrupção. Este tem a vantagem da clareza da definição e da facilidade de classificação dos diferentes processos licitatórios, desde que os dados estejam acessíveis. É importante lembrar, porém, que a dispensa de mecanismos de mercado não pode ser interpretada como indício de existência de corrupção – apenas aumenta a probabilidade de sua ocorrência.

A Tabela 6 (pág. 24) traz o indicador de risco de corrupção em cada Estado, calculado pela média do volume de compras nessas modalidades, somando os valores absolutos das duas secretarias. O indicador assume valor 0 quando nenhuma compra é efetuada por dispensa ou inexigibilidade e valor 1 quando todas as compras são feitas por essas modalidades. As situações entre 0 e 0,25 foram classificadas de risco baixo, até 0,5 de risco médio e acima disso de risco alto de corrupção. Os Estados nos quais não há possibilidade de acessar a informação sobre as modalidades de licitação também foram incluídos no último grupo.

**TABELA 4**  
Informações sobre o volume de licitações por modalidade na Secretaria de Educação (ano 2009)

UF	Ano	Despesa empenhada no Estado	Despesa empenhada na Educação	Total licitado	Soma modalidade dispensa, inexigibilidade e convite	Dispensa	Inexigibilidade	Convite	Pregão	Tomada de preços	Concorrência	Soma
AC	2009	3,519,085,437.46	15%	10%	12%	10%	2%	0%	55%	24%	9%	100%
AL	2009	3,963,284,144.92	10%	1%	15%	4%	0%	10%	29%	57%	0%	100%
AM	2009	6,833,418,722.79	13%	16%	37%	23%	13%	0%	22%	12%	29%	100%
AP												
BA	2009	19,119,546,628.83	15%	19%	93%	92%	0%	0%	7%	1%	0%	100%
CE	2009	13,158,992,107.25	15%	9%	12%	9%	3%	0%	40%	0%	48%	100%
DF	2009	19,978,231,554.05	16%	11%	49%	34%	15%	0%	38%	1%	12%	100%
ES	2009	10,179,625,205.00	11%	89%	69%	68%	1%	0%	13%	15%	4%	100%
GO	2009	11,805,556,739.46	11%	7%	6%	3%	3%	0%	71%	15%	8%	100%
MA				1%	100%	5%	0%	94%	0%	0%	0%	100%
MG	2009	35,922,835,159.83	13%	4%	60%	35%	26%	0%	23%	1%	16%	100%
MS												
MT	2009	7,998,263,625.63	13%	7%	33%	31%	1%	2%	18%	18%	31%	100%
PA	2009	10,210,618,410.09	12%	12%	33%	27%	2%	4%	38%	10%	19%	100%
PB												
PE	2009	16,355,370,875.83	12%	27%	29%	15%	13%	0%	41%	3%	27%	100%
PI	2009	4,776,654,678.88	0%	57%	27%	22%	0%	4%	68%	4%	2%	100%
PR	2009	19,696,703,857.67	17%	1%	48%	47%	1%	0%	52%	0%	0%	100%
RJ	2009	41,883,546,015.19	7%	25%	15%	3%	10%	1%	56%	4%	26%	100%
RN												
RO	2009	4,441,174,343.29	15%	14%	29%	2%	26%	1%	41%	26%	4%	100%
RR												
RS	2009	14,402,988,443.70	3%	22%	52%	29%	3%	21%	23%	23%	2%	100%
SC	2009	11,836,627,610.28	11%	13%	28%	26%	2%	0%	55%	1%	15%	100%
SE												
SP	2009	118,410,443,426.66	14%	34%	91%	30%	61%	0%	8%	0%	0%	100%
TO	2009	4,065,095,680.77	16%	17%	13%	5%	8%	1%	75%	6%	6%	100%
Total	2009	378,558,062,667.58	13%	21%	71%	33%	37%	1%	19%	3%	7%	100%

**TABELA 5**  
 Informações sobre o volume de licitações por modalidade na Secretaria de Saúde (ano 2009)

UF	Ano	Despesa empenhada no Estado	Despesa empenhada na Saúde	Total licitado	Soma modalidade dispensa, inexigibilidade e convite	Dispensa	Inexigibilidade	Convite	Pregão	Tomada de preços	Concorrência	Soma
AC	2009	3,519,085,437.46	7%	54%	0%	0%	0%	0%	68%	3%	29%	100%
AL	2009	3,963,284,144.92	4%	55%	13%	6%	7%	0%	74%	1%	12%	100%
AM	2009	6,833,418,722.79	14%	58%	40%	25%	14%	0%	41%	1%	18%	100%
AP												
BA	2009	19,119,546,628.83	18%	20%	7%	6%	1%	1%	89%	0%	4%	100%
CE	2009	13,158,992,107.25	10%	46%	25%	18%	7%	0%	60%	2%	13%	100%
DF	2009	19,978,231,554.05	18%	26%	31%	13%	19%	0%	39%	0%	29%	100%
ES	2009	10,179,625,205.00	12%	66%	64%	62%	2%	0%	33%	1%	3%	100%
GO	2009	11,805,556,739.46	7%	29%	34%	15%	19%	0%	60%	1%	5%	100%
MA												
MG	2009	35,922,835,159.83	11%	37%	62%	7%	54%	0%	37%	0%	1%	100%
MS												
MT	2009	7,998,263,625.63	10%	2%	68%	61%	6%	1%	32%	0%	0%	100%
PA	2009	10,210,618,410.09	6%	51%	75%	74%	1%	0%	25%	0%	0%	100%
PB												
PE	2009	16,355,370,875.83	5%	9%	65%	11%	53%	1%	31%	2%	1%	100%
PI	2009	4,776,654,678.88	12%	49%	25%	18%	4%	3%	65%	6%	4%	100%
PR	2009	19,696,703,857.67	11%	1%	3%	1%	1%	1%	92%	4%	1%	100%
RJ	2009	41,883,546,015.19	9%	42%	19%	9%	10%	0%	77%	0%	3%	100%
RN												
RO	2009	4,441,174,343.29	9%	3%	0%	0%	0%	0%	92%	6%	2%	100%
RR												
RS	2009	14,402,988,443.70	9%	18%	29%	9%	19%	0%	67%	1%	3%	100%
SC	2009	11,836,627,610.28	13%	28%	18%	10%	7%	0%	72%	1%	9%	100%
SE												
SP	2009	118,410,443,426.66	10%	66%	64%	22%	41%	0%	34%	0%	2%	100%
TO	2009	4,065,095,680.77	15%	92%	71%	9%	62%	0%	19%	1%	9%	100%
Total	2009	378,558,062,667.58	11%	42%	50%	20%	30%	0%	44%	0%	5%	100%

**TABELA 6**  
Índice de risco de corrupção

UF	Indicador de risco de corrupção nas compras públicas pelas Secretarias de Educação e de Saúde nos Estados		
AC	0,04	●	baixo
AL	0,12	●	baixo
AM	0,39	●	médio
AP		●	alto
BA	0,45	●	médio
CE	0,22	●	baixo
DF	0,37	●	médio
ES	0,67	●	alto
GO	0,26	●	médio
MA	1,00	●	alto
MG	0,62	●	alto
MS		●	alto
MT	0,38	●	médio
PA	0,61	●	alto
PB		●	alto
PE	0,33	●	médio
PI	0,25	●	médio
PR	0,26	●	médio
RJ	0,18	●	baixo
RN		●	alto
RO	0,25	●	médio
RR		●	alto
RS	0,35	●	médio
SC	0,21	●	baixo
SE		●	alto
SP	0,75	●	alto
TO	0,62	●	alto
0-0,24= verde / 0,25-0,50=amarelo / 0,51-1=vermelho			

Normalização: indicador de risco de corrupção = % de recursos licitados por modalidades de competitividade baixa ou média/100

## O CONTROLE INTERNO NOS ESTADOS BRASILEIROS

### PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

A organização de sistema de controle e auditoria de contas públicas em todos os Estados brasileiros é uma exigência da Constituição de 1988 (art. 74), reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2001, que determina a fiscalização da gestão fiscal por meio de órgão do Poder Executivo, além do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas.

O controle interno atua por meio de atividades de auditoria, fiscalização e orientação e visa promover a execução dos atos administrativos conforme a legislação, os planos governamentais e a ética pública, assim como verificar o cumprimento, pelo poder Executivo, das prestações de contas e de suas obrigações legais. A existência e o bom funcionamento de um órgão ou sistema de controle interno no âmbito do Poder Executivo são essenciais, portanto, para garantir o uso dos bens e recursos públicos de acordo com os princípios de legalidade, legitimidade e eficiência e para que os governantes prestem conta de suas ações aos governados.

As funções administrativas de controle interno, relativas à consecução de suas atividades típicas (auditoria, fiscalização, orientação, normatização), somam-se atividades relacionadas à democratização e à responsabilização da gestão pública, na medida em que o controle interno é um dos responsáveis por garantir a prestação de contas dos gestores à população e a atribuição de responsabilidade pelos atos eventualmente ilegais ou ineficientes (Olivieri, 2010; Loureiro, 2011).

A estruturação e o bom funcionamento de sistemas de controle interno configuram um dos instrumentos para garantir não apenas a probidade, mas também a eficiência das políticas públicas nos governos estaduais. No atual cenário brasileiro, marcado pela descentralização das políticas sociais, como educação, saúde e assistência social, a modernização da administração pública dos entes subnacionais é fundamental para assegurar bons serviços à população. No entanto, a despeito de iniciativas recentes de reforma administrativa por parte de alguns governos municipais e estaduais e de programas articulados pelo governo federal (como os de modernização na área previdenciária, financeira e administrativa), o quadro geral da administração estadual caracteriza-se, ainda hoje, pela precariedade administrativa. Os principais problemas são fragmentação e descoordenação, que impedem a visão sistêmica da gestão e das políticas públicas, a ausência de sistemas de informação gerenciais e o excessivo formalismo dos sistemas de controle interno – que, por isso, não funcionam como mecanismo de aperfeiçoamento da gestão e da qualidade das políticas públicas (Abrucio, 2004).

Índices de qualidade e desempenho, como os apresentados nesta pesquisa, constituem algumas das ferramentas relevantes para aprofundar o conhecimento sobre a administração pública e para promover sua avaliação e seu aperfeiçoamento. Para tanto, construímos o Índice de Transparência e o Índice de Desempenho das Atividades de Con-

#### BIBLIOGRAFIA

- Abramo, Cláudio Weber; Capobianco, Eduardo Ribeiro. *Licitaciones y contratos públicos: el caso Del Brasil*. In: Nueva Sociedad, nº 174, pp. 69-90, 2004.
- Strombom, Donald. *A corrupção nas compras de produtos e serviços*. In: Perspectivas econômicas, Revista Eletrônica da USIA, vol. 3, nº 5, novembro de 1998.
- Fernandes, Ciro Campos Christo. *Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira*. Trabalho apresentado no VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, pp. 28-31, outubro, 2003.
- Castro, Luciano de. *Combate à corrupção em licitações públicas*. Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Economía, Documento de Trabajo. Abril, 2007.

trole Interno, que resultaram no Índice de Qualidade do Controle Interno.

Na elaboração desses índices, procuramos levar em consideração informações das duas principais (e, até onde sabemos, únicas) fontes de informação sobre a administração pública e sobre a estruturação e o funcionamento do controle interno no nível estadual. O Diagnóstico PNAGE, realizado em 2004, pesquisou diversos aspectos da gestão estadual, entre os quais o sistema de controle interno<sup>1</sup>. Já o Diagnóstico do Conaci, de 2009, analisou especificamente a organização e o funcionamento dos órgãos estaduais de controle interno no Brasil<sup>2</sup>. As informações e as análises de ambos foram utilizadas nesta pesquisa para embasar algumas escolhas metodológicas e para fins de comparação da evolução dos órgãos de controle. Entretanto, não foi possível construir nossos indicadores com base neles, pois apresentam os dados consolidados, impossibilitando a identificação da situação de cada Estado separadamente.

Desse modo, a base de informação fundamental utilizada na constituição desses índices foram os relatórios de atividades dos órgãos de controle interno do ano de 2010.

Esses documentos apresentam uma descrição das características legais, um balanço das atividades e, em alguns casos, do próprio desempenho do órgão, indicando que a instituição dedica parcela de seu tempo e de seus recursos para apurar quanto conseguiu ou não cumprir seu planejamento e as metas estabelecidas no ano anterior

e quais as mudanças ou propostas que devem ser implementadas para melhorar seu desempenho no ano seguinte.

Por meio do Índice de Transparência buscou-se aferir se os órgãos deram publicidade aos resultados de sua atuação. A divulgação em site próprio, por sua vez, é um indicador forte da ativa prestação de contas, ou seja, da disposição em oferecer informações sobre seu desempenho.

O índice foi construído com base na publicação na internet ou no envio mediante solicitação do relatório de atividades do órgão de controle. Portanto, os Estados que elaboraram relatório no período pesquisado, mas não o tornaram disponível em site ou, quando solicitados, não responderam e/ou não o enviaram à equipe de pesquisa, tiveram pontuação 0 nesse índice.

Em pesquisa na internet realizada entre 25 e 29 de abril de 2011, verificamos uma situação melhor que a de 2009: em 23 Estados (85%) o órgão de controle interno tinha site próprio ou mantinha link no portal do governo estadual, ante 19 (de 24 respondentes) quatro anos antes (Conaci, 2009, 64).

Nos casos em que o relatório não estava disponível na internet, foram feitos contatos diretos com os órgãos durante quatro semanas (entre 26 de abril e 20 de maio de 2011). Primeiro, por e-mail, explicitando o objetivo da elaboração do índice e solicitando o documento. Em seguida, foram feitos contatos telefônicos para reforçar o pedido.

Nesse processo de consultas por e-mail e por telefone, foram recebidos dez relatórios. No total, foi possível ter acesso aos relatórios de atividades do ano de 2010 de 14 Estados (52%).

O Índice de Transparência resultou da atribuição de notas segundo os seguintes critérios:

- a) os Estados que disponibilizam relatório de atividades na internet ficam com indicador 1;
- b) os Estados que não disponibilizam relatório de atividades na internet, mas o enviam mediante solicitação, ficam com indicador 0,5;
- c) os Estados que não apresentaram relatórios ficam com indicador 0.

O Índice de Desempenho das Atividades de Controle Interno procurou identificar, com base na análise dos relatórios, se os órgãos realizam atividades típicas de auditoria. Para isso, utilizamos as definições de auditoria que constam no Diagnóstico Conaci, pressupondo que os Estados estão de acordo com essa definição, uma vez que o Conaci é uma instituição representativa dos órgãos estaduais e pelo menos 25 Estados participaram voluntariamente da pesquisa e sancionaram seu resultado final.

Para compor o índice, formulamos cinco questões e atribuímos peso diferente a cada uma delas. As questões procuraram identificar se os órgãos realizaram atividades de: 1. auditoria operacional; 2. auditoria de contas; 3. auditoria de gestão; 4. planejamento da auditoria; e 5. acompanhamento da adoção das recomendações do órgão de controle interno pelas unidades auditadas.

As duas primeiras questões dizem respeito à realização ou não de auditoria operacional (Q1) e auditoria de contas (Q2) por parte do órgão de controle interno. A primeira envolve o acompanhamento e a avaliação tanto da conformidade da execução orçamentária, financeira e patrimo-

nial da despesa e da receita quanto da consistência dos mecanismos de controle interno adotados pelo Executivo (Conaci, 2009, 39). A segunda trata da verificação do resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, sintetizada em relatórios de diversas naturezas (Conaci, 2009, 39). Essas atividades são as mais tradicionais na área de controle interno, razão pela qual lhes atribuímos valor elevado (30% para cada uma) na composição do índice.

A terceira questão (Q3) aponta se os órgãos fazem ou não auditoria de gestão, definida como o acompanhamento e a avaliação da efetividade da gestão pública e dos programas governamentais (Conaci, 2009, 39). No Diagnóstico Conaci, 87,5% dos 23 Estados informaram fazer auditoria de gestão (Conaci, 2009, 40). Entretanto, como essa é uma atividade mais recentemente inserida no rol de atribuições do controle interno, atribuímos a essa questão valor inferior (20%) na composição do índice.

A quarta questão (Q4) aborda outra dimensão importante das atividades de controle interno: o planejamento anual das auditorias, ou seja, se os Estados definem os procedimentos a serem executados e o direcionamento dos trabalhos com a finalidade de concretizar os objetivos propostos pelo órgão e o cumprimento de sua missão institucional (Conaci, 2009, 36). Mostra se o órgão planejou suas atividades e as organizou e administrou com autonomia ou se só fez as auditorias de forma reativa às demandas externas. Conforme ressalta o Diagnóstico Conaci, a falta de planejamento das auditorias põe em risco o alcance dos objetivos, a adequada concretização dos trabalhos e a emissão de pareceres (Conaci, 2009, 36). Dos 20 Estados que responderam a essa parte do Diagnóstico Conaci, 83% dos afirmaram que realizam planejamento de auditoria, ao qual atribuímos peso de 10% na composição do Índice de Desempenho.

Por fim, incluímos uma questão (Q5) sobre o grau de efetividade da atividade de controle, isto

<sup>1</sup> No âmbito do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e coexecutado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, teve o objetivo de, a partir do diagnóstico das administrações estaduais, capacitar os Estados para requerer financiamento do BID para projetos de modernização da gestão e do planejamento públicos. A primeira fase do programa, dedicada ao diagnóstico, analisou dez variáveis: dimensão do Estado, estrutura administrativa, recursos humanos, sistema de planejamento, tecnologias de gestão, normatização e controle, gestão e políticas públicas, sistemas de informação, prestação de serviços públicos ao cidadão e redes de governança.

<sup>2</sup> Realizado pelo Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (Conaci), esse diagnóstico apresenta informações recentes e importantes sobre a atuação e o acesso pela internet aos órgãos (Conaci, 2009). Participaram da pesquisa 25 Estados, e as informações foram coletadas por meio de questionários preenchidos eletronicamente (via internet, no site do Conaci) pelos próprios órgãos e por meio de visitas técnicas da equipe de pesquisa aos órgãos de dez deles.

é, conforme definição do Diagnóstico Conaci, se o órgão verifica a adoção pelo auditado, no prazo acordado, das medidas sugeridas durante ou após as auditorias (Conaci, 2009, 44). Essa averiguação é fundamental para saber se as atividades de controle interno e auditoria têm impacto positivo na administração pública, ou seja, se as secretarias e demais órgãos estaduais atendem às demandas do controle interno, ajustando sua conduta e seus procedimentos. Caso não, isso significa que essa atividade não gera nenhum benefício para a gestão das políticas governamentais.

O órgão de controle, portanto, deve ser responsável não apenas pela realização das auditorias, mas pela verificação da adoção de suas recomendações pelos órgãos auditados. Segundo o Diagnóstico Conaci, “o aperfeiçoamento e mesmo

a criação de mecanismos que permitam o controle e o acompanhamento da implementação de recomendações encaminhadas para as entidades auditadas são necessários como forma de permitir a avaliação dos resultados alcançados e sua efetividade” (Conaci, 2009, 70). Apenas 12 Estados afirmaram fazer essa verificação (Conaci, 2009, 44), que recebeu peso de 10% na composição do Índice de Desempenho.

O Índice de Qualidade do Controle Interno, que resulta da soma simples do valor do Índice de Transparência e do Índice de Desempenho das Atividades, foi elaborado com o objetivo de proporcionar um número que represente a qualidade do controle interno estadual em termos da realização de suas funções típicas e da prestação de contas de sua atuação perante o público em geral.

A principal conclusão deste estudo é que, apesar dos avanços constatados, o quadro geral atual ainda é negativo, pois:

\* o Índice de Transparência informa que em 85% dos Estados o órgão de controle interno tem site próprio ou link no portal do governo, mas apenas 52% deles disponibilizam relatório de atividades na internet ou os enviaram mediante solicitação;

\* o Índice de Desempenho das Atividades de Controle Interno informa que apenas um Estado alcançou a nota máxima no índice, e a média de desempenho entre os demais que apresentaram relatório é 0,7 (em uma escala de 0 a 1);

\* o Índice de Qualidade do Controle Interno informa que nenhum órgão alcançou nota máxima na soma dos dois índices, e a média entre os Estados que apresentaram relatório é 1,3 (escala de 0 a 2).

## PARTE 2: OS DADOS

A seguir, apresentamos o Índice de Qualidade do Controle Interno. A segunda coluna da tabela 7 (pág. 29) reproduz o Índice de Transparência e a terceira o Índice de Desempenho. A última coluna traz a nota de cada Estado no Índice de Qualidade. Como se pode ver, nenhum foi capaz de atingir a pontuação máxima (que seria 2), ou seja, ter ao mesmo tempo o máximo Índice de Transparência e o máximo Índice de Desempenho.

A tabela 7 também mostra as médias dos índices:

\* a média do Índice de Transparência foi 0,6 entre os respondentes e 0,3 entre todos os Estados;

\* a média do Índice de Desempenho foi 0,7 entre os respondentes e 0,4 entre todos os Estados;

\* a média do Índice de Qualidade foi 1,3 entre os respondentes e 0,7 entre todos os Estados.

TABELA 7  
Índice de Qualidade do Controle Interno

UF	Índice de Qualidade (Índice de Transparência + Índice de Desempenho)	Índice de Transparência	Índice de Desempenho	Indicador de risco de corrupção referente à qualidade do controle interno
AC	1,10	0,50	0,60	● 0,45
AL	1,10	0,50	0,60	● 0,45
AM	1,20	0,50	0,70	● 0,40
AP	0	0	0	● 1
BA	0	0	0	● 1
CE	1,90	1	0,90	● 0,05
DF	1,30	0,50	0,80	● 0,35
ES	1,30	0,50	0,80	● 0,35
GO	1,10	0,50	0,60	● 0,45
MA	1,70	1	0,70	● 0,15
MG	0	0	0	● 1
MS	1,20	0,50	0,70	● 0,40
MT	0	0	0	● 1
PA	0	0	0	● 1
PB	1,40	0,50	0,90	● 0,30
PE	0	0	0	● 1
PI	0	0	0	● 1
PR	0	0	0	● 1
RJ	0,80	0,5	0,30	● 0,60
RN	0	00	0	● 1
RO	0	0	0	● 1
RR	0	0	0	● 1
RS	0	0	0	● 1
SC	1,40	1	0,40	● 0,30
SE	1,80	1	0,80	● 0,10
SP	1,50	0,50	1	● 0,25
TO	0	0	0	● 1

0-0,33 = verde / 0,34-0,66 = amarelo / 0,67-1 = vermelho

Normalização: indicador de risco de corrupção = 1 menos média entre Índice de Transparência e Índice de Desempenho.

## CONCLUSÕES

Esta pesquisa é inédita, pois analisa a atuação dos órgãos de controle interno quanto à promoção da transparência de suas ações e quanto ao desempenho das atividades típicas de auditoria e controle interno. Além disso, apresenta dados de cada Estado, construindo índices que demonstram sua posição e a situação do conjunto, com base na análise dos relatórios de atividades.

Em relação aos diagnósticos anteriores, realizados em 2004 e 2009, mostra que houve aumento no número de órgãos estaduais de controle interno e de órgãos que têm site na internet. Entretanto, apenas 52% dos Estados disponibilizaram relatório de atividades ao público, somente um conseguiu a pontuação máxima no Índice de Desempenho e nenhum obteve a nota máxima no Índice de Qualidade. A média entre os 14 Estados que apresentaram relatório de atividade ficou em 1,3 (em uma escala de 0 a 2).

Esses índices indicam que os Estados continuam com déficit na capacidade de manter

registros públicos sobre as atividades de seus órgãos e de construir sua memória administrativa de forma consistente, conforme apontado pelo Diagnóstico PNAGE em 2004. Um dos caminhos para isso são os relatórios de atividades, importantes não só para a produção de estudos acadêmicos sobre a atuação estatal, mas para o próprio Estado, uma vez que informação de qualidade é um dos principais insumos de boas decisões administrativas. Sem sistemas de informação e sem a consolidação de informações consistentes sobre a atuação do Estado não é possível a análise de sua evolução nem a avaliação de seus resultados.

Esperamos, portanto, que esses índices promovam a produção de informações e análises sobre a atuação dos órgãos públicos, bem como estimulem os órgãos de controle interno a produzir e a disponibilizar informações sobre suas atividades, prestando contas de sua atuação e promovendo o diálogo com a sociedade, incrementando, dessa forma, a democracia.

### BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando L. (2004). Reforma do Estado no federalismo brasileiro e a articulação entre o governo federal e os estados: o caso do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados. *IX Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*. Madrid, Espanha.

CONACI (2009). *Diagnóstico da organização e do funcionamento dos órgãos de controle interno dos estados brasileiros e do Distrito Federal*. Brasília.

LOUREIRO, Maria Rita (org.) (2011). *Projeto Pensando o Direito: Relatório Final: Coordenação do sistema de controle da administração pública federal*. DF: Ministério da Justiça; São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.

OLIVIERI, Cecília (2010). *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo, Ed. Annablume.

PNAGE (2004). *Diagnóstico geral das administrações públicas estaduais – Etapa 1 – Roteiro de informações básicas*. Brasília, Ministério do Planejamento.

# O CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: A QUESTÃO DA INDEPENDÊNCIA DO COLEGIADO DO MUNDO POLÍTICO

## PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

Os Tribunais de Contas (TCs) no Brasil são instituições centrais para a realização da auditoria externa das contas públicas no Brasil<sup>1</sup>. No âmbito federal, a fiscalização cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) e, estadual e no municipal<sup>2</sup> aos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs). Suas competências são definidas na Constituição Federal, que impõe o mesmo modelo de controle externo aos três níveis de governo<sup>3</sup>, conformando, assim, uma estrutura institucional bastante homogênea.

Embora auxiliem o Poder Legislativo na tarefa de fiscalização do governo, os TCs não são subordinados a nenhum dos três Poderes. Também não fazem parte do poder judicial. Suas decisões têm caráter de sanções administrativas e podem ser questionadas na Justiça.

Para ter êxito em suas atividades de fiscalização, devem cooperar com outras instituições de controle. Já a apreciação anual das contas de governo feita pelos TCs é julgada pela Assembleia Legislativa. Eventuais crimes contra a administração pública, por sua vez, devem ser reportados ao Ministério Público, e os resultados do julgamento de contas podem ser questionados na Justiça (Speck, 2008 e 2011).

Os TCs ocupam papel central no controle das contas porque nenhuma outra instituição se dedica exclusivamente a zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, em todo o seu ciclo, desde a arrecadação até a efetiva aplicação. Os mecanismos de controle interno estaduais, cujo trabalho no aspecto técnico mais se assemelha ao dos TCs, diferentemente destes são instrumentos de gestão a serviço do governo. Os TCs devem responsabilizar os administradores e apontar os problemas sistêmicos que causam desperdício e desvio de recursos públicos. Um dos mecanismos centrais que separam o controle interno do controle externo dos TCs é a independência dos TCs do poder político.

Um dos preceitos que conferem independência aos TCs é a indicação dos integrantes de seus órgãos decisórios. Todos os pareceres dos auditores, procuradores, técnicos de fiscalização ou outros membros dos TCs não têm validade sem o endosso do colegiado de sete conselheiros<sup>4</sup> ou de um de seus membros. O papel dessa instância máxima e única de decisão justifica concentrar esta análise da eficiência institucional no combate à corrupção na avaliação dos integrantes do colegiado.

<sup>1</sup> Isso não significa que os TCs são as únicas instituições com responsabilidade na fiscalização das contas governamentais. O Ministério Público, a Polícia Judiciária, as Comissões Parlamentares de Inquérito ou instâncias de controle interno investigam casos de desperdício ou de desvio de dinheiro público.

<sup>2</sup> Em quatro Estados (Bahia, Ceará, Goiás e Pará), a fiscalização das contas estaduais e municipais está a cargo do Tribunal de Contas do Estado e de um Tribunal de Contas dos Municípios. Este último, porém, complementa o primeiro. Portanto, é uma instituição estadual. Somente os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo têm um Tribunal de Contas Municipal próprio, órgão, portanto, da administração municipal.

<sup>3</sup> A Constituição Federal de 1988 diz no Art. 75: “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

<sup>4</sup> No caso dos TCs do município do Rio de Janeiro e de São Paulo são cinco conselheiros. O Tribunal de Contas da União é composto por nove ministros.

**FIGURA 3**  
Seleção dos conselheiros e sua independência do poder político

Processo de seleção	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Pré-qualificação técnica	Fraca	Fraca	Forte
Outros critérios de qualificação	Brasileiro, 35 anos	Brasileiro, 35 anos	Brasileiro, 35 anos
Nomeado por	Legislativo	Governador	Governador
Confirmado por	–	Legislativo	Legislativo

No centro da questão estão as características da seleção dos conselheiros e a composição do colegiado. Quais são os mecanismos institucionais que aproximam o colegiado do mundo político e quais o tornam mais profissional e independente?

A configuração institucional do colegiado dos TCs no Brasil prevê poucos pré-requisitos de qualificação profissional para os conselheiros<sup>5</sup>. Os candidatos devem ser brasileiros e ter idade mínima de 35 anos. Não há barreiras de exclusão fortes, como a vedação do cargo a candidatos com antecedentes criminais ou sanções de caráter administrativo. Tampouco a exigência de determinada qualificação ou atividade profissional. A Constituição de 1988 cobra apenas de forma difusa certa expertise, estabelecendo como pré-requisitos para a candidatura ao cargo de ministro do Tribunal “idoneidade moral e reputação ilibada”, “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública” e “mais de dez anos de exercício na função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior”. Todos esses são requisitos vagos que dificilmente servirão de instrumento para vetar candidatos inadequados para exercer o cargo (Speck, 2011).

Adicionalmente, o processo de seleção dos conselheiros não fortalece sua independência do poder político. Há três tipos de procedimento para o preenchimento das vagas do conselho. Um primeiro grupo (quatro dos sete conselheiros) é selecionado pela Assembleia Legislativa. Para um segundo grupo (um), o direito de nomeação é do governador, sendo necessária sua confirmação pela Assembleia Legislativa. Um terceiro grupo (dois) segue o mesmo procedimento do segundo, mas contando, aqui sim, com a exigência adicional em relação à qualificação técnica. Poderão ser candidatos a essa cota os integrantes do Ministério Público junto aos TCs e os auditores substitutos dos conselheiros. Ambas são carreiras preenchidas por meio de concurso público. A Figura 3 resume o processo de seleção.

O arcabouço institucional brasileiro criou um contrapeso, em relação à dependência política, que consiste na vitaliciedade do mandato. Na medida em que os integrantes do colegiado têm a garantia de sua permanência no cargo, podem se “emancipar” de seus laços anteriores. Avaliamos, assim, que a intensidade desses laços depende tanto do tempo passado no mundo político antes da indicação ao cargo como do transcorrido no conselho. Quanto

mais longa a atuação no meio político, maior o grau de dependência, que se reduz à medida que a experiência na instituição se sobrepõe e “apaga” os compromissos anteriores.

A Figura 4 resume a forma de cálculo da independência do colegiado. Esta, em relação ao governo atual, é avaliada segundo o tipo de indicação dos conselheiros e da intensidade dos laços com o mundo político. A base para o cálculo, portanto, são as condições institucionais, e não o padrão de comportamento individual. Para cada membro é calculado um indicador de independência cujo valor varia de 0 (forte vínculo com o mundo político) a 1 (condições para independência do mundo político). Os conselheiros do primeiro e do segundo grupo são usualmente indicados no final da carreira política. Partimos da hipótese de que estes continuarão vinculados ao mundo político durante um período. Para o cálculo do nosso indicador, portanto, consideramos que alcançarão independência à medida que o tempo dentro da instituição for apagando tais

vínculos, que influenciam suas decisões tanto a favor da administração fiscalizada como contra.

No caso dos conselheiros indicados pelo atual governador, atribuímo-lhes valor 0 de independência, em função do vínculo estreito entre o fiscal e o fiscalizado. Já no daqueles da cota dos procuradores e auditores, temos uma situação inversa. Pela forte pré-qualificação que, em geral, garante um recrutamento fora do mundo político, esses conselheiros são classificados como independentes (valor 1). Apesar da norma constitucional, nem todos os TCs preenchem essas vagas<sup>6</sup>.

O cálculo da independência do colegiado é resultado da média dos valores dos seus integrantes. Para chegar à média, tanto os conselheiros indicados pelo atual governador como aqueles que preenchem a cota dos procuradores e auditores concursados são contados em dobro, devido à sua importância. A Tabela 8 apresenta os resultados da avaliação dos TCs nos Estados.

**FIGURA 4**  
Cálculo para o indicador de independência dos conselheiros

	Procuradores e auditores concursados	Indicação	Indicador de independência
Conselheiro	Grupo 1 (Legislativo)	Durante o atual governo	0
Conselheiro	Grupo 2 (Governador)	Durante o atual governo	0
Conselheiro	Grupo 1 (Legislativo)	Anterior à atual gestão	Cociente (tempo na política/tempo no tribunal) com valor máximo 1
Conselheiro	Grupo 2 (Governador)	Anterior à atual gestão	Cociente (tempo na política/tempo no tribunal) com valor máximo 1
Conselheiro	Grupo 3 (auditores/procuradores)	Legislativo	1

<sup>5</sup> Os pré-requisitos e a forma de indicação do colegiado dos TCs no Brasil são regulados pela Constituição Federal de 1988 no Art. 72:

<sup>5</sup> 1º - Os ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: I – mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II – idoneidade moral e reputação ilibada; III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

<sup>5</sup> 2º: Os ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tripartite pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; II – dois terços pelo Congresso Nacional.

<sup>6</sup> Há várias razões para essa lacuna, que vão desde conflitos de interpretação da aplicação da Constituição Federal no âmbito nacional, passando pela falta de criação das carreiras de auditor e procurador, entre os quais os candidatos podem ser selecionados, até conflitos sobre o preenchimento de vagas específicas.

**TABELA 8**  
A politização dos conselheiros em relação ao governo do Estado

UF	Auditoria/ procuração	Atual governo	Índice de independência: INÍCIO	Auditoria/ procuração	Atual governo	Índice de independência: FINAL	Indicador de risco de corrupção
AC	0	1	0,35	0	1	0,35	● 0,65
AL	0	0	0,45	0	3	0,18	● 0,82
AM	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	● s/d
AP	0	0	0,40	1	1	0,48	● 0,52
BA	1	0	0,52	1	1	0,46	● 0,54
CE	1	0	0,47	1	0	0,47	● 0,53
DF	1	0	0,54	2	1	0,64	● 0,36
ES	1	0	0,54	2	1	0,61	● 0,39
GO	2	0	0,72	2	1	0,61	● 0,39
MA	1	0	0,66	1	0	0,66	● 0,34
MG	1	0	0,44	2	1	0,50	● 0,50
MS	0	0	0,36	1	2	0,32	● 0,68
MT	0	0	0,31	0	3	0,11	● 0,89
PA	0	1	0,37	1	3	0,31	● 0,69
PB	2	0	0,71	2	1	0,59	● 0,41
PE	1	0		1	2	0,44	● 0,56
PI	2	0	0,86	2	2	0,55	● 0,45
PR	2	0	0,79	2	1	0,66	● 0,34
RJ	1	0	0,58	1	0	0,58	● 0,42
RN	2	0	0,81	2	0	0,81	● 0,19
RO	1	0	0,67	2	2	0,58	● 0,42
RR	2	0	0,75	2	0	0,75	● 0,25
RS	1	0	0,50	2	2	0,50	● 0,50
SC	2	0	0,83	2	2	0,56	● 0,44
SE	0	1	0,34	0	2	0,27	● 0,73
SP	0	0	0,52	0	0	0,52	● 0,48
TO	3	0	1	3	0	1	● 0

0-0,33 = verde / 0,34-0,66 = amarelo / 0,67-1 = vermelho

## PARTE 2: OS DADOS

Os valores para cada Estado representam a média dos valores do indicador de independência dos sete conselheiros que integram cada Tribunal de Contas em dois momentos: quando o governador assume a administração e quando deixa o cargo. Variam de 0,11 a 0,83 no período observado. De forma geral, o indicador reage às saídas e entradas de novos conselheiros. Mantendo toda a outra influência constante, os TCs se tornam lentamente mais independentes à medida que os vínculos políticos anteriores dos conselheiros se apagam com o passar dos anos e eles se identificam cada vez mais com a nova função de fiscal dos antigos aliados e adversários.

A aposentadoria dos conselheiros é responsável pelas maiores oscilações desse quadro. Quando novos conselheiros são indicados, estes têm estreita vinculação com o mundo político, o que influencia negativamente os indicadores de independência. Seja pelos laços com a administração atual, seja pelas eventuais indicações feitas pela oposição, a transição do mundo político para a auditoria externa do governo dificilmente lhes permitirá uma atuação isenta durante a vigência da administração na qual foram nomeados. O governador e a base aliada na Assembleia Legislativa acabam indicando grande número de conselheiros, muitas vezes poucos anos antes da aposentadoria compulsória dos membros com 70 anos, principalmente quando o governo permanece dois mandatos consecutivos no poder. Nesse caso, a independência sofre um processo de precarização. Em alguns casos, a maioria absoluta do colegiado é indicada durante a administração que deve, por outro lado fiscalizar. De forma geral, o indicador de independência dos TCs sofre queda acentuada durante o governo, como mostra a redução da nota média de 0,52 para 0,47.

Um dos fatores que influenciam positivamente a independência dos TCs é o preenchimento da

Normalização: indicador de risco de corrupção = 1 menos índice de independência dos colegiados no final da gestão.

cota dos auditores e procuradores. Aqueles que passaram a cumprir esse preceito constitucional durante o período observado conseguiram melhorar seu desempenho médio ou compensar outras tendências no sentido contrário., muitos ainda não preencheram essas vagas, o que, no nosso cálculo, prejudica a avaliação do colegiado.

De forma geral, o indicador de independência diz respeito ao estreito vínculo entre o colegiado e o mundo político, apontando problemas estruturais e institucionais dos TCs no Brasil. A avaliação não se refere à eficiência, à integridade, ao profissionalismo e à independência dos conselheiros específicos (que, por essa razão, não são identificados individualmente na tabela). Os números indicam como os diferentes TCs se movimentam dentro do contexto institucional e mostram uma variação significativa entre os Estados.

Os resultados apontam para possíveis caminhos de reforma. A distância entre o mundo político e o colegiado dos TCs aumentará à medida que estes cumprirem a determinação constitucional de ter dois conselheiros recrutados entre procuradores e auditores. Adicionalmente, um período de quarentena para a indicação de políticos ou o aumento das pré-qualificações técnicas para os conselheiros seria um caminho para melhorar as condições de independência. Em complemento aos esforços dos TCs para melhorar a expertise técnica e agilizar os processos com reformas processuais e recursos de informática, a questão da composição do colegiado não poderá ser omitida. Para atuar com isenção e eficiência, os TCs precisam de distância do mundo político, deixando os debates sobre as consequências e as interpretações dos resultados das auditorias para o governo, o Legislativo, os partidos políticos e a mídia.

#### BIBLIOGRAFIA

SPECK, Bruno W. "Tribunais de contas". In: Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juarez Guimarães, Heloisa Maria Murgel Starling (orgs.). *Corrupção. Ensaios e críticas*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2008, pp. 551-558.

SPECK, Bruno W. "Auditing institutions". In: Timothy Power and Matthew Taylor (org.). *Corruption and Democracy in Brazil*. University of Notre Dame Press, 2011.

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus; FIGUEIREDO, Carlos. "Political and institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian audit institutions". *Comparative Political Studies*, 42 (9), 2009, pp. 1217-1244.

# A FORÇA DA OPOSIÇÃO NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS

## PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

**P**ela teoria do governo democrático, a divisão de poderes é peça essencial do arcabouço constitucional e separa o Poder Executivo do Poder Legislativo. Na prática das democracias modernas, porém, a divisão que se tornou mais relevante é a separação do poder entre governo e oposição. O primeiro engloba o Poder Executivo e o grupo de legisladores que apoiam suas políticas no Legislativo. Cabe aos que não o apoiam, portanto, a tarefa de fiscalizar a administração pública com base nos vários instrumentos de controle à disposição do Legislativo.

Nos Estados brasileiros, o cenário não é diferente. A divisão de poder de fato passa pela Assembleia Legislativa, palco do debate político entre governo e oposição. Formado pelo Executivo e por sua base de sustentação na AL, o governo desenvolve as diretrizes de sua política e aprova a proposta orçamentária na Casa. E o papel de fiscalização do governo fica a cargo, em larga escala, da oposição.

Do ponto de vista da governabilidade, é desejável uma ampla base de coalizão para apoiar os projetos políticos do governador eleito. Do ponto de vista da força do Poder Legislativo como órgão fiscalizador, o peso, a consistência e a atuação da oposição dentro da AL e de suas instâncias internas são fatores decisivos. A relação de forças entre a base de sustentação do governo e a oposição, desse modo, influencia profundamente o cumprimento do papel da AL, ou seja,

acompanhar de forma crítica a alocação dos recursos públicos pela administração estadual.

No Brasil, os governos dos Estados mostraram grande capacidade de compor amplas maiorias de apoio nas ALs. Após a eleições, o grupo vencedor para o Executivo articula a base de governo, formando uma coalizão de partidos ou grupos políticos. Para isso, um atrativo fortíssimo é o preenchimento de Secretarias e de cargos de primeiro e de segundo escalão. Mesmo que a coalizão que apoiou o vencedor das eleições não consiga maioria na AL, o novo governador poderá obter outras adesões entre os deputados estaduais eleitos. Nesse momento, muitos se reposicionam frente ao governo eleito, mesmo contrariando posicionamentos adotados durante a campanha eleitoral. E, no decorrer do mandato de quatro anos, o centro gravitacional em torno do Poder Executivo estadual tende a atrair mais deputados para a base de governo. Somente a aproximação de novas eleições pode causar fissuras nessa ampla coalizão, em função da ambição de disputar a sucessão por alguns de seus integrantes.

Dentro desse contexto, o poder da oposição é bastante limitado na AL. Medimos sua força em três momentos: a partir dos resultados eleitorais, no posicionamento dos partidos durante a formação do governo e no final da gestão. A análise se estende a dois âmbitos: à composição da oposição no plenário e ao seu poder na com-



**TABELA 9**  
Indicadores sobre a evolução da força da oposição na Assembleia Legislativa

UF	Oposição na AL após eleição	Encolhimento da oposição	Oposição na AL na formação do governo	Encolhimento da oposição	Oposição na AL no final do governo
AC	41,7%	→ -8,3%	33,3%	→ -4,2%	29,2%
AL	77,8%	↓ -77,8%			
AM	58,3%	↓ -37,5%	20,8%	→ -8,3%	12,5%
AP	66,7%	↓ -41,7%	25,0%	→ -4,2%	20,8%
BA	66,7%	→ -3,2%	63,5%	→ -4,8%	58,7%
CE	45,7%	↓ -39,1%	6,5%	→ 0,0%	6,5%
DF	62,5%	↓ -41,7%	20,8%	→ 0,0%	20,8%
ES	63,3%	↓ -60,0%	3,3%	→ 0,0%	3,3%
GO	46,3%	↓ -14,6%	31,7%	→ -2,4%	29,3%
MA	61,9%	→ 4,8%	66,7%	↓ -14,3%	52,4%
MG	48,1%	→ -9,1%	39,0%	→ -2,6%	36,4%
MS	37,5%	↓ -20,8%	16,7%	→ 0,0%	16,7%
MT	33,3%	→ -8,3%	25,0%	→ -4,2%	20,8%
PA	80,5%	↓ -17,1%	63,4%	→ 2,4%	65,9%
PB	52,8%	↑ 11,1%	63,9%	↓ -13,9%	50,0%
PE	73,5%	↓ -26,5%	46,9%	↓ -14,3%	32,7%
PI	63,3%	↓ -13,3%	50,0%	→ -6,7%	43,3%
PR	68,5%	↓ -51,9%	16,7%	→ -1,9%	14,8%
RJ	52,9%	↓ -24,3%	28,6%	→ -4,3%	24,3%
RN	50,0%	↓ -16,7%	33,3%	→ 4,2%	37,5%
RO	70,8%	↓ -33,3%	37,5%	→ 0,0%	37,5%
RR	58,3%	↓ -37,5%	20,8%	→ 4,2%	25,5%
RS	78,2%	↓ -54,5%	23,6%	→ 1,8%	25,5%
SC	57,5%	↓ -15,0%	42,5%	→ 0,0%	42,5%
SE	72,0%	↓ -40,0%	32,0%	→ -4,0%	28,0%
SP	55,3%	↓ -30,9%	24,5%	→ -1,1%	23,4%
TO	54,2%	↓ -33,3%	20,8%	→ 8,3%	29,2%

**TABELA 10**  
A força da oposição na mesa da Assembleia Legislativa e nas comissões

UF	Oposição na AL no final do governo	Comparação plenário/mesa	Oposição na mesa da AL no final	Comparação plenário/comissões	Oposição nas comissões da AL no final
AC	29,2%	↓ -15,1%	14,0%	↓ -22,5%	6,7%
AL					
AM	12,5%	↓ -12,5%	0,0%	→ 5,1%	17,6%
AP	20,8%	→ -9,5%	11,3%		
BA	58,7%	↑ 12,7%	71,4%	→ 7,9%	66,7%
CE	6,5%	→ -6,5%	0,0%	→ -1,0%	5,6%
DF	20,8%	→ -8,6%	12,2%	→ -3,2%	17,6%
ES	3,3%	→ -3,3%	0,0%	→ 1,2%	4,5%
GO	29,3%	→ -4,7%	24,6%	→ -2,3%	26,9%
MA	52,4%	↑ 17,0%	69,4%	→ -5,5%	57,9%
MG	36,4%	↓ -13,1%	23,2%	→ -0,3%	36,1%
MS	16,7%	↓ -16,7%	0,0%	→ 1,2%	17,9%
MT	20,8%	→ 4,7%	25,5%	→ 7,7%	28,6%
PA	65,9%	→ -4,5%	61,4%	s/d	s/d
PB	50,0%	↑ 46,8%	96,8%	s/d	s/d
PE	32,7%	↓ -25,6%	7,0%	↑ 20,0%	52,6%
PI	43,3%	↑ 12,8%	56,1%	↓ -10,0%	33,3%
PR	14,8%	→ -0,3%	14,5%	→ 6,4%	21,2%
RJ	24,3%	→ -6,5%	17,7%	→ -8,3%	16,0%
RN	37,5%	↓ -30,0%	7,5%	→ -4,2%	33,3%
RO	37,5%	↓ -23,5%	14,0%	→ -7,9%	29,6%
RR	25,0%	↑ 21,7%	46,7%	→ -3,6%	21,4%
RS	25,5%	→ 9,6%	35,1%	→ 3,1%	28,6%
SC	42,5%	↓ -10,9%	31,6%	→ 1,0%	43,5%
SE	28,0%	↓ -28,0%	0,0%	↓ -12,6%	15,4%
SP	23,4%	→ -0,8%	22,6%	→ -2,5%	20,9%
TO	29,2%	→ -9,2%	20,0%	→ 5,8%	35,0%

**TABELA 11**  
Índice de risco de corrupção

UF	Força da oposição no plenário da EL em início de 2007	Força da oposição no plenário da AL em final de 2009	Força da oposição na mesa da AL em final de 2009	Comissões selecionadas da AL em final de 2009	Indicador de risco de corrupção
AC	30-40%	20-30%	10-20%	<10%	● 0,30
AL	s/d	s/d	s/d	s/d	● s/d
AM	20-30%	10-20%	<10%	10-20%	● 0,20
AP	20-30%	20-30%	10-20%	s/d	● 0,33
BA	>50%	>50%	>50%	>50%	● 1
CE	<10%	<10%	<10%	<10%	● 0
DF	20-30%	20-30%	10-20%	10-20%	● 0,30
ES	<10%	<10%	<10%	<10%	● 0
GO	30-40%	20-30%	20-30%	20-30%	● 0,45
MA	>50%	>50%	>50%	>50%	● 1
MG	30-40%	30-40%	20-30%	30-40%	● 0,55
MS	10-20%	10-20%	<10%	10-20%	● 0,15
MT	20-30%	20-30%	20-30%	20-30%	● 0,40
PA	>50%	>50%	>50%	s/d	● 1
PB	>50%	>50%	>50%	s/d	● 1
PE	40-50%	30-40%	<10%	>50%	● 0,60
PI	>50%	40-50%	>50%	30-40%	● 0,80
PR	10-20%	10-20%	10-20%	20-30%	● 0,25
RJ	20-30%	20-30%	10-20%	10-20%	● 0,30
RN	30-40%	30-40%	<10%	30-40%	● 0,45
RO	30-40%	30-40%	10-20%	20-30%	● 0,45
RR	20-30%	20-30%	40-50%	20-30%	● 0,50
RS	20-30%	20-30%	30-40%	20-30%	● 0,45
SC	40-50%	40-50%	30-40%	40-50%	● 0,75
SE	30-40%	20-30%	<10%	10-20%	● 0,30
SP	20-30%	20-30%	20-30%	20-30%	● 0,40
TO	20-30%	20-30%	20-30%	30-40%	● 0,40

0-0,33 = verde / 0,34-0,66 = amarelo / 0,67-1 = vermelho

#### BIBLIOGRAFIA

ABRÚCIO, Fernando L. "Os barões da Federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário". Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

ABRÚCIO, Fernando L. "O ultrapresidencialismo estadual". In: Andrade, R.C. (org.). *Processo de governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998b, pp. 87-116.

BORGES, André. "Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral nos Estados brasileiros". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 35, fev. de 2010, pp. 167-188.

PEREIRA, André R. "Sob a ótica da delegação: governadores e Assembleias no Brasil no pós-1989". In: Santos, F. (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp. 247-287.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. "Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 4, 2003, pp. 735 a 771.

RUELA, Adriana de A. "Competitividade da oposição parlamentar na Assembleia Legislativa do Paraná". Dissertação apresentada ao curso de pós-graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, sob orientação da Profª Luciana Veiga, 2010.

SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

# ARCABOUÇO LEGAL E DESEMPENHO PRÁTICO DAS CPIs NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS

## PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

Os mecanismos de fiscalização com que os deputados nas Assembleias Legislativas controlam a administração pública estadual são vários, incluindo pedidos de informação ao governo, convocação de secretários, solicitação de informações ao Tribunal de Contas sobre processos de fiscalização em andamento, bem como solicitar a abertura de investigações aos órgãos competentes. As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), em especial, constituem uma das medidas mais severas da AL para exercer o controle político da administração pública na investigação de indícios de irregularidades. O enfoque deste capítulo recai sobre seu, com base em seu formato jurídico e no desempenho prático das instaladas no período analisado (2006-2009).

Como instituições temporárias, as CPIs diferenciam-se das outras comissões permanentes da AL em vários pontos, dos quais destacaremos dois. Primeiro, devem vencer o desafio de sua própria instalação. Nas democracias representativas, a proposta de criação de CPIs é um direito da minoria dos legisladores. Em um ambiente institucional regido pela lógica de decisões por maioria ou proporcionalidade, essa característica as coloca em posição especial no funcionamento da AL. Esse imperativo se traduz em vários mecanismos institucionais de proteção ao direito da minoria.

A segunda especificidade refere-se à sua alta visibilidade na mídia e na opinião pública. Quando as CPIs envolvem casos de suspeitas de desperdício ou desvio de recursos públicos, a própria natureza das acusações leva a uma politização das investigações, muitas vezes ao longo da linha divisória entre governo e oposição. Daí para sua instrumentalização como palco de campanha política é somente um passo. Várias regras que regem seu funcionamento procuram contrabalançar essa tendência.

Nesta avaliação, enfocamos somente a dimensão da sua capacidade de fiscalização. Com esse procedimento, abrimos mão de uma análise ponderada dessa instituição dentro do contexto político mais amplo, que incluiria questões de governabilidade ou de abuso das CPIs para fins políticos. Observamos tanto seu formato jurídico dado pelas constituições estaduais e pelos regimentos internos das ALs como alguns parâmetros daquelas abertas no período em questão.

### O arcabouço legal das CPIs

O principal mecanismo que garante o direito da minoria de invocar esse recurso é o quórum para sua instalação, definido tipicamente como cociente inferior à maioria que rege as outras decisões do Legislativo. Sob a ótica de seu impacto sobre a fiscalização da administração, podemos dizer que esta tende a ser maior quanto

menor for o quórum definido na Constituição Estadual. Quanto mais próximo esse quórum for do critério de 50%, maior a dificuldade de instalar CPIs que investiguem denúncias que coloquem em dúvida a eficiência e a integridade do atual governo do Estado.

Por outro lado, as garantias para a minoria não são absolutas. Há uma série de medidas institucionais que limitam seu poder. Diante da necessidade de evitar a excessiva politização e instrumentalização das CPIs, podem ser justificadas. Mas, sob a ótica aqui adotada, que afere as chances de abertura de CPIs pela minoria, representam um obstáculo. Entra essas regras está a determinação de que devem investigar fato específico e concluir os trabalhos em prazo determinado. O cumprimento dessa e de outras condições pôs em xeque várias CPIs, na história recente.

Uma vez instaladas as CPIs, os recursos para controlá-las são a definição de seus integrantes e a ocupação dos cargos-chave, especificamente a presidência e a relatoria – ou seja, quem comandará o processo de investigação, o relatório e os encaminhamentos.

Na avaliação de uma série de mecanismos institucionais que regem o funcionamento das CPIs, nosso primeiro indicador se refere ao quórum de deputados necessários para a aprovação de sua instalação. Verificamos que a maioria dos Estados segue o texto da Constituição Federal. No entanto, há recursos de controle que potencialmente minam esse direito da minoria. Desse ponto de vista, os Estados apresentam um perfil variado.

A limitação do número de CPIs que podem estar concomitantemente abertas consiste em um desses recursos. Esse é o segundo indicador sobre as regras das CPIs. Várias ALs, copiando mecanismo similar na Constituição Federal,

adotaram essa medida. Do ponto de vista da fiscalização, quanto menor esse número, menor a possibilidade de fiscalização e maior o risco de corrupção. Além disso, tem sido usada pelos partidos da base do governo para “trancar a pauta” de CPIs com investigações pouco relevantes.

Dois outros mecanismos, ainda, retiram o poder da minoria. O primeiro consiste na possibilidade de modificação do número máximo de CPIs simultâneas, por resolução da maioria nas ALs. O segundo refere-se à inversão da ordem de prioridade daquelas que estão “na fila” para ser instaladas. Ambas as regras ampliam o poder da maioria na AL, normalmente a base de apoio do governo, para influenciar e manipular a dinâmica de abertura de CPIs. Elas são a base para nosso terceiro e quarto indicador.

O conjunto desses indicadores permite avaliar até que ponto o arcabouço institucional dado pela Constituição Estadual e pelo Regimento Interno das ALs amplia ou dificulta as possibilidades de abertura de CPIs para investigar eventuais irregularidades ou corrupção na administração pública estadual.

### O desempenho das CPIs na prática

Um segundo conjunto refere-se à prática, analisando as CPIs efetivamente instaladas. Os critérios utilizados incluem, em primeiro lugar, a intensidade com que a AL faz uso desse instrumento. Uma vez que as CPIs podem ter outros fins além de fiscalizar a administração pública, identificamos aquelas dedicadas a temas dessa natureza. Um problema metodológico da pesquisa sobre corrupção é que processos de fiscalização (leia-se abertura de CPIs) podem ser vistos como indício tanto de maior incidência de irregularidades como de maior eficiência do controle. Este último demonstra certo vigor dos deputados na AL no cumprimento de sua função de fiscalização e reflete a eficiência do controle exercido por eles. Quanto maior o número de CPIs (relacionadas à fiscalização) em andamento, mais eficiente a fiscalização pela AL.

**FIGURA 6**  
Os indicadores e seu impacto sobre a administração pública

Dimensão de avaliação	Indicador	Impacto negativo sobre fiscalização	Impacto positivo sobre fiscalização
LEI	Quórum para abertura de CPI	Maior quórum	Menor quórum
	Limitação do número de CPIs	Número baixo de CPIs concomitantemente abertas	Sem limite ou limite alto de CPIs
	Possibilidade de inverter a “ordem da fila” de abertura de CPIs	Sim, a maioria pode inverter a ordem	Não, a maioria não pode inverter a ordem
	Possibilidade de modificar o número máximo de CPIs	Sim, a maioria pode modificar o número	Não, a maioria não pode modificar o número
PRÁTICA	Número de CPIs abertas com fins de fiscalização	Menor número	Maior número
	Resultado do trabalho das CPIs	RTPA - retirado pelo autor; NCONC - não concluiu os trabalhos; SAPR - sem apresentação de relatório final	PAREC - concluiu pelo parecer; APRE - aprovação do relatório; APRC - apresentação de projeto de resolução; PRLEI - concluiu por projeto de lei
	Desdobramentos do trabalho das CPIs	Sem recomendação	Recomendação a um dos poderes (Legislativo, Executivo ou Judiciário)
		Sem recomendação	Encaminhamento a outro órgão de controle (MP, TCU, CGU, PF)
		Sem impacto sobre a legislação	Impacto sobre projeto de lei

Uma vez aprovadas, as CPIs apresentam dinâmicas diferentes. Em alguns casos, os autores retiraram a proposta antes de sua instalação. Em outros, os partidos do governo tentaram evitá-las com a não indicação de integrantes para compor a bancada. Muitas não concluíram os trabalhos ou encerraram suas atividades sem a apresentação de um relatório final. Entre as que concluem, há diferentes formas de completar os trabalhos – desde a simples apresentação do parecer, passando pela aprovação do relatório, até a elaboração de um projeto de lei.

Para nosso fim de análise, dividimos as CPIs em dois grupos: as não conclusivas e as concluídas com algum resultado final. Este último foi avaliado detalhe.

## PARTE 2: OS DADOS

Quadro a seguir resume os resultados do levantamento, indicando que existe considerável variação entre os Estados quanto ao formato legal e ao desempenho prático das CPIs. Em relação ao quórum para a abertura de CPIs, Alagoas, Ceará e Pará destacam-se positivamente por definir um número mínimo de assinaturas inferior ao da Constituição Federal. Em todos os demais, a Constituição Estadual acompanha a Carta Federal.

Em relação à limitação do número máximo de CPIs concomitantemente abertas, destacam-se Amazonas, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e novamente Pará. Nesses Estados não há a possibilidade de barrar novas CPIs sob o argumento do excesso de investigações em andamento.

As investigações de muitas CPIs levam à descoberta de irregularidades que são de competência de outros órgãos públicos de controle, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas, a Polícia Judiciária ou a Controladoria-Geral da União, aos quais se encaminham os resultados. Tal desfecho sinaliza a eficiência das CPIs na interação com a rede de instituições de controle, superando uma visão insulada do papel da AL na fiscalização da administração pública.

A Figura 6 (pág. 45) traz um resumo dessas dimensões de avaliação do desempenho prático das CPIs, bem como uma classificação das diferentes realidades encontradas, da ótica do combate à corrupção.

Na outra ponta, Tocantins, Piauí, Ceará e Distrito Federal estabelecem limites mais baixos: somente duas CPIs ao mesmo tempo.

Já em 15 Estados a maioria no Parlamento tem a possibilidade regimental de mudar esse número máximo de CPIs, considerado aqui um artifício que atribui mais poder à maioria na AL.

Quanto ao desempenho prático, em Alagoas e Roraima não foi possível acessar a informação sobre a instalação de CPIs no período. Em oito Estados não foi aberta nenhuma durante o período apurado. Nos 17 em que houve CPIs, em pelo menos dez uma delas se referiu à investigação de uma agência estadual. O desempenho de todas foi satisfatório do ponto de vista da conclusão com um relatório e dos encaminhamentos para outros órgãos.

**TABELA 12**  
O status legal das CPIs nas Assembleias Legislativas

UF	Lei - Quórum	Lei - Limitação	Lei - Fila	Lei - Modificar	
AC	1/3	3	sim	maioria	●
AL	1/4	5	sim	maioria	●
AM	1/3				●
AP	1/3	3	sim	maioria	●
BA	1/3	5	sim	maioria	●
CE	1/4	2	não	não	●
DF	1/3	2	sim	maioria	●
ES	1/3	5	não	não	●
GO	1/3	5	não	não	●
MA	1/3	5	sim	maioria	●
MG	1/3	6	não	não	●
MS	1/3	3	sim	maioria	●
MT	1/3	3	sim	qualificada	●
PA	1/5				●
PB	1/3	5	sim	maioria	●
PE	1/3	5	sim	maioria	●
PI	1/3	2	sim	maioria	●
PR	1/3	5	sim	maioria	●
RJ	1/3	7	sim	maioria	●
RN	1/3				●
RO	1/3	5	não	não	●
RR	1/3	5	sim	maioria	●
RS	1/3				●
SC	1/3				●
SE	1/3	3	sim	maioria	●
SP	1/3	5	sim	maioria	●
TO	1/3	2	não	não	●

**TABELA 13**  
A instalação e o desempenho das CPIs nas Assembleias Legislativas

UF	Prática - Número (n)	Prática - Conclusão (n)	Prática - Desdobramentos (n)	SOMA Controle
AC				●
AL	s/d	s/d	s/d	s/d
AM				●
AP				●
BA	1	1	1	●
CE				●
DF	3	3	3	●
ES	1	1	1	●
GO	4	4	4	●
MA				●
MG				●
MS				●
MT	2	2	2	●
PA				●
PB				●
PE				●
PI				●
PR				●
RJ	1	1	1	●
RN				●
RO	1	1	1	●
RR	s/d	s/d	s/d	s/d
RS	3	3	3	●
SC				●
SE				●
SP	3	3	3	●
TO	1	1	1	●

**BIBLIOGRAFIA**

Bezerra, Marcos Otávio; Teixeira, Carla Costa; Souza, Homero de: *O controle dos representantes eleitos*, in: Bruno Wilhelm Speck (org.): Caminhos da transparência, Campinas, Editora da Unicamp, 2002, p. 355-371

CADAH, Lucas Queija; CENTURIONE, Danilo de Pádua. *As CPIs acabam em pizza? Uma resposta sobre desempenho das comissões parlamentares de inquérito no presidencialismo de coalizão*. In: José Álvaro Moises (org.). O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 2011, pp. 91-97.

FIGUEIREDO, Argelina: *Instituições e Política no Controle do Executivo*, Dados, Vol. 44, n. 4, Rio de Janeiro, 2001

FIGUEIREDO, Argelina: *As CPIs e a falta do que fazer*, Revista Inteligência, Julho, 2005.

LEMOS, Leany: *O controle Legislativo no Brasil pós 1988 – Instituições representativas no Brasil. Balanço e Reforma*, UFMG, p. 37 - 54, Belo Horizonte, 2007.

NINA, Carlos Homero Vieira: *A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições Brasileiras*. Brasília. In: Revista de Informação Legislativa, v. 46, no 166, abr./jun., p.367-374, 2005.

REIS, Fabio Wanderley: *CPIs e Investigação Política*. In: Leonardo Avrtizer e Fátima Anastásia, Reforma Política no Brasil. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2007.

SALGADO, Plínio: *Comissões Parlamentares De Inquérito – CPI Doutrina, Jurisprudência e Legislação*. Del Rey, São Paulo, 2001

# PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL POR MEIO DOS CONSELHOS

## PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

A partir de meados dos anos 1980, a agenda das políticas públicas sofreu uma importante inflexão, cuja marca fundamental foi a ampliação e a crescente complexidade da arena decisória pela incorporação de novos atores e temas. A luta da sociedade civil contra o regime autoritário encontrou no controle social da gestão de políticas públicas um canal de mobilização importante, inicialmente em áreas sensíveis, como saúde, educação e meio ambiente. Os conselhos gestores de políticas mostraram-se instrumentos relevantes também para a construção de um espaço público de aperfeiçoamento da transparência e do controle do uso dos recursos públicos. O caso mais conhecido é o da saúde, construído em torno de um sistema único, descentralizado e participativo, mas o impacto do controle social por meio dos conselhos gestores no combate ao desperdício, ao desvio e mesmo à corrupção não deve ser subestimado. Como afirma Melo:

“A partir de 1984, o campo conceitual se deslocou para a análise do modus operandi da mesma [da política pública] e do seu caráter burocrático, privatista, centralizado, excludente e ineficaz. No diagnóstico que os analistas críticos e setores organizados realizaram, dois instrumentos de engenharia político-institucional são apontados para a superação do *mistargeting*: a participação dos setores excluídos na arena decisória (e seu corolário, a transparência nos processos decisórios) e a descentralização (pela qual os problemas associados ao gigantismo burocrático poderiam ser superados). Nesse movimento, as dimensões processuais

da democracia passaram, pela primeira vez, a ser colocadas na agenda da discussão pública” (Melo, 1998:18-19).

Esse processo encontrou fundamento legal na Constituição de 1988, que, sob as bases de um novo arranjo federativo, consagrou a participação e definiu a gestão participativa como princípio para elaboração e execução das políticas públicas. Na crítica ao padrão anterior, essa nova agenda apontava para dois eixos de inovação fundamentais: na forma de gestão e no conteúdo das políticas. Como explica Farah (1999), em relação ao segundo eixo, as mudanças referem-se tanto à definição de novas temáticas, como a ambiental, quanto à definição de novos modos de atuação em áreas tradicionais, como a da saúde, na qual o padrão curativo é associado a uma ênfase maior na dimensão preventiva. No que se refere às inflexões nos processos decisórios e nas formas de provisão de serviços, a autora destaca as novas relações entre o Estado e o cidadão na implementação, no controle e na avaliação das políticas; a tendência à integração das ações; a participação social na elaboração de programas e projetos; e mudanças na dinâmica interna de funcionamento das organizações estatais, apontando para a modernização da gestão.

Como saldo desse processo, o país viveu, a partir do final dos anos 1980 e durante boa parte dos 1990, um momento rico de inovação institucional, com a criação de várias instâncias participativas, principalmente no nível local, com uma grande diversidade de modelos e dinâmicas.

Um dos principais dispositivos de participação e controle social no Brasil contemporâneo são os conselhos gestores de políticas públicas. Inaugurados no contexto da democratização do regime, difundiram-se nas décadas seguintes em várias áreas, em muitos casos constituindo-se como obrigatórios para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, e tornaram-se peças importantes não apenas no processo de descentralização e democratização dessas políticas, mas também no aperfeiçoamento da gestão e como instrumento de fiscalização contra o desperdício e o desvio na aplicação dos recursos públicos.

Os conselhos são, portanto, espaços institucionalizados voltados para a incidência da sociedade sobre a decisão, a implementação e o monitoramento das políticas públicas, de forma a garantir a democratização do acesso e o controle da corrupção. Em sua composição congregam um conjunto diversificado de atores da sociedade organizada – em particular sindicatos, empresas, universidades, ONGs, movimentos populares, organizações filantrópicas – e agentes estatais direta ou indiretamente responsáveis pela gestão de determinada área de política pública. Embora legalmente vinculados às secretarias de governo, são em geral definidos como “instituições híbridas” (Avritzer e Dolabela, 2002) ou “instituições intermediárias” (Fung, 2004) porque localizados entre as agências estatais e as associações secundárias.

Dados dos Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam a existência, em 2001, de mais de 22 mil conselhos municipais no Brasil, com destaque para os de saúde (5.426), assistência social (5.178), defesa de direitos da criança e do adolescente (4.306) e de educação (4.072). De acordo com Carvalho (1995), entre 1991 e 1993 foram construídos mais de 2 mil conselhos de saúde por todo o país, numa média de praticamente dois novos por dia. Em pesquisa mais recente, Carvalho (1997) volta a acentuar o fenômeno da proliferação dos conselhos: “Em julho de 1996, uma es-

timativa (...) sugere que cerca de 65% do universo dos municípios brasileiros dispõem de Conselhos (...) isso significa a existência de algumas dezenas de milhares de conselheiros, número equivalente ao de vereadores” (Carvalho, 1997: 153-154). Dados do Conselho Nacional de Saúde, em documento produzido em 1999, indicam a existência de cerca de 45 mil conselheiros de saúde nas três esferas de governo.

Nos últimos anos, outras áreas de políticas públicas que buscam se estruturar como sistemas nacionais – como no campo das políticas urbanas e habitacionais, da segurança, dos direitos humanos, da segurança alimentar, da cultura – foram priorizando a criação de conselhos, conferências, fundos e planos. Também na esfera federal houve acentuado incremento em diversas áreas, o que atesta a vitalidade desse modelo institucional como mecanismo de participação e controle social do Estado.

Nesse contexto, procuramos avaliar essa arquitetura institucional de participação e controle social nos Estados da Federação. Para isso, partimos de duas variáveis.

#### Primeira variável: grau de cobertura

Com base em um levantamento nos sites oficiais dos governos, buscamos recuperar as informações sobre os conselhos existentes, por Estado. A análise foi do tipo “existe” versus “não existe”.

Essa estratégia nos permitiu levantar informações sobre conselhos mais consolidados (como os de saúde, educação, criança e adolescente) e conselhos em áreas recentes (como política antidrogas) ou com pouca tradição de diálogo entre Estado e sociedade (caso da segurança pública).

Os dados mostram efetiva variação entre os Estados no que se refere ao grau de cobertura. Identificamos um total de 535 conselhos em funcionamento, uma média de 19 conselhos por Estado.

Agrupamos os Estados quanto ao grau de cobertura:

- \* baixo: entre 12 e 15 conselhos (= 0,25);
- \* médio: entre 16 e 21 conselhos (= 0,50);
- \* alto: 22 ou mais conselhos (1).

Dessa forma, foi possível ranquear os Estados tendo como critério a quantidade de espaços institucionais para o exercício do controle social.

#### Segunda variável: potencial de incidência

O potencial de incidência dos conselhos foi definido com base em dois indicadores:

FUNÇÃO DO CONSELHO:

- \* deliberativo X não deliberativo

FORMA DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS NÃO GOVERNAMENTAIS (AUTONOMIA):

- \* governo indica X sociedade civil indica

Já é consenso na bibliografia que o desenho institucional dos conselhos é uma variável expressiva na aferição de seus resultados. Uma de suas dimensões remete à função dos conselhos. Cabe aos Executivos estaduais definir se serão deliberativos (ou seja, com poder legal de aprovar metas e planos de governo, programas e políticas públicas, prestação de contas etc.) ou apenas espaços de consulta ou assessoramento na área da política

pública a que se vinculam. A definição legal não garante o exercício efetivo do controle social, mas estudos mostram que conselhos consultivos têm maior dificuldade de cumpri-lo quando comparados aos deliberativos.

A autonomia em relação ao governo é outro indicador de peso. Vários fatores podem favorecê-la ou limitá-la. A bibliografia tem destacado, por exemplo, a importância da forma de seleção dos conselheiros não governamentais. Esta é definida pelas leis de criação dos conselhos, e suas variações podem ser reduzidas a dois tipos: a) os conselheiros não governamentais são indicados pelas organizações civis ou por grupos que as representam; b) o governo reserva para si o direito de indicar seus interlocutores na sociedade civil.

Ou seja, os conselhos deliberativos e nos quais a sociedade civil escolhe seus representantes têm maior potencial de incidência sobre as políticas públicas do que os conselhos apenas consultivos ou de assessoramento e nos quais o governo escolhe os conselheiros não governamentais.

O potencial de incidência é relevante porque nos permite qualificar o investimento dos Estados na criação dos conselhos. Afinal, podemos ter Estados onde haja um bom indicador de cobertura, mas parte significativa dos conselhos exis-

FIGURA 7  
Tabela de avaliação do desempenho dos conselhos

Estado	Função (máx. 0,60)	Autonomia (máx. 0,40)
Conselho de meio ambiente	Deliberativo = 0,30	Sociedade civil escolhe = 0,20
	Não deliberativo = 0,0	Governo escolhe = 0,0
Conselho de segurança alimentar	Deliberativo = 0,30	Sociedade civil escolhe = 0,20
	Não deliberativo = 0,0	Governo escolhe = 0,0

tentes apresente baixo potencial de incidência e de autonomia, dificultando, conseqüentemente, o exercício do controle social. A intenção, portanto, é construir uma referência cruzada que permita um mapa mais acurado não só no que se refere à oferta de participação nos Estados, mas também à capacidade de controle social.

Como seria impossível, dentro dos limites desta pesquisa, obter essa informação para todos os conselhos, elegemos os de segurança alimentar e meio ambiente para esse levantamento qualitativo. A escolha se deveu ao fato de ambos terem 100% de cobertura e apresentarem significativo nível de variação (diferentemente de conselhos de áreas mais consolidadas, nas quais a tendência predominante é de conselhos deliberativos e autônomos). Esses dados foram recuperados com base na análise dos regimentos internos e das leis de criação de cada um dos 27 conselhos, nas duas áreas.

#### Quanto à atribuição de valor

Função – Deliberativo X consultivo = como esse indicador apresentou maior nível de variação entre os Estados, foi atribuído valor máximo de 0,60 (no caso de os dois conselhos serem deliberativos), com 0,30 para cada conselho deliberativo, e 0 para o conselho consultivo;

## PARTE 2: OS DADOS

A avaliação geral do desempenho do controle social nos Estados resultou da combinação entre o grau de cobertura e o potencial de incidência, como podemos ver na Tabela 14.

O resultado da pesquisa foi surpreendente no que se refere à extensão da arquitetura participativa. Chegamos a um total de 535 conselhos,

Forma de escolha – Autônomo X não autônomo = como esse indicador apresentou menor nível de variação entre os Estados, foi atribuído valor máximo de 0,40 (no caso de os dois conselhos serem autônomos), com 0,20 para cada autônomo, e 0 para cada não autônomo.

Somando os valores atribuídos a cada indicador, reunimos os Estados em três grupos quanto ao potencial de incidência:

- \* baixo: os que pontuaram entre 0,20 e 0,50;
- \* médio: os que obtiveram 0,70 pontos;
- \* alto: os com pontuação de 0,80 ou mais

#### Da combinação das variáveis

No nível seguinte da análise, demos peso variado para a cobertura e o potencial de incidência, valorizando mais o primeiro em relação ao segundo. Isso resultou na pontuação da Figura 8.

FIGURA 8

Sistema de pontuação do desempenho dos conselhos

Grau de cobertura	Grau de cobertura
Baixo = 0,25	Baixo = 0,0
Médio = 0,50	Médio = 0,25
Alto = 1,0	Alto = 0,50

nas mais diversas áreas, uma média de 19 por Estado. Esses dados confirmam a consolidação do processo de institucionalização do controle social no Brasil, iniciado no final dos anos 1980. Os grupos organizados dispõem de espaços para negociação e fiscalização do Estado, numa extensão tal que torna o Brasil referência internacional nessa área.

TABELA 14

O desempenho dos conselhos sociais

UF	Grau de cobertura	Potencial de incidência	Indicador de risco de corrupção
AC	0,25	0,25	● 0,75
AL	0,25	0,50	● 0,62
AM	1,00	0,25	● 0,37
AP	0,25	0,50	● 0,62
BA	0,25	0,25	● 0,75
CE	0,50	0,50	● 0,50
DF	0,25	0,25	● 0,75
ES	1,00	0,00	● 0,50
GO	0,50	0,25	● 0,62
MA	0,50	0,00	● 0,75
MG	1,00	0,25	● 0,37
MS	0,25	0,50	● 0,62
MT	1,00	0,25	● 0,37
PA	0,25	0,50	● 0,62
PB	0,25	0,25	● 0,75
PE	1,00	0,50	● 0,25
PI	0,50	0,50	● 0,50
PR	1,00	0,25	● 0,37
RJ	1,00	0,00	● 0,50
RN	0,50	0,25	● 0,62
RO	0,25	0,50	● 0,62
RR	0,50	0,25	● 0,62
RS	0,50	0,25	● 0,62
SC	0,50	0,50	● 0,50
SP	1,00	0,00	● 0,50
SE	0,25	0,50	● 0,62
TO	0,50	0,50	● 0,50

Normalização: indicador de risco de corrupção = 1 menos média entre Grau de cobertura e Potencial de incidência.

Quanto à distribuição por Unidades da Federação, o menor índice de cobertura está no Distrito Federal, com 12 conselhos, e o maior em Minas Gerais, com 41, destoando muito da média nacional. Nos índices mais baixos de cobertura, destacam-se Estados das Regiões Norte e Nordeste, o que já era de certa forma esperado. Mas aqui também há novidades em relação ao desempenho do Amazonas e de Pernambuco, que apresentam altos índices de cobertura.

Os conselhos estão distribuídos ainda em um conjunto diversificado de áreas, com índices de cobertura variados. Oito atingiram 100%: alimentação escolar, assistência social, criança e adolescente, educação, saúde, meio ambiente, idoso e segurança alimentar. A indução do nível federal é uma variável importante nesses casos. Outros conselhos contam com cobertura muito significativa, como os de cultura (presentes em 92% dos estados), deficiente (88%), desenvolvimento agrário (88%), antidrogas (77%), da mulher (77%) e cidades (70%). Esses números indicam que sua forte institucionalização no Brasil veio acompanhada de sua diversificação temática. Há também conselhos muito específicos, que retratam realidades muito particulares, com apenas uma ocorrência.

Em relação ao desempenho (cobertura mais incidência), os Estados apresentam uma distribuição equilibrada em três grupos: 11 com alto desempenho; dez com desempenho médio; e seis com baixo desempenho. O balanço geral mostra um quadro relativamente positivo, pois a grande maioria dos Estados (21) teve desempenho entre bom e regular.

Outro dado interessante é que, no conjunto daqueles de alto desempenho, encontramos tanto Estados desenvolvidos, como era esperado, quanto com baixos índices de desenvolvimento econômico e social, como Amazonas, Mato Grosso, Pernambuco, Piauí e Tocantins. Esse resultado, à primeira vista inesperado, permite inferir que um desempenho adequado do controle social não depende exclusivamente de condições socioeconômicas previamente favoráveis.

Por fim, podemos concluir que o desenvolvimento de um sistema de controle social dos governos estaduais se mostra um processo consistente, embora ainda relativamente incipiente. A ampla cobertura de áreas de políticas públicas relevantes e o crescente grau de institucionalização dos conselhos são indicadores positivos, mas o quadro geral ainda é heterogêneo.

## BIBLIOGRAFIA

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Dolabela; LOURDES, Maria de. "Democracia, participação e instituições híbridas". *Teoria & Sociedade*, pp. 14-39, março de 2005.

CARVALHO, A. I. Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CARVALHO, A. I. "Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado". In: Fleury, Sonia (org.). *Saúde e democracia: a luta do CEBES*. São Paulo: Lemos Editorial, 1997, pp. 93-112.

FARAH, Marta F.S. "Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais". In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. São Paulo: CEPAM/ Correios, 1999.

FUNG, Archon. *Empowered participation. Reinventing urban democracy*. Princeton University Press, 2004.

MELO, Marcus André. "As sete vidas da agenda pública brasileira". In: Rico, Elizabeth M. (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, pp. 11-28.

# O PAPEL DA MÍDIA NO CONTROLE DA CORRUPÇÃO

## PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

No contexto da redemocratização brasileira, a eliminação da censura aos jornais e depois à televisão teve papel relevante para minar as bases de legitimação do regime autoritário. No entanto, à medida que avançava o processo de redemocratização, ficava evidente que a garantia de liberdade de imprensa não era suficiente para tornar consistente o papel da mídia impressa e eletrônica como instrumento de fiscalização e controle dos governos. Ao longo dos anos 1980 e 1990 ficou claro que, principalmente nas disputas aos governos estaduais, havia uma tendência à concentração de poder nas mãos dos governadores (Abrucio, 1998). Um dos fatores que podem contribuir para agravar essa situação é a concentração dos meios de comunicação de massa (jornais, rádios e emissoras de televisão) nas mãos de grupos econômicos, e a consequente criação de monopólios (ou oligopólios), que pode pôr em risco não apenas a autonomia e a independência da mídia em relação aos partidos em âmbito estadual, mas também o pluralismo de opiniões, fundamental para o desenvolvimento de sistemas partidários competitivos. A independência e o pluralismo da mídia são requisitos fundamentais para a fiscalização e o controle do poder público, especialmente para identificar e denunciar o desperdício e o desvio de recursos e a corrupção em geral no âmbito da administração pública.

No Brasil, o sistema de comunicação desenvolveu-se apoiado num modelo misto, que com-

bina o monopólio estatal das comunicações com o controle privado das mídias eletrônicas (Lima e Motter, 1996, p. 12). Nesse modelo, a outorga das concessões de radiodifusão pautou-se, historicamente, por critérios políticos, privilegiando as relações clientelistas e reforçando o poder das elites políticas estaduais formadas ainda no período populista (1946-1964) ou das novas elites constituídas durante o período autoritário (1964-1985). O resultado é que essa prática consolidou uma aliança entre grupos políticos que controlam os meios de comunicação locais e regionais e os oligopólios dos concessionários das principais redes nacionais de radiodifusão.

Até 1988, outorgar e renovar as concessões de radiodifusão no Brasil era um poder exclusivo do Executivo e, ao longo do tempo, tornou-se um bem cada vez mais valioso. Ainda segundo Lima<sup>1</sup>, "as concessões tinham uma longa história de servir como 'moeda de troca' do Poder Executivo no jogo político".

Após a aprovação da Constituição Federal, porém, esse mecanismo mudou. Os deputados e os senadores foram incumbidos de referendar as outorgas do Executivo, justamente com o intuito de caminhar rumo à democratização das comunicações no Brasil<sup>2</sup>. No entanto, dados dos últimos 20 anos revelam um cenário não muito diferente do anterior.

<sup>1</sup> LIMA, Venício A.; MOTTER, Paulino. "Novas tecnologias de comunicações, neoliberalismo e democracia". In: *Comunicação & Política*, v. 3, n. 1, pp. 12-9, jan/abr de 1996. LIMA, Venício A. "As bases do novo coronelismo eletrônico". *Observatório da Imprensa*, 8/8/2005. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=3411PB001>>. Acesso em 15/12/2008.

<sup>2</sup> LIMA, Venício A. "As bases do novo coronelismo eletrônico". *Observatório da Imprensa*, 8/8/2005. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=3411PB001>>. Acesso em 15/12/2008.

É o que conclui a pesquisa realizada em 1997 pelos jornalistas Sylvio Costa e Jayme Brenner referente às concessões outorgadas durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998). De acordo com os autores<sup>3</sup>, das 1.848 estações retransmissoras de televisão autorizadas, 268 foram concedidas a empresas ou entidades controladas por políticos profissionais, beneficiando 19 deputados federais, 11 estaduais, seis senadores, dois governadores, sete prefeitos, três ex-governadores, nove ex-deputados federais, oito ex-prefeitos e 22 políticos sem mandato. Da mesma forma, o projeto *Donos da Mídia*<sup>4</sup>, coordenado pelo pesquisador James Görgen, traduz em números a distribuição atual de concessões ao analisar 19.465 sócios ou diretores de meios de comunicação. A conclusão, anterior às eleições municipais de 2008, é que “no Brasil, 271 políticos são sócios ou diretores de 324 veículos de comunicação”. Dos 271, 54,24% são prefeitos; 20,3%, deputados estaduais; 17,71%, deputados federais; 7,38%, senadores; e 0,37%, governadores.

Muitos são proprietários de mais de um veículo, entre jornais impressos, rádios AM e FM e emissoras de televisão VHF e UHF. Este, aliás, é mais um preceito da Constituição Federal de 1988 ainda não cumprido: a proibição de propriedade cruzada nos meios de comunicação. De acordo como o Parágrafo 5º do Artigo 220, “os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”<sup>5</sup>. Mais de 20 anos após a aprovação da Carta, porém, esse artigo ainda não foi regulamentado por lei complementar.

Para Lima<sup>6</sup>, “o resultado desse vazio regulatório é a formação e a consolidação histórica no Brasil de um sistema de mídia que tem, desde as suas origens, a propriedade cruzada e a concentração como uma de suas principais características”.

É nesse contexto que propusemos a utilização dos padrões de propriedade e perfil da cobertura de casos de corrupção que envolvam governadores como critério para avaliar a independência da mídia estadual em relação aos governos estaduais.

Para essa análise, optamos por dois conjuntos de indicadores:

a) o grau de dependência de jornais e redes de televisão em relação a políticos, com ou sem mandato, e seus familiares; além do controle de mais de um desses tipos de veículo de comunicação, o que caracteriza a propriedade cruzada;

b) a extensão da cobertura dos principais jornais de circulação estadual em casos de corrupção que envolveram direta ou indiretamente os governadores durante o período 2007-2010; assim como a distribuição dessa cobertura entre os dois ou três principais jornais em cada Estado.

O primeiro conjunto de indicadores foi construído através do levantamento de informações sobre os principais veículos de comunicação em cada Estado, visando identificar se políticos com mandato, políticos sem mandato, mas ainda ligados a partidos e lideranças políticas regionais, e seus familiares – como irmãos, sobrinhos e outros graus de parentesco – detêm ou não a propriedade formal dos meios de comunicação de âmbito regional; e se, além disso, a propriedade cruzada desses veículos, ou seja, grupos midiáticos regionais e nacionais de comunicação que possuem jornais e emissoras ou retransmissoras de rádio e TV.

Em nossa avaliação, tanto a propriedade direta quanto a cruzada por políticos com mandato indicam um grau maior de dependência da mídia em relação ao governo estadual ou, em caso de políticos de oposição, um grau menor de isenção ou

neutralidade em relação aos políticos/partidos que ocupam o governo. Por outro lado, a propriedade desses veículos por familiares de políticos ativos ou por políticos sem mandato seria uma situação intermediária. No maior grau de independência, temos os veículos que não possuem associados em outros setores – isto é, propriedade cruzada – e não têm políticos como seus proprietários ou diretores.

Diante da necessidade de delimitar a análise, optamos por dois tipos de veículo: jornal e TV. No primeiro caso, foram selecionados os dois ou três maiores jornais em termos de tiragem em cada Estado. No segundo, foram avaliadas as afiliadas locais das três maiores emissoras de TV do Brasil em termos de audiência: Globo, Record e SBT.

Nossas fontes primárias foram os expedientes dos veículos de comunicação, que habitualmente indicam seus proprietários. Depois de descoberto o nome do proprietário, o passo seguinte era consultar as Assembleias Legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Em alguns casos, também prefeituras e, se possível, o histórico dos mandatos de governo estadual.

Outro material importante de consulta, ainda que desatualizado em relação às eleições a partir de 2008, foi o relatório *Os Donos da Mídia*, já citado anteriormente. Notícias de jornais e até mesmo colunas sociais – no caso de um sobrenome comum, mas um parentesco não evidente – também foram utilizadas.

Para medir a tiragem dos jornais, utilizamos o Instituto Verificador de Circulação (IVC) e também a autodeclaração de cada veículo. Já em relação à audiência medimos com base nos atlas de cobertura fornecidos pelas redes. Como resultado, construímos três indicadores de dependência dos veículos de comunicação (jornais e TVs) em relação à política estadual.

1. Se os veículos de comunicação são ou não propriedade de político com mandato: para isso, buscamos dentro do quadro de direção ou dos sóci-

os de cada veículo analisado se havia algum político com mandato, fosse municipal, estadual ou federal, tanto no Executivo quanto no Legislativo.

2. Se os veículos de comunicação são ou não propriedade de família de político ou de político sem mandato: o critério foi o mesmo utilizado no primeiro item. Por família, consideramos laços de parentesco por matrimônio ou até terceiro grau, ainda que todos os resultados tenham apontado ligações de primeiro e segundo grau.

3. Se há ou não propriedade cruzada dos meios: pesquisamos se o grupo ou o indivíduo proprietário de determinado veículo possuía veículos de outros segmentos (como o proprietário de um jornal deter também duas rádios e uma retransmissora de TV). Até esse momento não detalhamos se o número de propriedades era grande ou pequeno, mas isso pode ser facilmente desenvolvido com as fichas de cada veículo, uma vez que a informação já foi coletada.

Desse modo, para cada veículo de comunicação analisado em cada Estado, foi construído um indicador de dependência da política, assim definido:

- \* quando o veículo tem três respostas sim, o nível de dependência é considerado alto;
- \* quando tem dois sim e um não, é considerado médio;
- \* quando tem um ou nenhum sim e dois ou três não, é considerado baixo.

Para construir um Índice de Dependência da mídia em relação à política por Estado foram somados os resultados (sim ou não) de cada um dos veículos de comunicação analisados em cada Estado:

- \* quando a maioria dos veículos pontua sim, o grau de dependência é alto;
- \* quando, ao contrário, a maioria pontua não, o grau de dependência é baixo;
- \* quando há equilíbrio entre sim e não, o grau de dependência é médio.

O segundo conjunto de indicadores procurou medir quanto os principais jornais de circulação

<sup>3</sup> MORAES, Denis. *O Planeta Mídia*. Campo Grande: Letra Livre, 1998, p. 128.

<sup>4</sup> DONOS DA MÍDIA. Porto Alegre, 2008. Disponível em <<http://donosdamidia.com.br>>. Acesso em 20/9/2008.

<sup>5</sup> Constituição Federal, Capítulo V – “Da comunicação social”. São Paulo: Edições Jurídicas Manole, 2003, p. 128.

<sup>6</sup> LIMA, Venício A. “Algumas novidades e poucos progressos”. *Observatório da Imprensa*, 1º/1/2008. Disponível em <[www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=466JDB001](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=466JDB001)>. Acesso em 20/12/2008.

estadual cobriram temas relacionados a corrupção envolvendo o nome do governador de cada Estado no período 2007-2010. Para isso, utilizamos o banco de dados de notícias sobre corrupção Deu no Jornal, da ONG Transparência Brasil, criado em 2004, que reúne reportagens coletadas em 63 publicações de circulação nacional, estadual e local.

Para construir o Índice de Independência foram selecionadas as notícias sobre corrupção que mencionaram governadores, publicadas pelos principais jornais de cada Estado. Simultaneamente, como base para comparação, pesquisamos as notícias de mesmo teor publicadas por três jornais de circulação nacional (*Folha de S.Paulo*, *O Estado de S.Paulo* e *O Globo*). Com base nesse banco de notícias, foram compostos dois indicadores intermediários:

1. O primeiro mede a extensão da cobertura dos dois ou três maiores jornais estaduais em comparação com as notícias de mesmo teor publicadas pelos referidos jornais de circulação nacional. Desse modo, foi possível medir se os jornais estaduais cobriam na mesma proporção, ou não,

casos com repercussão nacional sobre corrupção envolvendo o nome dos governadores. Quando a cobertura estadual representou menos de 50% da nacional, consideramos o desempenho baixo; entre 50% e 100%, médio; e, por fim, quando ultrapassou o total de notícias veiculadas por jornais nacionais, consideramos o desempenho alto.

2. O segundo mediu a distribuição da mesma cobertura por parte dos jornais estaduais quando comparados entre eles. Desse modo, procuramos avaliar o grau de concentração das notícias sobre corrupção em um ou mais jornais. Quando variou de 50%-50% a 40%-60%, no caso de Estados com dois jornais, e de 30%-30%-30% a 40%-40%-20%, com três jornais, consideramos o grau baixo; quando variou de 40%-60% a 30%-70%, médio; e superior a 30%-70%, alto.

Por fim, procuramos ponderar a influência conjunta do Índice de Dependência da mídia estadual em relação à política local com o Índice de Neutralidade da Cobertura Jornalística em cada Estado. Para isso, construímos uma tabela síntese.

A Tabela 15 mostra os Estados agrupados em três blocos: aqueles com índice médio de integridade (11); com índice baixo (sete); e com índice alto (nove). Cabe ressaltar, em primeiro lugar, um número muito significativo de Estados com indicadores medíocres de integridade (18), apontando para um quadro que confirma a tendência, indicada pela literatura, de baixo nível de controle da mídia sobre os governos estaduais, já que, além de fortemente concentradas em poucas mãos, essas redes de radiodifusão regionais apresentaram pouca disposição em repercutir as denúncias de corrupção que envolveram os governadores de

**TABELA 15**  
Índice de Integridade da Atividade Jornalística por Estado

UF	Grau de Independência da Mídia em relação à Política		Grau de Neutralidade da Cobertura Jornalística		Indicador de risco de corrupção
AC	médio	2	médio	2	● 0,50
AL	baixo	1	médio	2	● 0,75
AM	médio	2	baixo	1	● 0,75
AP	médio	2	alto	3	● 0,25
BA	baixo	1	médio	2	● 0,75
CE	médio	2	alto	3	● 0,25
DF	médio	2	alto	3	● 0,25
ES	médio	2	baixo	2	● 0,75
GO	médio	2	médio	1	● 0,50
MA	baixo	1	médio	2	● 0,75
MG	médio	2	médio	2	● 0,50
MS	médio	2	médio	2	● 0,50
MT	médio	2	médio	2	● 0,50
PA	médio	2	alto	3	● 0,25
PB	baixo	1	alto	3	● 0,50
PE	médio	2	alto	3	● 0,25
PI	médio	2	médio	2	● 0,50
PR	médio	2	alto	3	● 0,25
RJ	médio	2	alto	3	● 0,25
RN	baixo	1	baixo	1	● 1
RO	médio	2	médio	2	● 0,50
RR	médio	2	médio	2	● 0,50
RS	médio	2	alto	3	● 0,25
SC	médio	2	baixo	1	● 0,75
SE	baixo	1	alto	3	● 0,50
SP	médio	2	alto	3	● 0,25
TO	baixo	1	alto	3	● 0,50

Normalização: indicador de risco de corrupção = 1 menos [(Grau de Independência + Grau de Neutralidade)/6]

## PARTE 2: OS DADOS

Os resultados permitiram agrupar os Estados de acordo com o grau de dependência da mídia em relação ao poder político local e conforme o grau de neutralidade da cobertura jornalística em relação às denúncias de corrupção que envolveram governadores de Estado no período analisado. A composição dos dois indicadores resultou no que denominamos grau de integridade da mídia regional, isto é, quanto a mídia estadual exibe condições formais (independência econômica) e comportamentais (padrão da cobertura) de cumprir suas funções precípuas de informar os cidadãos de forma equilibrada e fiscalizar efetivamente a atuação dos governos estaduais.

seu Estado. Por outro lado, o bloco de Estados com alto nível de integridade da mídia regional (nove) mostra que parcela ponderável (um terço) dos governos estaduais é submetida a um nível potencialmente elevado de controle de desvios e corrupção por parte da mídia.

O resultado final aponta a importância de a sociedade civil pressionar para o avanço na regulação da propriedade cruzada dos meios de comunicação, o que certamente contribuirá para o aperfeiçoamento do padrão de controle sobre os governantes estaduais.

#### BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, Editora Hucitec, 1998.

DONOS DA MÍDIA, OS. Porto Alegre, 2008. Disponível em <<http://donosdamidia.com.br>>. Acesso em 20 de setembro de 2008.

LIMA, Venício A.; MOTTER, Paulino. Novas tecnologias de comunicações, neoliberalismo e democracia. In: Comunicação & Política, v. 3, n. 1, pp. 12-9, jan/abr, 1996.

LIMA, Venício A. As bases do novo coronelismo eletrônico. Observatório da Imprensa, 8/8/2005. Disponível em <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=341IPB001>>. Acesso em 15/12/2008.

LIMA, Venício A. "Algumas novidades e poucos progressos". In: Observatório da Imprensa, 1º/1/2008. Disponível em <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=466JDB001>>. Acesso em 20 de dezembro de 2008.

MORAES, Denis. *O Planeta Mídia*. Campo Grande: Letra Livre, 1998, p. 128.

## BALANÇO DOS RESULTADOS

Um balanço dos resultados da pesquisa mostra uma grande heterogeneidade em termos de problemas e avanços nas oito áreas analisadas. Além disso, os indicadores construídos permitem apenas uma visão geral do quadro legal/institucional e do desempenho efetivo das atividades de controle em cada uma. Apesar dessas limitações, a riqueza dos dados produzidos e analisados nos permite apresentar um quadro bastante interessante dos sistemas de integridade dos Estados brasileiros.

Visando a uma maior sistematização dos resultados, decidimos reunir as áreas de controle em quatro grupos: orçamentário/compras públicas; interno/externo; político/partidário; mídia/sociedade civil. Os dois primeiros correspondem às estruturas governamentais de controle e os outros dois às dimensões políticas e sociais.

Embora cada um dos grupos configure características legais e práticas muito distintas, a pesquisa aponta uma dinâmica dual entre a estrutura legal das áreas de controle e o desempenho efetivo. Com exceção da mídia, todas as outras áreas apresentam alguns avanços no sentido da institucionalização das estruturas legais e dos procedimentos de controle. No entanto, isso nem sempre corresponde a um desempenho efetivo das respectivas atividades de controle. Vejamos como a relação entre estrutura formal e prática ocorre em cada grupo:

### 1. Controle orçamentário / compras públicas

Esse duplo padrão é bem evidente nesse grupo. Enquanto as regras de transparência orçamentária avançaram muito na última década, a maioria dos Estados ainda reluta em oferecer de forma acessível e completa as informações sobre seus

orçamentos, especialmente os totais efetivamente desembolsados, em bases de dados que permitam tratamento estatístico independente. Nesse sentido, falta tornar a legislação mais explícita em relação aos requisitos de acessibilidade e transparência e às penas mais efetivas.

No caso dos procedimentos de compras públicas, embora a legislação seja bastante detalhada, muitos governos estaduais nem sequer disponibilizam dados completos sobre os volumes e as modalidades de compras públicas. Além disso, mesmo Estados da Região Sudeste, como Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo, revelam um padrão de compras pouco competitivo, o que indica, no mínimo, falta de planejamento. Nesses casos, certamente os órgãos tanto de controle interno como de controle externo teriam papel importante na definição de padrões aceitáveis de competitividade na realização das compras públicas estaduais.

### 2. Controle interno / externo

Houve um claro avanço em termos de institucionalização dos órgãos de controle interno, principalmente por indução do governo federal após a criação da Controladoria-Geral da União. A maioria dos governos estaduais possui órgãos próprios com relativa autonomia da estrutura legal para atuar. No entanto, os resultados são bastante insatisfatórios em relação à transparência e ao desempenho efetivo das atividades de controle interno. Metade dos Estados não produz ou não divulga relatórios. Entre os que apresentam indicadores mínimos de transparência, a maioria não planeja suas atividades, em geral limitadas a controle formal/legal, e não vê suas recomendações atendidas pelos respectivos governos.

Por outro lado, houve significativo crescimento no orçamento e na estrutura administrativa dos Tribunais de Contas, mas ainda existem problemas no formato institucional e, principalmente, na aplicação da legislação que regula sua composição e seu funcionamento. Um dos mais evidentes é o risco constante de subordinação dos órgãos de controle externo a grupos políticos estaduais. Muitos TCEs não cumprem, por exemplo, a regra constitucional que exige a nomeação de quadros técnicos de carreira para duas das sete vagas dos respectivos conselhos. Outro fator negativo constatado pela pesquisa refere-se à alta rotatividade que atinge o cargo de conselheiro, criando constantes oportunidades para que os governadores nomeiem conselheiros afinados politicamente com sua gestão.

Nos dois casos, é recomendável que a profissionalização dos sistemas de controle interno e externo seja aperfeiçoada por meio de maior autonomia administrativa e orçamentária dos primeiros e da valorização dos quadros técnicos de carreira dos segundos.

### 3. Controle político / partidário

O pilar central do grande poder dos governos estaduais se apoia no controle dos chefes do Executivo sobre amplas bases legislativas. A pesquisa mostra que, mesmo quando as coligações vitoriosas não contam inicialmente com uma base parlamentar grande, o governador exerce enorme poder de atração sobre as bancadas parlamentares independentes, de forma que, ao longo do mandato, consegue construir amplas coalizões de apoio na Assembleia Legislativa. Como não é razoável imaginar uma legislação que obrigue a existência de oposições legislativas, seria interessante aprofundar o estudo dos casos de sistemas políticos subnacionais mais competitivos, visando entender melhor suas causas.

O funcionamento medíocre das CPIs como instrumento de controle está diretamente ligado ao

baixo grau de competitividade e pluralismo das Assembleias Legislativas. Em geral, as regras favorecem as maiorias, especialmente, ao restringir tanto o número de CPIs concomitantes como o escopo de investigação. Mas o fator decisivo para sua limitação como instrumento de controle político é o tamanho das bancadas governistas, que controlam grande parte das vagas nas poucas que as oposições conseguem criar. Nesse caso, as únicas medidas possíveis são a redução do quórum mínimo para a abertura de CPIs, talvez para um quarto ou um quinto das Assembleias, e a flexibilização do número de comissões simultâneas e de seu escopo de investigação.

### 4. Controle de mídia / sociedade civil

Nesse último grupo, os resultados são bastante divergentes. Por um lado, a regulação da propriedade dos meios de comunicação no sentido de restringir ou mesmo vetar seu controle por grupos políticos regionais ainda é objeto de muita polêmica, o que se reflete na baixa disposição tanto de jornais como de TVs estaduais de cobrar com isenção denúncias de corrupção envolvendo governadores dos respectivos Estados. No caso da mídia, parece cada vez mais urgente avançar na regulamentação da propriedade cruzada de jornais e redes de radiodifusão.

Por outro, a pesquisa constata uma surpreendente expansão dos conselhos estaduais de gestão de políticas públicas. Em algumas áreas onde foi forte a indução do governo federal, todos os Estados constituíram conselhos. Mesmo em áreas onde não há pressão federal, a ampliação do sistema de controle social é evidente e está claramente vinculada ao maior nível de organização da sociedade civil. Além disso, tem aumentado o nível de institucionalização e autonomia dos conselhos em relação aos governos, com cerca de dois terços dos Estados com desempenho médio/alto. Embora o cenário seja relativamente positivo nesse caso, muitos avanços ainda precisam ser realizados no aperfeiçoamento dos instrumentos de fiscaliza-

ção e controle das atividades governamentais por parte dos conselhos, em especial no que se refere à sua autonomia administrativa e financeira e à maior capacitação técnica dos conselheiros.

### 5. Recomendações

Os resultados alcançados permitem uma visão geral do que poderia ser entendido como parte de um sistema de integridade subnacional em construção. Embora não haja um desenvolvimento planejado desse sistema, é possível perceber três caminhos para aperfeiçoar os instrumentos de controle analisados, além de outros não analisados nesta pesquisa (como o controle da qualidade profissional dos cargos comissionados nas administrações públicas e nos Judiciários estaduais).

Um primeiro caminho é melhorar os sistemas de coleta, sistematização e atualização dos registros dos dados necessários para a avaliação desses indicadores. Em quase todos os itens analisados, encontramos muitas limitações e obstáculos no acesso às informações para construir os indicadores.

\* No que se refere ao acesso e à transparência das informações orçamentárias, é preciso continuar cobrando dos governos a atualização frequente dos dados. No entanto, é urgente revisar a legislação para obrigar os governos estaduais a divulgar os valores totais desembolsados, assim como disponibilizar em bancos de dados resultados que possam ser submetidos a tratamento estatístico independente por parte da sociedade civil e da mídia.

\* Na área de controle das compras públicas, é importante exigir dos governos estaduais um sistema de transparência semelhante ao que está sendo construído para os dados orçamentários, com a divulgação periódica de informações sistematizadas sobre os modelos predominantes de compras por item e por área. Além disso, organizações da sociedade civil precisam desenvolver indicadores de qualidade e competitividade dos processos de compras para um controle mais eficiente.

\* No âmbito dos sistemas de controle interno, os governos estaduais devem ser instados a dar maior transparência aos relatórios de atividades produzidos pelos respectivos órgãos, tornando-os mais acessíveis. Esses relatórios poderiam evoluir para um modelo próximo ao balanço social das empresas, algo como “balanço anual das condições de integridade e qualidade da gestão estadual”.

\* Os Tribunais de Conta estaduais devem ser cobrados de forma mais dura quanto à divulgação periódica de relatórios mais transparentes e acessíveis de suas atividades, incluindo as informações institucionais e administrativas básicas, como a composição dos conselhos.

\* O controle dos governadores sobre amplas bancadas nas Assembleias Legislativas pode ser objeto de um acompanhamento mais intenso por parte da sociedade civil organizada e da mídia.

\* O acompanhamento e o registro mais sistemático das atividades de fiscalização dos Legislativos estaduais devem ser cobrados tanto pela mídia quanto pela sociedade civil organizada. Se os deputados perceberem que a opinião pública valoriza o desempenho fiscalizador do Legislativo, isso poderá estimulá-los a serem mais proativos.

\* A produção de indicadores sistemáticos sobre a composição societária e os principais proprietários das empresas de comunicação de massa, em âmbito tanto nacional como estadual, pode ser uma medida importante para aperfeiçoar o controle da própria sociedade civil sobre a independência da mídia.

\* Os conselhos devem ser pressionados para tornar mais acessíveis as atas de reunião e os relatórios de atividades periódicos para que seu desempenho possa ser avaliado.

Um segundo caminho é identificar e procurar corrigir os problemas detectados nos mecanismos

ou nos procedimentos de controle, tanto no poder público como na sociedade civil.

\* No campo da transparência orçamentária, certamente melhorar o que já existe, tal como indicamos anteriormente.

\* No que se refere ao processo de compras, aumentar o grau de transparência e competitividade do sistema. Por um lado, padronizando as compras de itens de consumo geral para toda a administração estadual. Por outro, planejando melhor os processos de compras para que se evitem os procedimentos emergenciais. Por fim, intensificando o uso de instrumentos como o pregão eletrônico.

\* Os órgãos de controle interno estão passando por processo intenso de institucionalização e profissionalização. Nesse sentido, é importante continuar reforçando as atividades tradicionais de auditoria operacional e de contas. Mas o investimento mais estratégico está em sua qualificação para avaliar de forma sistemática a qualidade da gestão estadual. Para isso, deve-se cobrar dos governos maior investimento no planejamento das atividades de controle, estabelecendo metas e objetivos mensuráveis.

\* Os TCEs passaram por processos de fortalecimento institucional e modernização nos últimos anos. No entanto, o grande desafio é reduzir o nível de interferência político-partidária na gestão dos tribunais, assim como a rotatividade dos conselheiros, indicando nomes com maior qualificação para o controle da administração pública, e não políticos em fim de carreira. Por outro lado, deve-se exigir o cumprimento da norma constitucional que prevê a indicação de funcionários de carreira dos TCEs para os conselhos e, se possível, aumentar a proporção de membros tecnicamente qualificados.

\* No campo político-partidário, não existem soluções simples. Em relação às Comissões Parlamentares de Inquérito, talvez seja possível pressionar pela redução do quórum a um quarto dos votos para

abertura a de CPIs. Também é razoável propor flexibilização no número de comissões concomitantes.

\* Apesar de polêmica, a definição de critérios mais restritivos para o controle de empresas de comunicação por políticos com mandato e para a propriedade cruzada é um objetivo factível para tornar a mídia um instrumento mais republicano.

\* Por fim, os conselhos apresentam um importante potencial de controle das atividades governamentais que não tem sido adequadamente exercido. De um lado, deve-se reforçar a qualificação das estruturas de apoio técnico-administrativo dos conselhos. De outro, fortalecer sua institucionalização como órgãos deliberativos compostos por representantes de organizações da sociedade civil independentes da influência governamental.

O terceiro caminho é aperfeiçoar as sinergias entre os órgãos que operam os mecanismos de controle analisados visando avançar na construção de um efetivo sistema de integridade subnacional.

\* Uma recomendação para tornar mais efetivo o controle das compras públicas é exigir que as informações relativas a essa área sejam produzidas sistematicamente pelos governos estaduais e disponibilizadas em portais, tal como ocorre com os dados orçamentários.

\* Outra recomendação é que seja estimulada a cooperação entre os TCEs e os órgãos de controle interno, pois muitas das atividades destes são claramente complementares.

\* As CPIs poderiam solicitar de forma obrigatória o apoio técnico dos TCEs e mesmo dos órgãos de controle interno.

\* Os conselhos gestores também podem se beneficiar da cooperação com os órgãos técnicos de controle externo e interno para exercer suas funções de fiscalização e mesmo para deliberar sobre diretrizes.

## ANEXO METODOLÓGICO

A tabela da página 66 resume a tradução dos dados coletados no projeto em um sistema de pontuação associado a diferentes riscos de corrupção. Todos os indicadores têm pontuação entre 0 e 1, sendo 1 o de maior risco de corrupção.

Para simplificar a leitura e a interpretação das informações levantadas, criamos um sistema de classificação para o qual a pontuação foi traduzida em três grupos de risco. Nessa transformação, foram usados os seguintes cortes:

	Risco baixo de corrupção (verde)	Risco médio de corrupção (amarelo)	Risco alto de corrupção (vermelho)
Transparência no orçamento	0-0,49	0,5-0,74	0,75-1
Compras públicas	0-0,24	0,25-0,49	0,5-1
Controle interno	0-0,33	0,34-0,66	0,67-1
Controle externo	0-0,33	0,34-0,66	0,67-1
Oposição na AL	0-0,33	0,34-0,66	0,67-1
CPIs Lei	0-0,33	0,34-0,66	0,67-1
CPIs prática	0	>0-0,5	0,51-1
Controle social	0-0,33	0,34-0,66	0,5-1
Mídia	0-0,4	0,41-0,5	0,51-1

A coleta de dados se refere em geral aos mandatos dos governos estaduais e Assembleias Legislativas de 2007 a 2010. Assim, as informações coletadas para os indicadores de controle externo das contas públicas, da força da oposição nas Assembleias Legislativas, das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e de controle social pela mídia compreendem o período entre janeiro de 2007 e dezembro de 2010. Em alguns casos, a dificuldade de acesso aos dados obrigou os pesquisadores a limitar o escopo da pesquisa. O levantamento sobre as compras públicas, por exemplo, está limitado a duas secretarias (Educação e Saúde) e ao ano fiscal de 2009.

Nem sempre foi possível levantar as informações de forma retroativa. Os dados utilizados para composição do índice de transparência no orçamento referem-se a junho e julho de 2010. A análise da legislação para o funcionamento das CPIs foi feita com base na regulamentação vigente em dezembro de 2010. Os dados referentes aos órgãos de controle interno foram extraídos dos relatórios de 2010, enquanto o levantamento sobre a existência de sites dos órgãos de controle interno se refere à situação na primeira metade de 2011, período em que também foram coletadas as informações sobre os conselhos de controle social.

Item avaliado	Critério avaliado	Pontuação
<b>Transparência orçamentária</b>		
Disponibilidade na internet das seguintes informações a respeito do orçamento público do Estado	Dotação inicial	0,05
	Autorizado	0,10
	Empenhado	0,05
	Liquidado	0,05
	Pago	0,05
	Restos a pagar pagos	0,05
	Total desembolsado	0,10
	Restos a pagar a pagar	0,05
	Atualização	0,25
	Download	0,25
TOTAL	Soma dos itens anteriores	
<b>Modalidade de licitação</b>		
Porcentagem de compras realizadas por modalidade de licitação de baixa competitividade sobre o total de recursos licitados no ano de 2009 nas secretarias estaduais de Educação e Saúde	Dispensa	cada 1% = 0,01
	Inexigibilidade	cada 1% = 0,01
	Carta-Convite	cada 1% = 0,01
TOTAL	Soma dos itens anteriores	
<b>Controle interno</b>		
Disponibilidade e acessibilidade de informações sobre as atividades de controle em relatórios	Relatório on-line	0,5
	Relatório off- line	0,25
	Relatório não enviado	0,0
Desempenho das atividades de controle pelos órgãos estaduais	Auditoria operacional	0,15
	Auditoria de contas	0,15
	Auditoria de gestão	0,10
	Planejamento de auditorias	0,05
	Recomendações adotadas	0,05
TOTAL	Soma dos itens anteriores	
<b>Tribunais de Contas estaduais</b>		
Grau de independência dos conselheiros individuais da disputa política atual	Quando: nomeado durante a atual gestão (por governador ou por AL)	1
	Quando: nomeado na cota de procuradores ou auditores	0
	Quando: anos na política / anos no TCE	0,...
	Outros: anos na política / anos no TCE	0,...
TOTAL	Média ponderada dos valores individuais (grupos 1 e 2 contam em dobro, grupos 3 e 4 contam simples)	

Item avaliado	Critério avaliado	Pontuação
<b>Força da oposição</b>		
Classificação da força da oposição em diferentes momentos e instâncias na Assembleia Legislativa, em % sobre o total de integrantes	No início do governo, no plenário	cada 1% = 0,01
	No final do 3º ano do governo, no plenário	cada 1% = 0,01
	No final do 3º ano do governo, na mesa	cada 1% = 0,01
	No final do 3º ano do governo, nas comissões	cada 1% = 0,01
TOTAL	Média ponderada dos valores individuais	
<b>Comissões Parlamentares de Inquérito</b>		
Quórum de assinaturas para abertura de CPI	Quórum abaixo de 1/3	0
	Quórum de 1/3 para abrir CPI	0,25
Número máximo de CPIs concomitantemente abertas	Sem número máximo de CPIs	0
	Número máximo de CPIs = 7	0,05
	Número máximo de CPIs = 6	0,05
	Número máximo de CPIs = 5	0,10
	Número máximo de CPIs = 4	0,15
	Número máximo de CPIs = 3	0,20
Possibilidade de modificar o número máximo por decisão da maioria	Sem possibilidade de modificar número	0
	Modificação do número pela maioria	0,25
Possibilidade de inverter a ordem de CPIs por decisão da maioria	Sem possibilidade de alterar fila	0
	Possibilidade de alterar fila de CPIs por maioria	0,25
TOTAL	Soma dos itens anteriores	
Número de CPIs de fiscalização	Cada CPI aberta	0,083
	Cada CPI concluída	0,083
	Cada CPI com encaminhamentos	0,083
TOTAL	Soma dos itens anteriores	
<b>Mídia</b>		
Grau de independência da mídia em relação aos políticos com mandato ou seus familiares	Baixa	0,33
	Média	0,66
	Alta	1,00
Grau de neutralidade da mídia na cobertura de denúncias de corrupção envolvendo os governadores	Baixa	0,33
	Média	0,66
	Alta	1,00
TOTAL	Soma dos itens anteriores	
<b>Controle social</b>		
Grau de cobertura das áreas relevantes por conselhos de gestão ativos	Baixa	0,125
	Média	0,25
	Alta	0,5
Grau de incidência dos conselhos nas políticas de acordo com as funções exercidas pelos dois conselhos selecionados e pela forma de composição da representação social dos conselhos	Deliberativo	0,3
	Consultivo	0
	Autônomo	0,2
	Não autônomo	0
TOTAL	Soma dos itens anteriores	

Esta publicação traz uma análise de parte das instituições que atuam nos Estados brasileiros na promoção da ética e do combate à corrupção na gestão pública. Com a criação de indicadores objetivos, foi possível mapear a situação dos sistemas de integridade de cada um dos 26 estados e do Distrito Federal em relação ao Poder Legislativo, à mídia local, aos conselhos de controle social, à transparência dos investimentos públicos e à independência dos órgãos de controle interno e externo.

Uma iniciativa do Instituto Ethos, com pesquisa e redação realizada pelo Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas (CESOP/Unicamp), este estudo marca o encerramento do Convênio entre o Instituto Ethos, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e a Controladoria-Geral da União (CGU).

#### Pesquisa e Sistematização

---



#### Convênio

---



Controladoria-Geral  
da União



#### Patrocinadores Institucionais

---



#### Parceiro Estratégico

---



#### Realização

---

