



Cátedras: Integridade em Debate





Cátedras: Integridade em Debate

**Fundação Escola Nacional de Administração
Pública****Presidenta**

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão ortográfica

Adriana Braga

Renata Mourão

Roberto Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Oscar Soler

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

G866c Grin, Eduardo José

Cátedras: integridade em debate / Eduardo José Grin...[et al.] --

Brasília: Enap, 2025.

226 p. : il. -- (Cadernos Enap; Coleção Cátedras 2024, n.140)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Administração pública. 2. Tecnologia da informação. 3. Ouvidoria. 4. Governança. 5. Políticas públicas. Título. II. Araújo, Ingrid Palma. III. Abreu, Júlio Cesar Andrade de. IV. Durand, Maria Rita Garcia Loureiro. V. Silva, Mariana Batista da. VI. Boralí, Natasha. VII. Reis, Paulo Ricardo da Costa.

CDD 351.07

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons

Atribuição: Não Comercial

Compartilha Igual 4.0 Internacional

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Controladoria-Geral da União (CGU) apresentam o caderno "**Cátedras: Integridade em Debate**". Essa publicação reflete o compromisso de nossas instituições com a promoção de debates, a produção de conhecimento e a inovação no fortalecimento das capacidades do setor público brasileiro.

O caderno "**Cátedras: Integridade em Debate**" é parte de um programa estratégico que visa aproximar a comunidade acadêmica dos gestores e profissionais da administração pública. Por meio da colaboração entre pesquisadores e praticantes, os estudos aqui apresentados oferecem soluções concretas para problemas complexos enfrentados diariamente no setor público.

Nesta publicação são apresentados estudos e reflexões que abordam desafios centrais para a administração pública, incluindo tecnologia aplicada às ouvidorias, integridade e enfrentamento ao assédio no serviço público, inovação na acessibilidade digital, interação entre controladores e gestores e a busca por equidade na gestão de dados governamentais. Cada temática, organizada por meio de um policy paper, foi desenvolvida por especialistas e pesquisadores renomados com uma abordagem que combina rigor acadêmico e aplicabilidade prática.

Esta edição reúne 7 (sete) estudos baseados em metodologias consolidadas e em experiências nacionais e internacionais, ampliando a compreensão dos desafios contemporâneos da gestão pública e apontando caminhos para superá-los. Os tópicos abrangem desde o uso de tecnologias assistivas em ouvidorias até a implementação de programas voltados à integridade e inclusão. Além de um diagnóstico claro, cada estudo apresenta evidências importantes sobre a temática analisada e recomendações práticas para o enfrentamento do problema público. O objetivo principal é fomentar um ambiente de troca mútua, onde a teoria e a prática se enriquecem e geram resultados transformadores.

Entendemos que essa interação entre academia, gestão e controle possibilita que as políticas públicas sejam desenhadas com base em evidências sólidas e que as inovações propostas pelos pesquisadores sejam testadas e implementadas em contextos reais. Além disso, ao explorar temas como acessibilidade, integridade e participação social, este caderno reafirma o compromisso com os princípios de inclusão e transparência, pilares de uma gestão pública democrática e eficiente.

Este caderno é fruto do trabalho coletivo de pesquisadores, pareceristas e servidores públicos que dedicaram seu tempo e expertise para abordar questões tão relevantes e desafiadoras. É resultado, também, do trabalho conjunto de duas instituições renomadas no setor público, Enap e CGU, mostrando que a interação entre a gestão e o controle pode desdobrar em resultados frutíferos para o setor público. Agradecemos às equipes técnicas envolvidas, aos pareceristas e a todos os que contribuíram para garantir a qualidade desta publicação.

Convidamos você, leitor e leitora, a explorar as páginas que se seguem nas quais encontrará não apenas análises sólidas, mas também propostas práticas que podem inspirar ações transformadoras na administração pública. Que esta edição fortaleça os laços entre academia, gestão e controle e sirva como uma importante ferramenta para a construção de um país mais justo, acessível e inovador.

Boa leitura!

Rafael Rocha Viana

Coordenador-Geral de Pesquisa da Diretoria de Altos Estudos da Enap

Henrique Fernandes Nascimento

*Coordenador-Geral de Estudos e Pesquisas da Diretoria de Estudos e Desenvolvimento da
Integridade Pública, da Secretaria de Integridade Pública, da CGU*

SUMÁRIO

- 7** CGU: uma instituição em busca do equilíbrio entre controle interno e combate à corrupção
Maria Rita Loureiro
- 33** A dissonância entre o que pensam os controladores e os gestores sobre a atuação da CGU
Eduardo José Grin
- 64** Tecnologia e Acessibilidade das Ouvidorias Gerais Estaduais Brasileiras: panorama
Natasha Borali
- 108** Participação Eclipsada? Proposições de Melhorias para a Plataforma “Conselho de Usuários”
Júlio Cesar Andrade de Abreu
- 136** Integridade pública e burocracia representativa no enfrentamento aos assédios moral e sexual nas universidades federais
Paulo Ricardo da Costa Reis
- 165** Gênero e promoção da integridade numa perspectiva ampliada: evidências dos governos locais
Mariana Batista
- 199** Equidade de dados abertos governamentais: uma abordagem de inovação inclusiva para políticas públicas
Ingrid Palma Araújo

1

CGU: UMA INSTITUIÇÃO EM BUSCA DO EQUILÍBRIO ENTRE CONTROLE INTERNO E COMBATE À CORRUPÇÃO¹

Maria Rita Loureiro

EVIDÊNCIAS PARA PRÁTICA

- O poder do controlador sobre o controlado é elemento constitutivo do controle, impedindo, no limite, a efetivação de vínculos colaborativos, que exigem igualdade entre os atores envolvidos.
- A assimetria de condições de trabalho entre auditores e gestores em termos de capacitação profissional e de recursos disponíveis reforça o poder dos auditores sobre os gestores.
- O medo do gestor frente ao controle, gerando a situação já descrita pela literatura de “apagão das canetas” decorre mais das auditorias dos tribunais de contas do que daquelas realizadas pela CGU. Isso porque esse órgão tem adotado nos últimos tempos atitude menos punitiva e mais voltada para o auxílio à gestão.
- A área de controle dentro dos órgãos de gestão, como canal de mediação, ajuda os gestores a responderem às auditorias.
- Os gestores municipais são tratados pelos auditores de forma mais severa do que os demais, pois além de menos capacitados profissionalmente, são vistos também como mais dispostos a práticas irregulares.

SUMÁRIO EXECUTIVO²

O trabalho analisou os desafios para a superação do desequilíbrio entre controle interno e combate à corrupção dentro da CGU. Como o entendimento desses desafios e sua superação exige análise aprofundada, a pesquisa se constitui de um estudo de caso, envolvendo dois aspectos interligados: Desenvolvimento institucional da CGU e percepção de auditores e gestores.

¹ Policy paper resultante de pesquisa do Programa Cátedras ENAP/CGU, realizada entre janeiro e maio de 2024. Reitero aqui meu agradecimento aos servidores da CGU e aos gestores de diversos órgãos dos três níveis de governo que me concederam entrevistas e informações que muito contribuíram para as análises aqui efetuadas.

² Pareceristas: Flavio Marques Prol, Ronaldo Alves Nogueira, Silvana Antunes Neves de Araújo e Tiago Lucas de Oliveira Aguiar.

Resultados da pesquisa

A partir de dados sobre a atuação da SFC (Secretaria Federal de Controle Interno), núcleo central da CGU, a distribuição orçamentária e de pessoal, a hipótese da pesquisa não foi inteiramente confirmada. As ações de combate à corrupção não chegam a 25% do total, enquanto as de avaliação e consultoria passam de 75%. Os dados mostram ainda alinhamento às regras implantadas desde 2017 e aos padrões internacionais de AIG (Auditoria Interna Governamental), que definem avaliação e consultoria como suas atividades típicas.

Quanto à percepção, embora se constate que a atitude punitiva ainda permaneça, os gestores têm hoje visão de que o controle ajuda: “A CGU é parceira”. Os auditores também têm assumido o papel de auxílio à gestão, com postura mais preventiva e disposição de construir vínculo colaborativo com o gestor. A paralisia decisória entre os gestores por efeito do medo gerado pelo controle parece se referir mais à atuação dos tribunais de contas. Além da percepção da defasagem de condições de trabalho entre burocracia de controle e de gestão, a tensão inerente aos vínculos entre controlador e controlado é uma questão silenciada entre eles.

Temas para futuras pesquisas e justificativas

1. Desafios para superar a assimetria de capacidades entre o controle e a gestão. **Justificativa:** A precariedade da gestão afeta vínculos com o controle e compromete a melhoria do serviço público.
2. Survey sobre o controle nas três esferas de governo, examinando diferenças da atuação entre controle interno e externo e a percepção dos gestores e auditores sobre o controle, em diversos aspectos que envolvem as relações entre esses atores. **Justificativa:** Balanço mais completo da atuação do controle na administração pública brasileira e da percepção dos atores envolvidos.
3. Avaliação de efeitos do teletrabalho sobre as relações entre auditores e gestores e sobre a própria eficácia do controle. **Justificativa:** fundamentar eventual exigência de modelo híbrido, já que há aspectos negativos nas interações apenas virtuais.

Recomendação/sugestão

A avaliação da CGU poderia incluir também temas. Assim, recomenda-se a criação de observatórios de temas transversais como capacidade do órgão gestor, atuação do controle, participação social por políticas etc. A seleção de temas transversais (pelo critério de relevância para o avanço da democracia),

seria objeto de avaliação da CGU, criando rankings comparativos entre diferentes políticas. **Justificativa:** A CGU tem capacidade para construir indicadores sobre como a implementação de políticas públicas no Brasil vem incorporando práticas democráticas.

1. INTRODUÇÃO

1.1. DIAGNÓSTICO

A pesquisa que serviu de base para este *policy paper* partiu do pressuposto da existência de desequilíbrio na atuação da Controladoria Geral da União (CGU) como órgão de controle interno e de combate à corrupção. Adotada no Brasil por determinação constitucional³, a duplicidade de papéis tem sido objeto de controvérsia entre estudiosos, havendo autores que enfatizam efeitos negativos para o controle interno e recomendam a separação das atribuições em órgãos distintos, como ocorre em alguns países (Olivieri, 2016). Outros consideram que as duas atividades não são incompatíveis, mas podem ser até complementares. (Pollit et al.2008)

A pesquisa supõe ainda que tal desequilíbrio se manifesta pela predominância do combate à corrupção devido ao próprio contexto político em que o embrião da CGU foi criado, em 2001, como reação do governo federal frente a escândalos de corrupção em seus órgãos, amplamente divulgados pela grande mídia, com repercussões negativas na opinião pública do país.

1.2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

Sendo a corrupção incompatível com as exigências normativas da democracia, o combate a ela é imprescindível para a concretização de uma ordem democrática. Todavia, no atual contexto de economia globalizada, o combate à prática tem visado especialmente garantir segurança aos capitais que circulam livremente entre países em busca de valorização (Elliot, 1997; Bratsis, 2014). No Brasil, o tema da corrupção tem sido usado historicamente como arma política de grupos de oposição para atacar e tentar derrubar governos. Quando isso ocorre, a questão perde ênfase nas disputas políticas, demonstrando seu uso meramente instrumental.

Mesmo que a hipótese do predomínio do combate à corrupção na CGU não tenha sido confirmada

3 A Constituição de 1988 no artigo 74, estabelece que os "Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado" (grifos meus).

completamente, como será indicado mais adiante, não se pode desconsiderar o contexto em que o tema aparece no cenário internacional, no país e, sobretudo, como ele se manifesta no espaço do controle interno, por efeito inclusive do “lavajatismo”. Eis como como auditores da CGU já mencionaram a questão:

Essa década de ascensão da agenda anticorrupção pautou uma atuação voltada ao microcosmo das relações entre os gestores, (...) deixando o macrocosmo das relações entre entes, poderes, cidadãos e políticas públicas fora da arena de discussão, sendo preciso resgatar essa dimensão mais ampla...Essa lente (...) pode nos fazer acreditar que a corrupção é maior que o desperdício: que a punição exemplar e exposta na mídia é uma solução mais adequada do que a avaliação e o monitoramento sistemático dos programas de governo (grifos meus)(Afonso, Caldeira e Azevedo, 2004).

No prisma normativo, o controle dos governantes (em sentido amplo, ultrapassando o combate à corrupção) é exigência da democracia representativa, pois se espera que a conduta dos representantes e os resultados de suas ações ou omissões sejam passíveis de verificação e sanção permanentes. O controle é momento do ciclo completo da representação política, no qual a eleição dos representantes é apenas seu começo, devendo ter continuidade durante o mandato e alcançar tanto representantes eleitos, quanto burocratas que têm participado ativamente das decisões governamentais.

O fortalecimento das instituições de controle dos governantes está historicamente associado à democratização de países europeus a partir do final do século XIX e intensificada no pós 2ª Guerra Mundial, com a ampliação das atividades do Estado contemporâneo, assumindo políticas econômicas e sociais. Recentemente, a globalização econômica exigiu reformas também na administração pública, para garantir mais responsabilização dos governantes. É nesse contexto que se forma consenso de que o controle deve atingir também o desempenho da gestão pública. Se essa inflexão representou, de um lado, avanços para o controle da implementação de políticas, por outro, trouxe o dilema expresso no título do texto de Pollit et al, (2018): “Desempenho ou Legalidade?”

1.3. REFERÊNCIAS TEÓRICO-CONCEITUAIS

Adotou-se aqui a combinação de conceitos do institucionalismo histórico, com uma abordagem macroestrutural que procura referi-los às transformações econômicas e políticas que atingem o país e que, de forma mais completa, permitem acompanhar o desenvolvimento institucional do órgão governamental em análise. Entende-se o desenvolvimento institucional como processo pelo qual determinada

organização pública⁴ passa por transformações produzidas por decisões individuais e coletivas e por fatores econômicos e políticos que independem da deliberação intencional dos atores. Conforme Pierson (2004), esse conceito é mais amplo que a mudança institucional porque capta transformações que ultrapassam decisões individuais e apresentam temporalidade de longo prazo. Considera a sequência dos processos, as variações de ritmo e não apenas choques externos.

Quanto aos mecanismos de desenvolvimento institucional, a literatura identifica três tipos. O primeiro se dá pela superposição de novas a velhas estruturas (layering). O segundo tipo pela conversão funcional, no qual as regras existentes são redirecionadas, com alterações nas funções anteriores e/ou nos papéis que os atores nela desempenhavam. O terceiro ocorre por difusão, quando certas instituições são copiadas ou transportadas, parcial ou integralmente, para outros ambientes, seja por dependência financeira da instituição copiada, seja porque os atores que copiam buscam se legitimar por meio da adoção (Thelen, 2003). Diferentemente dos tipos anteriores, neste último, há completa substituição das instituições. Tais instrumentos nos ajudarão na presente análise.

1.4. PERGUNTA DE PESQUISA

Considerando que o controle não é um fim em si mesmo, mas meio de garantir a efetividade de um governo democrático, pergunta-se: O combate à corrupção tem impedido que a CGU realize o controle interno da administração pública federal (APF)?

1.5. METODOLOGIA

Tendo caráter aplicado, a pesquisa procura conhecer os desafios gerados pelo desequilíbrio, que se supõe existir, entre as duas atribuições da CGU e como tentar superá-los. A metodologia escolhida é o estudo de caso desse órgão público, em processo de desenvolvimento institucional. Embora esse instrumento metodológico não permita generalizar os resultados encontrados, ele possibilita o aprofundamento da análise. No caso da CGU, é necessário considerar o contexto político de sua criação e examinar a introdução de novas orientações e regras de funcionamento que, representando um ponto de inflexão em sua trajetória institucional, ajudam a explicar a preocupação em superar o desequilíbrio, tomado como ponto de partida da análise.

4 É necessário considerar analiticamente a diferença fundamental entre a lógica que preside o público e a que preside o privado.

Assim, o estudo de caso da CGU, como instituição pública de uma democracia em construção e relativamente recente, realizou-se pelos seguintes passos:

1º. Breve retomada da consolidação da CGU e análise de seu desenvolvimento institucional.

2º. Análise da percepção dos auditores e gestores e os desafios aí contidos.

Partindo do pressuposto de desequilíbrio entre as funções da CGU e que este processo se manifesta pela predominância do combate à corrupção sobre o controle interno, foram adotados os seguintes procedimentos:

1) Levantamento e análise de documentos que revelam novas orientações e novas regras de funcionamento da CGU: instruções normativas, relatórios anuais de atividades, discursos de dirigentes, informações veiculadas em sites etc.

2) Levantamento, organização e análise dos dados que configuram as mudanças e inflexões na trajetória da CGU: balanço quantitativo das diferentes ações realizadas, e respectiva evolução temporal; distribuição de servidores e de recursos orçamentários entre suas áreas.

3) Realização de entrevistas semiestruturadas, para captar a percepção dos atores sobre o controle e as relações entre auditores e gestores. Foram realizadas 17 entrevistas, com 16 pessoas, pois um auditor foi entrevistado duas vezes, complementando informações. Dos seis auditores entrevistados, 4 estão sediados em Brasília e 2 em superintendências regionais⁵. Dentre os 10 gestores entrevistados, 4 trabalham no nível federal, 2 no estadual e 4 no municipal. (Ver roteiros e lista de entrevistados em anexo)⁶.

Os dados aqui analisados referem-se especificamente à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), núcleo central da CGU, excluindo-se unidades não diretamente ligadas ao controle interno, com Ouvidoria, Corregedoria, Acesso à Informação, Secretaria de Integridade Pública e Secretaria de Integridade Privada etc. Constituíram também material dessa pesquisa, as análises e depoimentos que auditores e gestores prestaram nos painéis do Evento Comemorativo dos 30 Anos da SFC, realizado em Brasília, em abril de 2024, além de conversas prévias com servidores que trouxeram indicações relevantes para o estudo.

5 Esta distinção foi sugerida pelos auditores, indicando que suas relações com os gestores variam conforme a esfera de governo, o que se confirmou nesta pesquisa.

6 As primeiras entrevistas foram anotadas e depois digitalizadas, sendo assim apresentadas no relatório. Superados os problemas iniciais, as demais foram gravadas, transcritas e estão, assim, apresentadas.

Por fim, cabe mencionar uma dificuldade encontrada na etapa de levantamento de dados. Alguns gestores contactados não responderam às solicitações de entrevista, mesmo sendo estas acompanhadas de esclarecimentos sobre natureza e o objetivo da pesquisa. Outros alegaram diferentes razões para recusar, tais como necessidade prévia de autorização do conselho de ética de sua unidade, longo afastamento das atividades do controle etc. Para contornar o problema, e mesmo arriscando algum viés metodológico, tive que recorrer à estratégia de pedir a mediação de colegas e ex-alunos servidores públicos, o que, de fato, acabou funcionando, permitindo acesso a gestores que aceitaram ser entrevistados. Tal dificuldade será considerada nos resultados da pesquisa, como referência significativa da própria problemática em estudo.

Resultados da pesquisa

Após uma breve retomada da trajetória do controle interno na administração pública federal brasileira que caracteriza o contexto histórico no qual se situa a problemática em estudo, os resultados propriamente ditos são apresentados em dois eixos analíticos interligados, quais sejam: o desenvolvimento institucional da CGU e a percepção dos atores envolvidos, auditores e gestores.

Trajetoória do controle interno na APF: breve recapitulação

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 70 que: “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo Sistema de Controle Interno (SCI) de cada Poder”.

Até a década de 1990, o sistema de controle interno era caracterizado por ineficiência. Isso se devia, em parte, ao arranjo institucional disperso, existindo uma Secretaria de Controle Interno (CISSET) em cada ministério, subordinada ao ministro. Ou seja, o órgão não era efetivo, pois o controlador estava submetido à autoridade do órgão controlado. Iniciativa de reforma ocorreu com a criação da SFC no Ministério da Fazenda, em 1994, no bojo do processo mais amplo de reformas do Estado no Brasil que levaram à abertura comercial, desregulação e privatização de empresas públicas nas diferentes esferas de governo e ainda à adoção de práticas administrativas gerenciais (Bresser-Pereira e Spink, 1998).

Do ponto de vista organizacional, a reforma envolveu a extinção das CISSETs e a centralização das atividades na SFC, com a criação de unidades desse órgão em todos os estados para fiscalizar programas dos governos subnacionais implementados com verbas da União. Em 2001, a lei 10.180 estabeleceu que a atuação do SCI deve atingir todos os órgãos e entidades do Executivo Federal, empresas estatais, pessoas físicas ou jurídicas, indicando a SFC seu órgão central.

Com a criação da CGU, as atividades de controle interno se consolidam, assumindo papel mais efetivo no aparato governamental, processo esse já iniciado com a criação da SFC (Olivieri, 2010). O contexto político de surgimento da CGU teve impacto na definição de suas atribuições. Assim, quando ela surge em 2003, no governo Lula, como órgão central do controle interno da União e status ministerial, isto é, em posição institucional elevada dentro do governo federal, a função de “combater a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público no âmbito da administração pública federal” foi reafirmada, junto ao controle interno. Aliás, na própria Constituição de 1988 já estava presente a dupla função. O artigo 74, mesmo sem definir o controle interno, estabelece que os “Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar o desempenho da gestão pública”.

Realizando amplo balanço da trajetória histórica da Auditoria interna governamental (AIG) no Brasil, Oliveira (2020) indica que, a partir de 2003, com o início do programa de fiscalização dos municípios por sorteio, o foco em conformidade foi potencializado. Embora as auditorias de desempenho tenham se iniciado nesse momento, seus resultados não eram de qualidade. Ele aponta ainda um problema relevante ao presente estudo: “o afastamento do gestor, agregado à forte atuação no combate à corrupção e à potencialização do foco em conformidade, motivou a CGU a se posicionar como adversária dos gestores” (Oliveira, 2020: 8, grifo meu). Ou seja, os vínculos entre controlador e controlado eram explicitamente tensos e até antagônicos.

A atuação da CGU em seus primeiros anos, resumida nos gráficos 1 e 2, apresentados no final desse texto, tem no Programa de Sorteios Públicos seu “carro chefe”, representando número mais elevado dentre suas atividades. Avaliando a gestão dos prefeitos, ele foi lançado em 2003, para fazer “barulho na mídia” (Olivieri, 2010). Visava principalmente dar visibilidade ao órgão então recém-criado, e construir sua legitimidade dentro do governo e frente à sociedade, mais mobilizada pela imprensa em torno de escândalos de corrupção. No gráfico 2 mostra que o programa foi sendo reduzido gradativamente, até acabar. Segundo os entrevistados, o uso recente da Inteligência Artificial (IA) garantindo o controle mais eficiente dos riscos, é um dos fatores que explica o término dos sorteios. Todavia, sua reintrodução no atual governo Lula pode ser interpretada como processo de conversão funcional, no qual com uma nova função lhe foi atribuída, qual seja, a corrigir distorções surgidas no governo anterior nas políticas públicas, no caso especialmente, no Programa Bolsa Família.

Em suma, se a preocupação com problemas de irregularidades e fraudes orientava de forma importante as atividades da CGU em seus primórdios, veremos a seguir como essa situação se transforma, com o desenvolvimento institucional do órgão e na percepção dos atores envolvidos.

1º eixo analítico: Desenvolvimento institucional da CGU e novas práticas de auditoria interna

Desde sua criação, a CGU tem expandido sua estrutura organizacional. A antiga Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas foi substituída por duas outras, Secretaria de Integridade Privada e Secretaria de Integridade Pública, sendo criada ainda a Secretaria Nacional de Acesso à Informação. Assim, de quatro secretarias iniciais, a CGU passou hoje para seis. No Relatório de Atividade de 2023 (ver página 12 de seu site na internet), o organograma indica que as Secretarias se subdividem em dezenove Diretorias. Além destas, há mais três Diretorias na Secretaria Executiva, cinco áreas de assessoria no Gabinete do Ministro e dois colegiados, o Conselho da Transparência, Integridade e Combate à Corrupção e o Conselho de Coordenação do Controle Interno. Incluindo as Controladorias Regionais da União nos 26 estados da federação, o conjunto de órgãos abrange hoje um total de 2.275 servidores, número que representa aumento de 6% frente aos 2.137 de 2005. Embora não elevado, esse crescimento se destaca no contexto de redução deliberada da burocracia pública no país.

Na verdade, ao longo desse período, a CGU se fortaleceu institucionalmente, legitimando-se frente a órgãos congêneres, Tribunais de Contas e Polícia Federal, e diante da sociedade, tornando-se conhecida e reconhecida pelas ações de fiscalização de denúncias, amplamente divulgadas na mídia. Entre 2019 e 2023 e diferentemente do restante da APF que sofreu restrições de gastos, o orçamento da CGU cresceu quase 20%, passou de 1,1 bilhão para 1,379 bilhão de reais. Também diferentemente das demais áreas que ficaram durante todo o período considerado sem reposição de servidores, a CGU realizou concurso em 2022, preenchendo 350 vagas⁷.

Este órgão passou ainda por transformações que modificaram consideravelmente suas orientações e regras de funcionamento. A mais importante inflexão institucional foi trazida pela Instrução Normativa no. 3 de 2017 (IN.3/2017) que estabeleceu o Referencial Técnico da Auditoria Interna do Governo Federal (AIG), modificando as normas contidas na IN no. 1 de 2001, que pautavam a atuação da área até então. Implicando a integração do SCI brasileiro aos padrões internacionais, as atividades do órgão voltam-se para a identificação, mitigação e gerenciamento de riscos⁸. O quadro I sintetiza as mudanças.

7 Segundo informações colhidas em entrevistas, a influência do então ministro de Bolsonaro, Tarcísio de Freitas, antigo servidor de carreira da CGU, pode ser fator relevante para explicar por que este órgão tenha tido trajetória favorecida em termos de verbas e pessoal no período.

8 A IN conjunta do Ministério do Planejamento com a CGU de No.1/ 2016 já dispunha de normas de controle interno interligando gestão de riscos e governança para toda APF.

Quadro 1. Mudanças do controle interno no Brasil, conforme suas instruções normativas

	IN nº 1/2001	IN nº 3/2017
Conteúdo	Diretrizes, princípios, conceitos e aprovação de normas técnicas	Diretrizes, princípios e requisitos para a prática profissional.
Objetivos	Consolidação de normas. Combate à corrupção	Avaliação/ monitoramento de políticas públicas. Combate à corrupção, sob a forma integridade pública e privada.
Traços do Planejamento	Planejamento baseado em hierarquia de programas e ações	Planejamento baseado em avaliação de riscos.
Referências	Academia e normas nacionais	IPPF* e normas internacionais.

Fonte: Quadro elaborado com a colaboração do auditor Cesar Marx. (*) International Professional Practices Framework.

Os organismos internacionais tiveram papel destacado no desenvolvimento institucional da CGU. Analisando a influência da cooperação internacional na modernização da AIG brasileira, Caldeira, Oliveira e Santos (2020) indicam que ela ocorreu através de três eixos: (i) participação da CGU em foros multilaterais, com o Banco Mundial, União Europeia e Mercosul; (ii) financiamento externo, com empréstimos junto ao BID; e (iii) pela capacitação de profissionais brasileiros no exterior. De 2012 a 2014 ocorreram vários seminários com parceiros externos, visando melhorar a gestão pública e aperfeiçoar o combate à corrupção. Entre 2008 e 2014, a CGU realizou 17 edições do curso Anti-Corruption Program for Brazilian Government Officials e 70 servidores visitaram agências do governo dos US, instituições privadas e multilaterais, envolvidas com o tema e participou de 10 edições do The Minerva Program, promovido desde 1994 pela George Washington University.

Se a literatura analisa a difusão ou convergência institucional pelo prisma das razões de sua adoção, esse processo precisa ser igualmente observado pelas implicações trazidas às instituições copiadoras. No caso da CGU, o “alinhamento aos padrões internacionais” parece estar levando à incorporação de valores do mundo empresarial, tomados como referência da boa governança pública. Racionalidade que emerge, por exemplo, na seleção de critérios de economicidade, nas expressões “modelo de negócio”, “desempenho por resultados” etc. presentes nos manuais de auditoria que falam indistintamente de organizações, sem diferenciar as públicas das privadas. É importante destacar este aspecto na medida em que ele parece dominar a cultura organizacional, talvez em detrimento da afirmação cotidiana de valores democráticos nas relações entre auditores e gestores, necessária em um órgão de controle da administração pública.

Por outro lado, a internacionalização apresentou aspectos também positivos. Ela ampliou a formação de servidores da CGU, lhes garantindo a legitimação de instituições estrangeiras de prestígio e o reforço de novas concepções de controle interno.

Aspecto importante do desenvolvimento institucional da CGU é a modernização tecnológica. Dados orçamentários são significativos a esse respeito. Excetuando despesas com pessoal (correspondente a 91% do orçamento de R\$1,3 bilhão em 2023), a CGU gastou cerca de R\$115 milhões no total de suas atividades. Dessas, a maior rubrica, representando R\$59 milhões, cerca de 50%, foi em tecnologia. Além de garantir mais agilidade e eficiência às ações, os avanços tecnológicos têm produzido mudança significativa nas relações entre auditores e gestores, como indicado adiante.

As novas denominações de suas atividades expressam igualmente o desenvolvimento institucional. As anteriores, apresentadas nos gráficos 1 e 2, que não indicavam diferenças claras entre elas, foram substituídas. Agora são: avaliação, consultoria e apuração. Avaliação é atividade de “obtenção e análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria” (p.14, IN.3/2017). Consultoria consiste em assessoramento, aconselhamento e outros serviços(...) com finalidade de respaldar as operações da unidade, prestada em decorrência da solicitação específica...” (pg.17). Ambas se destinam a “agregar valor à organização”, isto é, visando dar apoio à gestão e melhorar seu desempenho. Já a apuração “consiste na execução de procedimentos cuja finalidade é averiguar atos ou fatos inquinados de ilegalidade ou de irregularidades praticadas por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais” (pg.24).

O documento indica que avaliação e consultoria são “as vertentes típicas da atividade de auditoria interna”, enquanto a apuração “não constitui uma função típica da AIG e vem sendo desenvolvida (...) por força da Lei 10.180 de 2001” (p.13 da IN.3/2017, grifos meus). Também adotando normas internacionais, adverte ainda: “não se espera que os auditores governamentais tenham especialização de uma pessoa cuja principal responsabilidade seja apurar fraudes”⁹. Em suma, pela nova regra, o combate à corrupção é atividade complementar da AIG, sendo aí incluída por força de lei. Essas argumentações nos permitem entender os dados apresentados a seguir.

Quadro 2. Linhas de ação da CGU/SFC: 2020 a 2023

Linhas de ação	2020	2021	2022	2023	Total %
Avaliação	217	437	281	350	1285 (72,7%)
Apuração	28	130	89	193	440 (24,9%)
Consultoria	7	15	12	8	42 (2,3%)
Total	252	582	382	551	1767 (100)

Fonte: Dados fornecidos pela CGU.

9 Ver Instituto dos Auditores Internos do Brasil, IIA. São Paulo, 2015, No.1210 A2.

Enquanto as ações de apuração não chegam a 25% do total, as de avaliação e consultoria passam de 75%. Assim, a hipótese de pesquisa não se confirmou, pelos dados referentes à SFC, hoje encarregada sobretudo da AIG. Considerando que outras áreas da CGU respondem pelo combate à corrupção e pela punição de servidores por irregularidades, SFC não precisa se desdobrar na dupla atribuição.

Também os dados sobre distribuição de pessoal entre áreas apontam a prevalência da avaliação. Cerca de 1.140 servidores (47%) atuam em auditoria interna. A SFC conta com 557 servidores e 470 estão no Núcleo de Ações de Controle (NAC), onde fazem avaliação e, no caso de surgir indícios de irregularidades, também apuração. Apenas 112 servidores estão no Núcleo de Ações Especiais (NAE), voltado exclusivamente para fiscalização de atos ilícitos¹⁰. Os dados do orçamento vão na mesma direção. Do valor destinado às ações, o combate à corrupção absorve menos de 9%¹¹. Mesmo considerando que a SFC e a NAC também realizam apurações, o combate à corrupção não tem predominância.

Em suma, esses dados não confirmaram a hipótese da pesquisa, de predomínio do combate à corrupção. Eles refletem também o que aparece nas entrevistas: A apuração é a exceção e não a regra na atuação de controle interno. As ações começam como avaliação. Somente se, no decorrer desse processo, surgirem irregularidades, é que a auditoria se transforma em apuração. Vejamos, a seguir, a percepção dos gestores e auditores.

2º eixo analítico: Percepção dos atores sobre as ações da CGU

Antes de debruçar sobre a percepção dos gestores e auditores, é necessário apontar efeitos de avanços técnicos e fatores externos à CGU que provavelmente também contribuem para a não confirmação da hipótese. Como fatores externos, pode-se indicar a consolidação de áreas de controle interno dentro das unidades da administração pública brasileira, nos estados e municípios, funcionando como mediadoras entre gestores e auditores. Os funcionários encarregados dessas unidades são os principais interlocutores da CGU (e do controle externo) atendendo demandas, repassando-as para os gestores e os ajudando na preparação das respostas. Nos ministérios, a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) faz tal mediação. Segundo um entrevistado, nenhuma demanda de auditoria entra no ministério e nenhuma resposta do gestor sai do ministério sem passar pela assessoria. Assim, este espaço parece ser apoio decisivo na resposta aos controles. Todavia, uma entrevistada apontou situação diversa, em que a área não atuou de forma proativa, enfatizando pontos nas decisões dos gestores que possivelmente seriam invalidados pelo controle, gerando medo entre eles e levando-os a paralisar política em andamento.

¹⁰ Como as informações sobre a CGU foram fornecidas por órgãos distintos, pode haver alguma discrepância nos números. Isso, porém, não invalida o raciocínio.

¹¹ Do total de mais de 115 milhões de reais utilizados no conjunto de suas ações em 2023, pouco mais de 1 milhão de reais foram para a rubrica "Gestão de atividades de combate à corrupção".

De toda forma, os efeitos da atuação das áreas de controle dentro de órgãos de implementação é tema que demanda mais pesquisa, especialmente nos governos locais. Inclusive porque o “apagão das canetas”, já enfatizado pela literatura acadêmica (Gaetani e Peci, 2020), impedindo a implementação de políticas, parece se referir mais às auditorias dos Tribunais de Contas, como analisado em livro recente, com o significativo título: “A Batalha entre Controle e Políticas Públicas”(Viegas et al.2024)¹².

No caso da CGU, de modo geral, as entrevistas não revelaram esse clima de medo. Ao contrário, a visão dos gestores e dos que atuam no controle interno de órgãos de gestão, revela atitude colaborativa por parte dos auditores. Assim, a dificuldade que experimentei para encontrar gestores abertos às entrevistas pode ser explicada por que eles não diferenciam claramente o controle exercido pela CGU da atuação dos tribunais de contas. Ou seja, o clima geral de medo ao controle permanece, atingindo igualmente a CGU, mesmo quando ela procura suavizar o trato com os gestores, reduzindo ou eliminando postura coercitiva e punitiva.

Quanto aos efeitos da inovações técnicas sobre as relações entre auditores e gestores, duas constatações podem ser feitas. A primeira refere-se à redução das interações presenciais, uma vez que praticamente todos os procedimentos hoje são realizados por via digital. Um gestor se referiu a elas como um resultado nefasto da pandemia:

“O teletrabalho veio de uma forma abrupta e ficou....Hoje está muito difícil trazer gente para trabalhar presencialmente, inclusive para assumir cargo....Eu vejo isso como um grande problema que dificulta formar equipe, trabalhar coletivamente”... Hoje, os ministérios estão vazios”.

Por outro lado, há relatos de que o uso de IA, como a ferramenta Alice (Analisador de licitações, contratos e editais) têm trazido melhorias, com redução de ações discricionárias dos auditores, permitindo melhor identificar riscos em procedimentos, como nas compras públicas. Todavia, esse é um tema que exigirá análise mais detida. O quadro III sistematiza o conjunto das entrevistas.

12 Na área jurídica, autores falam de Direito Administrativo do Medo (Santos, 2023) “Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta... Com isso, instalou-se o que se poderia denominar de crise da ineficiência pelo controle: acuada, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse” (Guimarães, 2016).

Quadro 3. Sistematização das entrevistas

Características dos entrevistados				Percepções			
Nº	Ator e posição institucional	Atuação: +10anos	Principal Atuação	Relações gestores e auditores	Visão sobre auditores	Visão sobre desequilíbrio e mudanças	Desafios e sugestões
1	Auditor em Regional: Minas Gerais Infraestrutura	Sim	Auditoria que pode resultar em apuração	Colaborativa. Problema é exceção. O avanço técnico melhorou licitações	Bem recebidos e bem-vistos por gestores locais	Atividades igualmente importantes.	Hoje a CGU já está consolidada
2	Gestor em SP: Universidade Federal	Sim	Controle interno de área- fim	Colaborativa	Bem-vistos: "Tenho certeza, vão usar essa pesquisa para melhorar"	CGU deixou postura punitiva. Hoje trabalha junto com o gestor	O problema não é o controle, mas as normas
3	Gestor: Minas Gerais Infraestrutura	Não	Atuação técnica em área- fim	Colaborativa	"CGU é um filtro a mais nas contratações"	Punitivas, mas com mudanças na cultura da organização	Problema não é o controle, mas o desequilíbrio entre controle e gestão
4	Gestor: Univ. Federal do Espírito Santo	Não	Contratação de obras e serviços	Tranquila.	CGU tem postura educativa e preventiva	Mudanças positivas na área técnica, mas aplicação da nova lei de licitação é ainda difícil	O controle precisa entender as especificidades de cada área
5	Auditor: Sede em Brasília	Sim	Apuração	Processo inquisitório. Não há contraditório	Auditor não interage com o gestor. Faz mais análise de documentos e trabalho de campo	Trabalho de controle tem sempre uma tensão, uma predisposição para a desconfiança. Difícil mudança de cultura	Defasagem entre controle e gestão: Gestor em rotatividade e auditor com carreira estruturada

Características dos entrevistados				Percepções			
Nº	Ator e posição institucional	Atuação: +10anos	Principal Atuação	Relações gestores e auditores	Visão sobre auditores	Visão sobre desequilíbrio e mudanças	Desafios e sugestões
6	Auditor Regional: Goiás e Brasília	Sim	Avaliação	Gestores pedem e esperam ajuda dos auditores	"CGU é ministério que faz mais com menos"	Mudou muito: "Bom gestor está mais consciente da importância do controle"	Auditor tem que lidar com assuntos específicos e acompanhar mudanças na área técnica
7	Auditor cedido para controle interno em Ministério: Brasília	Sim	Controle interno em ministério	Relações + distantes com trabalho online. Esferas federativas importam	Gestor está sobrecarregado de trabalho e não sensibilizado ao controle	"Hoje, a CGU é mais útil à gestão. Agrega valor a ela"	"Auditoria não é confortável para o gestor. Ele não pode deixar de responder"
8	Gestor estadual: Bahia	Não	Coordenador de ações na área de saúde	Descreve situação em que a gestão criou ações que previnem denúncias	Auditores praticamente ausentes	Mudanças relatadas nas práticas que melhoraram a gestão, reduzindo reclamações dos usuários	Não apontou
9	Gestor municipal: São Paulo	Sim	Secretário Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	Poucas relações com a CGU. Relação com TCE ou diretamente com MDS	Não há relações com auditores da CGU	Mudanças relatadas na gestão	Não apontou
10	Gestor municipal: São Paulo	Sim	Responsável pelo Cadastro Único	Poucas relação com CGU. Problemas ou dúvidas são resolvidos com o MDS e SIGOV, de forma online	Não há relação com auditores da CGU. As relações com MDS são colaborativas	Mudanças melhoraram programas. Visitas aos beneficiados são agora mais frequentes	Não apontou desafios nem sugestões de melhoria

Características dos entrevistados				Percepções			
Nº	Ator e posição institucional	Atuação: +10anos	Principal Atuação	Relações gestores e auditores	Visão sobre auditores	Visão sobre desequilíbrio e mudanças	Desafios e sugestões
11	Auditor interno de órgão regulador e fiscalizador: Rio de Janeiro	Sim	Responsável pela área de controle interno	Auditores da CGU são fundamentais para realizar seu trabalho: é a única servidora do órgão	Auditores praticamente fazem o trabalho.	Gestão piorou. Auditoria supre a gestão. "Se sair do cargo não tenho para quem passar o conhecimento que adquiri"	Desequilíbrio entre controle e gestão
12	Auditor CGU Brasília	Sim	Coordenador de área	Ajuda mútua	Construir clima tranquilidade para obter confiança do gestor	Em processo de mudança para melhor	Continuar avançando em colaboração com os gestores
13	Auditor da CGU cedido. Ministério, Brasília	Sim	Responsável pela AECI	Colaborativa e mediadora entre auditores e gestores	Auxílio à gestão	O combate à corrupção é necessário sempre	Contraste de condições entre gestores e auditores, mais capacitados e com carreira estruturada
14	Gestor federal de política pública, Brasília	Sim	Coordenador de programa de política pública	Auditoria da CGU é oportunidade de priorizar ações importantes que não estavam na agenda do órgão	Auditores bem treinados e capacitados acabam se impondo frente a um gestor sem as mesmas condições	Houve avanço no controle e em algumas políticas. Não vê prioridade na atuação da CGU no combate à corrupção	Assimetria entre capacidades de auditores e de gestores

Características dos entrevistados				Percepções			
Nº	Ator e posição institucional	Atuação: +10anos	Principal Atuação	Relações gestores e auditores	Visão sobre auditores	Visão sobre desequilíbrio e mudanças	Desafios e sugestões
15	Gestora municipal, Bahia	Sim	Avaliação de programas com verba federal e Secretaria Municipal de Educação	Relações tensas. Relata situação em que atitude de medo do controle impediu a efetivação de programa municipal bem estruturado	Auditores da CGU são pouco qualificados e sem conhecimento da área auditada	A implementação de boas políticas é prioridade	Dificuldades de entendimento entre controladores e gestores
16	Gestor de carreira municipal, São Paulo, capital	Não	Gestor de Políticas Públicas. Prefeitura Municipal de São Paulo	Relações de medo, desconfiança e espinhosas. Gestor aprende gestão na prática, lidando com o que vai aparecendo. Muitos ainda patinam	A postura dos auditores é como se fosse o judiciário, outro poder dentro da gestão pública. Também têm desconfiança	Os controles são numerosos e desarticulados, às vezes, cobrando dos gestores as mesmas coisas, com nomes diferentes.	Pressão sobre os gestores de grande número de órgãos de controle espalhados pela AP sem relação entre si

Fonte: Elaboração própria.

As relações entre auditores e gestores, ponto nevralgico na atuação do controle interno, foram definidas, de modo geral, como colaborativas, tanto pelos auditores quanto pelos gestores. Estes assim verbalizaram:

“Estamos no mesmo barco”, “eles (os auditores) querem nos ajudar a melhorar o processo”. “A CGU é um filtro a mais nas contratações”.

Criar relações colaborativas tem sido expectativa que integra as orientações atuais da CGU, o que se revela na própria escolha desse tema como uma das linhas de pesquisa do Programa Cátedras ENAP/CGU, 2023. Do lado dos auditores, há depoimento sobre efeitos positivos da relação colaborativa, facilitando o trabalho dos atores:

“Eu tenho minha agenda de auditoria do ano. Só que eu também escuto o gestor para formar a minha agenda de auditoria... Se o gestor é capaz de me dar inputs para alinhar a agenda dele com a minha agenda, eu vou levar para ele trabalhos e ele vai entender”.

Um gestor definiu o controle de forma instigante: como oportunidade de levar adiante ação que não era vista como prioritária no órgão de implementação.

“Eu vejo o controle sempre como uma oportunidade, porque as coisas que a gente sempre está querendo fazer dentro da organização e faltava possibilidade, ou vontade política de encarar esse problema... Então, quando vem o controle e coloca aquilo na pauta, isso é inegociável. Você tem que tratar daquele assunto”

Nas apurações, porém, as relações entre auditores e gestores assumem conotação diversa.: *“O combate à corrupção é necessário sempre”, diz um auditor.*

Outro, assim, verbaliza:

“Na apuração não há o contraditório. É um processo inquisitório... O auditor não interage com o gestor. Há mais análise de documentos e trabalho de campo”.

Como esperado também, as relações variam conforme a esfera federativa. No nível federal, são mais horizontais, no municipal, mais verticais. Pesam nesta diferença a menor qualificação profissional dos gestores locais, ausência de internalização da lógica republicana e de valores democráticos, pois o clientelismo é aí mais presente, como vários entrevistados reiteraram.

Ademais, as políticas descentralizadas implicam vários interlocutores com os quais os auditores têm que se relacionar, gerando dificuldade em localizar quem deve ser auditado e impactando a avaliação dos gestores sobre seu trabalho. Há, entre os gestores locais, a percepção de muitas pressões de controle, sem coordenação entre si: *“Pedindo as mesmas coisas, com outros nomes”.*

Quanto às mudanças ocorridas nos vínculos entre os atores, há clara percepção pelos gestores de que os auditores estão mais capacitados. É provável que a criação de diretorias por áreas de políticas na CGU tenha contribuído para isso, gerando certa especialização dos auditores e mais familiaridade com cada área de política.

Mesmo considerando que alguns instrumentos de gestão sejam ainda muito rigorosos, como os convênios com municípios, os gestores avaliam positivamente as mudanças trazidas pela nova lei de improbidade administrativa, distinguindo erro de fraude.

“Isso ajudou muito... o gestor agora pode ousar mais”.

Aspecto central a destacar refere-se às condições de trabalho bastante desiguais entre a gestão e o controle. Eis depoimento significativo de uma gestora:

“...Enquanto o auditor tem mais recursos, mais tempo para preparar suas auditorias, eu estou sempre sob pressão, sem tranquilidade, sem apoio inclusive de uma assistência jurídica para me ajudar na análise das licitações...”

Outro depoimento sobre condições de trabalho é revelador. Definindo a relação com a auditoria como fundamental, a entrevistada explicou:

“Estou sozinha. Sem a ajuda dos auditores não conseguiria fazer meu trabalho...”

Em contraste, a percepção dos auditores sobre suas próprias condições de trabalho é positiva e têm melhorado: “A CGU é mais útil à gestão. Agrega valor a ela”.

Os depoimentos dos auditores mostram otimismo e mesmo disposição para auxiliar a gestão.

“Se o gestor não tiver essa tranquilidade de me ligar, eu não vou cumprir esse papel para além da tecnologia... A parte de conformidade, a tecnologia vai fazer. O que a tecnologia não vai fazer é olhar para um problema complexo e ajudar o gestor.”

Já entre os auditores que trabalham com apurações, a atitude frente à mudança é menos otimista: “É difícil mudança de cultura”.

Todavia, é preciso considerar que se o combate à corrupção não mais se impõe sobre o controle interno, outros desafios continuam presentes. O primeiro refere-se ao caráter tenso que envolve a relação de poder existente entre controlador e controlado, mesmo havendo disposição para construir atitudes colaborativas e mais horizontais entre eles. Essa tensão é reconhecida pelos próprios auditores, quando confrontados com a questão.

“O gestor não pode rejeitar a auditoria, não pode deixar de responder às demandas do controle, nem escolher se quer ser ajudado”... “O auditor tem sim uma prevalência”.

Outro importante desafio refere-se ao que já se denominou de “fraqueza institucional das burocracias de implementação” frente às de controle. O problema não está no controle, afirmam os entrevistados, mas sim na falta de condições de trabalho para o gestor e na defasagem frente às condições de trabalho do

auditor. Enquanto este tem carreira estruturada, é capacitado e bem remunerado, aquele está em situação funcional precária e diversificada (são celetistas, comissionados, terceirizados). Sem carreira estruturada, mal remunerado, enfrenta problemas complexos sem a devida formação prévia, sem recursos financeiros e técnicos suficientes. Tem instabilidade funcional e grande rotatividade.

Essa assimetria de condições de trabalho entre auditores e gestores já caracterizada pela literatura como fragilidade da burocracia de implementação frente a de controle (Filgueiras, 2018), constitui desafio reconhecido inclusive pelos auditores:

“O gestor está sobrecarregado de trabalho... ele tem rotatividade e o auditor tem uma carreira estruturada”.

Seus efeitos são, assim, analisados por um gestor federal:

As carreiras da CGU, do TCU são carreiras de altíssima performance, são carreiras de pessoas muito bem qualificadas.... A CGU inteira é só essa carreira. O MEC não. O MEC não tem nenhuma carreira de ciclo de gestão nesse nível, só tem os técnicos... que devem ganhar metade do que o pessoal da CGU. Então, nesse sentido, (há) uma assimetria de capacidade mesmo, de competência. Não me causaria espécie pensar que um técnico de assuntos educacionais, que é gestor de um programa do MEC, diante de uma auditoria da CGU... ficasse meio oprimido. Fica meio oprimido, entendeu? Porque não é só questão técnica ... é falta de uma formação. Por exemplo, os gestores têm cinco meses de curso de formação antes de entrar nas carreiras... E na CGU provavelmente também.... Agora, o técnico do MEC, falando sobre orçamento com um cara (sic) com mestrado, com salário que é o dobro do seu.... ele (enfrenta) uma autoridade maior, não hierárquica, mas de conhecimento. Diante disso, como gestor, eu me sinto mais oprimido, eu fico com receio, porque eu não consigo debater com esse cara de igual para igual mesmo” (grifo meu).

Se essa percepção exprime a realidade dos vínculos, a opressão sentida pelo gestor frente ao auditor é um sério desafio a ser enfrentado.

2. CONCLUSÕES

Considerando não ser necessário em um *policy paper* extrair inferências teóricas, as conclusões aqui se atêm ao material empírico relativo aos desafios que mais diretamente apontam para sugestões de futuras pesquisas e recomendações para a CGU.

Resposta à pergunta de pesquisa

Em resposta à pergunta de pesquisa que indaga se o combate à corrupção tem impedido a CGU de realizar o controle interno da administração pública federal, a resposta a que se chegou é que o caminho de desenvolvimento institucional percorrido pela CGU não a impediu de realizar o controle interno. Ao contrário, possibilitou o aperfeiçoamento dessa atividade.

Desafios que permanecem

Se o desenvolvimento institucional da CGU tem permitido o aperfeiçoamento da auditoria interna, dois desafios continuam, porém, presentes. E eles são cruciais. Mesmo reconhecendo-se que eles escapam à atuação da CGU, envolvendo capacidade política de governo para sustentar projetos de fortalecimento do Estado, é necessário enfatizá-los pois representam obstáculos ao avanço das políticas públicas do país e continuidade do processo de melhoria do controle interno. São eles:

1º O silenciamento, ou melhor, a não abordagem reflexiva na interação entre auditores e auditados, sobre o caráter tenso da relação de poder entre controlador e controlado.

2º Manutenção de condições precárias de trabalho em grande parte dos órgãos de gestão, especialmente nos níveis subnacionais de governo, dificultando o próprio controle e exigindo mais deste.

Temas para futuras pesquisas

1. Desafios para superar a assimetria de capacidades entre as burocracias de controle e as de gestão

Justificativa: Faltam pesquisas empíricas quantitativas que corroborem com análises qualitativas referentes à assimetria de condições de trabalho entre auditores e gestores.

2. Survey sobre o controle e a percepção dos gestores, nas três esferas de governo, examinando temas como: diferenças de atuação do controle interno versus o controle externo, permanência de postura punitiva, papel desempenhado pelas áreas de controle dentro dos órgãos de gestão etc.

Justificativa: Necessidade de conhecimento da realidade do controle e de sua percepção entre os atores envolvidos, de forma ampla, abrangendo toda a administração pública brasileira.

3. Avaliação de efeitos do teletrabalho sobre as relações entre auditores e gestores e sobre a própria eficácia do controle.

Justificativa: fundamentar eventual exigência de modelo híbrido, já que há indicações de aspectos negativos nas interações apenas virtuais.

Sugestão

As avaliações da CGU poderiam também incluir temas.

Recomendação

Criar observatórios de temas transversais, como capacidade do órgão gestor, atuação do controle interno, participação social, ou seja, sugere-se a que a CGU selecione alguns temas transversais (pelo critério de relevância para o avanço da democracia no país), os quais seriam também objeto de avaliação da CGU, criando rankings comparativos entre diferentes políticas nos itens selecionados.

Justificativa: CGU tem capacidades que lhe permitem gerar também indicadores relativos ao nível em que a implementação de políticas no país vem incorporando práticas democráticas. O que, em termos práticos, lhe garantiria mais reconhecimento para suas atividades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRATSIS, Peter. Political corruption in the age of transnational capitalism. In: **Historical materialism**, 22.1, p. 105-128, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CALDEIRA, Daniel; OLIVEIRA, Patrícia; SANTOS, Claudio Henrique. **A influência da cooperação internacional na modernização da auditoria interna governamental brasileira e seu impacto na política de governança pública federal**. XXV Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, nov. 2020.

ELLIOT, K. A. (Ed.). **Corruption and the global economy**. Washington: Institute for International Economics, 1997.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, Lotta e Oliveira. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**. Interseções analíticas. IPEA/ENAP, Brasília, 2018.

GAETANI, Francisco; PECCI, Alketa. Burocracia à brasileira. **Valor Econômico**, 10/7/2020.

GUIMARÃES, F. **O Direito Administrativo do medo**: a crise da ineficiência pelo controle. Zênite Facil, 2016. Disponível em: <<http://www.zenitefacil.com.br>>. Acesso em: 22 de abril de 2024.

OLIVIERA, Tiago. **Auditoria interna governamental no Brasil**: passado, presente e futuro. XXV Congreso Internacional del CLAD Lisboa, 24–27 nov. 2020.

OLIVIERI, Cecilia. **A lógica política do controle interno**. O monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. FAPESP/Annablume, São Paulo, 2010.

OLIVIERI, Cecilia. **A atuação dos controles interno e externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. Textos para Debate 2252. Rio de Janeiro: Ipea, novembro de 2016.

PIERSON, Paul. **Politics in time**. History, institutions and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

POLLITT, Christopher. **Desempenho ou legalidade?** Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Forum, 2008.

SANTOS, Rodrigo. **Direito administrativo do medo**. Risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. Editora Revista dos Tribunais, 2023.

THELEN, Kethleen. How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. In: MAHONEY; RUESCHEMEYER (eds.). **Comparative historical analysis in social sciences**. Cambridge University Press, 2003

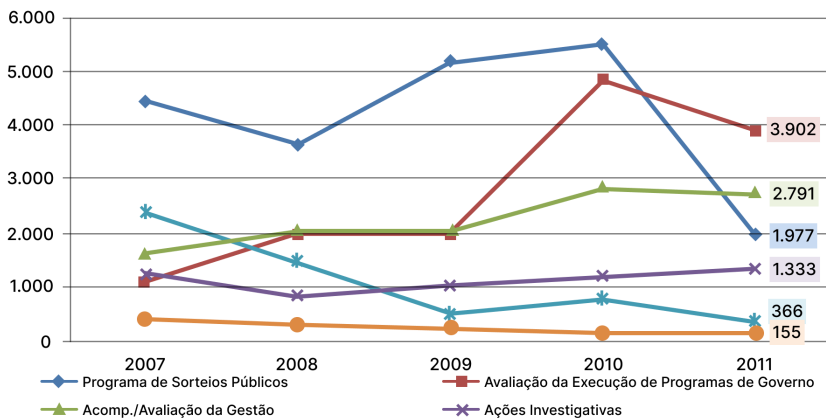
VEIGAS, Rafael et al. **A batalha entre controle e políticas públicas**. Decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira. São Paulo: Amanuense, 2024.

NOTA BIOGRÁFICA

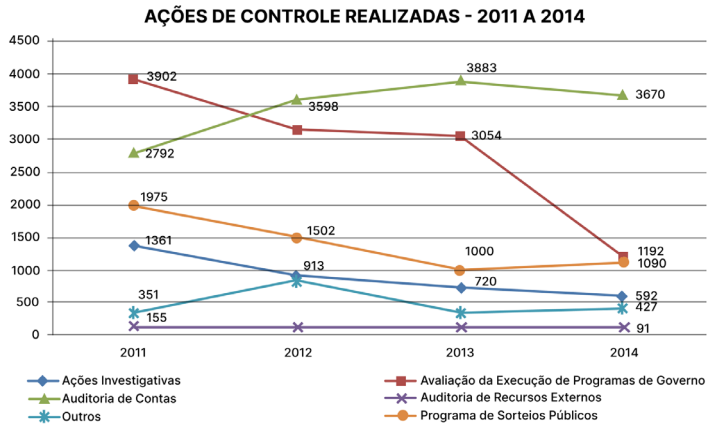
Maria Rita Loureiro é doutora em Sociologia pela USP, com pós-doutorado em Ciência Política pela New York University. É professora titular aposentada da FEA/USP e da FGV/SP, com pesquisas sobre burocracia, elites dirigentes, controle democrático. Atualmente é vice-presidente do Cedec (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea).

ANEXO

Gráfico 1. Ações de controle realizadas - 2007 a 2011



Fonte: CGU

Gráfico 2. Ações de controle realizadas - 2011 a 2014

Fonte: CGU

2

A DISSONÂNCIA ENTRE O QUE PENSAM OS CONTROLADORES E OS GESTORES SOBRE A ATUAÇÃO DA CGU

Eduardo José Grin

EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA¹

- O controle precisa considerar os efeitos negativos do apagão das canetas junto aos gestores.
- O controle não pode atuar como se ocupasse uma posição superior e hierárquica na relação com os gestores.
- O controle precisa respeitar a autonomia gerencial dos órgãos públicos, pois não lhe cabe ocupar uma posição de condutor das ações da administração pública.
- O controle deve considerar os custos reputacionais e de imagem que sua atuação pode gerar para gestores e a administração pública.
- Gestores precisam assumir seus papéis perante a administração pública para evitar que adotem posturas como a apagão das canetas que transferem responsabilidades para a CGU.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O tema da dissonância na administração pública é o campo teórico que organiza essa pesquisa. Analisa-se como a relação entre o controle e a gestão podem produzir dissonâncias que afetam o funcionamento das organizações públicas. Esta pesquisa tem como objeto de estudo as dissonâncias que o controle e a gestão vivenciam no contexto da sua interação institucional. O policy paper argumenta que essa situação pode ser uma consequência da atuação do controle quando se enxerga cumprindo seu dever funcional, mas os gestores podem vê-la como intromissão na sua autonomia de atuação e exigência de conformidade a normas. Como consequência, relações de temor e desconfiança mútua podem alimentar a criação de imagens nem sempre condizentes com a realidade sobre os papéis esperados do controle e dos gestores. Essas discrepâncias e visões dicotômicas podem dificultar a construção de vínculos mais colaborativos que reduzam a percepção negativa do controle por parte dos gestores. O surgimento e a cristalização de discrepâncias podem dificultar a construção de vínculos que permitam identificar

¹ Pareceristas: Daniel Matos Caldeira, Patrícia Álvares de Azevedo Oliveira e Silvana Antunes Neves de Araújo.

oportunidades para melhorar a gestão pública. Vantagens da interdependência entre o controle e a gestão podem ser subaproveitadas e dar lugar a comportamentos defensivos de parte dos gestores que deixam inexploradas as possibilidades de vínculos mais colaborativos. Como resultado, o fenômeno chamado de “apagão das canetas” é uma consequência das desconfianças e temores mútuos se as imagens construídas pelo controle e a gestão não coincidem quanto às expectativas sobre os papéis de cada um. Este é um estudo qualitativo baseado em entrevistas em duas frentes: diretores e coordenadores da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e entrevistas “espelho” com as áreas auditadas por cada coordenadoria. As entrevistas constituem o corpus empírico da pesquisa, cuja finalidade consiste em identificar se há dissonâncias ou mesmo convergências entre as imagens, opiniões e abordagens entre a CGU e os gestores. A fenomenologia é o enfoque utilizado para comparar percepções de atores sociais que por meio de categorias analíticas geradas pela própria análise das entrevistas, em linha com o uso de grounded theory. Dissonância é um conceito multifacetado com diferentes possibilidades de análise: a) dissonância negativa (gestores e controle discordam sobre a atuação de ambos); b) dissonância positiva (gestores avaliam mais positivamente a CGU do que a própria controladoria); c) convergência positiva (ambos concordam com o papel da CGU); d) convergência negativa (ambas discordam sobre o papel da CGU). Essas dimensões de análise servirão para a discussão empírica. Inicialmente, a pesquisa mostra que para o controle é importante considerar que as dissonâncias existentes entre controle e gestão são reais e impactam o trabalho da CGU ao estimular comportamentos defensivos dos gestores. A conscientização acerca dessa questão é necessária para qualificar os resultados almejados pela CGU no âmbito de sua atuação no Poder Executivo federal. Em segundo lugar, a pesquisa mostra a importância de desenvolver uma postura mais colaborativa entre o controle e a gestão, de forma que a CGU possa alterar comportamentos que visam definir formas de comportamento que interferem na autonomia dos gestores, reforçam a visão de hierarquia e superioridade do controle que supõe ter a resposta correta para os problemas. Em terceiro lugar, a CGU precisa considerar que o apagão das canetas gera consequências negativas para o trabalho da gestão pelo temor da responsabilização e pelo custo reputacional que ele gera devido à exposição de gestores, incentivo a estratégias defensivas que ampliam os riscos à boa governança pública. Nessa linha, se o controle tem uma postura mais de sheepdog (conduzir o rebanho) e menos de watchdog (“cão de guarda” das regras) e se se comporta como baseado na síndrome do super-homem que tem resposta para tudo e gera a síndrome da violeta murcha nas áreas auditadas, que buscam se eximir de responsabilidades, está criada a base real da dissonância entre controle e controlado.

1. INTRODUÇÃO

O tema da dissonância na administração pública foi introduzido por Downs (1967) ao analisar a relação entre a esfera federal e os municípios americanos. A oferta de programas federais propiciava o surgimento de duas síndromes geradoras de um subaproveitamento das oportunidades de cooperação. A síndrome

da violeta murcha ocorre quando os agentes locais têm poucos incentivos para se aproximarem do governo federal e reduzem o escopo de seus objetivos ao avaliarem custos e benefícios. As vantagens da interdependência são postas em segundo plano e dão lugar a comportamentos defensivos que deixam inexploradas as possibilidades da cooperação.

A síndrome do super-homem, caracterizada pela concepção centralizada de programas, desconsidera as particularidades federativas ao definir regras uniformes e “glamorosos objetivos” a serem atingidos por metas “ousadas”, mas que contêm interdependências apenas projetadas teoricamente. Nessa linha, Pressman (1975), analisou a implementação de políticas urbanas nos Estados Unidos baseado no modelo analítico do doador e do destinatário. O “doador” federal busca mover recursos, informação e assegurar controle para as ações serem executadas conforme suas premissas. Os “destinatários” locais buscam atrair verbas, garantir seu fluxo e o desejo de autonomia em relação aos objetivos do doador. Essa relação conflitiva e dicotômica entre doador e destinatário gera dissonâncias sobre políticas de financiamento, pois regras de acesso e forma de implantação são objeto de controvérsia.

Essa discussão sobre as relações intergovernamentais pode ser adaptada para analisar o papel dos órgãos de controle na administração pública. O controle atua para gerar conformidade e, por vezes, pode se basear na visão da síndrome do super-homem que se comporta como se as respostas corretas derivassem apenas do controle. Por outro lado, os gestores públicos podem se comportar como a violeta murcha, que representa uma cooperação com os órgãos de controle que visa preservar seu status quo para se expor ao mínimo perante os órgãos de controle. No limite, essa forma de atuação pode gerar imobilismo decisório, em linha com um fenômeno chamado de “apagão das canetas” (Gullo, 2022; Grin, 2020). A expressão “apagão das canetas” ainda necessita de maior adensamento teórico, mas o seu uso corrente busca destacar, segundo o Movimento Pessoas à Frente:

a “paralisia das decisões públicas, devido ao medo dos gestores de responsabilização desmedida no âmbito das instâncias de controle. Esse mesmo medo tem gerado desincentivo para a ocupação de funções dentro da administração, afastando pessoas vocacionadas para a gestão pública. Tais disfuncionalidades da Lei de Improbidade Administrativa importam em altos custos para o setor público, dificultando o avanço em direção a uma gestão pública eficiente e com quadros capacitados.”

O controle pode ver-se como o “doador” de normas legais e administrativas que embasa um comportamento mais orientado para obediência. Por sua vez, os gestores podem desejar mais autonomia no exercício de suas funções e cooperam com níveis de responsabilização ou podem mesmo esquivar-se de decidir e gerar o “apagão das canetas”. Em outras palavras, as duas síndromes

acima apresentadas podem ter como um dos seus efeitos essa postura de imobilismo decisório em função do medo que o controle pode gerar sobre a ação dos gestores.

Esses argumentos analíticos embasam a construção do problema da pesquisa. O argumento central é que a relação entre controle e gestão é propensa a gerar dissonâncias. Essa situação pode ser uma consequência da atuação do controle quando se enxerga cumprindo seu dever funcional, mas os gestores vê-la como intromissão na sua autonomia de atuação e exigência de conformidade a normas. Como consequência, relações de temor e desconfiança mútua podem (Malan; Dimauro, 2022) alimentar a criação de imagens nem sempre condizentes com a realidade sobre os papéis esperados do controle e dos gestores. Essas discrepâncias e visões dicotômicas podem dificultar a construção de vínculos mais colaborativos que reduzam a percepção negativa do controle por parte dos gestores.

O estudo visa identificar e analisar as dissonâncias entre a atuação da CGU e os gestores. Dois são os objetivos: a) analisar as imagens da CGU sobre a sua atuação e a imagem dos gestores sobre a atuação do controle para compreender as discrepâncias e as razões que as explicam; b) identificar os problemas, causas e consequências gerados na relação entre o controle e a gestão (Malan; Dimauro, 2022; Amorim; Oliveira, 2022).

Este é um estudo qualitativo realizado por meio de entrevistas em duas frentes: diretores e coordenadores da Secretaria Federal de Controle (SFC) e entrevistas “espelho” com as áreas auditadas por cada coordenadoria. Foram realizadas dezessete entrevistas (oito na SFC e nove com os gestores). As entrevistas constituem o corpus empírico da pesquisa, cuja finalidade consiste em identificar se há dissonâncias ou mesmo convergências entre as imagens, opiniões e abordagens entre a CGU e os gestores.

O objeto deste estudo consiste nas dissonâncias que o controle e a gestão vivenciam no contexto da sua interação institucional. Dada a escassez da literatura existente sobre o assunto, foi realizado um estudo exploratório baseado em uma metodologia de pesquisa que captura as experiências em linha com a visão da fenomenologia. As entrevistas visam entender seu significado das experiências do controle e da gestão, combinado com a compreensão do fenômeno pelo investigador. A fenomenologia é o enfoque utilizado para comparar percepções de atores sociais, que foi utilizada por Lapalme, Karbiwa e Tardif (2019).

Sendo um trabalho exploratório, foram desenvolvidas categorias analíticas geradas pela própria análise das entrevistas, em linha com o uso de grounded theory (Charmaz; Thornberg, 2020). Seis são os critérios relevantes para a construção de categorias de análise: adequação, compreensão, generalização, controle, funcionalidade, relevância e maleabilidade (Glaser; Strauss, 1967). A pesquisa mostrou que dissonância, em termos de sua aplicação empírica, não pode ser analisada como um conceito dicotômico (sempre

oposto com a concordância) e unidirecional (nem sempre é expresso pelos órgãos auditados). Trata-se de um conceito multifacetado com diferentes possibilidades de análise (ver Figura 1): a) dissonância negativa (gestores e controle discordam sobre a atuação de ambos); b) dissonância positiva (gestores avaliam mais positivamente a CGU do que a própria controladoria); c) convergência positiva (ambos concordam com o papel da CGU); d) convergência negativa (ambas discordam sobre o papel da CGU). Essas dimensões de análise servirão para a discussão empírica.

Duas ressalvas metodológicas merecem destaque. Inicialmente, como as entrevistas com os gestores partiram de indicações dos coordenadores da SFC que os auditam há riscos de viés de seleção que poderiam ser evitados, por exemplo, mediante o sorteio aleatório de gestores. Esse procedimento, que geraria aleatoriedade, seria de enorme complexidade e demandaria um tempo significativo para recrutar os entrevistados, razão pela qual se optou pela técnica de amostra direcionada. Mesmo com essas limitações conhecidas no desenho da pesquisa, essa foi a opção que se mostrou viável para a realização de dezessete entrevistas com um amplo espectro de gestores que servem para assegurar que as opiniões manifestas permitem uma leitura isenta da atuação da CGU. Frise-se, todavia, que todos os entrevistados são gestores e diretores da Secretaria Federal de Controle Interno lotados em Brasília. Essa é uma recomendação bem-vinda para outros estudos para verificar se a CGU tem uma atuação mais orientada pela síndrome do super-homem e de sheepdog em comparação com a realidade de Brasília.

Etapas seguintes da pesquisa poderão escutar auditores e gestores nos Estados. Em segundo lugar, as entrevistas consideraram o contexto de atuação da SFC e não o conjunto da CGU. Essa cautela orientou as entrevistas com a equipe dirigente e coordenadores da SFC e com os gestores (ver formulários das entrevistas no anexo).

Figura 1. A multidimensionalidade do conceito de dissonância

Fonte: Elaborado pelo autor.

As entrevistas contemplaram quatro blocos de temas: a) características sobre a atuação da CGU; b) sheepdogs (condutor de rebanho) e watchdogs (cão de guarda): modelagem de comportamento; c) desconexão de percepções: apagão das canetas; d) imagem de confiança na atuação do controle. Dada a quantidade de informações coletadas, e considerando o espaço disponível para o policy paper, este documento analisa os itens b e c.

2. SHEEPDOGS X WATCHDOGS: MODELAGEM DE COMPORTAMENTO

Essa seção discute como CGU e gestores enxergam a atuação do controle: como “condutora do rebanho” ou “cão de guarda” (Bonollo, 2013) do interesse público, por meio de quatro questões sobre a CGU: a) superioridade perante os gestores; b) modelagem de comportamento dos gestores; c) seu papel na administração pública; d) riscos à governança pública.

O controle e a sua percepção de superioridade perante os gestores

A análise das dissonâncias cognitivas e das assimetrias de informação entre o controle e a gestão mostra questões que afetam a transparência e eficiência na gestão pública devido à falta de acesso equitativo à informação entre os envolvidos, resultando em decisões subótimas. As entrevistas mostram a discrepância de entendimento entre o controle e os gestores.

Contudo, a questão assume maior complexidade quando o entendimento não é homogêneo na CGU. De um lado, há leituras que a atuação do controle gera desconfiança dos gestores devido ao comportamento hierárquico do controle que pode usar as informações que possui como forma de manter sua visão de superioridade. Sendo um órgão de controle, é pouco provável que o seu poder sobre as regras e o temor do seu descumprimento sejam ignorados pelos gestores (entrevistas 1, 2 e 3). De outro lado, argumenta-se que a imagem de autoridade deve ser evitada e substituída pela apresentação de evidências para evitar ou mitigar dissonâncias. Nessa linha, os entrevistados da CGU entendem que a utilização de critérios objetivos de avaliação poderia gerar recomendações que agreguem valor para os gestores. Em especial, foi destacado que é relevante reconhecer as limitações que os gestores enfrentam, considerando que conhecer essa realidade contribuiria para que fossem geradas relações de confiança e não de medo, hierarquia e superioridade.

Essa visão assimétrica do controle decorre de uma postura equivocada que assume conhecer as atividades dos órgãos auditados, o que dificulta construir uma “agenda propositiva”, pois os gestores pensam: se eu levar um problema para CGU vão me trazer recomendações e responsabilizações. A CGU apresenta a “vantagem do acesso” à informação, o que reforça imagem de superioridade que, por sua vez, estimula o comportamento reativo dos gestores, gestão seletiva de informações repassadas para a controladoria e atraso no envio das solicitações. A dissonância cognitiva é a consequência desse relacionamento. Em síntese, há uma leitura sobre a importância de se reduzir a sensação de superioridade sem a perda do ceticismo profissional do controle. Esta mudança contribuiria para gerar uma comunicação e uma relação profissional que não afetem o levantamento de evidências por parte do controle.

Os gestores também apresentam duas opiniões sobre o papel do controle. De um lado, quando questionados sobre a visão de hierarquia e superioridade do controle destacam a atuação colaborativa da CGU ao invés de se pautar por uma relação assimétrica. Atuações anteriores marcadas por momentos de superioridade vêm sendo substituídas por abordagens mais colaborativas, de parceria e relações de igualdade, fortalecidas pela qualidade do corpo técnico da CGU, voltadas ao aprimoramento das ações dos órgãos. O controle tem buscado se afastar da imagem da severidade para entender o que está auditando (entrevistas 8, 9 e 10), buscando a construção e de parceria na busca conjunta de soluções, pois se for visto como uma ameaça a postura dos gestores será defensiva (entrevista 12).

Contudo, também há críticas que o controle gera receios pelo temor de responsabilização, o que se associa à relação assimétrica da CGU ao se colocar em uma posição hierárquica e superior aos órgãos. A CGU fixa regras sobre o combate à corrupção e diretrizes para a gestão de recursos públicos, o que a torna um órgão poderoso para definir o que é probo ou não, o que também contribui para reforçar essa imagem de assimetria que alimenta um descolamento entre o controle e os gestores (entrevista 13). As

dissonâncias cognitivas surgem pela mensagem nem sempre clara passada aos gestores. “Vocês são controle interno que deve estar ao nosso lado para nos auxiliarem a fazer a boa gestão, né?” (Entrevista 14). Em outras palavras: posso confiar no controle interno para me auxiliar ou serei auditado como se fosse um órgão de controle externo? As dissonâncias ainda decorrem de compreensões distintas sobre o papel do controle ao não deixar claras suas prioridades, o que gera consequências para os gestores. Por exemplo: sobrecarga de trabalho para responder a demandas da CGU que resultam de posturas baseadas na superioridade que o controle supõe possuir. As dissonâncias também resultam de o controle acreditar que possui a resposta para um problema e divulgar os resultados das auditorias para a imprensa, o que acarreta desgaste de imagem e sobrecarga de trabalho para os gestores responderem à mídia (entrevista 14). Por fim, as dissonâncias são uma consequência da ação de auditores que possuem opiniões formadas sobre o “jeito certo” de se fazer as coisas e escrevem o que bem entenderem (entrevista 6 e 15).

Um efeito político-administrativo desse processo é exacerbar a desconfiança nos órgãos públicos, reforçar atuações baseadas em jogos de obediência formal às regras e gerar ou ampliar os custos organizacionais para a gestão pública monitorar as decisões dos órgãos de controle em vez de promover uma melhora efetiva na performance das políticas (Mendez; Bachtler, 2011). As discrepâncias sobre a performance, responsabilidades e papéis desempenhados pelos órgãos de controle e a administração pública são consequências desse fenômeno.

As dissonâncias sobre a CGU não são unidirecionais do tipo “gestores vs. controle”. A existência de dissonâncias negativas e positivas e convergência negativa sugere que a atuação do controle enfrenta uma situação na qual assimetria de informação e dissonâncias cognitivas são uma realidade importante de ser enfrentada na sua relação com os gestores.

O controle e a modelagem de comportamento dos gestores

A forma como a CGU é percebida como modeladora de comportamentos dos gestores é outra área sujeita a controvérsias. No caso da CGU, há posições que rejeitam essa possibilidade, ainda que desejassem que assim fosse. Por exemplo (entrevista 6):

Eu acho que a gente até desejaria ser uma definidora de comportamentos, mas eu não acho que a gente é. Tudo, tudo que a gente faz uma melhoria de sistema, uma auditoria, é ajudar o gestor a construir uma norma que tem aspectos de controle, de transparência, né? É que o bom gestor às vezes está fazendo o possível e o impossível para entregar da melhor forma possível e às vezes tem questões subjetivas, não é de embate. Auditor e gestor é que acabam dificultando essa relação.

Uma leitura matizada dessa posição enxerga a CGU como ator que contribui para induzir recomendações pontuais que buscam melhorar as práticas de gestão (entrevista 1). Essa postura flexível contribui para gerar uma relação de confiança, pois sugere ao invés de impor normas, mesmo que as propostas se oponham ao que pensam os gestores. O cuidado reside em escutar o gestor para que não interpretem as normas como intromissão em sua autonomia. Outra visão atenuada vê a modelagem de comportamentos como uma consequência secundária da ação da CGU, já que a controladoria constrói avaliações e isso induz a criação conjunta de regras que geram a expectativa de comportamentos esperados. Existem duas consequências negativas para os gestores: a) reduzem o apetite para inovar (entrevista 8); b) não conseguem gerar uma comunicação efetiva sobre o propósito do trabalho e como agregar valor, o que afeta a implementação dos procedimentos. O lado positivo é que os próprios órgãos solicitam a consultoria da CGU para alterar procedimentos.

A leitura oposta é que a CGU modela comportamentos de três formas. Primeiramente, a maneira negociada e de construção conjunta de normas. Em segundo lugar, a forma mais intervencionista ou “policimento” (entrevista 4) que interfere na atuação dos órgãos e reforça a visão da superioridade da CGU. Em terceiro lugar, a “modelagem” de comportamento surge quando a CGU realiza auditorias nos órgãos da seguinte forma (entrevista 5):

Talvez tenha um condão aí de tentar definir comportamentos, porque a questão é de prevenção mesmo. [...] Então é, eu vejo assim, a gente não entrar nos órgãos é ruim porque ele não se sente num ambiente de controle. Quando a gente não entra, ele não vai ter isso, ele vai se sentir muito à vontade, mas só o fato de a gente entrar, eu falo assim, que contribui para esse ambiente de controle dele pensar um pouco mais antes de fazer o que ele precisa fazer.

Esse modelo estimula comportamentos defensivos: temor que o não atendimento da recomendação gere penalização. “Então, de fato, as nossas recomendações, tem esse caráter de moldar determinados procedimentos” (entrevista 4). Outra consequência é a utilização de regras desnecessárias para os órgãos: implementa-se porque a CGU solicitou algo que não talvez não seja o melhor caminho (entrevista 7). Um entrevistado disse ser impossível implementar as regras, mas o fariam porque a CGU definiu. Esse é um terreno fértil de dissonância entre controle e gestão.

Essa avaliação está em linha com a rota analítica derivada do isomorfismo institucional (Cordery; Hay, 2021) e se apoia no papel dos órgãos de auditoria como modeladores de comportamentos organizacionais que vê essa função como agente de mudança (Ferry; Radcliffe; Steccolini, 2022). Auditorias de controles criam modelos de avaliação que podem sobrepor suas visões organizacionais àquelas dos órgãos auditados. Em síntese, a expansão de modelos isomórficos tende a gerar discrepâncias sobre os

papéis de auditados e auditores, o que requer analisar como os órgãos de controle constroem suas visões sobre sua forma de atuação.

Os gestores também apresentam diferentes visões sobre o papel do controle. Para uns, destaca-se a importância de recomendações para preventivamente fundamentar decisões, melhoria de processos e respostas de auditorias. A orientação e o diálogo da CGU trazem segurança, já que o controle é um aliado para que a gestão funcione de maneira correta e transparente (entrevistas 8 e 9). Paradoxalmente, essa busca por orientação gera receio por parte dos auditores que temem “confundir” seu papel no controle ao se “imiscuírem” na gestão (entrevista 9). Todavia, segundo um diretor da Secretaria Federal de Controle, “vem virando essa chave da forma de atuação da CGU, que busca se afastar de algo muito legalista, de conformidade, para algo mais da gestão e da execução da política pública” (entrevista 7).

Por outro lado, o controle, mesmo sem experiência de gestão, gera cautelas desproporcionais que podem inviabilizar a operação e induzir ao apagão das canetas (ver adiante) (entrevista 11). A palavra medo surge nesse contexto em que gestores não assinam documentos com receio da auditoria “por esses momentos mais policialescos que eles têm” (entrevista 14). Compreende-se que o controle forneça diretrizes que induzem o comportamento dos órgãos. Todavia, é preciso distinguir diretrizes de conformidade, acompanhamento da integridade, combate à corrupção e transparência de normas gerenciais que interferem na autonomia do órgão. Enfim, “a gente gera tanto ruído nessa comunicação, nessa percepção de papéis, que o que poderia ser uma atuação conjunta, mais propositiva, fica é sobrecarregada com essa visão de micro gerenciamento e de definição de comportamento [...]” (entrevista 13). Perde-se a oportunidade de avançar para uma atuação conjunta que preste atenção no que é necessário, o que reduz a colaboração e a confiança. Com o controle focado em encontrar erros, os gestores fixam-se no “básico” para não serem penalizados (entrevista 15). As dissonâncias entre controle e gestão ficam muito claras em situações como essas.

Como se observa, controle e gestão apresentam dissonâncias em questões relevantes sobre o papel da CGU quanto ao alcance do que seria o comportamento esperado dos órgãos públicos. Tanto CGU como gestores se dividem entre a postura mais “intervencionista” e a mais “colaborativa” e “orientativa” na produção de normas. As dissonâncias encontradas são negativas e positivas, assim como também existe convergência positiva quanto ao papel do controle na prevenção e apoio à tomada de decisão, mas sem interferir na gestão.

O controle e os riscos à governança pública

A questão não é consensual, pois de um lado o controle possui uma leitura crítica dos gestores

que decorre da pouca maturidade sobre os riscos existentes, mesmo que os órgãos possuam seus mecanismos de controle. “Temos as regras de integridade, mas o que a gente precisa ver é se isso efetivamente está instituído nos órgãos” (entrevista 6). Avalia-se que o risco à governança reside na capacidade de a CGU entregar avaliações e gerar respostas. Um primeiro risco é o comportamento da CGU: quanto mais dialogada a pauta do controle com os gestores, mas focada nos problemas, maior a probabilidade de relação equilibrada e confiança mútua (entrevista 1). Esse equilíbrio é fundamental para a governança de riscos, o que demanda conhecer as ações dos gestores para mitigar problemas e agregar valor (entrevista 7). Um segundo risco decorre da fragmentação de responsabilidades na administração pública que pode gerar erros do controle na identificação dos problemas, sobretudo quando se misturam questões técnicas com decisões políticas (entrevistas 3, 5 e 7). Essa situação pode gerar riscos se o controle se afasta do planejamento baseado na matriz de risco e se gestores concordam com a CGU, mas não cumprem o acordado (entrevista 5).

Há também uma leitura crítica sobre a própria atuação do controle e três riscos que ela enseja. Primeiro, é a CGU não convencer o gestor dos problemas que sua decisão pode gerar para ele mesmo, o que pode afastar a CGU desse processo. Segundo, a sobrevalorização do controle se interfere na discricionariedade dos gestores, bem como evitar situações que criam “medo no gestor que, após 5 anos, alguém vai auditar descontextualizando aquilo que ele fez” (entrevista 2). Também é um problema o seu oposto: a asfixia política dos órgãos de controle por “atrapalharem”. Tanto o controle emponderado como a gestão que não se enxerga sendo auditada geram problemas para governança pública (entrevista 2). O terceiro é a CGU não conhecer a gestão, o que pode gerar falhas para definir os critérios de auditoria. Um quarto risco é a ineficácia das normas de governança (código de ética, auditoria interna, ouvidoria e corregedoria). “É o fazer de conta o faz de conta” (entrevista 6).

A desconexão entre as percepções de auditados e auditores, com sua resultante dissonância, também é analisada por meio de dois processos organizacionais. Dissociação existe quando a auditoria “se torna um mundo para si mesmo” e cria imagens auditáveis de desempenho desconectadas da realidade administrativa que busca representar. Colonização concebe a auditoria como uma forma de atuação que penetra profundamente nas organizações, visando gerar novas rotinas (Abu-Hasan et al., 2013).

Na ótica dos gestores, o controle importa para mitigar, de forma dialogada, riscos relacionados à gestão ineficiente dos recursos públicos. A consultoria da CGU colabora na prevenção de irregularidades, identificação de problemas, e na transparência da gestão pública que é essencial à imagem da administração pública perante a sociedade (entrevistas 8, 10 e 11). Contudo, há visões críticas sobre a imagem de pouca parceria e de soberba que enfraquece a construção coletiva de soluções (entrevista 12). Uma consequência é sobrecarga de trabalho em temas secundários que requer interromper atividades. Isso é menos efetivo se

comparado com o trabalho conjunto no tratamento de problemas, sobretudo se gera prejuízos à imagem dos órgãos quando a CGU divulga relatórios para a imprensa (entrevista 14).

Esses achados estão em linha com Rika e Jacobs (2019) sobre como o controle pode gerar riscos à reputação de governos. Os mesmos eventos podem ser vistos de forma diferente e originar relatos distintos baseados em lógicas próprias para a compreensão da informação. Dissonâncias no entendimento do problema geram desconfiança e podem ampliar os riscos reputacionais ao produzirem imagens conflitantes sobre os papéis do controle e da gestão. Enquadrar uma questão como um problema de risco à governança é um potencial gerador de dissonâncias entre o controle e a gestão. Por exemplo, a ineficiência no uso de recursos públicos compreendida ou não como um risco à governança pública não é isenta de controvérsias.

Essa é uma área de contencioso entre controle e gestão. Dissonâncias negativas existem nas críticas do controle sobre a forma como os gestores tratam a gestão de riscos, assim como dissonâncias positivas se expressam na forma como os gestores veem o papel colaborativo na prevenção a riscos. Importante destacar a convergência negativa quanto ao papel sobrevalorizado, de soberba e de intervenção indevida do controle na atuação dos gestores.

3. DESCONEXÃO DE PERCEPÇÕES: APAGÃO DAS CANETAS

O “apagão das canetas” consiste na paralisia das decisões públicas, devido ao medo dos gestores de responsabilização pelos órgãos de controle. O temor pode desincentivar a ocupação de funções na administração pública, sobretudo de pessoas capacitadas. A seção analisa as leituras da gestão e do controle sobre essa questão.

O controle e o apagão das canetas

Na ótica do controle, é importante adotar uma ação junto aos gestores que reduza esse comportamento defensivo em favor de uma postura mais proativa e segura na execução das políticas, apoiadas nas práticas que o controle implementou, para reduzir os receios à tomada de decisão (entrevistas 1 e 6). Esse é um efeito da supervalorização do controle, com seus impactos administrativos e penais, e a forma como reverbera na mídia com a exposição da imagem dos gestores (entrevista 2 e 5). “E se você que tem ali o poder de indicar, recomendar e colocar o CPF do outro para ser julgado? E aí é o medo. Então, eu prefiro não fazer” (entrevista 6). Assim, os gestores perdem a capacidade de tomar decisões que estão “fora da caixinha” ou esperam o “de acordo” prévio do controle, o que afeta a inovação e pode deixar os gestores inertes e aumenta a responsabilidade de o controle se pautar nos fatos (entrevista 4).

O controle precisa ter mais cuidado e responsabilidade ao expor a vida dos servidores (entrevista 2). É preciso deixar claro que o controle não deseja a paralisação da gestão, que é o efeito mais prejudicial do apagão das canetas. Esse comportamento vem mudando, mas ainda possui efeitos na ação pretérita da CGU que imputava responsabilidades sem considerar o contexto e suas consequências (entrevista 3). Com efeito, se o auditor não se coloca no lugar do gestor, e faz valer sua interpretação das normas para realizar apontamentos e constatar irregularidades, o gestor terá medo (entrevista 4, 6 e 7). Se há recomendações secundárias, o auditor não precisa realizar apontamentos, uma vez que o efeito mais visível será o “apagão das canetas”. Mas se as evidências mostram que o gestor dispunha de recursos e não planejou adequadamente uma ação, então faz sentido a sua responsabilização. Esse reposicionamento pode reduzir as dissonâncias entre CGU e gestores e mitigar o apagão das canetas. Em resumo, tanto é importante que o controle siga garantindo condições que não influenciem no imobilismo decisório dos gestores, como também esses precisam assumir seus papéis de tomar decisões relacionada as suas funções e responsabilidades na administração pública.

Embora a função da CGU seja de controle das ações do governo, o modo como esse processo ocorre pode gerar tensões, ainda que esse seja o ambiente em que a auditoria pública opere. Nessa relação, os riscos para as instituições de auditoria pública decorrem do seu envolvimento focado no desempenho dos gestores. Esses riscos se intensificam quando a instituição de auditoria pública amplia sua ação para o campo das melhorias de desempenho, o que pode gerar dissonâncias na sua relação com os órgãos públicos (Heald, 2018).

A primeira questão é explicar para o gestor o papel do controle, porque não é incomum que suas funções sejam desconhecidas, o que qualificaria o diálogo entre ambos, mas sem interferir na autonomia da gestão. Em muitos casos o gestor possui limitações de recursos, e se essa situação não for entendida pode afastar o controle da gestão (entrevistas 2 e 3). Portanto (entrevista 7):

A gente precisa ter exatamente esse olhar de que somos uma parte do ciclo da gestão. Se as canetas estão com problemas, e a gente tem alguma solução ou várias possibilidades para essas canetas, devemos buscar e trazer possibilidades viáveis para o gestor. A gente precisa ter segurança daquilo que estamos propondo, os riscos envolvidos enquanto órgão de controle, mas eu acho que faz parte desse incluir-se no ciclo da gestão.

O segundo aspecto é a relação da CGU com a mídia, pois eventualmente o controle não soube explicar bem um assunto e a divulgação gera mais problemas do que informação pública (entrevistas 2). Em terceiro lugar, é saber que nem todos os problemas se resolvem com novas normas, que geram um ciclo vicioso se a regra não funciona, pois a CGU audita essa norma e acaba realizando apontamentos (entrevista 3). Um quarto tema são as denúncias que precisam conter materialidade, autoria e relevância. Muitas não trazem

esses aspectos, então é necessário cuidado para não serem um agravante para o apagão das canetas (entrevista 6). Segundo o controle, a realidade mostra, para os gestores que nem sempre são necessárias mais regras, o que pode gerar problemas adicionais para os órgãos quando da realização de auditorias.

Na visão dos gestores, há uma leitura positiva que a CGU traz segurança e prevenção que reduz o receio de responsabilização que geralmente decorre do desconhecimento sobre o correto procedimento legal (entrevista 8). O controle é um aliado e para enfrentar o apagão das canetas o gestor precisa reduzir seu medo de assumir responsabilidades, já que o controle possui um corpo técnico mais estável do que muitos órgãos. Esta questão é importante em um cenário de rotatividade de gestores que desconhecem como funciona a administração pública e temem tomar certas decisões.

Contudo, se os gestores buscam apoio do controle sem saber o que demandar pode aparentar que a CGU define regras que, em tese, são responsáveis pelo apagão das canetas. “A gente não tem que ter medo, mas ele ocorre quando você não tem a clareza do que você tem que ser feito” (entrevista 14). Outra “inversão” de imagens surge quando gestores não desempenham adequadamente suas atividades e o controle realiza apontamentos que parecem “invasão” de competência que, por sua vez, se associa ao apagão das canetas (entrevista 9).

O apagão das canetas pode ser uma desculpa para os gestores alegarem que não têm obrigação de assinar documentos, que é o discurso dominante. A resposta é: fulano assinou documentos e por ter sido arrojado, está respondendo a processo e gastando com advogados. (entrevista 11). O gestor deve tomar decisões baseada na discricionariedade normativa, mas caso desconheça as regras pode ficar temeroso e pecar pela inação, de forma que essa é a causa do problema e não a atuação do controle.

O receio também está presente quando o gestor enfrenta dificuldades para recusar demandas por respeito à hierarquia, sobretudo se confrontam a lei ou são incorretas. Nessas situações, os gestores podem não saber como agir, o que gera temor de responsabilização e mais tempo é consumido com a análise de risco. Assim, apagão das canetas não deriva do controle, mas de decisões políticas que fragilizam os gestores (entrevista 9).

Por outro lado, há críticas sobre a ação do controle que decorrem da comparação com o TCU: se o auditor não for rígido e a Corte de Contas realizar apontamentos é como se o auditor tivesse falhado, o que o torna eventualmente mais rígido. Outro problema surge quando a CGU, por não ter experiência administrativa, adota medidas que podem travar a gestão, porque se algo for feito de alguma forma errada há o temor do processo administrativo (entrevistas 11 e 14). O apagão das canetas é uma consequência do crescimento do controle maior que a valorização da gestão, o que prejudica as inovações administrativas

(entrevista 12). Isso afasta pessoas capacitadas, rebaixa a qualificação daqueles que assumem os cargos e gera seleção adversa (entrevista 8).

Resumidamente, o apagão das canetas se estrutura em torno de quatro eixos (figura 2).

Figura 2. Dimensões do apagão das canetas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Essas dimensões sistêmicas mostram a complexidade do fenômeno. Temor e desconfiança alimentam a criação de imagens negativas sobre o controle (Malan; Dimauro, 2022). Um efeito desse processo é exacerbar a desconfiança mútua, reforçar atuações de obediência formal às regras e ampliar os custos organizacionais para a gestão pública monitorar as decisões dos órgãos de controle ao invés de gerar uma cultura mais colaborativa (Mendez; Bachtler, 2011). Discrepâncias entre auditores e auditados derivam da assimetria de conhecimento que podem ampliar a ação do controle ao custo de gerarem reações como gaming com as regras e metas (Hood, 2006). O oposto também pode ocorrer se as auditorias assumem um papel baseado na lógica do comando e controle como “guardiã” da administração pública. Para Pollit e Summa (1997), a visão de superioridade das auditorias as coloca como watchdogs dos auditados cujo resultado são dissonâncias que podem afetar a performance da gestão. Adicionalmente, em termos de percepção dos gestores, dissonâncias podem resultar do desequilíbrio entre a transparência sobre os atos do controle e seus fins e a quebra de confiança de parte dos gestores.

Chama atenção a existência de uma significativa convergência negativa diante da postura crítica que controle e gestores têm sobre a atuação da CGU junto a gestão: reduz a capacidade inovadora, exposi-

ção na mídia, interferência na gestão, desconhecimento da realidade administrativa, diálogo truncado, responsabilização descontextualizada e supervalorização de erros secundários. Há divergências positivas quando a gestão opina que: rotatividade de gestores gera temor de responsabilização e o controle gera segurança, o apagão das canetas como desculpa de servidores e não como consequência da ação do controle, demandas ilegais ou incorretas de dirigentes políticos que paralisam o gestor e servidores que não executam bem as suas tarefas. Essas não são consequências da atuação do controle, embora pareçam que sim.

O controle e as estratégias de defesa dos gestores

No bojo do apagão das canetas, importa conhecer as estratégias dos gestores para lidar com auditorias do controle. Para a CGU, uma estratégia chave é a manipulação de informação, respostas triviais e sucintas que dificultam a formação de opinião do auditor. Os gestores possuem a informação, demoram para responder a questionamentos ou relatórios, ou não o fazem de forma adequada com o receio de embasar uma avaliação negativa, o que gera atrasos no trabalho da CGU (entrevistas 1, 2, 4 e 5). Também o envio de material em excesso que não responde ao que foi solicitado é outra forma de protelação (entrevistas 5, 6 e 7).

Outra estratégia é a postura “preventiva” (por exemplo: reuniões que não avançam na explicação das questões). A interpretação mais elástica das normas que solicita uma análise da CGU após já ter sido implantada (entrevistas 1 e 2). O controle precisa “correr atrás” do problema que já se tornou uma realidade “já que depois para mudar é mais difícil. Coisas do tipo ah, mas isso está no decreto, não posso fazer nada” (entrevista 7). Por fim, planejamentos de auditoria mal concebidos, e não bem alinhados com os gestores, podem gerar justificativas de desentendimentos (eventualmente reais) sobre o que se busca com a informação, o que induz a estratégias defensivas.

Os gestores adotam estratégias defensivas colaborativas, junto ao controle, como o diálogo preventivo, solicitação de apoio e orientação para antecipar questionamentos sobre as decisões que se pretende adotar. A estratégia de aproximação, antecipação e de transparência para antecipar problemas: qual a forma de me proteger para evitar erros? (entrevistas 10 e 11).

Esta é uma rota de colisão que incentiva o surgimento de dissonâncias é o auditado ver-se como superior ao auditor. Auditores não podem fazer nada sem o auditado, porque é este quem lhe fornece as informações que necessitam. A superioridade do auditado pode ser intelectual, pois os especialistas possuem mais dos processos e técnicas utilizados no trabalho de auditoria. Assim, eles não temem os auditores e por isso se valem de estratégias defensivas. Essa abordagem foi testada por Lapalme, Kabiwa e Tardif (2019) ao analisarem a atuação de auditores na área de tecnologia de informação no Canadá.

Mas há também uma visão crítica quanto às estratégias de defesa, como é a escolha de dirigentes menos preocupados para evitar responsabilizações. Por exemplo, “você escolheu uma pessoa de carreira do Tesouro para ser secretário, por exemplo, e esse não vai assinar nada que não ache que está certo, porque, pô, quando acabar o meu mandato vou voltar pro Tesouro” (entrevista 10). Essa é uma má escolha, influenciada pelo ambiente do controle, que reduz o número de servidores que querem ocupar cargos. “Cria-se uma armadilha no serviço público porque o controle queria melhorar, mas se ele erra dose vamos escolher a pior pessoa” (entrevista 10).

O controle caracteriza as estratégias de gaming da gestão pela ótica da dissonância negativa, o que não pode ser dissociado do temor gerado pelo apagão das canetas, sobretudo com a manipulação da informação, atraso em respostas, interpretação elástica das normas e postura preventiva em relação à implementação de políticas públicas. Os gestores se dividem entre estratégias protetivas baseadas na antecipação de problemas por meio do diálogo com o controle e estratégias da seleção adversa de servidores menos qualificados que aceitam ocupar cargos, pois os mais habilitados temem responsabilizações.

O controle e geração de dissonâncias na sua relação com os gestores

Para a CGU, a construção da imagem dos gestores está associada com as experiências negativas do passado, de forma que cabe ao controle reparar essa percepção (entrevista 3). Dissonâncias representam momentos de desacordo, comunicação deficiente e falta de transparência sobre o papel da CGU que atrasam o cronograma dos trabalhos. Situações como essas decorrem de problemas na cooperação mútua entre CGU e gestores para atender o controle dado o estigma de ser o “controle”.

A interpretação das normas causa dissonâncias, associada à definição de critérios de auditoria rígidos (entrevistas 2, 5 e 6), em especial se há apontamentos de irregularidades como descumprimento legal que pode gerar responsabilização. Uma consequência dessa situação é a discussão dos relatórios com a alta administração da CGU, já que quanto maiores os questionamentos, maiores as dissonâncias sobre os critérios utilizados. O desafio é distinguir se é uma questão de critério e de metodologia dos auditores ou se é erro do gestor que demanda um apontamento se a norma foi descumprida (entrevistas 1 e 2). Essa tensão existe, pois a atividade do controle é dicotômica: o gestor entendeu ou não o relatório? Fomos exigentes demais ou fomos burocráticos demais? Essas dúvidas podem gerar desgaste nas auditorias que afeta o reconhecimento do trabalho da CGU.

Por outro lado, o gestor pode não ser favorável a implementar as recomendações do auditor que, por sua vez, ficará receoso e assim geram-se dissonâncias entre o controle e a gestão. E como superar

isso? Com diálogo para que se produzam avaliações sem fragilizar a relação do controle com o gestor (entrevista 6). Dissonâncias também decorrem do desconhecimento do controle sobre a política pública, mas que é substituída por uma visão que se conhece melhor a realidade do que os gestores, o que reforça o estigma da superioridade e da assimetria (entrevista 7). A execução de uma política pública poderia ser melhor, mas o controle pode gerar dissonâncias. Esses desencontros ocorrem pela dificuldade de a CGU colocar-se no lugar do gestor para enxergar a política pública de forma completa (entrevista 7). Tagesson e Eriksson (2011) analisam essa questão sob o prisma da confiança nos relatórios de auditoria, pois uma consequência negativa que pode ser gerada pelos órgãos de controle é o “subjetivismo” na análise dos gestores, o que pode gerar perda de apoio das autoridades públicas.

Na ótica dos gestores, há desafios a serem enfrentados pela CGU, com destaque para:

1. Impacto da abordagem legalista da CGU: recomendações baseadas em normas legais, o que pode gerar dificuldades de implementação e falta de entendimento mútuo.
2. Desconhecimento da CGU sobre políticas públicas que gera interpretações inadequadas e divergências de entendimento, pois o controle faz analogias e simplificações que levam a conclusões inadequadas (entrevista 10).
3. Necessidade de diálogo e colaboração na resolução de divergências: importância do diálogo e da cooperação para chegar a consensos sobre as recomendações da auditoria.

O cumprimento das normas costuma gerar stress, ainda que seja para deixar as políticas públicas mais transparentes, eficazes e operacionais (entrevista 8). A CGU é, por natureza, muito legalista e, eventualmente, “vem aqueles padrões lá de 1000000 de páginas de controle que [...] não dá para [...] colocar no dia a dia” (entrevista 9). Essas recomendações geram dissonâncias pela dificuldade de implementá-las, de modo que (entrevista 9):

Pode recomendar desse jeito aí, mas na prática, não necessariamente eu vou conseguir aplicar. Então, algumas auditorias terminam assim. A gente com uma visão, outro com outra visão dele. E aí tem um distanciamento, né? Então, acho que a principal consequência é a divergência de entendimento e aplicação prática daquilo que é.

Essa percepção da CGU como um órgão moralizante induz a comportamentos do tipo: “entendi, eu vou cumprir porque eu sou obrigado, vou fazer o que estão pedindo, mas eu não quero mais trabalhar em conjunto com vocês” (entrevista 12). Dissonâncias também surgem de métricas e metodologias em temas que já foram pactuados com a CGU, mas que com a troca de auditores passam a ser considerados errados. O desconhecimento do histórico pode ser um gerador de dissonâncias que geralmente são resolvidos com diálogo (entrevista 11).

Considerando a discussão realizada, o quadro 1 sistematiza os principais achados relacionados à multidimensionalidade da dissonância.

Quadro 1. Achados empíricos baseados na análise multidimensional da dissonância

Dimensão	Principais achados
Dissonância negativa	Controle e controlados concordam que há assimetria e superioridade na postura dos auditores. Quebra de confiança na relação entre controle e gestão, em muitos casos pela falta de critério e transparência dos procedimentos de auditoria. Controle e controlados possuem relações baseadas em desconfianças mútuas. Discrepâncias sobre a performance e responsabilidades do controle e os gestores. Controle muito focado em achar erros e interferindo na autonomia da gestão, mesmo sem conhecê-la. Controle avalia que órgãos precisam melhorar a governança de riscos. Controle é visto como um “mundo” fechado em torno de suas práticas. Onde auditores veem comportamento defensivo da gestão esses veem ação punitiva. Forma como auditores expõem gestores na mídia. Auditores e avaliação de <i>performance</i> da gestão são pontos de desacordo. Problemas da gestão não se resolvem criando mais normas que podem até gerar mais aberturas para a auditoria avaliar a gestão. Estratégias de “proteção” dos gestores perante o controle é considerada como protelatória pelos auditores. Imagem da CGU junto aos gestores ainda padece de posturas pretéritas de maior punitivismo. Legalismo da CGU em oposição ao mundo real da administração pública gera, pelos gestores, o cumprimento “ritualístico” dos apontamentos recebidos. <u>Métricas e metodologias utilizadas pelo controle em desacordo com a gestão.</u>
Dissonância positiva	Gestores avaliam que a CGU vem reduzindo sua atuação assimétrica e de superioridade. Gestores avaliam que CGU previne quanto às práticas de governança de riscos. Se a rotatividade de gestores gera temor de responsabilização a estabilidade do controle gera segurança.
Convergência negativa	Controle e gestores discordam que controle não modela comportamento dos gestores Para a gestão, CGU atua de forma preventiva junto aos controlados, mas auditores acham que, a rigor, se “imiscuem” na gestão. Papel sobrevalorizado, de soberba e de intervenção indevida do controle na atuação dos gestores. Imobilismo decisório dos gestores gerado pela ação dos auditores é uma realidade. Redução da capacidade inovadora e pró-ativa da gestão como consequência da ação do controle. Denúncias por parte do controle precisam reunir mais materialidade de provas. Auditores da CGU não são controle externo e devem ser mais apoio do que geradores de temor. Controle pode afastar pessoas qualificadas na gestão devido ao receio de punição. Diálogo truncado, responsabilização descontextualizada e supervalorização de erros secundários por parte do controle. Comunicação e cooperação entre gestores e controle precisa ser melhorada. <u>Descontinuidade de procedimentos de auditoria sobre temas já pactuados.</u>
Convergência positiva	Controle e gestão concordam que controle não modela comportamento dos gestores CGU atua de forma preventiva junto a gestão. CGU e gestores concordam que apagação das canetas não exime gestores de suas responsabilidades. CGU e gestores concordam que o controle deveria tornar mais conhecidas as suas funções. Gestores e controle concordam com as estratégias defensivas colaborativas, antecipatória de problemas e diálogo preventivo junto ao controle.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O estudo mostra que as análises das dissonâncias entre controle e gestão possuem impactos reais para o funcionamento da administração pública. Os resultados mostram um panorama complexo na relação da CGU com os gestores que não se encaixa em uma só definição. As dimensões de análise mostram que gestores e CGU podem concordar e discordar e que nem sempre a ação do controle é considerada negativa. Ponto para a CGU. Por outro lado, há ainda muitas questões sobre as quais os resultados mostram que o espaço para a melhoria do relacionamento, visando a reduzir dissonâncias, é ainda um desafio a ser superado. As dimensões de análise utilizadas sugerem que as imagens mutuamente construídas de parte a parte afetam a forma como essas duas funções da gestão pública operam, o que justifica a relevância dessa pesquisa diante de suas consequências práticas, conforme as recomendações que seguem buscam evidenciar. Portanto, considerando as evidências empíricas geradas pela pesquisa, sugerem-se quadro blocos de recomendações: a) capacitações; b) padronização de procedimentos; c) workshops colaborativos; d) grupos de trabalho colaborativos e pesquisas de clima organizacional.

1. Capacitação

- Reforçar as capacitações sobre a postura dos auditores (respeito à autonomia dos gestores, foco na colaboração e não na visão de superioridade, como lidar com a dubiedade de colaborar e ter que auditar e sobre o custo reputacional de expor publicamente os gestores na mídia).
- Intensificar a capacitação de auditores sobre temas que influenciam o apagão das canetas na percepção dos gestores (temor, desconfiança, superioridade e assimetria de informação).
- Capacitar gestores e CGU por meio de períodos de vivência mútua com “estágios” nas áreas com as quais trabalham para ampliar a compreensão das ações que realizam e fortalecer a cultura colaborativa, sobretudo para novos auditores.
- Capacitar gestores sobre como demandar apoio da CGU, inclusive como forma de aproximar o controle da gestão.
- Implementar cursos básicos de capacitação para os auditores sobre as áreas e políticas públicas auditadas que tenham os gestores como palestrantes para ampliar o conhecimento sobre o que fazem os órgãos, também para avaliar a eficácia das normas de controle.

2. Padronização de procedimentos: atualizar o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental

- Padronização de processos de auditoria orientados a capacitar auditores em face de comportamentos pessoais que ao destoarem geram insegurança nos gestores.

- Manualizar e harmonizar as interpretações normativas e legais, e informar os gestores, visando a reduzir a discricionariedade do auditor na sua aplicação, o que pode reforçar a cultura colaborativa e preventiva junto aos gestores.
 - Avaliar os processos de auditoria para identificar o que agrega valor para os gestores e o que é secundário para evitar sobrecarga de trabalho na AP. Esse estudo seria base para capacitações posteriores de auditores.
 - Definir uma norma de relação da CGU com a mídia para pactuar a divulgação de relatórios com os gestores, dados os custos reputacionais que podem derivar da exposição pública.
3. Workshops colaborativos: orientações práticas de auditoria
- Sistematizar as “estratégias de defesa” dos gestores perante o controle e realizar workshops colaborativos para evitar condutas prejudiciais à administração pública.
 - Desenvolver cartilha ou instrumento similar destacando para os auditores as questões mais positivas que os gestores avaliam na sua atuação, (e.g. prevenção de irregularidades), visando a qualificar o relacionamento mútuo.
 - Alinhar internamente na CGU valores, missão, objetivos e procedimentos de atuação, para lidar dissonâncias existentes dentro do controle, por meio de vídeos, cartilhas e outras formas de disseminação sobre a cultura corporativa.
 - Fortalecer ação pró-ativa na atuação do controle que vai ao encontro dos gestores para colaborar, ao invés de esperar a solicitação de consultorias/auditorias.
 - Realizar workshops entre gestores realizada pela CGU voltados para os temas geradores de dissonâncias como forma de construir-se uma visão compartilhada de soluções preventivas.
4. Grupos de trabalho colaborativos e pesquisas de clima organizacional
- Reduzir a postura defensiva e gaming dos gestores com a criação de grupos de trabalho entre a CGU e os órgãos para discutir as estratégias dos gestores para alinhar procedimentos que as evitem ou mitiguem.
 - GT para analisar as dissonâncias e convergências discutidas, visando a gerar respostas na relação do controle e a gestão.
 - Realizar pesquisas periódicas de clima organizacional com os gestores para avaliar a atuação da CGU, garantida a preservação da identificação dos entrevistados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, D. A.; OLIVEIRA, N. B. M. O princípio da integridade na governança pública brasileira: uma revisão sistemática. *RAGC*, 10 (43): 1-21, 2022.

BONOLLO, E. **National Audit Courts in a public sector under stress**: from “watchdog” to “sheepdog” function. Proceedings of 22nd International Business Research Conference Melia Galgos Hotel, Madrid, Spain, 9 – 10, 2013.

CHARMAZ, K.; THORNBURG, R. The pursuit of quality in grounded theory. **Qualitative Research in Psychology**, 18 (3): 305-327, 2020. <doi.org/10.1080/14780887.2020.1780357>.

CORDERY, C. J.; HAY, D. C. Public sector audit in uncertain times. **Financial Accountability and Management**, 38:426–446, 2022.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Little, Brown & Co, 1967.

FERRY, L.; RADCLIFFE, V. S.; STECCOLONI, I. The future of public audit. **Financial Accountability and Management**, 8:325–336, 2022.

GLASER, B. G.; STRAUSS, A. L. **The discovery of grounded theory**: Strategies for qualitative research. Aldine de Gruyter. 1967.

GRIN, E. J. **Controle externo e policy making?** uma análise da atuação do TCU na administração pública federal. Texto para discussão 2595. IPEA. 2020.

GULLO, F. R. **Apagão das canetas**: análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa. Dissertação de mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2022.

HASAN, H. A. et al. Auditee perceptions of external evaluations of the use of resources by local authorities. **Financial Accountability & Management**, 29 (3), 0267-4424, 2013.

HEALD, D. Transparency-generated trust: the problematic theorization of public audit. **Financial Accountability and Management**, 1–19, 2018.

HOOD, C. Gaming in targetworld: the targets approach to managing British public services. **Public Administration Review**, 66 (4): 515-521, 2006.

LAPALME, J.; KABIWA, V.; TARDIF, P. M. Relationship between information technology auditors and auditees and their impacts on auditors. **International Journal of Engineering Business Management**, 11: 1-16, 2019.

MALAN, J.; DIMAURO, M. **Single audit approach**: root causes of the weaknesses in

the work of the member states' managing and audit authorities. European Union. 2022.

MENDEZ, C.; BACHTLER, J. Administrative reform and unintended consequences: an assessment of the EU Cohesion policy 'audit explosion'. **Journal of European Public Policy**, 18 (5): 746-765, 2011.

POLLIT, C.; SUMMA, H. Reflexive watchdogs? How Supreme Audit Institutions account for themselves. **Public Administration**, 75: 313-336, 1997.

PRESSMAN, J. L. **Federal programs and city politics**. University of California Press. 1975.

RIKA, N.; JACOBS, K. Reputational risk and environmental performance auditing: a study in the Australian Commonwealth public sector. **Financial Accountability & Management**, 35 (2): 182-198, 2019.

TAGESSON, T.; ERIKSSON, O. What do auditors do? Obviously, they do not scrutinize the accounting and reporting. **Financial Accountability and Management**, 27(3), 272-285, 2011.

NOTA BIOGRÁFICA

Eduardo Grin é cientista político com doutorado em Administração Pública e Governo pela FGV-São Paulo. É professor do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas (FGV-São Paulo). É professor da Escuela Iberoamericana de Políticas Públicas e da Universidad del Valle (Colômbia). É pesquisador visitante no Departamento de Ciência Política da Universidade de Berkeley.

Roteiro de entrevista – órgãos da administração

Pesquisa: A “dissonância” entre o que pensam os controladores e os gestores sobre a atuação da CGU

Prof. Dr. Eduardo Grin | FGV São Paulo

a. **Contextualizar a pesquisa** Programa Cátedras Brasil – Edição “Integridade em Debate”, em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU) para a elaboração de policy papers.

b. **Explicar o propósito da pesquisa:** Fomentar iniciativas de pesquisa que reflitam sobre os posicionamentos técnicos da CGU vis-à-vis a vivência e os enfrentamentos do dia a dia da gestão. A pesquisa visa investigar as discrepâncias de posições entre a CGU e os gestores, em especial quanto aos critérios utilizados nas avaliações técnicas e a atuação gerencial dos administradores públicos e identificar as dificuldades de aderência e atendimento à conformidade, bem como as oportunidades para uma atuação mais segura dos gestores, minimizando o temor do controle e o consequente “apagão das canetas”. Dentre outras possibilidades, a pesquisa poderá focar em políticas setoriais ou áreas específicas de gestão, examinar trabalhos anteriores e a “gestão de consequências”. Espera-se que os resultados desta pesquisa contribuam para a melhoria da atuação da CGU e forneçam instrumentos para subsidiar o gestor na condução de suas decisões com maior segurança técnica e jurídica, contribuindo no alcance tempestivo de metas e de resultados das políticas públicas.

c. **Citar os diferentes focos das entrevistas:** i) gestores, diretores ou secretários da CGU responsáveis por áreas setoriais de controle e auditoria junto à administração federal; ii) gestores, diretores ou responsáveis na administração pública federal que atuam nos setores auditados pela CGU

d. **Mencionar que as respostas e citações serão anônimas**, sem identificação pessoal dos respondentes e apenas do grupo de entrevistados. As informações coletadas somente serão utilizadas pelo pesquisador bolsista para produzir o policy paper.

Roteiro de Entrevista:

A – ATUAÇÃO E TRAJETÓRIA DO(A) ENTREVISTADO(A)

1. Qual seu cargo/atividade principal atualmente?
2. Como foi a trajetória do Sr.(a) dentro do órgão no âmbito do governo federal?

B – CARACTERÍSTICAS DA ATUAÇÃO DA CGU

1. Como a CGU ou área atua junto aos setores auditados? Quais as principais atividades realizadas (fiscalização (auditoria padrão)? Avaliação de políticas públicas? Consultoria? Outras? Quais as mais importantes e por qual razão?
2. Eventualmente, quais as razões/questões/situações que podem gerar problemas na atuação da CGU junto ao seu órgão? A atuação da CGU pode gerar o problema do “temor do controle”? Por quê? (*dissonâncias*) (*discrepâncias*) (*temor*)
3. Na sua opinião, ao definir seus procedimentos e forma de atuação, a CGU considera a realidade/características da gestão dos órgãos ou se pauta mais na sua própria imagem/visão/compreensão como órgão de controle? (*dissociação*)
4. Na sua opinião, como o seu órgão enxerga a atuação da CGU? Que problemas ou consequências para atuação da CGU decorrem dessa imagem que o seu órgão possui? (percepção) (dissociação)
5. Na sua opinião, a CGU tem orientado sua atuação visando a solicitar dos órgãos uma obediência mais restrita das normas legais ou tem permitido mais autonomia na sua interpretação e/ou implementação? Por quê? (*isomorfismo institucional*) (*colonização*) (*autonomia*) (*controle*)

6. Existem fatores e/ou demandas externas à CGU (mídia, políticos etc.) que influenciam o seu trabalho junto ao seu órgão? Como e por quê? (*accountability*) (*confiança na administração pública*)

C – SHEEPDOGS X WATCHDOGS: MODELAGEM DE COMPORTAMENTO

7. Na sua opinião, a CGU atua como detentora de uma “superioridade” e “hierarquia” por ser um órgão de controle? Se sim, por quê? Que problemas ou consequências para atuação da CGU decorrem dessa imagem que o seu órgão possui? (*dissonâncias cognitivas*) (*assimetria de informação*)
8. Na sua opinião, por ser um órgão de controle, a CGU atua como uma espécie de definidora de comportamentos junto às entidades da administração pública? Se sim, por quê? Que problemas ou consequências para atuação da CGU decorrem dessa imagem que o seu órgão possui? (*modelagem de comportamento*)
9. Qual a sua opinião sobre a forma como a CGU lida com a desconfiança da sociedade na administração pública e como isso afeta a sua atuação junto ao seu órgão/entidade? Quais os problemas ou consequências geradas para a atuação da CGU? (*subjetivismo*).
10. Na sua opinião, os principais riscos à boa governança pública que a CGU justifica para orientar a atuação são comunicados e definidos de forma adequada? A forma utilizada pela CGU para enfrentar esses riscos junto ao seu órgão é adequada? Há problemas? Quais? (*dissociação*) (*desconfiança*) (*discrepância*) (*riscos reputacionais*)

D – DESCONEXÃO DE PERCEPÇÕES: APAGÃO DAS CANETAS¹

11. Na sua opinião, como pode ser compreendido e interpretado o conhecido fenômeno do “apagão das canetas”? Quais as suas causas? Como pode ser enfrentado? A atuação da CGU pode gerar esse tipo de comportamento do órgão? Por quê? (*desconfiança*) (*superioridade*) (*assimetria de informação*) (*temor*).

1 “O chamado “apagão das canetas” consiste na paralisa das decisões públicas, devido ao medo dos gestores de responsabilização desmedida no âmbito das instâncias de controle. Esse mesmo medo tem gerado desincentivo para a ocupação de funções dentro da administração, afastando pessoas vocacionadas para a gestão pública. Tais disfuncionalidades da Lei de Improbidade Administrativa importam em altos custos para o setor público, dificultando o avanço em direção a uma gestão pública eficiente e com quadros capacitados.” <https://movimentopessoasafrente.org.br/faq/o-que-e-o-apagao-das-canetas/>

12. O seu órgão utiliza algum tipo de “estratégia” para se “proteger” da CGU? Se existem por que são utilizadas? (*gaming*)
13. Quais são as questões/situações mais relevantes na atuação de seu órgão que podem gerar dissonâncias ou diferenças de visão, percepção ou avaliação pela CGU? Caso existam, quais são as causas e consequências desses desencontros? (*dissonâncias*)

E – IMAGEM DE CONFIANÇA NA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO CONTROLE

14. Como o seu órgão considera as avaliações de políticas públicas realizadas pela CGU? Como contribuição para melhorar a gestão das políticas ou como intromissão na sua autonomia? (*performance*)
15. Os órgãos consideram que avaliação de políticas públicas realizadas pela CGU pode gerar riscos à sua reputação ao trazer à tona indicadores/evidências sobre a sua atuação? (*riscos reputacionais*)
16. Na sua opinião, como a CGU poderia avançar na função de colaborador e menos de controlador? Isso é desejável ou possível? (*assimetria de informações*) (*dissonâncias*) (*desconfiança*)
17. Outros comentários e temas não abordados, mas que o entrevistado acha importante.

Roteiro de entrevista – CGU

Pesquisa: A “dissonância” entre o que pensam os controladores e os gestores sobre a atuação da CGU

Prof. Dr. Eduardo Grin | FGV São Paulo

- a. **Contextualizar a pesquisa** Programa Cátedras Brasil – Edição “Integridade em Debate”, em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU) para a elaboração de policy papers.
- b. **Explicar o propósito da pesquisa:** Fomentar iniciativas de pesquisa que reflitam sobre os posicionamentos técnicos da CGU vis-à-vis a vivência e os enfrentamentos do dia a dia da gestão. A pesquisa visa investigar as discrepâncias de posições entre a CGU e os gestores, em especial

quanto aos critérios utilizados nas avaliações técnicas e a atuação gerencial dos administradores públicos e identificar as dificuldades de aderência e atendimento à conformidade, bem como as oportunidades para uma atuação mais segura dos gestores, minimizando o temor do controle e o consequente “apagão das canetas”. Dentre outras possibilidades, a pesquisa poderá focar em políticas setoriais ou áreas específicas de gestão, examinar trabalhos anteriores e a “gestão de consequências”. Espera-se que os resultados desta pesquisa contribuam para a melhoria da atuação da CGU e forneçam instrumentos para subsidiar o gestor na condução de suas decisões com maior segurança técnica e jurídica, contribuindo no alcance tempestivo de metas e de resultados das políticas públicas.

c. **Citar os diferentes focos das entrevistas:** i) gestores, diretores ou secretários da CGU responsáveis por áreas setoriais de controle e auditoria junto à administração federal; ii) gestores, diretores ou responsáveis na administração pública federal que atuam nos setores auditados pela CGU

d. **Mencionar que as respostas e citações serão anônimas**, sem identificação pessoal dos respondentes e apenas do grupo de entrevistados. As informações coletadas somente serão utilizadas pelo pesquisador bolsista para produzir o policy paper.

Roteiro de Entrevista:

A – ATUAÇÃO E TRAJETÓRIA DO(A) ENTREVISTADO(A)

1. Qual seu cargo/atividade principal atualmente?
2. Como foi a trajetória do Sr.(a) dentro do órgão no âmbito do governo federal?

B – CARACTERÍSTICAS DA ATUAÇÃO DA CGU

1. Como a CGU ou área atua junto aos setores auditados? Quais as principais atividades realizadas (fiscalização (auditoria padrão)? Avaliação de políticas públicas? Consultoria? Outras? Quais as mais importantes e por qual razão?
2. Existem fatores e/ou demandas externas à CGU (mídia, políticos etc.) que influenciam o seu trabalho? Como e por quê? (*accountability*) (*confiança na administração pública*)

3. Na sua opinião, de que forma os órgãos auditados veem a atuação da CGU? Que problemas ou consequências para atuação da CGU decorrem dessa imagem que os órgãos da administração pública possuem? (*percepção*) (*dissociação*)
4. Na sua opinião, a CGU tem orientado sua atuação visando a solicitar dos órgãos uma obediência mais restrita das normas legais ou tem permitido mais autonomia na sua interpretação e/ou implementação (*isomorfismo institucional*) (*colonização*) (*autonomia*) (*controle*)?

C – SHEEPDOGS X WATCHDOGS: MODELAGEM DE COMPORTAMENTO

5. Na sua opinião, qual a imagem da CGU por parte dos órgãos em que a Controladoria atua? Veem a CGU como detentoras de uma “superioridade” por ser um órgão de controle? Que problemas ou consequências para atuação da CGU decorrem dessa imagem que o seu órgão possui? Se sim, por quê? (*dissonâncias cognitivas*) (*assimetria de informação*)
6. Na sua opinião, por ser um órgão de controle, a CGU é vista como uma espécie de definidora de comportamentos junto às entidades da administração pública? Por quê? Que problemas ou consequências para atuação da CGU decorrem dessa imagem que o seu órgão possui? (*modelagem de comportamento*)
7. Qual a visão que a CGU/área possui sobre o seu papel na administração pública? De forma geral, como lida com a desconfiança da sociedade na administração pública? Quais os problemas ou consequências geradas para a atuação da CGU decorrentes dessa visão? (*subjetivismo*)
8. Na sua opinião, quais os principais riscos à boa governança pública que orientam a atuação da CGU? Como forma utilizada pela CGU para enfrentar esses riscos é vista pelos órgãos que são auditados? Há problemas? Quais? (*dissociação*) (*desconfiança*) (*discrepância*) (*riscos reputacionais*)

D – DESCONEXÃO DE PERCEPÇÕES: APAGÃO DAS CANETAS²

9. Na sua opinião, como pode ser compreendido e interpretado o conhecido fenômeno do “apagão das canetas”? Quais as suas causas? Como poderia ser enfrentado? A atuação da CGU pode gerar esse tipo de comportamento dos órgãos? Por quê? (*desconfiança*) (*superioridade*) (*assimetria de informação*) (*temor*)
10. Quais as estratégias mais comuns utilizadas pelos órgãos auditados para se “protegerem” da CGU? Por que são utilizadas e como a CGU lida com essa situação? (*gaming*)
11. Quais são as questões/situações mais relevantes que podem gerar dissonâncias ou diferenças de visão na atuação da CGU junto aos órgãos auditados? Caso existam, quais são as causas e consequências desses desencontros? (*dissonâncias*)

E – IMAGEM DE CONFIANÇA NA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO CONTROLE

12. Como as avaliações de políticas públicas junto aos órgãos auditados são consideradas por estes? Como contribuição para melhorar a gestão das políticas ou como intromissão na sua autonomia? (*performance*)
13. Os órgãos consideram que avaliação de políticas públicas pode gerar riscos à sua reputação ao trazer à tona indicadores/evidências sobre a sua atuação? (*riscos reputacionais*)
14. Na sua opinião, como a CGU poderia avançar na função de colaborador e menos de controlador? Isso é desejável ou possível? (*assimetria de informações*) (*dissonâncias*) (*desconfiança*)
15. Outros comentários e temas não abordados, mas que o entrevistado acha importante.

2 “O chamado “apagão das canetas” consiste na paralisação das decisões públicas, devido ao medo dos gestores de responsabilização desmedida no âmbito das instâncias de controle. Esse mesmo medo tem gerado desincentivo para a ocupação de funções dentro da administração, afastando pessoas vocacionadas para a gestão pública. Tais disfuncionalidades da LIA importam em altos custos para o setor público, dificultando o avanço em direção a uma gestão pública eficiente e com quadros capacitados.” <https://movimentopessoasafrente.org.br/faq/o-que-e-o-apagao-das-canetas/>

3

TECNOLOGIA E ACESSIBILIDADE DAS OUVIDORIAS GERAIS ESTADUAIS BRASILEIRAS: PANORAMA

Natasha Borali

EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA¹

- As ouvidorias precisam, quando ainda não o tiverem feito, atualizar seus normativos para adequação à Lei Brasileira de Inclusão e ao Código de Defesa do Usuário do Serviço Público.
- Os relatórios de ouvidoria, quando publicados, demonstram a falta de um posicionamento estratégico da ouvidoria para o aprimoramento do serviço público conforme Lei Brasileira de Inclusão e o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, se restringindo a dados de manifestações.
- É imprescindível a realização de atividades de letramento e formação sobre acessibilidade e inclusão digital para as OGE, abordando obrigatoriamente a Lei nº 13.146/2015, pois apenas duas ouvidorias estaduais trataram da acessibilidade relacionada a barreiras atitudinais, enquanto outras abordaram o conceito de barreiras de forma incorreta.
- Há necessidade de modernização e/ou ampliação dos canais de atendimento das OGE, pois identifica-se uma lacuna na implementação de medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência, especialmente nas OGE que concentram seus atendimentos exclusivamente em canais digitais. Tecnologias assistivas são adotadas parcialmente por algumas OGE, contudo, ainda não superam as diferentes barreiras para inclusão apresentadas na Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), conhecida como Lei Brasileira de Inclusão (LBI).
- O processo de coleta de dados sobre a satisfação dos usuários ainda é passivo na maioria das ouvidorias estaduais analisadas, por vezes não realizam pesquisas de satisfação ou não incluem aspectos de acessibilidade nos questionários aplicados. Uma alternativa é a coleta ativa de feedback, utilizando abordagens inovadoras já existentes, como questionários simplificados, pesquisas telefônicas e entrevistas presenciais.
- A ausência de ações ativas para o engajamento de cidadãos por meio da redução de barreiras no acesso ao serviço público pode ser sanada por meio de estratégias como a

¹ Pareceristas: Adriana Barbosa Lima, Iara Azevedo Vitelli Viana, Silvana Antunes Neves de Araújo e Simone Gama Andrade.

formação de servidores, a adoção da ouvidoria itinerante, parcerias com organizações da sociedade civil para ampliar o alcance e a eficácia das ouvidorias, além de ações educativas voltadas à população.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Esta pesquisa tem como objetivo elaborar um panorama das tecnologias e práticas de acessibilidade e inclusão das Ouvidorias Gerais Estaduais (OGE) brasileiras no atendimento ao cidadão. O projeto visa a analisar relatórios de ouvidorias estaduais e mapear tecnologias utilizadas por essas instituições por meio de questionários. A pesquisa abrange o contexto nacional de 2023-2024 e internacional de 2020-2024, incluindo ouvidorias de diversos países. Justificada pela necessidade de reduzir desigualdades e aproximar o poder público da sociedade, esta pesquisa busca contribuir para o aprimoramento do acesso às ouvidorias, promovendo a inclusão democrática. Estudos indicam desafios na representatividade dos usuários, e a concentração de pesquisas em saúde pública levanta a necessidade de explorar outros setores executivos. Os principais resultados demonstram que as OGE utilizam tecnologias digitais assistivas, desenhos universais e outras adaptações para a inclusão. Também se identificou a falta de planejamento estratégico das instituições e de domínio conceitual sobre as barreiras à acessibilidade por parte de diferentes OGE. Em âmbito geral, as OGE adotam uma postura passiva em termos de ampliação de canais de atendimento, projetos e programas de acessibilidade.

Palavras-chave: Ouvidoria Geral Estadual; Relatórios de Atividades; Pesquisa de Satisfação; Tecnologias de Informação e Comunicação; Lei nº 13.460/2017 — Serviço Público; Lei nº 13.146/2015 — Estatuto da Pessoa com Deficiência.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo desenvolve um panorama das práticas de ouvidorias estaduais brasileiras, incluindo o Distrito Federal (DF), focando processos participativos que melhoram políticas e serviços públicos. Entre os pilares de discussão, está a Lei nº 13.460/2017 (Brasil, 2017), conhecida como Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, que determina que o usuário de serviço público tem direito à prestação adequada de serviços, devendo os agentes e prestadores de serviços públicos observarem a diretriz de aplicação de soluções tecnológicas, em complemento à Lei nº 13.146/2015, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, chamada de Lei Brasileira de Inclusão (LBI). Esta pesquisa também contribui para o fomento a iniciativas com foco na inovação, relacionadas à ouvidoria, ao planejamento, à implementação e ao fortalecimento de instrumentos de gestão dos Poderes da União, dos Estados, do DF e dos Municípios.

Em âmbito federal, a Ouvidoria-geral da União exerce as competências de órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv), cuja atividade envolve a supervisão das atividades de ouvidoria da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo federal, conforme Decreto nº 9.492/2018. Essa realidade não se reflete de forma equivalente nas Ouvidorias Gerais Estaduais (OGE), pois cada unidade federativa tem autonomia para organizar suas ouvidorias. De forma geral, elas são um órgão vinculado à Controladoria Geral do Estado², a qual centraliza e distribui manifestações, além de orientá-las normativamente e supervisionar a rede de ouvidorias setoriais. Ou seja, as ouvidorias concentram atribuições de recebimento, distribuição, consolidação e supervisão em uma atuação em rede.

A pesquisa é norteada pela seguinte questão: quais tecnologias são atualmente empregadas para garantir a acessibilidade e a qualidade do serviço prestado ao cidadão por OGE e do DF?

Especificamente, o estudo visa a:

- Analisar os relatórios de resultados³ das ouvidorias públicas do poder executivo estadual brasileiro e do DF, usando como referência o último ano de publicação. O objetivo é mapear as ações, os canais de atendimento e as tecnologias de informação e comunicação (TIC) adotadas por essas ouvidorias, quando existentes.
- Questionar as OGE de forma direta, via E-sic/Lei de Acesso à Informação ou via e-mail⁴, sobre as ferramentas de acessibilidade ou estratégias adotadas por elas para facilitar o acesso dos cidadãos aos seus serviços. O objetivo é triangular estas informações com os dados dos relatórios e identificar quais TIC são utilizadas em seus serviços; se aplicam modelos de avaliação de satisfação do usuário sobre o serviço prestado; quais indicadores e como os utilizam para aprimorar suas atividades; quais canais de atendimento estão disponíveis ao cidadão para se manifestarem junto à OGE; e quais são as ações de inovação implementadas para reduzir barreiras entre usuário e serviço público.
- Identificar e destacar tendências de ouvidorias internacionais, consultando a literatura de administração pública disponível na plataforma Web of Science entre 2020 e 2024⁵.

O mapeamento de tendências e experiências nacionais permite avaliar as desigualdades no

2 Há exceções. A OGE-BA está vinculada à secretaria de comunicação; a OGE-RO é subordinada ao gabinete do governador, por exemplo. Ademais, cada OGE apresenta um arcabouço regulatório — decreto, lei, regimento — com nuances de competências e atribuições, não sendo possível homogeneizar sua organização como única. Ainda assim, estas diferenças não impactam a análise realizada na presente pesquisa.

3 Entende-se por relatório de resultado: relatório de manifestação, relatório de atividades, relatório de gestão, balanço geral, balanço anual de atividades ou outro congênere publicado pela própria Ouvidoria.

4 Para conferir um exemplo de questionário enviado, por favor, consulte o Anexo A.

5 Esse objetivo não apresentou resultados associados à temática de acessibilidade, portanto, está exibido como material Anexo B.

atendimento a pessoas com deficiência entre as ouvidorias das unidades federativas, medidas através de ferramentas de acessibilidade e processos de inclusão, das ações desenvolvidas para ampliar o alcance ou melhorar o serviço prestado, dos indicadores de satisfação do serviço prestado pelas OGE e de como essas informações são usadas como ferramentas de gestão estratégica. Assim, apontam-se maneiras para reduzir suas fragilidades, com base nos exemplos nacionais e internacionais, nas sugestões de formação ou especialização, e no intercâmbio de práticas, visando a aprimorar o acesso às ouvidorias.

A estratégia de pesquisa foca na captura, na compreensão e no mapeamento de informações sobre canais de atendimento e relatórios de gestão das 26 ouvidorias do executivo estadual e do DF, totalizando 27 unidades de análise.

O procedimento inicial de pesquisa foi uma análise da literatura nacional e internacional, seguido da análise das fontes primárias em que foram usadas as seguintes técnicas de investigação: análise documental dos relatórios de ouvidorias e questionários estruturados sobre diferentes temas, conforme detalhamento metodológico no Anexo A.

2. DIAGNÓSTICO

A promoção de comunicação, por meio das OGE, é o cerne do trabalho dos órgãos de controle interno. Isso se deve à sua função de garantir uma comunicação inclusiva, não só pelo acesso a diferentes tipos de manifestações, múltiplos canais de denúncia e tecnologias de informação, mas também pela inclusão participativa, que envolve o domínio de conhecimento sobre o exercício da cidadania. Por meio de denúncias que geram ações para a corregedoria, informações que aprimoram a auditoria, ou demandas de informações que ainda não sejam públicas ou suficientemente claras, a ouvidoria é o coração do Controle Interno.

A ouvidoria exerce a função de mediar e conciliar conflitos entre o Estado e a sociedade. Para tanto, é necessário que este canal de comunicação seja acessível a todo o cidadão. Contudo, estudos apontam que os principais interlocutores das ouvidorias não representam todos os segmentos da sociedade e, portanto, não cumprem sua missão democrática (Quintão, 2018).

Como exemplo, alguns estudos sugerem uma concentração de manifestações direcionadas às ouvidorias cujo perfil dos demandantes representa um recorte de interlocutores bastante “privilegiado”, ou seja, maioria de homens brancos, com idade média de 40 anos, escolaridade de Ensino Médio ou Superior e advindos de regiões com índices de menor exclusão social (Mario, 2011;

Quintão, 2015; 2018). Essa problemática aponta a necessidade e apresenta quais ações têm sido realizadas pelas OGE no intuito de reduzir barreiras, ou seja, aumentar acessibilidade e inclusão.

Outra fonte de análise é a Lei nº 13.460/2017. Esta legislação demanda das ouvidorias ações relacionadas ao controle de qualidade e avaliação do serviço prestado ao usuário; a proposição de aperfeiçoamentos na prestação dos serviços; o auxílio na prevenção e correção de atos e procedimentos incompatíveis com a referida lei; entre outras atividades que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para a troca de informações por meio de soluções tecnológicas. Esses requisitos legais foram criados com o objetivo de organizar e potencializar as atividades realizadas pelas ouvidorias e são itens de análise deste trabalho.

Esta pesquisa se propõe a explorar as ouvidorias estaduais sob aspectos amplos de análise, que carecem de estudos técnicos e teóricos, quais sejam:

- ferramentas de acessibilidade ou inclusão/exclusão de barreiras digitais;
- canais de comunicação com o cidadão (atendimento);
- ações ativas e passivas;
- pesquisa de satisfação;
- formas de utilização dos dados dos relatórios produzidos pela OGE.

Aqui, reitera-se o propósito da investigação: apresentar um panorama nacional sobre como as ouvidorias estaduais atuam para alcançar seu objetivo democrático por meio de tecnologias que garantam a acessibilidade e a qualidade do serviço prestado ao cidadão, em atendimento à Lei nº 13.460/2017 e a outros instrumentos normativos.

3. CORPO PRINCIPAL

Pesquisas apontam que uma ouvidoria passiva não é suficiente para garantir a qualidade de serviço e a defesa dos direitos do cidadão ao exercício da cidadania. Os artigos selecionados nesta pesquisa nos permitem identificar os temas debatidos, mesmo que de forma muito incipiente. Entre eles se destaca a ouvidoria ativa, conceito que abrange ações não normativas e inovadoras em direção aos objetivos da ouvidoria, na qual destacamos as seguintes ferramentas: canais de atendimento e comunicação da Ouvidoria, relatório de gestão ou manifestação das OGE, relatórios de satisfação do usuário, ações de inovação em Ouvidoria e educação.

3.1 TECNOLOGIA E ACESSIBILIDADE: ENTENDA O CONCEITO

Há muitos conceitos no debate sobre tecnologia e acessibilidade aplicada ao setor público no processo de inclusão do usuário e redução de barreiras para a melhoria constante do serviço público. Assim, os conceitos relevantes serão analisados neste texto com base na LBI.

As TIC constituem um conjunto de recursos tecnológicos para obter, processar e gerar informações que são tornadas acessíveis por meio de redes de comunicação. Sendo as Ouvidorias canais de comunicação dos serviços públicos, os recursos tecnológicos que a permeiam se relacionam com a acessibilidade do serviço prestado ao cidadão. Apenas a análise da capacidade tecnológica das instituições, como a disponibilidade de computadores e internet para a população, não é suficiente no debate de inclusão. Assim, deve-se considerar o letramento da própria burocracia e da população em utilizar os canais da ouvidoria, criando efetivamente um contexto de inclusão digital (Bonilla, 2001; Silva et al., 2005) para a melhoria dos serviços públicos.

Algumas tecnologias apresentam um **desenho universal**⁶ que possibilita serem usados por todas as pessoas, sem necessidade de adaptação ou de projeto específico. Já **tecnologia assistiva**⁶ trata de equipamentos, dispositivos, recursos, estratégias, práticas, serviços etc. que objetivem promover à participação da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, visando à sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social.

Neste ponto, vemos o conceito de tecnologia imbricado ao conceito de acessibilidade. **Acessibilidade**⁶ é definida como a “possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida”.

Portanto, quando discutimos como as Ouvidorias reduzem **barreiras**⁶ digitais ou garantem a inclusão do usuário ao serviço público, nos referimos a: entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros.

6 Lei nº 13.146/2015 — Estatuto da Pessoa com Deficiência ou Lei Brasileira da Inclusão (LBI).

Essas barreiras⁶ recebem classificações, as quais foram organizadas em 4 grupos:

- i. barreiras urbanísticas ou arquitetônicas ou [de] transporte: as existentes nas vias e nos espaços públicos [...]; ou as existentes nos edifícios públicos [...]; ou as existentes nos sistemas e meios de transportes;
- ii. barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação;
- iii. barreiras atitudinais: atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas;
- iv. barreiras tecnológicas: as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias.

As ferramentas de acessibilidade são aquelas que auxiliam na retirada das barreiras para a plena participação das pessoas com deficiência, inclusive na análise e avaliação de tecnologias e processos, garantindo o processo democrático via serviços da Ouvidoria. Neste artigo, ao analisar os relatórios e as respostas apresentados pelas OGE, pode-se considerar a hipossuficiência e/ou ausência de letramento digital como uma barreira tecnológica que se aplica a todo o cidadão com dificuldade ou impedimento de acesso às tecnologias, além da discussão sobre acessibilidade.

3.2 OUVIDORIA ATIVA E INOVAÇÃO

O conceito de “Ouvidoria Ativa” é definido como uma abordagem que não apenas recebe manifestações através dos canais de acesso, mas também procura ativamente informações para apoiar a gestão e o controle social. O conceito incorpora a noção de proatividade e inovação. No entanto, a participação não deve ser vista meramente como “participacionismo”, em que se ouve o cidadão sem resolver efetivamente a questão que motivou a manifestação (Fernandes et al., 2016).

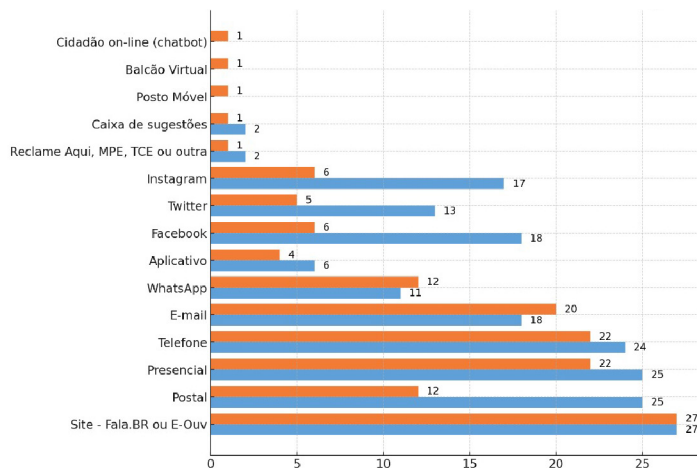
Isso significa que são necessárias iniciativas que produzam estratégias de escuta dos usuários, busquem ativamente informações e estabeleçam relações com o usuário do serviço público para reduzir barreiras no processo das políticas públicas (Fernandez; Cavalcanti; Viegas, 2021).

Esse processo multifacetado da inovação enfoca não apenas a introdução de novidades ou melhorias, mas também a capacidade de usar informações e conhecimentos de maneira criativa e eficaz na gestão pública. A inovação abrange a utilização de TIC, a promoção da participação social e o fortalecimento da governança e regulação, enfatizando a importância de abordagens proativas e responsivas nas Ouvidorias (Fernandes et al., 2016). Pode-se analisá-la como inovação tecnológica (sistemas de informação digital, aplicativos móveis para serviços ao cidadão ou plataformas de e-governo); processos e procedimentos (implementação de métodos ágeis de gestão de projetos, gestão de dados e produção de relatórios); modelos de governança e gestão (estruturas mais colaborativas, participativas ou baseadas em evidências); e engajamento cívico e participação social (como o surgimento de novos canais de comunicação, novas formas de atendimento, formas de redução de barreiras de acessibilidade dos serviços, programas de formação, indicadores de desempenho, indicadores de qualidades do serviço prestado).

3.3 ENGAJAMENTO CÍVICO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL POR MEIO DOS CANAIS DE ATENDIMENTO E COMUNICAÇÃO DA OUVIDORIA

Os canais de atendimento são as formas pelas quais o cidadão contata a Ouvidoria e se manifesta. Podem assumir diferentes formas: presencial, telefone, site, carta ou outras. São tecnologias, digitais ou não, que garantem a comunicação e a defesa dos direitos à qualidade do serviço público. Nos últimos anos, observou-se uma ampliação dos canais de comunicação impulsionada pelas novas TIC, as quais nem sempre foram acompanhadas por ações de acessibilidade e inclusão digital para acessar serviços prestados pelas Ouvidorias.

Gráfico 1. Canais de comunicação identificados diretamente nas plataformas e Relatórios de Gestão das OGE versus Canais de atendimento autodeclarados pelas OGE entre 2023-2024



Fonte: Dados da pesquisa.

Observação: frente à ausência de resposta direta de SP, TO, DF, PA e PB, os canais observados foram replicados para autodeclaração a fim de criar o panorama mais completo possível.

O aspecto mais notável do Gráfico 1 é a preponderância de alternativas não digitais, o que remete diretamente ao problema em discussão. A disponibilidade ou falta de ferramentas de acessibilidade em canais digitais de atendimento está ligada à capacidade de pessoas com deficiência acessarem e exercerem seus direitos para reivindicar ou sugerir melhorias na qualidade dos serviços públicos oferecidos pela Ouvidoria. Vale ressaltar que não há acessibilidade no serviço público ofertado também por outras instituições: o usuário pode enfrentar uma dupla exclusão de seus direitos diante da falta de acessibilidade ao serviço público e da ausência de acesso à ouvidoria para reivindicar a prestação.

Mesmo o canal de atendimento presencial é, por vezes, limitado a um endereço com sede na capital da unidade federativa, o que dificulta o acesso da população distribuída em limites territoriais distantes da capital ou em zonas rurais, que, no geral apresentam baixo acesso a ferramentas digitais e dificuldades de deslocamento aos postos de atendimento para manifestar-se sobre o serviço prestado. Essa baixa oferta de canais não virtuais se liga à discussão sobre a redução de barreiras e a inclusão digital.

Outra questão de debate, apresentada pelo Gráfico 1, está na disparidade entre a percepção do pesquisador na captura dos dados de forma direta, por meio de consulta às plataformas, e a autodeclarada pelas

OGE. Apenas no canal “site” houve compatibilidade. Ou seja, a forma como a informação está apresentada nas plataformas pode induzir à utilização de canais inadequados, gerando ruídos de comunicação e perda de credibilidade do serviço prestado.

Ademais, destaca-se que o canal de atendimento telefônico apresenta ampla variação: fixo ou móvel, gratuito ou oneroso, com limite territorial do próprio estado ou para todo o território nacional. Este é um importante canal de inclusão para grupos com baixo acesso a recursos digitais ou analfabetos, pois permite manifestações por meio da narrativa e não as limita a um pré-cadastro do cidadão. Essa redução de barreiras digitais para inclusão da população aos serviços de ouvidoria também se apresenta nos seguintes canais: caixa de sugestões, posto móvel e balcão virtual (plataforma de videoconferência), pois são formas de manifestação em diferentes localidades que não dependem da disponibilidade de acesso digital por parte do munícipe, pois o Governo garante a disponibilidade da ferramenta em diferentes localidades.

Dentre as possibilidades de ampliação de canais voltadas ao engajamento cívico e à participação social, destacamos que a tomada de conhecimento da existência da Ouvidoria ocorre majoritariamente pela comunicação entre servidor público e cidadão, sendo essa uma forma simples de engajamento cívico e participação social. Nesse sentido, 61,4% dos usuários relataram ter tomado conhecimento sobre a Ouvidoria de Saúde, do estado de Minas Gerais, em 2010, por meio de funcionários da Secretaria de Saúde; 34,1% por meio de vizinhos, amigos ou familiares; e 4,5% por meio do Conselho de Saúde (Silva; Pedroso; Zucchi, 2014).

Existem múltiplas possibilidades de tecnologias inovadoras de comunicação apresentadas por Fernandez, Cavalcanti e Viegas (2021) e vinculadas ao Ministério da Saúde:

- **Ouvidoria Itinerante:** iniciativa de ouvidoria ativa que equivale ao deslocamento de profissionais para regiões com difícil acesso aos serviços públicos. É um mecanismo de inclusão de usuários originalmente excluídos.
- **Ação educativa ativa:** quando a Ouvidoria recebe uma manifestação, ela não se limita a encaminhar o caso ao órgão responsável ou à ouvidoria setorial. Seu propósito vai além: visa a informar o cidadão sobre as políticas públicas disponíveis e esclarecer como ele pode acessá-las (Fernandez; Cavalcanti; Viegas, 2021, p. 14).
- **Produção de conteúdo e geração de conhecimento:** realização de estudos e pesquisas para apoiar a formulação de políticas de gestão e disseminar informações por meio de um banco de dados próprio.

3.4 RELATÓRIO DE GESTÃO OU MANIFESTAÇÃO DAS OGE

Em pesquisa direta aos portais das OGE entre dezembro de 2023 e janeiro de 2024 foram localizados relatórios de gestão ou equivalentes publicados em apenas 10 estados dentre os 27 analisados: Amazonas, Bahia, Ceará, DF, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo.

Figura 1. Publicidade do Relatório de Gestão OGE



Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 1. Publicidade do Relatório de Gestão OGE

UF	Período de disponibilidade dos Relatórios das OGE
AM	2019 a 2022
BA	2007 a 2023
CE	2015 a 2022
DF	2016 a 2022
ES	2012 a 2021
MG	2015 a 2022
RJ	2019 a 2023
RO	2020 a 2022
RS	2012 a 2024
SP	2019 a 2022

Fonte: Dados da pesquisa.

A publicação anual de relatórios de gestão pelas OGE é uma exigência da Lei nº 13.460/2017, conforme artigo 14, o que demonstra uma necessidade precípua de coleta, tratamento e publicidade de dados pelas OGE. Embora algumas OGE — como BA, ES e MG — publicassem relatórios de gestão e balanços de atividades muito antes da vigência desta lei, ainda falta adequação às exigências da legislação referida por parte das demais OGE. A publicidade desses relatórios atende apenas ao quesito de transparência, e não se vincula necessariamente ao atendimento das demais exigibilidades legais, sendo um espaço para aprimoramento pelas Ouvidorias. Alguns relatórios são insuficientes em termos de informação, com lacunas quanto às atividades realizadas no período e as recomendações proferidas, por exemplo.

A mesma busca foi realizada para o Relatório de Manifestações da OGE e para o Relatório de Satisfação do Usuário da OGE. Em relação ao relatório de Satisfação do Usuário, localizamos documentos das mesmas unidades federativas que publicam Relatórios de Gestão. Isto indica que as OGE que se organizaram em termos de planejamento e reporte anual também estão trabalhando dados de qualidade sobre a prestação de serviços. Contudo, quando buscamos exclusivamente pelo Relatório de Manifestações, esse resultado é ampliado de 10 para 18 estados: Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, DF, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Figura 2. Publicidade do Relatório de Manifestações OGE



Fonte: Dados da pesquisa.

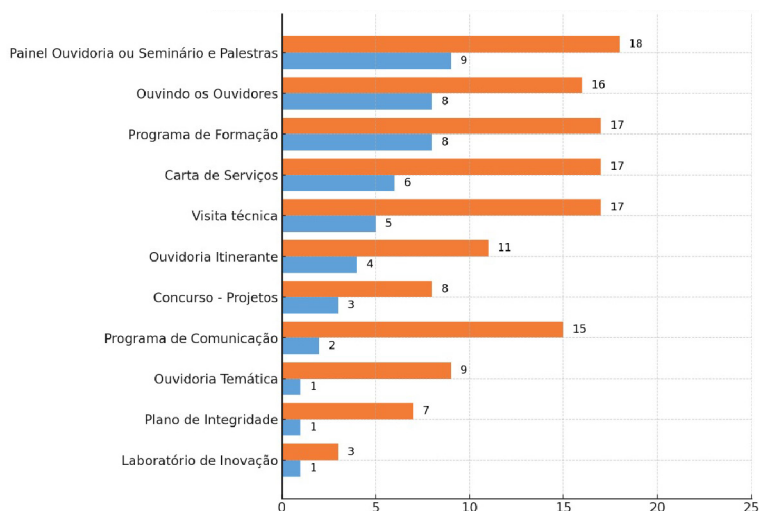
Tabela 2. Publicidade do Relatório de Manifestações OGE

UF	Período de disponibilidade dos Relatórios das OGE
AL	2019 a 2023
AM	2019 a 2022
AP	2023
BA	2007 a 2023
CE	2015 a 2022
DF	2015 a 2022
ES	2012 a 2021
MA	2016 a 2023
MG	2015 a 2022
MS	2018 a 2023
PB	2012 a 2022
PE	2008 a 2023
RJ	2019 a 2023
RO	2021 a 2022
RS	2012 a 2024
SE	2012 a 2023
SP	2015 a 2021
TO	2001 a 2013

Fonte: Dados da pesquisa.

Em análise dos 10 relatórios de gestão relacionados na Figura e da Tabela 1, foram identificadas as atividades e a frequência de sua realização em 2023 e 2024. Destaca-se a frequência das ações “Ouvidorias em Painéis, Seminários”, “Ouvindo os Ouvidores — comunicação com a rede” e “Programas de formação – cursos”, citados em pelo menos 80% desses relatórios. Essas atividades, no geral, são ocupadas por públicos de origem acadêmica, por técnicos e pelos próprios membros da burocracia estatal. Não se descarta a participação externa, de membros da sociedade civil ou cidadãos; contudo, estes não são programas voltados à inclusão da população em geral.

Gráfico 2. Políticas e atividades identificadas diretamente nos Relatórios de Gestão das OGE versus Políticas e atividades autodeclaradas das OGE entre 2023-2024



Fonte: Dados da pesquisa.

Para ampliar o panorama e identificar tendências, um questionário foi enviado às OGE das 27 unidades federativas sobre quais ações, atividades ou programas são realizados no âmbito dessas instituições. Como resultado, obteve-se uma nova visão sobre as atividades realizadas com maior frequência pelas OGE. Dentre as ações ativas, destacamos os programas de comunicação via redes — como ações educativas para a interação entre cidadão e OGE, e a atuação em redes sociais — recorrente em 15 unidades federativas. Outra ação frequente é o programa de Ouvidoria Itinerante, que foi identificado em 17 unidades federativas. A atuação das ouvidorias de forma itinerante é tida pela literatura como uma ação ativa das ouvidorias e está associada às políticas de inclusão e acessibilidade. Essas ações, segundo Fernandez,

Cavalcanti e Viegas (2021), demandam tecnologias inovadoras de comunicação, essenciais para o sucesso e o impacto das ouvidorias.

Aqui elencamos algumas hipóteses que podem explicar a divergência entre a transparência ativa e a autodeclarada das OGE:

- i. Falta de consolidação de processos e rotinas de produção de informação pelas OGE e a fragilidade de equipes instáveis quando das trocas de governo, o que prejudica o serviço prestado pela OGE.
- ii. O período de coleta e análise está associado à transição de dirigentes no âmbito de governos estaduais. Devido às eleições realizadas em 2022, algumas OGE informaram que há poucos dados disponíveis, pois toda a equipe havia sido alterada e, portanto, os processos e publicações estavam em reconstrução.
- iii. Falta de planejamento e monitoramento estratégico das ações da OGE.
- iv. Nem todas as OGE têm planejamento estratégico, conforme constatado na pesquisa, e a atividade de construção de relatórios detalhados demanda monitoramento e planejamento.
- v. Postura de Ouvidoria Passiva, a qual disponibiliza os dados apenas quando questionada.
- vi. A literatura pouco explora as Ouvidorias executivas municipais. Podemos sugerir como hipótese que as ouvidorias apresentam uma cultura passiva de publicidade de suas ações.

Independentemente da justificativa para a divergência entre a transparência ativa e a autodeclaração das OGE quanto às políticas e atividades desempenhadas entre 2023 e 2024, conclui-se que elas precisam aprimorar seus relatórios, contemplando todas as ações realizadas ao longo do exercício, e comunicar e publicar as suas atividades de maneira que um cidadão possa acompanhá-las e participar ativamente de suas ações.

3.5 RELATÓRIO DE AVALIAÇÕES DE SATISFAÇÃO DO USUÁRIO E DEMAIS RELATÓRIOS DAS OGE

As pesquisas de satisfação do usuário são uma das principais ferramentas para a materialização da produção de evidências para o aprimoramento do serviço público. Através do incentivo à democracia direta e à realização de pesquisas focadas na satisfação do usuário é possível criar um eficaz meio de avaliar os serviços públicos (Almeida *et al.*, 2018; Fernandez; Cavalcanti; Viegas, 2021).

As avaliações de satisfação do usuário revelaram: a falta de informação do usuário sobre o serviço, a qualidade do atendimento por parte de diferentes níveis de burocracia, as baixas expectativas em relação ao serviço que impactam a análise do atendimento recebido (Almeida *et al.*, 2018). Neste sentido, as ouvidorias têm a capacidade de coletar e disponibilizar dados e informações sobre a qualidade da política pública (Fernandez; Cavalcanti; Viegas, 2021).

Essa produção de informação pode ser realizada de forma passiva, ou seja, apenas transcrevendo em relatórios os dados coletados. Outra forma é a produção, coleta e tratamento de dados de forma ativa. Por meio de um núcleo de pesquisa interno ou de áreas semelhantes que desenvolvam formas de contato ativo, direto e sistemático para coletar informações a partir do ponto de vista do público destinatário dos serviços de saúde. Esses núcleos atuam na produção de conhecimento e criação de informações que possibilitam monitorar e avaliar políticas adotadas. Na área da saúde, essa prática é amplamente conhecida (Fernandez; Cavalcanti; Viegas, 2021).

Além de apresentarem a relação entre manifestações e pesquisa de satisfação, os relatórios provenientes da ouvidoria também devem apresentar recomendações de maneira a aprimorar políticas públicas. Essa atuação pode ser interpretada como uma ação coercitiva das Ouvidorias para uma efetiva modificação das políticas e dos serviços públicos; contudo, pode ser entendida como estratégia para reordenar as políticas públicas, de acordo com as necessidades da população (Silva; Pedroso; Zucchi, 2014) de forma a oferecer evidências para seu aprimoramento e continuidade.

A existência, a publicidade das avaliações de satisfação do usuário e dos relatórios de gestão da ouvidoria respondem a questões fundamentais: qual é a qualidade do serviço prestado pela Ouvidoria? Como as atividades da Ouvidoria podem melhorar o serviço prestado, visando a aprimorar a qualidade e alinhar as expectativas entre cidadão e Estado?

Se esses dados não forem criados com potencial de aprimoramento e análise do serviço, posteriormente codificados, organizados, processados, analisados e publicados perde-se o papel essencial de mediação

e conciliação de conflitos, bem como o de aprimoramento e zelo pela qualidade do serviço público e o de ser um instrumento efetivo de gestão.

3.6 PROGRAMAS DE FORMAÇÃO INOVADORES PARA O PÚBLICO EXTERNO E INTERNO DA OGE

A educação popular emerge como forma de potencializar a participação social, especialmente de usuários residentes em áreas marginalizadas, como uma ação inclusiva e reflete uma busca por reduzir barreiras. Isso se deve ao seu caráter pedagógico emancipador, essencial para desenvolver sujeitos críticos e reflexivos (Guimarães; Araújo, 2023). Programas de formação para público interno ou externo e parcerias com universidades são formas das OGE trabalharem ativamente as questões de acessibilidade e inclusão digital, permitindo que todo usuário tenha acesso à participação democrática.

Por exemplo, nota-se o projeto de extensão universitária “Ouvidoria Coletiva na Atenção Básica”, realizado em Pernambuco, que teve como objetivo criar espaços de participação social⁷ por meio de fóruns de ouvidoria coletiva que promoveram a interação entre lideranças comunitárias, redes sociais de apoio à saúde, diferentes setores da administração pública, professores e estudantes universitários.

Esses espaços, em ambientes de periferia, reduziram as barreiras de acesso e uniram gestores públicos e a sociedade civil em um processo formativo de construção coletiva de conhecimento, bem como estimularam experiências de cidadania e prática política. Isto permitiu que as vozes das camadas desfavorecidas da sociedade fossem ouvidas e consideradas (Guimarães; Araújo, 2023).

Outro exemplo dessa atuação é a pesquisa de Souza, Costa e Muñoz (2022), que destaca novas abordagens para a formação de ouvidores. Essa formação envolve a busca ativa na escuta dos usuários, a elaboração de relatórios orientadores e o incentivo à produção acadêmica por parte dos servidores sobre a própria Ouvidoria, que é relativamente escassa. Também envolve o aprendizado na construção de políticas públicas baseadas em evidências e redefina o papel da Ouvidoria como instrumento de gestão, auxiliando a construir soluções conjuntas no processo de planejamento em todas as áreas do respectivo poder (Souza; Costa; Muñoz, 2022).

7 Entende-se que incentivar a participação das lideranças comunitárias em grupos coletivos, tais como: conselhos, conferências e associações de moradores, fortalece a mobilização coletiva, a partir da qual seja garantido um retorno mais efetivo das políticas públicas e nas demandas direcionadas às Ouvidorias.

4. RESULTADOS

Os resultados desta pesquisa estão divididos em cinco tópicos, quais sejam: (i) as ferramentas de acessibilidade e as iniciativas implementadas ou em andamento para ampliar o alcance, a acessibilidade e a inclusão dos canais de atendimento; (ii) as formas de acessibilidade digital no planejamento estratégico das OGE; (iii) as políticas e atividades consideradas inovadoras pelas OGE; (iv) o tema da acessibilidade nas pesquisas de satisfação do usuário sobre o serviço prestado pela OGE; e, por fim, (v) a percepção das OGE sobre o uso de dados no planejamento estratégico governamental.

4.1 OGE, FERRAMENTAS DE ACESSIBILIDADE E INCLUSÃO, E INICIATIVAS IMPLEMENTADAS OU PARA AMPLIAR O ALCANCE, A ACESSIBILIDADE E A INCLUSÃO DOS CANAIS DE ATENDIMENTO

Ao analisar os relatórios de gestão anuais das OGE, constatamos que eles não mencionam o tema das ferramentas de acessibilidade, nem as questões de inclusão digital. Portanto, foi necessário questioná-las diretamente sobre as ferramentas de acessibilidade ou as estratégias de inclusão digital que adotam. Identificamos que essas ações não são destacadas nos sites das Ouvidorias.

Alguns estados informaram que não realizaram ações específicas nesse sentido, enquanto outros ressaltaram iniciativas como as Ouvidorias Itinerantes e as parcerias com outros órgãos para ampliar o acesso às Ouvidorias. Os estados de GO, MT e SP, por exemplo, confirmaram a ausência de programas e atuação sobre acessibilidade ou redução de barreiras para inclusão do usuário em suas rotinas nos últimos dois anos. Isso não significa uma total ausência de atuação sobre o tema, mas demonstra que a pauta não está na agenda de debate.

Para organizar as respostas fornecidas sobre as ferramentas de acessibilidade adotadas pelas OGE, podemos categorizá-las em quatro clusters principais, baseados nos seguintes tipos de acessibilidade: atitudinal; digital; por comunicação; e urbanística, arquitetônica e de transporte. Essa categorização emergiu diretamente das respostas das OGE em confronto com a LBI, também se apresentam as iniciativas implementadas ou em andamento para ampliar o alcance e a acessibilidade dos canais de atendimento das OGE, as quais seguiram o mesmo critério de classificação.

4.1.1 ACESSIBILIDADE ATITUDINAL

Está associada a práticas “onde os servidores adotam ações que visam diminuir barreiras em relação aos cidadãos com deficiência e sem deficiência, se colocando no lugar do cidadão” (OGE-RS). Essa prática pode ser percebida também na OGE do Ceará, que realizou testes de seus sistemas durante o desenvolvimento da plataforma Ceará Transparente. O sistema foi testado no Instituto dos Cegos, incorporando ainda na sua fase de desenvolvimento melhorias de acessibilidade. Essa ação também pode ser classificada como “acessibilidade para redução de barreiras digitais”, que será apresentada a seguir. Adicionalmente, outro momento de teste do Ceará Transparente foi na central de serviços do estado “em que as pessoas que passavam por ali eram convidadas a testar o sistema. Com essa observação do uso do sistema, pudemos adotar práticas que consideraram a opinião do usuário, especialmente o usuário que muitas vezes não é ouvido”.

Conforme esta investigação, algumas das ações implementadas pelas OGE para ampliar canais de atendimento associadas a barreiras atitudinais são:

- Ampliação da comunicação interna como mobilizadora dos servidores para a importância da Ouvidoria.
- Divulgação em todos os sites dos órgãos do Poder Executivo.
- Comunicação interna para mobilização dos servidores.

Formas de comunicação provenientes da burocracia são tidas como as mais eficientes para o sucesso do engajamento do cidadão junto aos serviços de ouvidoria (Silva; Pedroso; Zucchi, 2014). Sendo assim, programas de formação ou ações de inovação sobre “acessibilidade atitudinal”, que tornam o burocrata protagonista das medidas acessibilidade e inclusão, são ações importantes que podem ser replicadas em outras Ouvidorias.

4.1.2 ACESSIBILIDADE DIGITAL

Estas ações estão associadas diretamente às ferramentas digitais, como desenhos universais e tecnologias assistivas. São exemplos de medidas de acessibilidade em relação a barreiras digitais: sites com recursos de alto contraste, VLibras, e outras tecnologias web acessíveis para melhorar a navegação e o acesso à informação para pessoas com deficiências visuais, auditivas ou de mobilidade. Outros exemplos de ferramentas de acessibilidade e inclusão digital podem ser citados: componente de acessibilidade UserWay, com recursos de contraste, tamanho de fonte, dislexia, organização de recursos; componente de acessibilidade VLibras (MS).

Segundo a OGE do Maranhão, “utilizamos o VLibras, que traduz conteúdo digital (texto, áudio e vídeo) em Português para Libras”. Já a OGE-RS “segue as diretrizes do e-MAG (Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico), conforme as normas do Governo Federal, em obediência ao Decreto nº 5.296, de 02/12/2004”.

Nesse agrupamento também se enquadra a pluralidade de canais de atendimento. Diferentes OGE entendem que, quanto maior a oferta de canais — neste caso, canais de atendimento digital — potencialmente mais acesso é ofertado ao cidadão. Para tanto, são exemplos: site, canal de contato via WhatsApp, e-mail, E-Ouv ou portal equivalente, chatbot, FalaBR e aplicativo do governo.

Segundo as respostas obtidas para os questionários enviados às OGE, algumas das ações implementadas por elas para ampliar os canais de atendimento e associadas a barreiras digitais são:

- desenvolvimento de funcionalidades para a plataforma Fala.BR;
- atendimento por WhatsApp e chatbot;
- desenvolvimento do aplicativo Fala, Meu Povo!;
- integração com plataformas online e redes sociais, como o aplicativo gov.pi.cidadão;
- melhorias no sistema telefônico de Unidades de Resposta Auditáveis (URA);
- Balcão Virtual da Ouvidoria da Mulher, implementado em março de 2024, com atendimento por meio de videoconferência.

Observa-se nesses dados que a acessibilidade e a inclusão digital nem sempre estão incorporadas aos diversos canais de atendimento das OGE. Ainda não são todas as OGE que atendem aos requisitos de acessibilidade do e-MAG (Modelo de acessibilidade em governo eletrônico), por exemplo, além de outras oportunidades de melhoria. Segundo a resposta da OGE-SE, “para o caso do site da Ouvidoria, há oportunidade de melhoria na descrição de imagens, legendas específicas para cidadãos com baixa visão, melhor adequação da responsividade, e detalhamento maior da oferta de serviços para fins de maior precisão no registro da manifestação”. Isso não implica a inexistência de ferramentas assistivas de acessibilidade e inclusão digitais, mas confirma a consciência, ao menos parcial, de que ainda há espaço para aprimoramento quanto a este tema.

Para que haja constante aprimoramento, conforme resposta da OGE-CE, é necessária maior atenção “ao uso de internet pela população de condição mais desfavorável”, ou seja, disponibilidade de conexão para este grupo. Ademais, a ausência de orçamento, programas de capacitação para os servidores internos e externos da OGE e equipes de TIC próprias — para aprimoramento e manutenção de sistemas de informação —, também foram citados como necessidades das OGE, as quais limitam o desenvolvimento de programas mais inclusivos e acessíveis de seus serviços digitais.

4.1.3 ACESSIBILIDADE COMUNICACIONAL

Este cluster abrange os estados que implementam ferramentas de comunicação alternativa das suas atividades, como sistemas de Libras, legendas, audiodescrição, dublagem, e impressão em braile, visando à inclusão de pessoas com deficiências auditivas ou visuais em suas ações de comunicação em rádio, televisão, mídias sociais da Ouvidoria e do governo, nos respectivos portais, entre outros meios. A OGE-BA implementou ações de “acessibilidade comunicacional com legendas, audiodescrição, dublagem, impressão em braile e intérprete de libras”, enquanto a OGE-RS “realizou curso de Libras para atendimento ao público, [...] bem como solicita a presença de intérprete em eventos que promove para qualificação de servidores ou atendimento de cidadãos”. Essas ferramentas também podem aparecer em suas plataformas digitais.

Entre as ações implementadas pelas OGE para reduzir barreiras de comunicação, listam-se, conforme as respostas obtidas por esta investigação:

- plano de comunicação com campanhas nas redes sociais, releases de divulgação das ouvidorias para os órgãos de imprensa;
- campanhas de conscientização nas redes sociais e em várias mídias como rádio, televisão, internet e mídia impressa;
- participação em eventos com distribuição de folders educativos, campanhas de divulgação com distribuição de material.

Nesse sentido, identificamos formas ativas e passivas de comunicação. Como apontado pela literatura, formas ativas se desdobram por meio de parcerias ou cursos de formação, por exemplo; já a forma passiva de comunicação não apresenta uma interação direta entre OGE–cidadão ou servidor, mas a mera disponibilização de conteúdo. Esses são exemplos de ações de comunicação dos canais de atendimento das Ouvidorias que visam a garantir que a população tenha conhecimento dos serviços e, assim, possa manifestar-se de forma fácil e eficiente. Ao impulsionarem seus canais de maneira ampla, visando a atingir diferentes grupos sociais, minorias com pouco acesso a serviços, entre outros, a OGE busca gerar maior inclusão do cidadão nos serviços públicos.

4.1.4 ACESSIBILIDADE URBANÍSTICA, ARQUITETÔNICA OU DE TRANSPORTE

Este cluster engloba os estados que focam em estratégias de acessibilidade física, como atendimento presencial, ou por outros canais não digitais, além de iniciativas que visam a alcançar diretamente comunidades remotas ou vulneráveis. Entre os exemplos, citam-se: atendimento presencial com ampliação de guichês de atendimento; atendimento presencial nas sedes, com ampla divulgação em todos os

órgãos e em carros oficiais; distribuição de panfletos em braille; Ouvidoria Itinerante, que leva os serviços da Ouvidoria diretamente para as comunidades, reduzindo a necessidade de transporte público ou deslocamentos; entre outras medidas associadas ao contato direto entre a Ouvidoria e o cidadão. Para algumas OGE, o atendimento telefônico, por telefone 0800 e pelo Disque-162, também é classificado como medida de redução de barreira física, pois há um “interlocutor real” para auxiliar o cidadão, e de redução da barreira de transporte. Contudo, vale destacar que o conceito de barreiras urbanísticas, arquitetônicas ou de transporte está associado às vias e aos espaços públicos ou sistemas de transportes que impedem o acesso de pessoas com deficiência às OGE.

Outras barreiras urbanísticas, arquitetônicas e de transporte enfrentadas pelas OGE se referem à própria dinâmica e dimensão territorial dos estados brasileiros. Há áreas com nenhum acesso à internet e muito distantes dos centros urbanos, o que impossibilita tanto o acesso aos canais digitais de atendimento quanto o acesso presencial ao serviço da Ouvidoria.

Tida como uma forma de incluir cidadãos excluídos digitalmente e uma forma de atuação que garante o acesso ao serviço da OGE quando existentes barreiras urbanísticas, arquitetônicas e de transporte, as ações de Ouvidoria Itinerantes foram as mais abordadas quando questionamos as medidas implementadas pelas OGE para ampliar seus canais de atendimento. A seguir, listamos todas as medidas apresentadas por elas quanto às barreiras urbanísticas, arquitetônicas e de transporte:

- Ouvidoria Itinerante e ações itinerantes no interior;
- disponibilização de guichês para registro presencial;
- reforma do prédio-sede para atendimentos presenciais;
- aquisição de unidade móvel.

Reorganizar o atendimento presencial é essencial para garantir a acessibilidade, pois a existência de catracas, a falta de mobilidade, ou a configuração de um ambiente opressor, sem janelas ou sem privacidade, afastam o cidadão ou impedem sua manifestação. A Ouvidoria Itinerante, apresentada com inovação por diferentes OGE, reduz em especial a barreira de mobilidade e tem sido combinada a ações educativas.

Ao analisar as respostas de cada OGE, depreende-se que muitas não compreendem as múltiplas classificações de barreiras presentes na LBI e que se vinculam à Lei nº 13.460/2017. Há, portanto, necessidade de aprimoramento técnico para que as OGE tenham políticas e ações coerentes com a legislação e que atendam à população de pessoas com deficiência quanto à acessibilidade e à inclusão nos serviços prestados pela própria OGE.

Além de compreender as ferramentas existentes, buscou-se compreender como cada Ouvidoria Geral entende e trabalha o tema de acessibilidade digital nas suas atividades de rotina. Um primeiro grupo ainda não trabalha o tema de forma direta. Por outro lado, este tema parece constar apenas com estudos preliminares sobre a Lei de Acessibilidade em certas OGE. Nota-se, por fim, em outro grupo, um reconhecimento da importância da acessibilidade e da inclusão digital para a cidadania ativa.

O processo de acessibilidade, por meio da redução de barreiras, apresenta duas vertentes nesse grupo de OGE: a primeira trata de uma busca constante pela extensão das ferramentas de acessibilidade digital, pelo aumento dos canais de atendimento e do uso de TIC. Todavia, as próprias OGE — com destaque para PI, AP, AL, MA, RS e AM — atestam que usar apenas a primeira vertente implica barreiras de acesso ao cidadão, pois pode gerar uma dependência tecnológica a qual exclui a população que não tem acesso à internet, a smartphones e mesmo a computadores. Sendo assim, a segunda vertente é uma busca pela pluralidade de atendimentos presenciais, via Ouvidoria Itinerante, aumento de postos fixos em múltiplas localidades, fortalecimento do contato direto e a implementação de instruções normativas que reforçam esta necessidade.

4.2 ACESSIBILIDADE NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DAS OGE

Por fim, questionamos as instituições sobre como o planejamento estratégico das OGE para 2023/2024 aborda a temática relativa à acessibilidade. Ao todo, apenas nove (33%) dentre as 27 OGE informam haver ações voltadas à acessibilidade em seus planejamentos estratégicos. As respostas foram classificadas em cinco categorias:

1. Não responderam à questão.
2. Inexistência de planejamento estratégico da OGE.
3. Ausência de ações sobre o tema em seus planejamentos. Em alguns casos essa ausência foi justificada pois, no entendimento de determinadas OGE, o tema está sob responsabilidade de outras pastas ou ouvidorias setoriais, como: Secretaria de Transformação Digital ou Ouvidoria de Assistência Social.
4. Indicação de exemplos de projetos em desenvolvimento que procuram melhorar a acessibilidade e a inclusão digital, com ou sem uma menção direta aos conceitos.

Dentre as respostas, destaca-se a da OGE-PI, a qual apresenta como uma de suas diretrizes a imple-

mentação da Ouvidoria Inclusiva, visando à melhoria do atendimento a populações com deficiência, indígenas e quilombolas. A seguir, apresentamos duas ações que envolvem acessibilidade e inclusão digital no planejamento estratégico da OGE-PI⁸:

Ação 2. Promover a cultura inclusiva dentro da organização, abrangendo a população cega, surda, indígena e quilombola, por meio de ações de sensibilização e formação para os atendentes e ouvidores, visando o uso de recursos e técnicas de comunicação adequadas para atender às suas necessidades específicas. Justificativa: Para garantir o atendimento adequado e inclusivo a todas as pessoas, independentemente de suas necessidades específicas, promovendo a igualdade de acesso aos serviços e canais de comunicação da organização.

Ação 3: Proporcionar um acesso mais fácil e acessível aos serviços de ouvidoria, levando o atendimento até as comunidades indígenas e quilombolas, eliminando possíveis barreiras de deslocamento e facilitando a comunicação entre os ouvidores e os indivíduos pertencentes a essas populações (Ouvidoria Itinerante). Justificativa: Para garantir que as populações indígenas e quilombolas tenham acesso adequado aos serviços de ouvidoria, possibilitando que possam expressar suas demandas, reclamações e sugestões com relação aos serviços prestados pelas entidades governamentais. Isso irá contribuir para a promoção da inclusão e fortalecimento da participação dessas comunidades nos processos decisórios. Como: As Ouvidorias Itinerantes serão realizadas nas comunidades indígenas e quilombolas, em locais previamente definidos e comunicados às comunidades [...].

Também se destacam exemplos de ações que envolvem acessibilidade apresentados nos planejamentos estratégicos das demais ouvidorias, como OGE-MT, OGE-MS e OGE-SE:

Adaptar os canais de atendimento da ouvidoria para o padrão e-MAG. O e-MAG é uma versão brasileira das recomendações de acessibilidade para o desenvolvimento e a adaptação de conteúdos digitais e que não exclui qualquer boa prática de acessibilidade do WCAG — World Content Accessibility Guide. (OGE-MT).

Projeto de desenvolvimento do Novo Portal da Transparência. [...] Como pontos principais, destacamos melhorar a usabilidade, acessibilidade, inclusão digital e a navegabilidade das informações, com uso de ferramentas de navegação simples, análise de dados, tabelas e componentes de acessibilidade para tratar mudança de fontes, cores, saturação, contraste, tamanho de cursores, dentre outras. (OGE-MS).

8 Informação obtida via questionário enviado à OGE-PI.

A criação do aplicativo de Ouvidoria, a implantação do chatbot e a criação da Sala de situação da OGE são alguns dos exemplos, entre outros [...]. (OGE-SE).

A ausência do tema e de respostas das OGE sobre ações práticas entre 2023 e 2024 ou projetos presentes em seus planejamentos estratégicos demonstra que o tema ainda não está consolidado e que necessita de fomento. A atividade primordial das Ouvidorias envolve a inclusão. Discutir acessibilidade é um recorte importante dentro da temática de inclusão do usuário ao serviço público prestado pelas Ouvidorias. Entender a atividade das OGE como estratégica implica usar sua atuação para controle e melhoria contínua do serviço público.

4.3 POLÍTICAS E ATIVIDADES CONSIDERADAS INOVADORAS PELAS OGE, A ABORDAGEM DA ACESSIBILIDADE NOS RELATÓRIOS DE SATISFAÇÃO

Ao questionarmos quais são atividades consideradas inovadoras pelas OGE identifica-se que as atividades mencionadas não são necessariamente relacionadas à acessibilidade, sendo assim, foram agrupadas em 4 abordagens e apresentadas de forma sintética no Anexo C.

Poucas pesquisas de satisfação questionam sobre a acessibilidade digital ou, de forma mais genérica, sobre as ferramentas digitais empregadas. Da mesma forma, os relatórios de gestão são produzidos com diferentes ênfases, pois nem todas as OGE apresentam a mesma configuração organizacional ou estão vinculadas a uma Controladoria Geral. Também não é unânime o vínculo entre OGE e Ouvidorias Setoriais, e não são todas as instituições que apresentam um arcabouço regulatório atualizado com a Lei do Serviço Público e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, o que impacta diretamente suas rotinas e as respostas coletadas. Ambos são apresentados de forma mais detalhada no Anexo C pela baixa associação à acessibilidade.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta pesquisa demonstrou quais tecnologias são atualmente empregadas para garantir a acessibilidade (redução de barreiras) e a qualidade do serviço prestado ao cidadão por OGE e do DF. As tecnologias identificadas variam entre tecnologias digitais assistivas, desenhos universais e entre outras. Foram apresentadas diferentes ações de inclusão e acessibilidade que envolvem a redução de barreiras atitudinais, digitais, de comunicação e de acessibilidade urbanística, arquitetônica ou de transporte, que podem ser usadas como inspiração para Ouvidorias que ainda não trabalham com o tema.

As OGE de SP, MG, TO, DF, PA e PB não responderam ao questionário de forma completa ou mencionaram suas publicações no site oficial como fonte para respostas. Também foram identificadas OGE que não apresentaram exemplos e ações de inclusão e acessibilidade e, em alguns casos, apresentaram exemplos de inclusão que não necessariamente envolviam acessibilidade. Outras informaram que o tema de acessibilidade não é tratado diretamente pela Ouvidoria, mas por secretarias como a de Assistência Social. Esses são pontos de atenção, pois demonstram a falta de alinhamento de parte das OGE com a Lei nº 13.460/2017 — Código de Defesa do Usuário do Serviço Público — e a Lei nº 13.146/2015 — LBI.

Como recomendações, indicamos a realização de atividades de letramento e formação sobre o tema de acessibilidade e inclusão digital para as OGE de toda a rede, que abordem obrigatoriamente os seguintes normativos: Lei nº 13.460/2017 e Lei nº 13.146/2015. Frente às respostas apresentadas pelas OGE, nota-se que apenas duas abordaram a acessibilidade relacionada a barreiras atitudinais. Portanto, recomenda-se explorar também o aspecto humano da acessibilidade e da inclusão digital em cursos de formação. Discutiu-se a utilização dos próprios servidores como canal de comunicação da Ouvidoria, pois, a partir do contato com servidores, o cidadão toma conhecimento dos serviços da Ouvidoria e é incentivado a acessá-la. Sendo assim, como já ocorre em algumas OGE, indicamos ações de ampliação da capilaridade de comunicação dos serviços da ouvidoria via servidores públicos.

No geral, as atividades desenvolvidas pelas OGE têm uma postura passiva. São poucos os programas de inovação, os questionamentos e as pesquisas ativas de satisfação, bem como as ações itinerantes que buscam reduzir ativamente barreiras em prol da acessibilidade digital do cidadão com deficiência. As pesquisas de satisfação não apresentam quesitos sobre acessibilidade das ferramentas digitais, e poucas ouvidorias informaram que seus relatórios de gestão são usados como ferramenta de planejamento estratégico dos demais órgãos do Executivo ou até mesmo para formulação de seus próprios planejamentos.

Por fim, destaca-se a heterogeneidade das OGE e do DF em termos de publicidade dos relatórios de gestão, de manifestações e de pesquisas de satisfação. Nesse sentido, faltam ações de acessibilidade e inclusão digital como parte do planejamento estratégico das instituições e não há domínio conceitual sobre barreiras e acessibilidade. Essas deficiências constituem um amplo campo de pesquisa a ser explorado em estudos futuros de forma pontual e em contexto municipal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, K. J. Q. et al. Ouvidoria ativa em saúde: avaliação da qualidade da atenção ao parto e nascimento. **Revista Saúde Pública**, v. 52, n. 76, 2018.

ARISI, D.; ACEVEDO, A. C.; DELIC, D.; ROSSI, M. A. Knowledge for results and the efficiency of public agencies in Colombia. **Public Administration Review**, v. 84, n. 2, 2023. <https://doi.org/10.1111/puar.13674>.

BIAGINI, L.; LEITE, R.; FERRAZ, F.; DOURADO, D. Legitimidade organizacional: uma conceitualização para a Ouvidoria Pública. **Revista Administração em Diálogo — RAD**, v. 24, n. 2, 2022, p. 125–142.

BONILLA, M. H. O Brasil e a alfabetização digital. **Jornal da Ciência**, abr. 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm>. Acesso em: 18 jun. 2024.

COSTA, F. L. A ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e a promoção da cidadania. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 1, 1998, p. 163–170.

DAHLVIK, J.; POHN-WEIDINGER, A.; KOLLEGER, M. Independence despite Political Appointment? The Curious Case of the Austrian Ombudsman Board. **NISPACEE Journal of Public Administration and Policy**, v. 13, n. 2, 2020. <<https://doi.org/10.2478/nispa-2020-0020>>.

FERNANDES, F. M. B. et al. Inovação em ouvidorias do SUS — reflexões e potencialidades. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, n. 8, ago. 2016. p. 2547–2554. <<https://doi.org/10.1590/1413-81232015218.08382015>>.

FERNANDEZ, M. V.; CAVALCANTI, P.; SÁ, D.; VIEGAS, J. Ouvidoria como instrumento de participação, controle e avaliação de políticas públicas de saúde no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 31, n. 4, 2021. <<https://doi.org/10.1590/S0103-73312021310403>>.

GJORGJEVSKA, E. T. The ‘Silent Guardians’ in the fight against corruption: the case of North Macedonia. **Central European Public Administration Review**, v. 18, n. 1, 2020. <https://doi.org/10.17573/cepar.2020.1.08>.

GUIMARÃES, M. B.; ARAÚJO, M. P. Participação social e educação popular em saúde: espaços possíveis de diálogo na forma de uma ouvidoria coletiva. **Interface — Comunicação, Saúde, Educação**, v. 27, 2023. <https://doi.org/10.1590/interface.230197>.

HARVEY, B. Ombudsman-type services — A citizen perspective. **Administration**, v. 70, n. 2, may 2022. <https://doi.org/10.2478/admin-2022-0009>.

LEAL, L. C. C.; MORAES, I. C.; CORREIA NETO, J. S. Eficácia em ouvidorias públicas: IEouv uma proposta de indicador. **Revista De Gestão E Secretariado (Management and Administrative Professional Review)**, v. 14, n. 5, 2023. p. 7273–7293.

MARIO, C. G. (org.). **Ouvidorias públicas em debate: possibilidades e desafios**. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

QUINTÃO, T. T. Reflexões e dilemas sobre a ouvidoria pública no Brasil: uma análise das ouvidorias do Poder Executivo federal. **Revista Serviço Público Brasília**, v. 70, n. 2, 2019. p. 297–324.

QUINTÃO, T. T.; CUNHA, E. S. M. Fala que eu te escuto: ouvidorias parlamentares e o seu potencial democrático. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, 2018. p. 125–143.

SILVA, H.; JAMBEIRO, O.; LIMA, J.; BRANDÃO, M. A. Inclusão digital e educação para a competência informacional: uma questão de ética e cidadania. **Ciência da Informação**, v. 34, n. 1, 2005, p. 28–36.

SILVA, N. R. G. et al. Satisfação dos cuidadores e dos idosos usuários do Programa Melhor em Casa. **Revista de Saúde Pública**, v. 56, n. 34, 2022. <<https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2022056003759>>.

SILVA, R. C. C.; PEDROSO, M. C.; ZUCCHI, P. Ouvidorias públicas de saúde: estudo de caso em ouvidoria municipal de saúde. **Revista de Saúde Pública**, v. 48, n. 1, 2014. p. 134–141. <<https://doi.org/10.1590/S0034-8910.2014048004734>>.

SOUZA, R. M. P.; COSTA, P. P.; MUÑOZ, F. G. S. As Ouvidorias do SUS e a Rede Brasileira de Escolas de Saúde Pública: uma experiência inédita. **Saúde em Debate**, v. 46, n. esp. 4, 2022. p. 152–165. <<https://doi.org/10.1590/0103-11042022E412>>.

TAVARES, A. F.; PIRES, S. M.; TELES, F. Voice, responsiveness, and alternative policy venues: An analysis of citizen complaints against the local government to the national Ombudsman. **Public Administration**, v. 100, n. 4, 2021. <<https://doi.org/10.1111/padm.12787>>.

NOTA BIOGRÁFICA

Natasha Borali é bacharel em Ciências Contábeis na FEA-USP, mestra e doutora em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas. É professora e coordenadora adjunta do curso de graduação em Ciências Contábeis na Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (Fecap), e coordenadora do curso de Pós-Graduação em IFRS e USGAAP na Fecap.

ANEXO A

DETALHAMENTO METODOLÓGICO E

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

O procedimento inicial de pesquisa foi uma análise da literatura nacional, selecionada entre artigos publicados na Scientific Electronic Library Online (SciELO), usando o critério “Ouvidoria Pública”, na data de 27/11/2023. Foram localizados dez artigos sobre o tema, todos da área de Saúde Pública. As discussões serão apresentadas adiante, com a análise dos exemplares de 1 a 5 da Revista da Associação Brasileira de Ouvidores (ABO), somando 101 artigos com variadas abordagens.

A investigação buscou também estudos internacionais sobre as ouvidorias. Contudo, como não foram localizados textos sobre acessibilidade, este tema será apresentado em anexo¹. A busca da literatura internacional foi realizada por meio de um recorte de artigos publicados na Web of Science, usando o critério “Public Ombudsman (Topic) and Article (Document Types) and Public Administration (Web of Science Categories) and 2024 or 2023 or 2022 or 2021 or 2020 (Publication Years)” na data de 06/10/2023. Foram localizados dez artigos sobre o tema, sendo dois excluídos por abordarem o Brasil e outros três por não tratarem de temáticas pertinentes às ouvidorias. Sendo assim, quanto ao escopo internacional, serão apresentados os casos de Colômbia, Áustria, Macedônia, Irlanda e Portugal como insumos de práticas e inspirações para as ouvidorias brasileiras.

Os relatórios foram localizados nos sítios eletrônicos das próprias ouvidorias e confrontados com os termos da Lei nº 13.460/2017, conhecida como Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, e com a Lei nº 13.146/2015, o Estatuto da Pessoa com Deficiência. Entre os relatórios de resultado, foram analisadas menções às tecnologias de informação e comunicação, à acessibilidade, à redução de barreiras para o acesso ao serviço público, aos canais de atendimento, e às ações que buscam fortalecer o alcance ou aprimorar o serviço prestado, aos relatórios de satisfação, entre outros dados pertinentes a esta pesquisa.

Estas informações foram suplementadas através de questionários encaminhados às ouvidorias via e-mail ou E-sic/Lei de Acesso à Informação. Os questionários² abordaram os seguintes temas: ferramentas

1 Para conhecer mais sobre esta busca, por favor, consulte o Anexo B.

2 Para conferir um exemplo de questionário enviado, por favor, consulte o Anexo A.

de acessibilidade digital; canais de comunicação; ações ativas e passivas; pesquisas de satisfação; e a utilização dos dados dos relatórios de manifestação gerados pela Ouvidoria Geral.

Solicitação de informações sobre atuação da Ouvidoria Geral do Estado

A) Sobre Ferramentas de Acessibilidade ou inclusão/exclusão digital

1. Atualmente, quais são as ferramentas de acessibilidade ou estratégias adotadas pela Ouvidoria Geral do Estado para facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços oferecidos pela ouvidoria?
2. Como a Ouvidoria Geral entende e trabalha o tema de inclusão/exclusão digital nas suas atividades de rotina?
3. Ao analisar os relatórios e ações da Ouvidoria, pouco encontrei sobre “acessibilidade, inclusão/exclusão digital e maneiras de mitigá-las, permitindo que todo usuário tenha acesso a Ouvidorias”, a Ouvidoria Geral teve alguma ação nos últimos dois anos (2022 e 2023) direcionada ao tema? Se sim, quais?
4. Existem ações voltadas à acessibilidade, inclusão/exclusão digital e maneiras de mitigá-las que fazem parte do planejamento estratégico da Ouvidoria Geral para 2024? Se sim, poderia detalhá-la(s)?

Caso queira complementar essas perguntas com informações e comentários adicionais, por favor, sinta-se à vontade. Muito obrigada.

B) Sobre seus Canais de Comunicação

1. Quais são os meios de comunicação utilizados pelos cidadãos para enviar manifestações à Ouvidoria Geral do Estado? (Essa questão visa a confirmar as localizadas junto ao site oficial).
2. Que iniciativas foram implementadas ou estão em andamento para expandir o alcance desses canais?
3. Existe algum canal considerado uma novidade pela Ouvidoria Geral?

4. Como a acessibilidade, especificamente a redução de barreiras, é incorporada nos canais de comunicação?
5. Os canais de comunicação são considerados pela Ouvidoria Geral canais acessíveis/inclusivos? Por quê?
6. Quais são as barreiras de inclusão/exclusão digital que a Ouvidoria identifica em seus atuais canais de comunicação com o cidadão?
7. Sobre as barreiras de inclusão/exclusão digital apontadas, se existentes, quais estão em aprimoramento ou podem ser aprimoradas? Como?

Caso queira complementar essas perguntas com informações e comentários adicionais, por favor, sinta-se à vontade. Muito obrigada.

C) Ações Ativas e Passivas

1. Dentre os programas listados a seguir, quais são programas incorporados nas atividades anuais da Ouvidoria Geral entre 2023 e 2024? (Essa questão visa a ratificar os programas localizados juntos aos relatórios gerais anuais publicados).
 - Carta de Serviços
 - Ouvidoria Itinerante
 - Laboratório de Inovação
 - Plano de Integridade
 - Visita Técnica
 - Ouvidoria Temática
 - Promoção de Concurso ou Projetos
 - Painel Ouvidoria, Seminários e Palestras: participação da OGE como protagonista ou espectadora
 - Programa de Formação — Cursos para público interno ou externo
 - Programa de Comunicação via redes — Ações educativas para a interação entre cidadão e OGE; atuação em redes sociais
 - Ouvindo os Ouvidores — Comunicação com a rede de Ouvidorias

2. Além dos programas e atividades mencionados acima, existem outros programas da Ouvidoria Geral que não foram listados? Se sim, quais?

Caso queira complementar essas perguntas com informações e comentários adicionais, por favor, sinta-se à vontade. Muito obrigada.

D) Sobre Pesquisa de Satisfação

1. Há pesquisas de satisfação sobre a qualidade dos serviços prestados pela Ouvidoria Geral do Estado aos cidadãos?
2. Quais indicadores, qualitativos ou quantitativos, são utilizados para medir a satisfação dos cidadãos com as respostas recebidas das suas manifestações enviadas à Ouvidoria Geral? Poderia detalhar a metodologia de cálculo desses indicadores?
3. A Ouvidoria Geral do Estado utiliza alguma métrica consolidada para calcular a satisfação dos serviços prestados? Se sim, qual é a métrica, desde quando está em vigor e como é calculada?
4. Na ausência de pesquisa de satisfação, quais são os indicadores de monitoramento e avaliação da qualidade dos serviços prestados pela Ouvidoria Geral? Poderia descrever a metodologia de cálculo desses indicadores, se existentes?
5. A Ouvidoria Geral do Estado classifica seus indicadores em categorias como produtividade (eficiência), qualidade (eficácia), efetividade (impacto) e capacidade para tomada de decisão e planejamento futuro? Se não, há alguma classificação interna?
6. Como a Ouvidoria Geral do Estado define e trabalha com o conceito de resolubilidade?
7. Quais critérios são utilizados pela Ouvidoria Geral do Estado para considerar uma manifestação finalizada com alto grau de resolubilidade?

Caso queira complementar essas perguntas com informações e comentários adicionais, por favor, sinta-se à vontade. Muito obrigada.



E) Sobre a forma de utilização dos dados dos relatórios de manifestação gerados pela Ouvidoria Geral

1. Como a Ouvidoria Geral do Estado utiliza os dados coletados e trabalhados anualmente para melhorar a qualidade dos serviços públicos de forma geral?
2. Como a Ouvidoria Geral do Estado utiliza os dados coletados e trabalhados anualmente para melhorar a qualidade dos seus serviços públicos (de sua própria atividade) e para expandir o alcance das suas ações?
3. Como a Ouvidoria Geral do Estado utiliza os dados coletados anualmente para melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados pela Controladoria Geral do Estado?
4. Como os dados produzidos anualmente pela OGE são utilizados em colaboração com as Ouvidorias Setoriais?
5. Os dados produzidos anualmente pela OGE influenciam o processo de planejamento governamental estadual? Se sim, como?

Caso queira complementar essas perguntas com informações e comentários adicionais, por favor, sinta-se à vontade. Muito obrigada.

ANEXO B

OUVIDORIAS INTERNACIONAIS

1. Ouvidorias internacionais: experiências globais como vetores de melhoria para o Brasil

Figura 3. Localização das experiências de Ouvidorias internacionais



Fonte: Elaboração própria.

A busca por artigos internacionais publicados na Web of Science, usando o critério “Public Ombudsman (Topic) and Article (Document Types) and Public Administration (Web of Science Categories) and 2024 or 2023 or 2022 or 2021 or 2020 (Publication Years)” na data de 06/10/2023, resultou em dez artigos sobre o tema, sendo dois excluídos por abordarem Brasil e outros três por não tratarem de temáticas pertinentes às ouvidorias. Sendo assim, no escopo internacional serão apresentados os resultados dos casos de Colômbia, Áustria, Macedônia, Irlanda e Portugal como insumos de práticas e inspirações para as Ouvidorias Brasileiras, contudo, em uma abordagem direta quanto à inclusão ou à acessibilidade digital.

Este anexo busca apresentar como as práticas de ouvidorias internacionais podem oferecer insights valiosos para aprimorar as instituições brasileiras. No entanto, ressalva-se que nenhum artigo analisado neste anexo aborda de forma direta a redução de barreiras tecnológicas nas Ouvidorias.

Quadro 1. Síntese dos casos e contribuição

País	<i>Insights</i>
Colômbia	Prática de gerenciamento de processos; metodologia K4R, com resultados na resolubilidade das manifestações e que pode ser implementada nas Ouvidorias nacionais.
Áustria	Forma de consolidação de legitimidade frente ao cidadão para exercer sua competência constitucional. Dirigentes políticos geram maior publicidade da Ouvidoria e atraem o cidadão para exercer controle social.
Norte da Macedônia	Demonstra a relevância da Ouvidoria no combate à corrupção por meio do tratamento e acompanhamento efetivo de manifestações e denúncias. O artigo demonstra como a Ouvidoria, em trabalho conjunto com outras instituições, aumenta a legitimidade institucional do governo, gera, mitiga ou reduz a percepção de um sistema corrupto em âmbito governamental.
Irlanda	Demonstra, por meio da análise de manifestações sobre serviços financeiros, como o corpo burocrático responsável pelas respostas pode gerar barreiras de inclusão, não necessariamente tecnológicas, ao serviço público em diferentes níveis.
Portugal	Importância e impacto de uma atuação em rede da Ouvidoria nacional, com ampla quantidade de unidades da Ouvidoria junto ao serviço prestado, o que beneficia a resolução mais efetiva de manifestações e abre espaço para a atuação estratégica por parte da Ouvidoria nacional.

Fonte: Elaboração própria.

2. Colômbia: Conhecimento para Resultados e a Eficiência dos Órgãos Públicos

Na Colômbia, a Ouvidoria tem se concentrado em conectar o conhecimento adquirido através das reclamações dos cidadãos à melhoria dos resultados dos órgãos públicos. A intervenção foca a melhoria da eficiência operacional dos órgãos públicos através da aplicação de práticas de gestão de conhecimento derivadas do setor privado (Arisi et al., 2023).

Incorporar às práticas da Ouvidoria formas de melhoria da eficiência operacional dos órgãos públicos através da aplicação de práticas de gestão de conhecimento derivadas do setor privado.

No Brasil, essa já é uma realidade desde a reforma do Estado com o New Public Management (administração pública gerencial), mas não foi incorporada às práticas e às recomendações produzidas pelas Ouvidorias. Os resultados da incorporação de práticas gerenciais, em especial da Metodologia K4R, nas rotinas burocráticas da Ouvidoria colombiana indicaram uma melhoria significativa na eficiência operacional, com reduções de tempo na resposta às manifestações de cidadãos nas Ouvidorias locais, por exemplo. Assim, verificam-se ganhos de eficiência no tempo de resposta às manifestações de cerca de 40%. Essa abordagem destaca a importância da troca de conhecimentos e da aplicação de práticas eficientes para aprimorar a burocracia estatal e a resposta às necessidades dos cidadãos (Arisi et al., 2023).

A metodologia K4R envolve seis estágios:

- escopo;
- avaliação
- troca de conhecimentos;
- design thinking;
- testes e medições;
- implementação de soluções exitosas.

Fonte: Arisi et al., 2023.

Por meio da utilização da metodologia K4R, foi possível identificar inúmeros problemas nos prazos de resposta das manifestações na Colômbia, que, mesmo com o prazo legal de 15 dias, chegavam a 89 dias. Destacavam-se características como a falta de critérios de priorização e controles de qualidade insuficientes para evitar a apresentação de novas solicitações referentes a petições apresentadas anteriormente. A atenção com o prazo de resposta e a resolubilidade das manifestações é uma questão enfrentada de forma rotineira por todas as Ouvidorias. Sendo assim, esta metodologia desenvolvida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento pode ser usada como ferramenta para casos brasileiros.

3. Áustria: O Caso Curioso do Conselho de Ombudsman Austríaco

Sobre o Conselho de Ombudsman Austríaco (AOB, na sigla em inglês) destacam-se duas peculiaridades. A primeira está em sua estrutura tripartite de ouvidores; e a segunda, no processo de nomeação desses três ouvidores, pois são eleitos pelo Parlamento. Essas duas características chamam a atenção, pois busca-se a autonomia das ações do ombudsman e há influência política em sua escolha. Em comparação com o Brasil, o modelo de organização colegiada de ouvidores não é convencional.

Sobre a questão política, há uma preocupação quanto à “captura” desses ouvidores pelos demais poderes. Contudo, não há dados que a comprovem. Em oposição ao esperado, na Áustria, a percepção dos munícipes sobre a exposição política dos ouvidores é um fator de aproximação institucional, que foi considerada de fácil acesso e conhecimento pela população, diferentemente de outras instituições onde há burocratas ou atores não políticos.



Colegiado de Ouvidores

Ademais, outra peculiaridade é a estrutura colegiada de ouvidores em que cada membro tem uma especialização distinta em políticas públicas, o que permite um olhar diferenciado sobre as queixas dos cidadãos. Outro benefício identificado dessa estrutura colegiada é a legitimidade da Ouvidoria por meio da especialização técnica desse colegiado; ou seja, entende-se que de fato há competência técnica de mediação de conflitos. Esta estrutura singular, combinada com a experiência política dos ombudsmans e a independência garantida apesar da nomeação política, sublinha a capacidade do AOB de tratar as questões dos cidadãos enquanto mantém a imparcialidade (Dahlvik; Pohn-Weidinger; Kollegger, 2020).

Essa experiência oferece dois insights para o Brasil. As ouvidorias necessitam de legitimidade frente ao cidadão para exercer sua competência constitucional. Caso contrário, não haverá busca pela Ouvidoria como canal de comunicação para resolver problemas ou melhorar o serviço público. Sendo assim, é necessário demonstrar, por diferentes formas, sua qualidade técnica. Outro insight reside na comunicação: um ouvidor próximo à população também representa, com base no caso austríaco, uma ouvidoria mais próxima ou inclusiva para os indivíduos.

4. Região Norte da Macedônia: Os Guardiões Silenciosos

A experiência da Macedônia com ouvidorias, chamadas de “guardiões silenciosos”, demonstra como o tratamento de manifestações e denúncias garante que os direitos dos cidadãos sejam protegidos. Na região Norte da Macedônia, a ouvidoria desempenha um papel crucial na luta contra a corrupção, garantindo que todos sigam as regras do jogo e, portanto, a igualdade de acesso à Justiça na promoção da imparcialidade administrativa (Gjorgjievska, 2020).

A experiência macedônica enfatiza a necessidade de fortalecer as instituições de Ouvidorias para combater a corrupção e promover a confiança mútua entre os cidadãos e o Estado (Gjorgjievska, 2020). Um ponto de destaque do artigo de Gjorgjievska (2020) sobre a efetividade do combate à corrupção se refere à existência de um trabalho conjunto da Ouvidoria com o Parlamento e os demais órgãos públicos, pois esta atuação aumenta a legitimidade, a qualidade do escrutínio e da supervisão, além de estabelecer uma cultura de responsabilização democrática.

A Ouvidoria pode ser uma estratégia de promoção de reformas sistêmicas do aparato administrativo. Os casos apresentados são tratados de forma individual e são usados como uma força motriz para reformas sistêmicas. Ao identificar padrões de problemas e questões recorrentes, a Ouvidoria pode recomendar mudanças nas políticas e práticas administrativas para prevenir futuras violações de direitos (Gjorgjievska, 2020). Essas evidências são importantes para entender como as recomendações das Ouvidorias brasileiras, com base na Lei do Serviço Público, podem se configurar como stakeholders de novas agendas ou de revisão e monitoramento de políticas públicas, além de um ponto focal no combate à corrupção.

5. Irlanda: Uma Perspectiva Cidadã

A Irlanda oferece uma perspectiva única sobre a importância de encarar os serviços de ouvidoria do ponto de vista do cidadão. Por meio de exemplos de manifestações apresentados por Harvey (2022), evidenciam-se as múltiplas facetas do processo de análise de manifestações sobre serviços financeiros e como em diferentes fases o corpo burocrático responsável pelas respostas pode gerar barreiras de inclusão ao serviço público.

Nos exemplos, há respostas de burocratas às manifestações que apresentam argumentos inválidos; em outros casos, identifica-se a falta de protocolos em primeira instância, gerando a insatisfação e confusão do cidadão. Há respostas evasivas, sem tempestividade e com propostas de solução que demandam do cidadão provas que não se pode coletar para prosseguir com

processos de denúncia, por exemplo. Em outros casos, há ainda cobrança de taxas para pesquisa superiores a 3 mil euros, o que invalida a possibilidade de acesso à informação, devido ao alto custo (Harvey, 2022).

Esses e outros casos de imparcialidade são apresentados no texto e demonstram a necessidade de revisão em múltiplas instâncias, a importância de uma burocracia bem treinada, a falta de protocolos de tratamento das manifestações e de uma perspectiva cidadã por parte da burocracia.

6. Portugal: Voz e Responsividade

A análise das queixas dos cidadãos contra o governo local à Ouvidoria Nacional em Portugal, entre 2012 e 2015, revelou que a presença de locais alternativos de voz e a política local influenciam o engajamento cívico e a propensão a recorrer à Ouvidoria. Isso significa que, quanto maior e mais pulverizada a rede de ouvidoria, menor é a quantidade de manifestações direcionadas à Ouvidoria Nacional.

Ademais, também se identificou em nível local que as respostas às manifestações são mais eficazes quanto à resolução do problema-manifestação. Essa organização de ouvidorias em redes locais também reduz as demandas da Ouvidoria nacional, o que lhe permite focar em ações de planejamento para o desenvolvimento de sua capacidade institucional.

ANEXO C

POLÍTICAS E ATIVIDADES CONSIDERADAS INOVADORAS PELAS OGE

Ao questionarmos quais são atividades consideradas inovadoras pelas OGE identifica-se que as atividades mencionadas não são necessariamente relacionadas à acessibilidade, sendo assim, foram agrupadas em quatro abordagens e apresentadas de forma sintética:

- **Educação e Capacitação em Cidadania.** Por exemplo, o projeto “Estudantes no Controle”, desenvolvido pela OGE-MS, que promove a cidadania fiscal e a participação social, estimulando valores éticos, o protagonismo estudantil na conservação do patrimônio público, e a disseminação de conhecimentos sobre participação e controle social. Outro exemplo é o projeto “Ouvidoria nas Escolas”, uma iniciativa da OGE-SE focada em educar jovens sobre as funções e a importância das ouvidorias como ferramentas de cidadania.
- **Desenvolvimento e Modernização de Infraestrutura e Serviços.** Por exemplo, a implementação do Modelo de Maturidade em Ouvidoria da CGU, pela OGE-SC. Este projeto envolve a autoavaliação e a implementação de planos de ação para melhorar a maturidade da Ouvidoria, incluindo planejamento e gestão, infraestrutura e acessibilidade, entre outros indicadores. Já a OGE-PE está implementando o novo Sistema Ouve.PE.
- **Inclusão Social e Combate à Discriminação.** De acordo com a OGE-PI, é uma medida inovadora a implementação de Protocolos de Atendimento Especiais: “o propósito do projeto denominado de Protocolo da Cidadania é promover um ambiente seguro e acolhedor para tratar manifestações sensíveis da população, visando aprimorar o relacionamento com a população [...]”. Na OGE-SE, destaca-se o engajamento em programas voltados para populações invisibilizadas, focalizando o combate ao assédio moral e sexual e a proteção de grupos vulneráveis.
- **Política de comunicação e intercâmbio de experiências e conhecimento.** Nos projetos O Rio Grande te Escuta e Guia das Ouvidorias Públicas, os membros da OGE-RS incentivam a integração e a divulgação das ouvidorias públicas, melhorando a acessibilidade e a distribuição de informações ao público. Já na OGE-AL, destacam-se as medidas Rede de Ouvidoria e Caravana da Ouvidoria, que promovem encontros anuais e eventos para disseminar conhecimentos sobre as práticas de Ouvidoria e aprimorar os serviços oferecidos.

Entre as ações localizadas na literatura especializada, há medidas como: a busca ativa na escuta dos usuários, a elaboração de relatórios orientadores e o incentivo à produção acadêmica por parte dos servidores sobre a própria Ouvidoria (Souza; Costa; Muñoz, 2022); a realização de parcerias com instituições de Ensino Superior (Guimarães; Araújo, 2023); e recomendações às áreas finalísticas de maneira a aprimorar políticas públicas (Silva; Pedroso; Zucchi, 2014). Na investigação da conduta das OGE, também identificamos ações como intercâmbio de experiências, novos protocolos de atendimento e projetos educativos voltados à formação cidadã.

Ao analisarmos as ações elencadas, não podemos afirmar que as OGE são exclusivamente passivas em sua atuação, pois se identificam ações inovadoras e ativas entre suas rotinas. Contudo, como apontado em outras análises, faltam ações inovadoras voltadas à acessibilidade e à inclusão de pessoas com deficiência de forma objetiva, o que novamente confirma que essa temática não está na agenda das instituições de forma estratégica.

Abordagem da acessibilidade nos Relatórios de Satisfação

A pesquisa de satisfação analisada aqui refere-se à análise da própria Ouvidoria sobre o serviço prestado ao cidadão, como o atendimento de reclamações e denúncias. Ao todo, quatro OGE informaram que ainda não realizam pesquisa de satisfação sobre as manifestações processadas, o que corresponde a aproximadamente 20% das 21 Ouvidorias respondentes — um número expressivo. Isso indica o descompasso das OGE com a Lei do Serviço Público e a falta de padronização da alta administração com o potencial estratégico que a pesquisa de satisfação de uma Ouvidoria Geral pode proporcionar.

Conforme apontado pela literatura, essa ação pode ser realizada de forma passiva, apenas aguardando que o cidadão responda a um questionário encaminhado pelo mesmo canal de atendimento. Este é o modelo que impera nas OGE. Já uma forma ativa não foi identificada nas respostas apresentadas. Seriam formas ativas a busca da Ouvidoria pelo cidadão e a tentativa de entender, em diferentes níveis de profundidade, a percepção e a satisfação do usuário quanto ao serviço prestado.

As pesquisas identificadas apresentam questões de forma dicotômica ou em escala de Likert, e os principais questionamentos são sobre a satisfação quanto a:

- atendimento da demanda;
- consideração a respeito do papel da Ouvidoria;

- eficiência da Ouvidoria e reuso da Ouvidoria;
- qualidade da resposta final apresentada;
- resposta de fácil compreensão;
- tempo despendido para resposta.

Para pessoas com deficiência, a participação em pesquisas de satisfação segue as mesmas barreiras dos canais de atendimento: sem acesso ao canal ou ferramentas de acessibilidade, tão pouco haverá participação em uma avaliação posterior. Além disso, poucas pesquisas de satisfação questionam sobre a acessibilidade digital ou, de forma mais genérica, sobre as ferramentas digitais empregadas. Faltam indagações como: “Qual é sua satisfação com o canal de atendimento que você utilizou para registrar a sua manifestação? Considere a comunicação, a facilidade de uso, a celeridade e a funcionalidade). Você utilizou o canal: [Central 155]”, como apresentada pela OGE-CE. Um espaço alternativo ao questionário seria o campo aberto para comentários e detalhamento por escrito, que também nem sempre está presente em todos os questionários de satisfação.

Sabe-se que há pouca adesão pelos manifestantes às pesquisas de satisfação, que questionários extensivos não geram engajamento. Esses são argumentos apresentados entre as respostas analisadas na presente pesquisa de forma dispersa. Todavia, esses argumentos não deveriam ser um limitador ou uma justificativa de conformismo com a baixa adesão às pesquisas de satisfação e, sim, a noção de que, conforme apresentado pela literatura especializada, uma pesquisa de satisfação deve ser tratada pelas instituições de maneira ativa. Isto é, as Ouvidorias devem se aprimorar em termos de pesquisa de satisfação na busca pela qualidade do serviço público de forma ativa.

A utilização estratégica dos dados produzidos pelas OGE

Relatórios de Gestão, com base nas respostas das OGE, apresentam as atividades anuais das Ouvidorias. Os dados coletados são organizados em relatórios detalhados, boletins e análises estatísticas que ajudam a identificar problemas, estudar tendências, e orientam a tomada de decisões estratégicas e o planejamento da própria OGE. O planejamento e a utilização desses dados podem ser ampliados para contexto externo à OGE a depender da unidade federativa analisada. Algumas Ouvidorias indicam que seus relatórios são encaminhados para o governo estadual, ouvidorias setoriais, secretarias ou diretamente para o governador, servindo como base para ações de controle, gerenciamento de risco, planejamento estratégico e melhoria contínua dos serviços públicos. O encaminhamento não significa que o relatório seja necessariamente debatido ou usado pelos tomadores de decisão no processo de melhoria das políticas públicas setoriais, no entanto. Poucos estados indicaram que seus dados são utilizados como insumo anual

para as peças de planejamento estratégico governamental — LOA, PPA, LDO — ou mesmo para o remodelamento de processos e serviços.

Como produto da construção destes relatórios, identificam-se potenciais capacitações e desenvolvimento de políticas públicas. Esses relatórios anuais permitem identificar propostas de capacitação para as ouvidorias setoriais e para a burocracia de nível de rua, por exemplo, com base em evidências que demonstram as principais insatisfações quanto ao serviço prestado — seja o serviço da própria Ouvidoria, seja o de outras áreas de governo.

A melhoria e a inovação em serviços públicos são outro produto do tratamento desses dados e da elaboração de relatórios de gestão que pode ser empregado pelas OGE. Esta é uma abordagem de utilização dos dados para aprimorar diretamente os serviços públicos, seja através da identificação e resolução de problemas específicos, da proposição de melhorias e recomendações com base nas manifestações, da sugestão de inovações e novos serviços pelos estados. Isso inclui a implementação de ferramentas de feedback, como painéis estatísticos e o acompanhamento da satisfação do usuário. Essa variedade de abordagens mostra um panorama de como diferentes regiões do Brasil empregam a análise de dados para melhorar a eficácia de serviços públicos através de suas Ouvidorias Gerais.

4 PARTICIPAÇÃO ECLIPSADA? PROPOSIÇÕES DE MELHORIAS PARA A PLATAFORMA “CONSELHO DE USUÁRIOS”

Júlio Cesar Andrade de Abreu

EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA¹

- Existem diferentes “custos de participação” (tempo com transporte, custos de conexão, abrir mão de ficar com a família para participar de alguma atividade, dentre outros) envolvidos em políticas de participação democrática, e estes influenciam diretamente o engajamento em ferramentas e plataformas digitais²;
- A efetividade (resultados concretos da participação) é um elemento catalisador em uma política de participação democrática mediada por TICs (tecnologia da informação e da comunicação)³;
- O desenho institucional das ferramentas (características sobre quem pode participar, como pode participar, critérios para seleção, dentre outros), tem impacto direto no êxito da experiência de participação democrática mediada por TICs⁴;

SUMÁRIO EXECUTIVO

Esta pesquisa buscou responder o seguinte questionamento: Quais as similaridades (conteúdos das discussões e instituições focais) existem entre as plataformas “Conselho de Usuários” e “Fala.BR” e como isso afeta a efetividade na busca pela melhoria dos serviços públicos?

O pressuposto geral, após várias reuniões realizadas com a equipe da CGU/OGU, envolvia conhecer a base de dados de ambas as plataformas. De tal maneira que fosse possível aferir se tínhamos interseções entre os dois conjuntos de conteúdos (primeiro pressuposto), ou então se tínhamos um sobreposição total (segundo pressuposto).

1 Pareceristas: Iara Azevedo Vitelli Viana, Rodrigo Lofrano Alves dos Santos e Silvana Antunes Neves de Araújo.

2 SANTOS, 2003; ABREU, 2017; 2021.

3 ABREU, 2021; ABREU e PINHO, 2014; SAMPAIO, 2009.

4 FUNG, 2006; 2009; FUNG; WRIGHT, 2003; ABREU, 2016.

A fase diagnóstica da pesquisa foi desenhada a partir de dois eixos: (i) análise descritiva e (ii) análise diagnóstica (Abreu et al., 2021). No primeiro eixo foram mobilizados esforços para compreensão de como foi constituído o histórico das plataformas “Conselho de Usuários” e “Fala.BR”.

Em seguida, na análise diagnóstica, foram realizados levantamentos preliminares nas bases de dados de ambas as plataformas. Como a base Fala.BR é a maior e mais consolidada plataforma entre as duas analisadas, esta serviu como referência. Um primeiro recorte efetuado envolveu os tipos de demandas (manifestações) registradas. A Fala.BR possui sete tipos de manifestações: a) Pedido de Acesso à Informação; b) Denúncia; c) Elogio; d) Reclamação; e) Simplifique; f) Solicitação; e g) Sugestão. Conforme discutido nas reuniões técnicas com a equipe da OGU/CGU, chegamos a definição de recorte circunscrito aos itens “Simplifique” e “Sugestão”.

Para a parametrização dos dados da base do Fala.BR, foi utilizado um software de apoio à pesquisa: o Iramuteq, uma ferramenta de análise textual que opera com base no programa estatístico R e produz dados a partir de textos (corpus textuais) e tabelas.

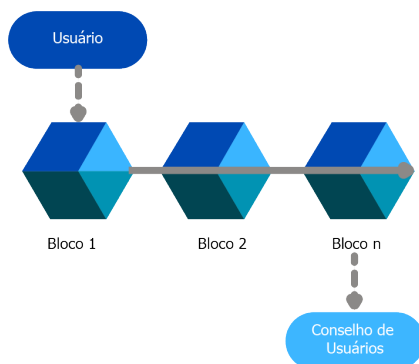
Após a parametrização dos dados no Iramuteq foram elaboradas diversas análises dentre as possibilidades disponibilizadas pelo software. Os resultados foram apresentados e discutidos com a equipe da OGU/CGU. De modo geral é possível afirmar que a plataforma Conselho de Usuários está sendo “eclipsada” pela plataforma Fala.BR. Tal conclusão tem como referência algumas análises efetuadas, que demonstram como os temas tratados em ambas as plataformas são próximos, gerando uma reflexão, sobre a efetividade do Conselho de Usuários na melhoria dos serviços públicos, bem como a proposição de modelos de alteração de sua dinâmica de funcionamento.

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa buscava inicialmente responder o seguinte questionamento: Como promover a melhoria contínua dos serviços públicos com emprego de participação democrática digital e o uso da tecnologia blockchain? Para tanto, colocava o foco na plataforma “Conselho de Usuários” da Ouvidoria Geral da União (OGU/CGU). Possuía o seguinte objetivo geral (OG): Propor um framework para gerenciamento de processos de melhoria contínua de serviços públicos, que integre a participação democrática digital com a tecnologia blockchain. Com os seguintes objetivos específicos (OE): OE1 - Análise do fluxo de gerenciamento de apontamentos recebidos na plataforma virtual “conselho de usuários”; OE2 - Análise da estruturação dos fluxos de melhoria de serviços, com sua adequação à blocos em uma cadeia com a tecnologia blockchain; OE3 - Design do framework utilizando os achados do OE1 e OE2.

O que se esperava com este estudo era a possibilidade e viabilidade de converter os diferentes apontamentos da sociedade através de sugestões para melhoria dos serviços públicos, em blocos em uma cadeia blockchain. Estes blocos fluíram através dos setores envolvidos, que fariam a análise e incorporação (ou não) das melhorias apontadas. Toda a rastreabilidade e transparência do processo seria assegurada pelo emprego da tecnologia blockchain. E do mesmo modo que um usuário individualmente faz uma proposição de melhoria, este contra-fluxo, com os indicativos de apropriação pelos setores seria acompanhado pelo conselho de usuários, conforme figura com esta ideia preliminar, logo a abaixo:

Figura 1. Cadeia preliminar



Fonte: Elaboração própria (2024).

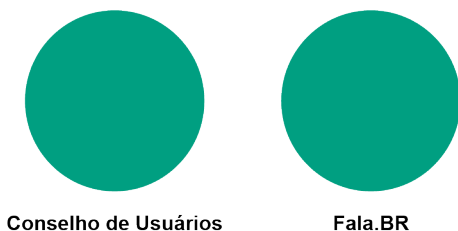
Entretanto, após várias reuniões técnicas com a equipe da Controladoria Geral da União (CGU) o projeto foi remodelado, ficando mais alinhado às necessidades da Ouvidoria-Geral da União (OGU) e, em especial, a Diretoria de Proteção e Defesa do Usuário de Serviços Públicos.

A primeira grande alteração no escopo do projeto, foi a inclusão de mais uma ferramenta como foco de pesquisa: a Plataforma Fala.BR.

Conforme reuniões realizadas com a equipe da OGU/CGU um dos desafios vivenciados se referia à compreensão da equivalência (ou não) das diferentes demandas tratadas no Conselho de Usuários e na Plataforma Fala.BR. Esta demanda surge pela necessidade de revisar o modelo de funcionamento do Conselho de Usuários, que foi implantado através de uma determinação legal (Lei Federal nº 13.460/2017) mas, na avaliação da equipe da OGU/CGU necessita de ajustes. Inclusive para se conhecer sua efetividade e se o conselho está cumprindo seu papel.

A Figura 2 representa as duas bases analisadas que, em um primeiro olhar, podem sugerir um afastamento ou segregação de discussões e temas. Contudo, estas são aqui analisadas para se buscar melhor compreensão acerca de suas dinâmicas, interfaces e até interferências.

Figura 2. Plataformas pesquisadas

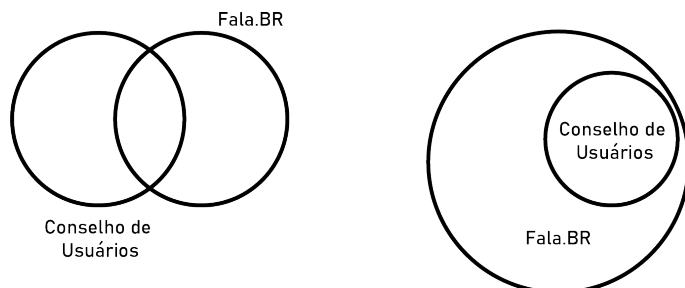


Fonte: Elaboração própria (2024).

Como ambas as plataformas operam temáticas e públicos similares, a equipe da OGU/CGU desejava por meio da análise detalhada aferir se as discussões possuíam algum tipo de intersecção ou sobreposição. Esta informação sedimentou o caminho para a remodelagem da pesquisa, que passou a contar com dois objetos: Plataformas “Conselho de Usuários” e “Fala.BR”.

De modo geral o novo problema de pesquisa foi reconfigurado para: Quais as similaridades (conteúdos das discussões e instituições focais) existentes entre as plataformas “Conselho de Usuários” e “Fala.BR” e como isso afeta a efetividade na busca pela melhoria dos serviços públicos?

O pressuposto geral, após várias reuniões realizadas com a equipe da CGU/OGU, envolvia conhecer a base de dados de ambas as plataformas. De tal maneira que fosse possível aferir se tínhamos interseções entre os dois conjuntos de conteúdos (primeiro pressuposto), ou então se tínhamos um sobreamento total (segundo pressuposto). As figuras a seguir apresentam os pressupostos da pesquisa:

Figura 3. Plataformas pesquisadas

Fonte: Elaboração própria (2024).

Em termos de método, foi aplicada uma análise de conteúdo, com dados coletados de ambas as plataformas, devidamente delimitados e parametrizados. A análise contou com apoio do software Iramuteq. Trata-se de uma ferramenta de análise textual, que opera com base no programa estatístico R e produz dados, a partir de textos (corpora textuais) e tabelas.

Trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada e de abordagem analítica predominantemente qualitativa. De acordo com Creswell (2007), a pesquisa qualitativa envolve diferentes ramos do conhecimento, estratégias de investigação e métodos e análise de dados oriundos predominantemente de textos e imagens. Na visão de Bauer, Gaskell e Allum (2002), a abordagem qualitativa em pesquisas sociais busca a interpretação da realidade social, que pode assumir padrão comunicativo formal ou informal. Nesse sentido, o trabalho tem como propósito analisar e interpretar a profundidade dos fenômenos envolvendo o comportamento da cidadania participante das plataformas “Conselho de Usuários” e “Fala.BR” (Marconi; Lakatos, 2003).

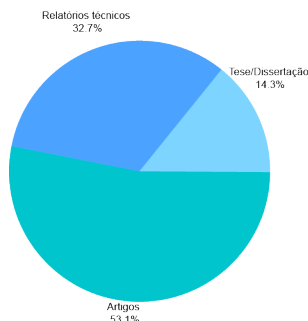
Isto posto, iniciamos o trabalho de pesquisa. O próximo tópico destaca como foi encadeada a fase diagnóstica.

2. DIAGNÓSTICO

A fase diagnóstica da pesquisa foi desenhada a partir de dois eixos: (i) análise descritiva e (ii) análise diagnóstica (Abreu et al., 2021). No primeiro eixo, foram mobilizados esforços para compreensão de como foi constituído o histórico das plataformas “Conselho de Usuários” e “Fala.BR”. Foram analisados estudos bibliográficos, bem como as próprias reuniões técnicas com a equipe da OGU/CGU, para refinamento desse eixo.

Em termos de pesquisa bibliográfica sobre as plataformas “Conselho de Usuários” e “Fala.BR”, foram identificados em estudo bibliométrico 43 publicações, que foram catalogadas e analisadas através da ferramenta Zotero, além de trabalhos sobre a temática da participação democrática, controle social e conselhos. Seu quantitativo por tipos pode ser observado no gráfico a seguir:

Figura 4. Levantamento bibliométrico



Fonte: Elaboração própria (2024).

As discussões e aprofundamento desse esforço de levantamento bibliográfico e dos estudos prévios, estão desenvolvidas nos dois tópicos a seguir. O terceiro tópico apresentará aspectos da análise diagnóstica.

2.1 TECNOLOGIAS DE PARTICIPAÇÃO: E-DEMOCRACIA EM PERSPECTIVA

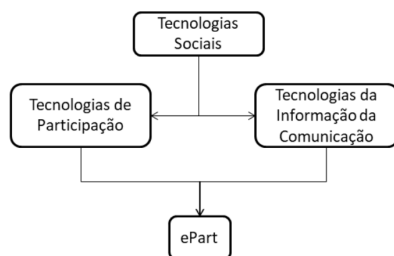
De acordo com Dagnino (2009), vivenciamos um cenário no qual existe um confronto entre as chamadas tecnologias convencionais (TC) e as tecnologias sociais (TS). Segundo o ITS (2004, p.26), as TS podem ser entendidas como “um conjunto de técnicas, metodologias transformadoras, desenvolvidas e/ou aplicadas na interação com a população e apropriadas por ela, que representam soluções para inclusão social e melhoria das condições de vida”.

Muitos são os tipos de tecnologias sociais em nossa sociedade ou metodologias participativas para educação, processos aplicados nas áreas sociais, técnicas para inclusão produtiva, métodos para geração de trabalho e renda dentre vários outros.

Áreas como economia solidária e moedas sociais (economia, trabalho e renda), moradias sustentáveis (arquitetura, engenharia e meio ambiente), comércio justo e turismo ético (turismo e comércio), artesanato comunitário (artes e cultura), processos participativos democráticos (administração pública), e softwares livres (tecnologia da informação e da comunicação - TICs), são alguns exemplos de quão diversificada é a aplicação e o campo de estudo das tecnologias sociais.

Uma área de relevo na discussão sobre as TS envolve a gestão democrática e o controle social. Diversas são as experiências de controle social buscando integrar a população aos processos de melhoria de serviços públicos, co-gestão e ainda processos deliberativos, especialmente mediados pela internet, gerando uma aproximação entre as TS dos subcampos de gestão democrática e tecnologia da informação (TICs). Essa combinação resulta nas chamadas “Tecnologias de Participação”, um desdobramento das TS voltado para o estudo e desenvolvimento de metodologias e técnicas de participação democrática para inclusão de cidadãos no processo de tomada de decisão pública através das TICs (Abreu, 2014). Esse formato pode ser descrito através da figura a seguir:

Figura 5. Descritivo do enquadramento do projeto



Fonte: Elaboração própria.

A integração das facetas do conceito de tecnologia e participação com a internet e demais TICs viabiliza os conceitos de e-democracia e e-participação (ePart).

A experiência examinada na presente pesquisa, o Conselho de Usuários, é uma ferramenta de ePart. E como tal mobiliza práticas, sentidos e significados democráticos e seus amplos sentidos, no envolvimento da cidadania buscando a melhoria dos serviços públicos. De acordo com Lindenmayer *et al.* (2021, p.6), “um Conselho de Usuários de um Serviço Público consiste em um conjunto de voluntários que se inscreveram na Plataforma Virtual do Conselho de Usuários de Serviços Públicos. Uma pessoa pode voluntariar-se para auxiliar na melhoria de quantos serviços julgar conveniente, em um ou mais órgãos”. Logo, resta nítida a classificação do Conselho como ePart e ao mesmo tempo, seu vínculo com a consolidação da prática democrática no país.

A democracia não é definida apenas pelo fiel seguimento de seus processos, mas deve incluir eficientemente, a esfera cidadã em suas deliberações. Neste contexto, a participação dos cidadãos é, constantemente, considerada como um valioso elemento de democracia e de tomada de decisão (Michels, 2011). O mesmo autor aponta ainda que fatores positivos à democracia, como o aumento do conhecimento de questões públicas, desenvolvimento de habilidades cívicas e engajamento público e contribuições para o apoio à tomada de decisão dos participantes, são evidenciadas como consequência do envolvimento dos cidadãos.

Quando observamos o ambiente democrático na contemporaneidade, se faz necessário considerar a influência das TICs em toda a dinâmica social. A notória, acelerada e constante evolução tecnológica proporciona frequentes mudanças nas formas de interação e relacionamentos. No que tange à Administração Pública e à democracia brasileira, Nunes (2015) e Abreu (2021) apontam que as TICs são ferramentas integrantes de um novo delineamento da administração pública eletrônica, fundamentado no surgimento de novas estruturas e formas de interação política. Segundo Coleman (1999), a característica principal de distinção das novas TICs é a capacidade de interação, o que proporciona uma mudança na relação da comunicação que pode refletir no processo de governar e ser governado.

Para Silva (2005), o avanço tecnológico viabilizou alterações legais, nas quais os governos foram pressionados a planejar e proporcionar acesso à informações de forma direta e imediata, motivando assim a implementação de portais de governo, aplicativos para dispositivos móveis e sistemas online de oferta de serviços públicos e dados de transparência, situação que desencadeou a ocorrência de desafios contemporâneos para a administração pública. Aqui temos novamente o Conselho de Usuários de Serviços Públicos, como exemplo bastante ilustrativo desta afirmação.

Assim sendo, apontamos para uma mudança no cenário da organização da população nas últimas décadas, que se caracterizaram pelo notório aumento dos movimentos sociais e manifestações, já influenciados pelas ferramentas de TIC. Regitano (2003) assinalou que a partir dos anos 90, as redes de movimentos sociais ocupam papel na análise das lutas sociais sendo a internet sua fundamental ferramenta de luta social contemporânea, tendo em vista que viabiliza em tempo e custo a circulação de informações, contribuindo para a mobilização de pessoas e organizações de diferentes locais.

Nesse contexto, destacam-se as manifestações de 2013, que se caracterizaram como um marco democrático do engajamento da população em demonstrar para os governantes suas insatisfações. Correio *et al.* (2016) apontaram que as referidas manifestações iniciaram por uma insatisfação de estudantes em relação ao aumento de valores das passagens de transporte coletivos. Os atos de repressão por parte das autoridades policiais foram difundidos amplamente pelas redes sociais na internet e, com isso, os manifestos ganharam

mais manifestantes que, por diversas insatisfações com o poder público, desencadearam uma série de outros movimentos cada vez maiores. Nesse seguimento, Alli, Mussoi e Pereira (2014) apontaram que as manifestações populares de 2013 identificaram-se através de uma nova forma de organização popular, na qual os movimentos sociais qualificados através da inserção na era da informação, por intermédio da Internet e das redes sociais, que viabilizaram uma nova compreensão do desenvolvimento das relações sociais entre grupos da sociedade. Havia, de fato, uma percepção de que teríamos a partir deste eventos, uma retomada do forte interesse e engajamento da sociedade nas diferentes formas de ePart disponibilizadas para a cidadania. A surpresa, nesse caso, é justamente o baixo engajamento e a participação muito mais atomizada da população, como é o caso do Conselho de Usuários (Santos, 2021; Silva, 2021; Lomba, 2021).

Segundo Head (2008), o processo formal de representação da democracia institucionalizada, na qual a sociedade é representada através de seus candidatos eleitos, já não é considerado suficiente em termos de participação popular, por grandes grupos de cidadãos, apontando para uma necessidade natural de ampliação das formas de participação popular. Levando-se em consideração que o Estado exerce mais funções de coordenação do que de produção de bem-estar, o controle da destinação dos recursos obtidos para objetivos específicos através dos mecanismos de democracia representativa torne-se inexequível, evidenciando assim a necessidade de complementação com mecanismos de democracia participativa (Santos, 1999; Abreu, 2021).

Com o propósito de criar um caminho contra-hegemônico no cotidiano, destacam-se, ao redor do planeta, nas últimas décadas, diversas referências à práticas que buscam criar espaços de aprofundamento da democracia através da participação das pessoas em espaços consultivos ou deliberativos, a fim de inserir os cidadãos no processo de criação e intervenção nas políticas públicas, no processo de tomada de decisão. Conselhos, comitês, conferências, assembléias, orçamentos participativos são alguns dos nomes que identificam essas práticas (Santos, 2005; Avritzer, 2009). Para Smith (2009), a democracia participativa busca a ampliação da participação cidadã na gestão pública e processos correlatos à elaboração e acompanhamento das políticas públicas através de iniciativas, individuais ou coletivas, focadas no interesse comum.

De acordo com Addor (2016), a estrutura de análise das práticas de democracia participativa pode ser desdobrada a partir de duas vertentes. A primeira, se refere à necessidade de uma cultura política que possibilite uma participação concreta e soberana nos espaços públicos. Já a segunda aponta para a viabilização de uma estrutura política participativa que proporcione a participação de cidadãos independentes e responsáveis na definição de políticas públicas, incluindo os espaços institucionalizados pelo Estado e ainda as arenas da sociedade, locais estes que ocorrem as trocas de informações, debates e decisões sobre os problemas locais.



Um ideal contemporâneo mais praticável é o de que os governos democráticos ofereçam oportunidades para que qualquer cidadão participe de deliberações diretas e, ao mesmo tempo, para que aqueles que participam estejam ligados a uma rede de outros cidadãos com os quais se comunicam, mesmo que esses outros não estejam diretamente envolvidos nas tomadas de decisão (Fung; Cohen, 2007), como o próprio Conselho de Usuários.

Buscando aprofundar um pouco mais a discussão sobre TICs, podemos trazer à baila a contribuição de Feenberg (1992), que define tecnologia como um agrupamento elaborado de atividades relacionadas que estagna ao redor do desenvolvimento de ferramentas e de seu uso em todas as sociedades. A consolidação de uma concreta democracia é alimentada pelo avanço de novas técnicas e métodos desenvolvidos através dos fenômenos de rapidez da transição de informações, de interatividade desencadeada pelas redes sociais, das plataformas de participação popular, da difusão do acesso à internet dentre outros (Almeida; Bautista; Addor, 2017).

Segundo Castells (2003), a internet é um meio ideal para promoção da democracia, tendo em vista que a amplitude do acesso à informação possibilita que os cidadãos estejam melhor informados e atualizados sobre o desenvolvimento das atividades de seus representantes eleitos.

Pode-se identificar diversos estudos de inserção da internet na dinâmica política com o objetivo de desenvolver a participação da sociedade e estreitar as relações entre os cidadãos e seus representantes, desenvolvendo assim o aumento do interesse na política e viabilizando uma educação democrática (Colombo, 2006). Shah et al. (2005), concluíram através de um estudo empírico que, a internet, destaca-se de forma mais expressiva no que tange ao engajamento cívico em comparação com o consumo de mídias impressas e televisivas e a própria discussão face a face.

O surgimento e desenvolvimento dos meios de Tecnologia, Informação e Comunicação (TICs), seguem influenciando o processo de reestruturação dos sistemas políticos europeus e os seus elementos de comunicação e interação permitem que os processos possam evoluir no sentido de melhorar o funcionamento do sistema democrático e ainda para novos modelos de democracia (Colombo, 2006). Neste contexto, pode-se constatar o crescimento do número de iniciativas de implementação de ferramentas que viabilizam a participação cidadã na gestão pública, através da interação dos cidadãos com os gestores públicos, seja por portais institucionais ou de redes sociais que cobram e divulgam as ações realizadas nas prefeituras, e aqui novamente, encaixamos a experiência do Conselho de Usuários.

Dahlberg (2001), identifica três distintos segmentos de democracia eletrônica, conforme seus entendimentos acerca da legitimidade democrática. No individualismo liberal, o modelo democrático adquire legitimidade no momento em que abastece expressivamente os interesses individuais. Já para o comunitarismo, essa legitimidade é alcançada no realce do espírito e valores comunais. Para o segmento deliberativo, a facilitação do discurso racional na esfera pública proporciona a legitimidade requerida. O mesmo autor destaca ainda que os três segmentos podem ser identificados dentro da prática e da eloquência da democracia-internet. Segundo Silva (2005), estas diferenças de pontos de vistas acerca da democracia digital proporcionam uma rotulagem de experiências distintas, fato este que viabiliza a existência de graus de participação democrática. E aqui temos alguns elementos que, associados aos achados empíricos desta pesquisa, irão gerar importantes reflexões sobre melhorias e a dinâmica da ferramenta Conselho de Usuários.

Sigamos para aprofundar a reflexão sobre a participação democrática e o Conselho de Usuários.

2.2 PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E SERVIÇOS PÚBLICOS: O CONSELHO DOS USUÁRIOS EM PERSPECTIVA

Segundo Oliveira e Almeida (2009, p. 142) a participação é tida como a inserção política das entidades representativas da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado, que são responsáveis por desenvolver as políticas públicas. O objetivo da participação é facilitar o contato entre os cidadãos e as instituições do Estado, possibilitando que se leve em consideração os interesses e opiniões da sociedade na tomada de decisão e na execução de ações por parte das instituições. A participação é uma forma de controle social, pois se constitui em um meio de intervenção na vida pública de maneira direta e concreta, estando assim, diretamente vinculada aos processos de democratização política e às dinâmicas de gestão descentralizada (Abreu, 2021; Oliveira; Almeida, 2009).

De acordo com Vázquez *et al.* (2003, p. 580), existem dois tipos de políticas de participação social, são elas: participação como meio (perspectiva utilitária) e participação como fim (perspectiva de empowerment). A participação como meio é aquela utilizada para alcançar objetivos previamente definidos pelas instituições, como uma alternativa estratégica emergencial ou como intervenções prioritárias para complementar os recursos institucionais. Esta modalidade de participação é muito questionada quanto a sua eficácia, metodologia de aplicação e quanto às questões éticas que a transpassam. A participação como fim em si mesma é aquela que reconhece o direito da participação popular nas decisões que afetam o seu cotidiano, promovendo a constituição de um espaço democrático de controle social nas instituições.

Em um estudo clássico deste campo, Arnstein (1969), afirma que a participação do cidadão é um

termo categórico para o poder cívico, e é o meio pelo qual aqueles que possuem poucos recursos e que são excluídos, dispõem para induzir uma reforma social que lhes permita compartilhar os benefícios da sociedade afluyente, apontando para a grande diferença entre o ritual vazio de participação e o real poder, necessário para afetar o resultado do processo.

Uma das maneiras de se concretizar a participação social nas instituições é através dos Conselhos Gestores. Estes conselhos são uma forma de organização administrativa com representação paritária entre sociedade civil e Poder Público que possibilita a participação popular na gestão das políticas públicas. Esses conselhos tem caráter deliberativo e/ou consultivo e co-gestor e têm como responsabilidade regulamentar as ações dos órgãos aos quais estão vinculados, deliberando ou não, reivindicações realizadas pela população e demandas elencadas em cada reunião de conselho. Dessa forma, possuem extrema importância, pois possibilitam o monitoramento da gestão pública, bem como funcionam como canais de comunicação entre a população e as instituições públicas, possibilitando a concretização da cidadania. Essa concretização é reforçada pelo fato de que até mesmo os cidadãos que não são membros do conselho podem acompanhar, cobrar, sugerir, propor e fornecer informações pertinentes à área de formação de cada conselho.

Os Conselhos Gestores podem desempenhar quatro diferentes funções, variando conforme o caso. São elas: fiscalização, mobilização, deliberação ou consultoria. Na função fiscalizadora, os conselhos controlam e acompanham as ações dos governantes. Na função mobilizadora, o conselho caracteriza-se pelo estímulo à contribuição da sociedade civil para formular e divulgar a importância da participação popular na gestão pública. Na função deliberativa, os conselhos participam de forma efetiva, tomando decisões sobre as estratégias a serem usadas pela administração. Na função consultiva, os conselhos apenas realizam sugestões e demonstram opiniões em relação a determinadas políticas públicas.

No caso do Brasil, a questão da participação e controle social passa a ser vista como um direito do cidadão a partir dos anos 1980, dando abertura ao aparecimento de gestões colegiadas e participativas no cenário nacional. Ainda assim, este controle social é fragilizado pela forma como a questão da alteridade popular é muitas vezes negada à população. A alteridade consiste na capacidade de compreender o outro na totalidade da sua dignidade, dos seus direitos e das suas diferenças. E a negação dessa alteridade pode ocorrer de três maneiras diferentes: alteridade cooptada, alteridade subalternizada e alteridade tutelada. A alteridade cooptada consiste na falta de informação e capacidade argumentativa da fração da população que participa dos conselhos. Essa condição faz com que esses representantes opinem pouco ou quase nada, não contribuindo nas decisões e ações das instituições públicas. Uma possível solução para isto é a instalação de

uma política de informação polemizadora de questões, capaz de problematizar, argumentar e formar opinião. A alteridade subalternizada consiste na infantilização dos representantes populares por aqueles que exercem o poder, portanto, reduzem-se a complexidade dos assuntos e desproblematizam as questões, devido ao fato de se acreditar que as pessoas não serão capazes de compreender aquilo que está em pauta. Uma solução para isto seria a “decodificação” dos temas em uma linguagem mais popular, de maneira que não se oculte informações e de forma que todos possam compreender o que está sendo discutido. Por fim, a alteridade tutelada consiste em uma variante da anterior, pois aqueles que exercem o poder, descredenciando na qualidade opinativa e participativa da população, limitam o espaço de interlocução e tomam as decisões a portas fechadas, não repercutindo aquilo que se discute para os representados. A solução para este tipo de problemática é mais complexa e exige compromisso por parte daqueles que exercem o poder para com os representados (Sposati; Lobo, 1992; Santos, 2003; Abreu, 2021).

A participação e o controle social na gestão pública encontram desafios e dificuldades. De acordo com Bravo e Correia (2012), os conselhos podem ser apropriados pelo poder dominante que cria mecanismos de legitimar sua dominação sobre os movimentos sociais. Esses passam a ser controlados ao invés de controlar constituindo uma fiscalização interessante para a classe dominante. Para Serapioni e Romaní (2006), a participação nos conselhos é prejudicada por alguns fatores, nos quais o voluntariado no contexto social atual, aliado a falta de tempo, compromete a participação do indivíduo, tendo em vista que as pessoas se vêem divididas entre o trabalho no conselho e suas atividades voltadas para o mercado. Conforme Coelho (2012), isso pode contribuir para que não haja reconhecimento da importância da ação social política pela população. Um desafio observado por Serapioni e Romaní (2006) é a questão do peso que os indivíduos com maior conhecimento e capacitação têm nas decisões, já que discutem tecnicamente os temas e excluem do debate as pessoas que não estão familiarizadas com os respectivos significados. A questão da informação e do conhecimento são pontos que podem incitar as pessoas a construírem uma identidade coletiva que as ajude na luta por seus direitos e a falta de conhecimento pode prejudicar a discussão nos conselhos. Ainda de acordo com Coelho (2012), muitos conselhos municipais no Brasil sofrem com problemas políticos e estruturais que podem atrapalhar sua organização e autonomia.

Segundo Coelho (2012), uma das maneiras de superar estes desafios consiste na importância de se formar sujeitos coletivos constituídos autonomamente na esfera política para que grupos sociais possam impor suas demandas nas pautas de negociação e terem seus problemas incluídos nas políticas públicas desenvolvidas pelo Estado. Outra solução para a efetiva participação e controle da sociedade civil ser constante, é a formação de atores através da educação política ampliando a capacidade da população de expor suas necessidades. Segundo o autor, o conhecimento é primordial para que a sociedade civil organizada possa exercer seu papel de fiscalização, controle e verificar melhorias na gestão pública.

Nesse sentido, percebem-se diversas questões que influenciam na quantidade e qualidade da participação e controle popular nos conselhos gestores. No entanto, é necessário estabelecer meios para que a representatividade popular possua a capacidade de exercer seu papel de contrapor, influir e opinar nas decisões do conselho. Para que isto ocorra de maneira efetiva é necessário um compromisso de ambos: detentores do poder e representação popular, o primeiro atribuindo confiança e ferramentas que proporcionem a autonomia opinativa do segundo e o segundo, por sua vez, buscando multiplicar seu conhecimento e efetivar a sua participação.

Ao olhar especificamente para o caso do Conselho de Usuários de Serviços Públicos, percebemos uma estratégia diferenciada sendo aplicada para sua efetivação: de acordo com Gama e Cruz (2022, p.71), “os Conselhos de Usuários de Serviços Públicos surgem como um novo canal de participação direta da sociedade na avaliação e melhoria dos serviços públicos, funcionando como uma ponte entre os usuários e a gestão pública dos serviços”

De acordo com Lindenmayer *et al.* (2021, p.6), “os conselheiros auxiliarão na melhoria dos serviços prestados de duas formas principais: (i) na resposta a consultas elaboradas em conjunto com os gestores e aplicadas pela ouvidoria e (ii) na proposição de ideias para melhorar os serviços, as quais poderão ser comentadas e apoiadas pelos demais conselheiros”.

Por mais que a nomenclatura “conselho” gere uma aproximação entre o conselho de políticas públicas e o conselho de melhoria dos serviços públicos, ambos são bastante distintos. E ainda assim muitas das “patologias” vivenciadas nos conselhos de políticas públicas, também se vivenciam no conselho de usuários, como consta no relatório técnico da RENOUV⁵: “foram detectadas as seguintes fraquezas em relação à implementação do Conselho de Usuários pelas ouvidorias: realidades distintas nas três esferas administrativas, falta da Carta de Serviços, falta de normatização interna, falta de interesse da alta gestão, limitação de recursos humanos e tecnológicos e excesso de atribuições para as ouvidorias. No campo das ameaças, os destaques foram: falta de continuidade de políticas públicas, não engajamento de conselheiros, manutenção do interesse de conselheiros, e a ausência de avaliações”.

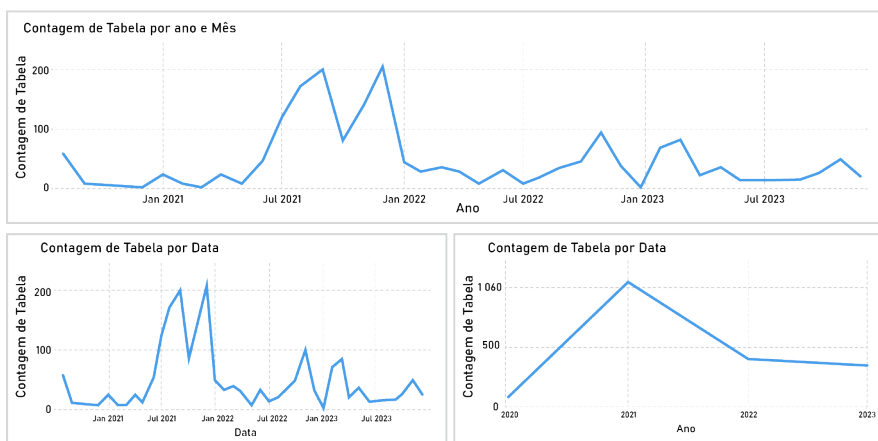
5 Relatório de Grupo de Trabalho Implantação de Conselho de Usuário de Serviços Públicos, de Dezembro 2023. Disponível em <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/publicacoes-da-rede-nacional-de-ouvidoria/relatorio-final-2023-do-gt-de-conselho-de-usuarios>>. Acesso em maio de 2024.

2.3 DETALHAMENTO DA ANÁLISE DIAGNÓSTICA

Na análise diagnóstica, foram realizados levantamentos preliminares nas bases de dados de ambas as plataformas. Como a base Fala.BR é a maior e mais consolidada plataforma entre as duas analisadas, esta serviu como referência. Um primeiro recorte efetuado envolveu os tipos de demandas (manifestações) registradas. A Fala.BR possui sete tipos de manifestações: a) Pedido de Acesso à Informação; b) Denúncia; c) Elogio; d) Reclamação; e) Simplifique; f) Solicitação; e g) Sugestão. Conforme discutido nas reuniões técnicas com a equipe da OGU/CGU, chegamos à definição de recorte circunscrito aos itens “Simplifique” e “Sugestão”.

Em seguida, procedemos com o recorte temporal para alinhamento das bases. Neste sentido, foi selecionado o ano de 2021, a partir de uma análise da movimentação das demandas no Fala.BR, conforme gráficos a seguir:

Figura 6. Recorte temporal baseado no banco de dados da plataforma Fala.BR.



Fonte: Elaboração própria (2024).

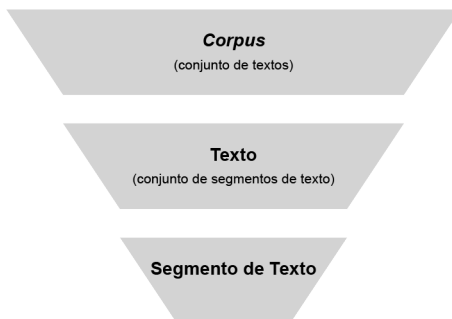
Com a maior base (Fala.BR) devidamente delimitada, foram realizadas as parametrizações no software de apoio à pesquisa, Iramuteq. Trata-se de uma ferramenta de análise textual, que opera com base no programa estatístico R e produz dados, a partir de textos (corpora textuais) e tabelas.

As análises elaboradas através do Iramuteq expressam a posição e a estrutura das palavras em um texto, ligações e outras características textuais, que permitem identificar indicadores e, desta forma, constatar, de maneira intuitiva, a estrutura e ambientes do texto a ser analisado (Silva; Abreu, 2018).

Para Camargo e Justo (2013), a compreensão e utilização do software passa diretamente pelos conceitos de corpus, texto e segmento de texto. O corpus textual é produzido pelo pesquisador, sendo esse o conjunto de textos que o que se pretende analisar. A definição de textos como unidades textuais é feita pelo pesquisador e depende da natureza da pesquisa. Se a análise for aplicada a um conjunto de entrevistas, cada uma delas será um texto. Já, os segmentos de textos são fragmentos de texto, que, em grande parte têm o tamanho de três linhas, sendo essas determinadas pelo próprio software, conforme a extensão do corpus.

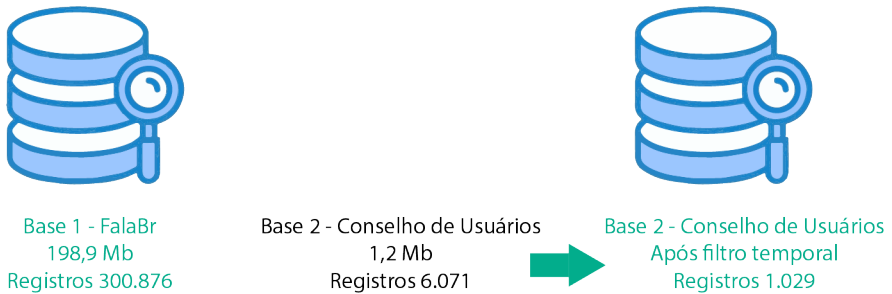
A figura a seguir traz a representação dos conceitos de corpus, texto e segmento de texto, considerando-os em tamanho decrescente:

Figura 7. Corpus textual



Fonte: Camargo e Justo (2013)

Assim, em uma análise padrão, após identificar as indicações dos textos a serem analisados, o próprio software Iramuteq fragmenta os textos do corpus em segmentos de texto (Camargo; Justo, 2013; Silva; Abreu, 2018). No caso da pesquisa em tela, os corpus foram formados a partir de duas bases de dados, conforme figuras a seguir:

Figura 8. Porte das bases de dados para construção do corpus textual

Fonte: Elaboração própria (2024).

Quanto às possibilidades de análise, o Iramuteq proporciona diversas formas (Camargo; Justo, 2013; Silva; Abreu, 2018):

- Análise lexicográfica clássica, que identifica e edita as unidades de texto, identifica a quantidade de palavras, frequência média e hapax, pesquisa o vocabulário e reduz as palavras com base em suas raízes, cria o dicionário de formas reduzidas, identifica formas ativas e suplementares.
- Especificidades, através da qual, é possível analisar a produção textual em função das variáveis de caracterização.
- Método da Classificação Hierárquica Descendente (CHD), que classifica os segmentos de texto em função dos seus respectivos vocabulários, e o conjunto deles é repartido com base na frequência das formas reduzidas.
- Análise de similitude, que se fundamenta na teoria dos grafos, possibilitando identificar as co-ocorrências entre as palavras e seu resultado traz indicações da conexidade entre as palavras, auxiliando na identificação da estrutura de um corpus textual, distinguindo também as partes comuns e as especificidades em função das variáveis ilustrativas (descritivas).
- Nuvem de palavras, que agrupa as palavras e as organiza graficamente em função da sua frequência. É uma análise lexical mais simples, porém graficamente interessante, já que possibilita rápida identificação das palavras-chave de um corpus.

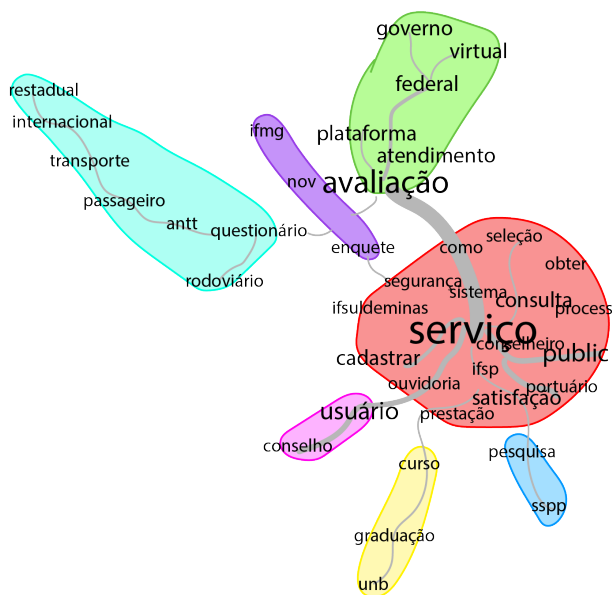
A seguir, detalharemos os resultados do estudo.

3. CORPO PRINCIPAL

Após a parametrização dos dados no Iramuteq, foram elaboradas diversas análises dentre as possibilidades disponibilizadas pelo software. Tais resultados foram apresentados e discutidos com a equipe da OGU/CGU, ocasião em que foi possível visualizar que a plataforma Conselho de Usuários está sendo “eclipsada” pela plataforma Fala.BR. Tal conclusão tem como referência algumas análises efetuadas, que demonstram como os temas tratados em ambas as plataformas são próximos, gerando uma reflexão, sobre a efetividade do Conselho de Usuários na melhoria dos serviços públicos.

A análise de similitude da plataforma Fala.BR é demonstrada na figura a seguir:

Figura 9. Análise de similitude - Fala.BR.



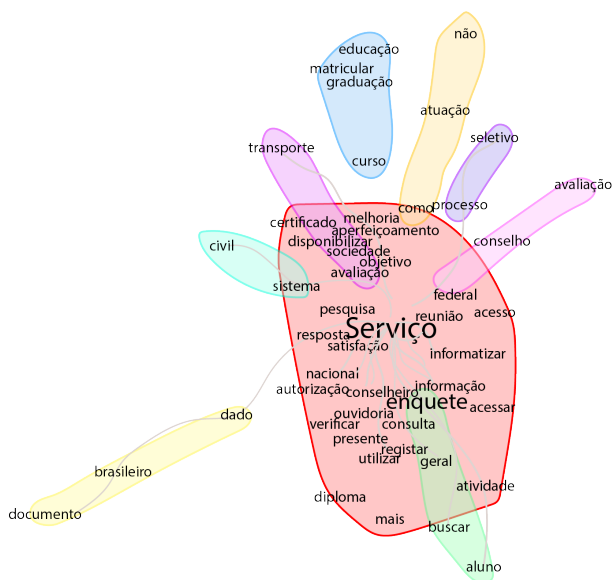
Fonte: Elaboração própria (2024).

Há um grande núcleo no corpus (representado pela cor vermelha), que concentra-se na temática de serviços públicos. Neste núcleo encontra-se a representação do eixo central das demandas da categoria “Sugestão” e “Simplifique” da plataforma Fala.BR. Demandas envolvendo prestação de serviços os órgãos públicos, processos de seleção, demandas sobre sistemas de informações, sobre ouvidorias, dentre outros estão concentrados neste eixo central. As discussões são, em seguida, ramificadas para outros blocos de

especificidades como transporte público (cor verde) com demandas acerca das condições de rodovias, serviços rodoviários, sugestões para a agência reguladora (ANTT), demandas sobre passageiros, demandas sobre transporte internacional, dentre outras; educação (amarelo) com sugestões diversas sobre cursos de graduação de diferentes instituições, matrículas, diplomas dentre outros.

Ao procedermos à mesma análise na base do Conselho de Usuários, resultado muito similar é encontrado (Figura 9), com uma grande concentração do corpus na temática serviços públicos (cor vermelha), se ramificando para diferentes especificidades como transporte (cor roxa), educação (cor azul) dentre outros.

Figura 10. Análise de similitude - Conselho de Usuários



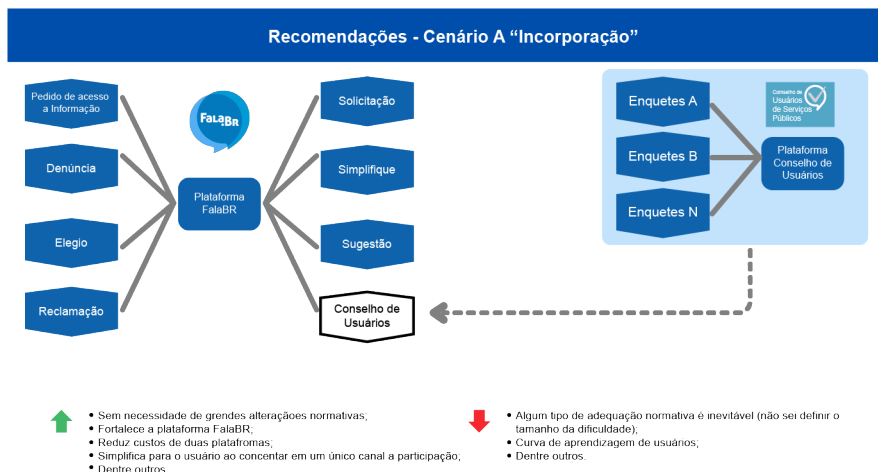
Fonte: Elaboração própria (2024)

Ou seja, nesta primeira análise, as bases se aproximam e se sobrepõem. As similares ficam mais visíveis, quando comparamos os dados dos corpus, organizados em nuvens de palavras, conforme exposto na figura a seguir:

O que se constata dos dados é uma situação na qual o “Conselho de Usuários” encontra-se eclipsado em termos de temáticas discutidas pela “Fala.BR”. Por eclipsado entende-se que as temáticas do Conselho de Usuários estão em intersecção com aquelas discutidas no Fala.BR por seu maior escopo e capilaridade.

Após a realização do diagnóstico e análise da pesquisa, foi desenvolvido um conjunto de recomendações preliminares que foram organizadas em cenários. Cada cenário contém um contexto que considera os achados da pesquisa e aspectos positivos ou negativos quanto a sua implantação. Inicialmente foram desenvolvidos 7 cenários (com bastante liberdade imaginativa, sem considerar eventuais limitações administrativas e operacionais, em formato muito próximo de uma “tempestade de ideias”). Esses foram analisados, em um segundo momento, através de um crivo normativo-administrativo, para que se filtrassem aqueles realmente tangíveis. Neste sentido, os cenários de recomendações foram reduzidos para três opções, que por sua vez, foram objeto de discussão com a CGU/OGU nas reuniões técnicas de acompanhamento.

127

Figura 12. Recomendação Cenário A

Fonte: Elaboração própria (2024).

O cenário “A”, chamado de “incorporação”, envolve a ideia de que a plataforma Fala.BR poderia incorporar ou absorver o Conselho de Usuários.

Do mesmo modo que o Fala.BR possui uma categorização de demandas (pedido de informações, denúncia, elogio, reclamação, solicitação, sugestão e simplifique), uma nova categoria seria criada: conselho de usuários. Desse modo, as dinâmicas de enquetes praticadas no Conselho de Usuários seriam incorporadas ao Fala.BR.

Como aspectos positivos, podemos destacar que tal cenário não demandaria significativa alteração normativa, o que deve sempre ser ponderado uma vez que se tratam de ferramentas reguladas por lei.

Outros destaques positivos envolvem o fortalecimento do Fala.BR, a redução de custos de duas plataformas e a simplificação para o usuário, que concentraria suas demandas em um único canal.

Existe ainda, potencialmente, a possibilidade de maior visibilidade do conselho de usuários, se valendo do alcance e capilaridade do Fala.BR (uma pessoa que acessa o Fala.BR poderia passar a ter contato e conhecer o conselho de usuários).

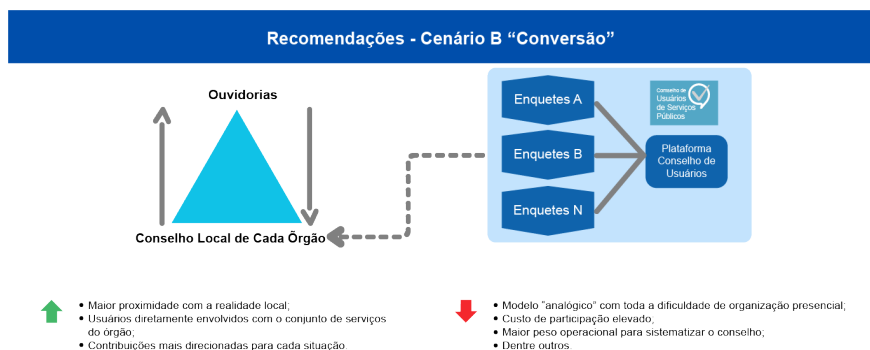
Entre os aspectos limitantes, destacam-se a curva de aprendizado da comunidade de usuários atualmente, que teria que aprender uma nova dinâmica de uso com a incorporação. E também a necessidade, ainda que pequena, de algum ajuste normativo.

Após análise e diálogo com a equipe da OGU/CGU entendeu-se que este cenário não é viável uma vez que pode colocar um risco a funcionalidade (e mesmo existência) do conselho de usuários enquanto plataforma autônoma.

A visão da equipe técnica se coaduna com os resultados encontrados no diagnóstico. Qualquer esforço para fortalecimento do conselho de usuários, através do Fala.BR poderá eclipsar totalmente a ferramenta.

O cenário “B” vislumbrado se denomina “conversão” e é caracterizado pela figura a seguir:

Figura 13. Recomendação Cenário B



Fonte: Elaboração própria (2024).

Neste cenário, o que fora vislumbrado envolve a conversão do conselho de usuários em um formato de conselho de políticas públicas (CPP) convencional. As diferentes ouvidorias organizariam conselhos de usuários, em modelo próximo aos CPP que operam políticas das mais diversas como educação, saúde e assistência social.

Os conselhos de políticas públicas fazem um elo entre as operações em nível de entes subnacionais com o topo da formulação das políticas. Esse formato, quando operado com engajamento e participação popular, reforça o viés de controle social.

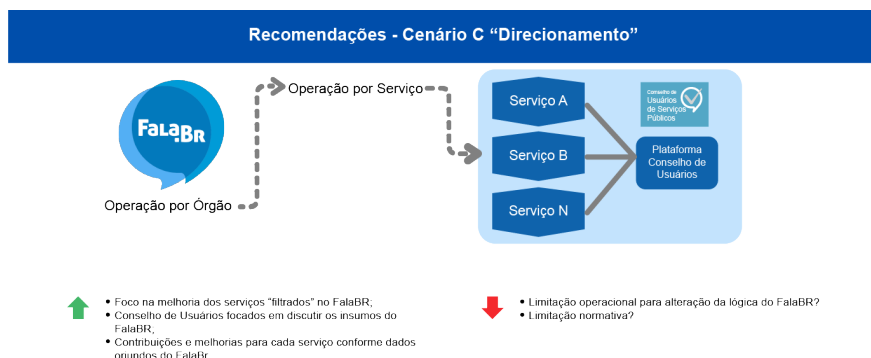
Os pontos positivos vislumbrados envolvem a maior proximidade com a realidade local, o que pode ser muito vantajoso em alguns casos. E ao mesmo tempo a seleção de usuários diretamente envolvidos com o conjunto de serviços prestados pelo órgão, fornecendo contribuições mais direcionadas.

Em termos de limitações a dificuldade de organização em um modo mais “analógico” é o principal destaque. Esse formato traria dificuldades operacionais para serviços digitalizados (um conjunto considerável na atualidade), o que geraria maior resistência para engajamento das pessoas.

Esse cenário foi descartado em reuniões técnicas com a equipe da CGU/OGU considerando que a visão estratégica do órgão para o conselhos envolve afastá-lo de qualquer tipo de confusão semântica com os conselhos de políticas públicas. O maior enfoque em serviços, conforme destacado no diagnóstico realizado, também corrobora com tal visão.

Finalmente, o terceiro cenário “C” construído é apresentado a seguir e pode ser denominado de “direcionamento”.

Figura 14. Recomendação Cenário C - Parte I

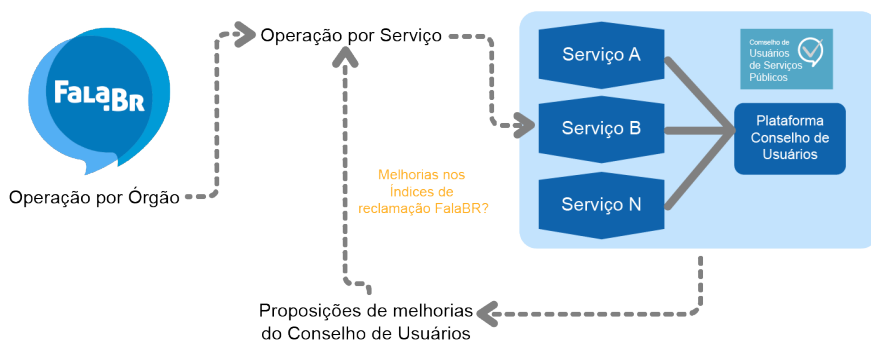


Fonte: Elaboração própria (2024).

Nesse cenário, a porta de entrada das demandas seria a plataforma Fala.BR que, ao invés de operar apenas por órgão, também teria uma operação por serviço. Em termos exemplificativos, além de uma manifestação direcionada exclusivamente para o órgão, teríamos também os serviços para serem destacados pelos usuários, o que criaria a possibilidade de mapeamento dos serviços mais críticos (na perspectiva dos usuários do Fala.BR). Desde modo, a dinâmica seria alterada para uma captação de demandas de serviços mais críticos através do Fala.BR que seriam posteriormente discutidas no Conselho de Usuários, com foco na melhoria dos serviços.

Com um conjunto de proposições de melhoria discutidas pelos usuários haveria, inclusive, a perspectiva de um retorno, através de indicadores devidamente parametrizados. Comparando-se um dado serviço que foi captado pelo Fala.BR, analisado no Conselho de Usuários, e com melhorias absorvidas pelo órgão, se ainda persistem índices de reclamação na plataforma Fala.BR. Em termos exemplificativos, um dado serviço de um órgão está com altos índices de reclamação na plataforma Fala.BR, este serviço é objetivo de discussão e análise no Conselho de Usuários, recebe um conjunto de propostas de melhorias, que são analisadas pelo órgão. Após implantação das proposta de melhorias, poderíamos ainda verificar se os índices de reclamação persistem na plataforma Fala.BR.

Figura 15. Recomendação Cenário C - Parte II



Fonte: Elaboração própria (2024).

Esse formato foi analisado pela equipe técnica da OGU se mostrou mais alinhado às demandas estratégicas.

Adicionalmente, é importante destacar que, durante o percurso analítico o quadro situação da Plataforma Conselho de Usuários pode ser definido, metaforicamente, como uma “ponta de lança” em um triângulo. Explico-me: considerando o Conselho de Usuários como uma ponta de lança, podemos imaginar outros dois vértices neste triângulo: a carta de serviços e o interesse/engajamento dos cidadãos.

Se não tivermos uma carta de serviços adequada e bem calibrada e, tampouco, o interesse dos cidadãos, o Conselho de Usuários não vai prosperar, independente do modelo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, J. C. A. **Participação democrática em ambientes digitais**: o desenho institucional do orçamento participativo digital. Cadernos EBAPE.BR, 14(3), 794–820, 2016. <https://doi.org/10.1590/1679-395131558>.

ABREU, J. C. A. **Gestão de políticas públicas, participação democrática e internet**: inovação nos modelos de gestão no setor público. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Série monográfica: Cadernos Enap, 48, 2017; ISSN 0104-7078.

ABREU, J. C. A. et al. **Processo de decisão em tempos de pandemia**: a aplicação do Business Intelligence (BI) como suporte à deliberação na administração pública. Brasília: Enap, 2021. 70 p. : il. -- (Cadernos Enap, 92; Coleção: Covid-19 Fast Track) Inclui bibliografia ISSN: 0104-7078.

ABREU, J. C. A.; PINHO, J. Sentidos e significados da participação democrática através da Internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. **Rev. Adm. Pública**, 2014, v.48, n.4, p. 821-846, 2014.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Aip journal**, 35(4), p. 216-224, 1969. Retrieved

BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic backsliding, populism, and public administration. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 3, n. 1, p. 19–31, 2020.

BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUM, N. C. **Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento**: evitando confusões. Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual pratico, p. 17–36, 2002.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**, (109), 126-150, 2012.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ. Laboratório de Psicologia Social da Comunicação e Cognição, Universidade Federal de Santa Catarina, 2013. Disponível em: <http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/tutoriel-en-portugais>. Acesso em: 05 jan. 2024

CASTELLS, M. **A galáxia da Internet**: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade. Traduzido por Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

COELHO, J. S. Construindo a participação social no SUS: um constante repensar em busca de equidade e transformação. **Saúde e Sociedade**, 21(Supl. 1), 138-151, 2012.

DAGNINO, R. **Tecnologia social**: ferramenta para construir outra sociedade / Renato Dagnino; colaboradores Bagattolli, Carolina ...[et al.] . -- Campinas,SP: IG/UNICAMP, 2009.

FEENBERG, A. **Subversive rationalization**: technology, power and democracy. Inquiry, p. 301-322, Sept./Dec. 1992.

FERGUNSON, M. Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Orgs). **Internet e política**: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política de publicidade. **Lua Nova**, 84, p. 353-364, 2011.

FUNG, A.; COHEN, J. Democracia Radical. **Revista Política & Sociedade**, n.11, p. 221-237, outubro 2007.

FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, 66(S1), p. 66-75, 2006. <<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>>.

FUNG, A. **Empowered participation**: reinventing urban democracy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy**: institutional innovations in empowered participatory governance (v. 4). New York: Verso, 2003.

GAMA, Anderson Souza da; CRUZ, Caio Marinati de Paula. Ouvidoria e Conselho de Usuários de Serviços Públicos: desafios de implementação. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman** – Anos 4-5 - nº 4 - 2021-2022.

GOMES, W. Ciberdemocracia: possibilidades e limites. 2004. **Conferência Inaugural do II Congresso Ibérico de Comunicação**, Covilhã, Portugal, 2004.

HEAD, B. W. Community Engagement: Participation on Whose Terms? **Australian Journal of Political Science**, 42:3, 441-454, 2008.

ITS BRASIL. **Caderno de Debate** - Tecnologia Social no Brasil. São Paulo: ITS. 2004

LINDENMAYER, M. G.; COSTA, C. M. XAVIER, F. L. **Guia metodológico de avaliação de serviços públicos**. CGU, Brasília, 2021. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65702/5/Guia_de_Avaliacao_de_Servicos.pdf>. Acesso em 01/06/24.

LOMBA, Cristina Correia da Silva. **A implementação da plataforma virtual Conselho de Usuários pelas ouvidorias públicas das unidades federais de ensino superior do estado do Rio de Janeiro**. Cadernos Técnicos CGU, v.5, 2023.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

Michels, A. Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? **International Review of Administrative Sciences**, 77(2), p. 275-293, 2011.

NUNES, D. S. Desdobramentos da Democracia Brasileira partir da Experiência do Governo Aberto. In: **XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos, 2015.

OLIVEIRA, C. B. DE; OLIVEIRA, J. G. I. DE; ABREU, J. C. A. de. Marco Institucional das Ouvidorias Municipais na Região do Médio Paraíba/Rj: um estudo exploratório. **Revista Foco**, 7(1), 2014. <<https://doi.org/10.21902/jbslawrev.foco.v7i1.114>>.

OLIVEIRA, M. L. DE; ALMEIDA, E. S. de. Controle social e gestão participativa em saúde pública em unidade de saúde do município de Campo Grande, MS, 1994-2002. **Saúde Social**, 18(1), 141-153, 2009.

SAMPAIO, R. C. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo orçamento participativo na internet. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 33, p. 123-144, 2009.

SANTOS, B. de S. (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Joel Carlos dos. **Como os Conselhos de Usuários têm impactado na avaliação dos serviços públicos?** Um estudo envolvendo Instituições Federais de Ensino Superior e órgãos de naturezas diversas. Cadernos Técnicos CGU (v.5), 2023.

SERAPIONI, M.; ROMANÍ, O. **Potencialidades e desafios da participação em instâncias colegiadas dos sistemas de saúde**: os casos de Itália, Inglaterra e Brasil. Cad. Saúde Pública, 11(22), 2411-2421, 2006.

SILVA, F. M. C. da; ABREU, J. C. A. de. A responsabilidade social corporativa analisada em Exame. com. **Desenvolve**: Revista de Gestão do Unilasalle, 7(2), 09-22, 2018. <http://dx.doi.org/10.18316/desenv.v7i2.4389>.

SILVA, Marleni Maria. **Avaliação como instrumento efetivo de gestão**: a experiência na avaliação dos serviços pelos Conselhos de Usuários. Cadernos Técnicos CGU (v.5), 2023.

SILVA, S. P. da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opin. Publica** [online]. v.11, n.2, p.450-468, 2005. ISSN 0104-6276.

SPOSATI, A.; LOBO, E. **Controle social e políticas de saúde**. Cad. Saúde Pública, 8(4), 366-378, 1992.

NOTA BIOGRÁFICA

Júlio Cesar Andrade de Abreu é doutor e mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É pesquisador e professor dos programas de pós-graduação em Administração Pública (PGPPD/PROFIAP) e Administração (PPGA/MPA), ambos da Universidade Federal Fluminense (UFF), além do Doutorado em Políticas Públicas (DPPP) da Enap.

5

INTEGRIDADE PÚBLICA E BUROCRACIA REPRESENTATIVA NO ENFRENTAMENTO AOS ASSÉDIOS MORAL E SEXUAL NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Paulo Ricardo da Costa Reis

EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA¹

- Planos de integridade podem ser medidas relevantes para o enfrentamento do assédio no serviço público.
- Os sistemas de registro de correição e ouvidoria precisam de melhorias para incluir informações pseudonimizadas sobre os marcadores sociais das vítimas e dos acusados, que sejam relevantes para a formulação de medidas de sensibilização, prevenção, detecção e repressão ao assédio moral e sexual.
- As ouvidorias e unidades correcionais precisam produzir e publicizar análises gerenciais com abordagem de integridade e recomendações específicas de ações para o enfrentamento de questões relacionadas aos grupos socialmente desfavorecidos.
- A efetivação de políticas estruturais, como a política de cotas no serviço público, é condição necessária para superar a sub-representação racial na burocracia pública, algo incompatível com a concepção de integridade pública.

SUMÁRIO EXECUTIVO²

A pesquisa analisou como a implementação dos planos de integridade pública e a representatividade de gênero e raça na burocracia das universidades federais relacionam-se com os resultados de ações voltadas ao enfrentamento do assédio moral e/ou sexual. Usando dados secundários de 63 universidades, entre 2010 e 2022, realizou-se uma análise descritiva da implementação dos planos de integridade, iniciada em 2018. Em seguida, identificou-se a representatividade de gênero na burocracia (docentes e técnicos) e a representatividade racial entre docentes. Também foram coletados dados sobre a representatividade

¹ Agradeço a Maria Fernanda Colaço Alves (CGU), Silvana Antunes Neves de Araújo (CGU), Pedro Luiz Costa Cavalcante (CGU) e Henrique Fernandes Nascimento (CGU) pelos comentários precisos, sugestões e convites à reflexão na avaliação do relatório parcial e nas reuniões de alinhamento e acompanhamento; a Vital Cruvinel Ferreira (CGU) e Fernando Augusto Terêncio do Vale (CGU) pelas informações fornecidas e esclarecimento de dúvidas sobre os registros disponíveis no Painel Correição em Dados; e, a Eduardo Paracência (Enap) pela diligência na coordenação do Edital e pelo apoio na condução da pesquisa. Eventuais erros e omissões, no entanto, são de minha inteira responsabilidade.

² Pareceristas: Maria Fernanda Colaço Alves e Silvana Antunes Neves de Araújo.

de gênero e raça no corpo docente. As medidas de enfrentamento ao assédio moral e sexual foram consideradas a partir das informações sobre manifestações (denúncias) na Plataforma Fala.BR (2016-2022) e procedimentos correccionais no Portal Correição em Dados (2010-2022), considerando o gênero e a raça dos manifestantes e dos acusados. Por fim, analisou-se a relação entre os resultados das manifestações (quantidade e prazo de resposta) e dos procedimentos correccionais (quantidade, prazo para conclusão e responsabilização dos acusados) antes e após a implementação dos planos de integridade, bem como para diferentes cortes de representatividade de gênero e raça na burocracia. Os dados foram analisados por meio de estatística descritiva, como média e frequência. Os resultados evidenciaram a heterogeneidade na implementação da gestão da integridade pública entre as universidades. Em 2022, ao menos três universidades não tinham definido formas e procedimentos para recepção e tratamento de denúncias, ao menos oito não possuíam unidade responsável pelas atividades de correição e cerca de 42 informaram que não possuíam equipe com dedicação exclusiva às competências de gestão da integridade. Em 2019, 30% das universidades não haviam aprovado seus planos de integridade no prazo estabelecido. Os resultados apontaram ainda um baixo número de registro sobre o gênero e a raça dos denunciante e a falta de transparência ativa sobre os acusados, o que evidenciou as limitações, ainda existente, nos sistemas informacionais de corregedoria e ouvidoria e na implementação de uma gestão orientada para promoção de grupos socialmente desfavorecidos. Tais resultados apontam para necessidade de melhorias na identificação desses grupos nos sistemas informacionais de correição e de ouvidoria geridos pela CGU, a fim de promover a otimização de análises gerenciais e acadêmicas com abordagem de integridade que inclua a dimensão representatividade. Os achados também indicaram associação positiva entre a aprovação dos planos e o número de manifestações e de procedimentos para apuração de assédio, bem como uma maior celeridade nos procedimentos investigativos e um aumento no percentual de sanções. Ou seja, a aprovação dos planos parece estar associada com ambientes que atuam para responsabilizar os acusados de condutas assediadoras. Por fim, os resultados que tratam da representatividade de gênero e raça na burocracia, confirmam que, apesar de pequenos avanços, gênero e raça continuam sendo marcadores sociais limitantes para acesso ao cargo de docente. Os resultados também sugerem diferentes relacionamentos entre representatividade e as medidas de enfrentamento ao assédio no serviço público. Ainda que os resultados sejam mistos, ou apontem para a ausência de associação entre representatividade e os resultados do enfrentamento ao assédio, é fundamental reconhecer que a própria sub-representação de gênero e raça no serviço público é uma questão de integridade relevante, tendo em vista que configura uma situação que confirma a existência de mecanismos de discriminação.

1. INTRODUÇÃO

A Controladoria Geral da União (CGU) tem contribuído ativamente para a construção da cultura de gestão da integridade no setor público, sendo o órgão central do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai). Dentre essas ações, destaca-se o apoio para a implementação e monitoramento dos programas de integridade nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal (Portaria nº 784/2016). Tais programas constituem o conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito de direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional (CGU, 2023a).

No escopo desses programas, ainda que a agenda anticorrupção seja dominante, percebe-se um esforço recente para enfatizar a potencial contribuição da integridade para a promoção da equidade e do respeito aos direitos humanos no ambiente de trabalho (MDHC, 2023). Ou seja, pressupõe-se que a integridade pública, por meio dos sistemas de corregedoria, ouvidoria, controle interno, gestão da ética, transparência e outras (Brasil, 2023a), pode constituir “medidas efetivas, capazes de proporcionar o fortalecimento das organizações públicas para **enfrentar adequadamente diversos tipos de quebra de conduta que ferem direitos humanos e impactam na confiança e na entrega de bons resultados à sociedade**” (CGU, 2023a, p.5), como aqueles relacionados aos casos de assédio moral e assédio sexual.

Nessa seara de enfrentamento às condutas que ferem direitos e perpetuam desigualdades, a sub-representação de gênero e de raça em posições de prestígio no mundo do trabalho, inclusive no serviço público, passou a ocupar a agenda pública governamental (Vaz, 2013; Silva, 2023). Como resultado, destaca-se um conjunto de medidas voltadas às demandas por maior representatividade e igualdade de gênero e raça, como a criação das secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Lei nº 10.678/2003) e de Políticas para as Mulheres (Decreto n. 4.625/2003), do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (Lei nº 13.266/2016), dentre outras. Para redução das desigualdades de oportunidade, houve a implementação da reserva de vagas no ensino superior federal para candidatos autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas e para pessoas com deficiência (Lei nº 12.711/2012). Por sua vez, como resposta à baixa representatividade racial na burocracia federal, instituiu-se o Plano Nacional de Ações Afirmativas (Decreto nº. 4.228/2002), renovado pelo Programa Federal de Ações Afirmativas (Decreto nº 11.785/2023), e a Lei nº 12.990/2014, reservando para negros 20% (vinte por cento) das vagas nos concursos públicos do Poder Executivo Federal (PEF).

Essas ações oferecem respostas às denúncias e demandas apresentadas por diferentes movimentos sociais há décadas (Projeto de Lei nº. 1.332/1983; Silva, 2023), bem como corroboram o conceito de burocracia representativa. Esse conceito diz respeito à representação da diversidade da população na composição da burocracia, considerando-a como a medida em que as características demográficas e sociais dos burocratas representam a sua população, em suas diferentes dimensões, como gênero, raça, idade, classe social, entre outras (Alves, 2022).

Ainda que, há décadas, a burocracia representativa seja apontada como uma estratégia valiosa para a promoção da equidade social (Meier, 2023), ainda são escassos os estudos no Brasil (Arvate *et al.*, 2022). Assim, diante da agenda governamental que apoia a construção de uma cultura de gestão da integridade e busca ampliar a representatividade da burocracia pública, procurou-se responder a seguinte pergunta: *como a implementação dos planos de integridade pública e a representatividade de gênero e raça na burocracia das universidades federais relacionam-se com os resultados de ações voltadas ao enfrentamento de condutas de assédio moral e/ou sexual?*

Para responder essa pergunta, a partir do contexto de 63³ universidades, entre 2010 e 2022, foram cumpridos os seguintes objetivos específicos. Inicialmente, realizou-se uma análise descritiva da implementação dos programas de integridade nas universidades. Em seguida, identificou-se a representatividade de gênero e raça no corpo docente e de gênero no quadro de servidores técnicos. Na sequência, foram coletadas informações sobre o número de manifestações nas ouvidorias e de procedimentos correcionais envolvendo situações de assédio sexual e assédio moral, considerando o gênero e a raça dos responsáveis pelas manifestações⁴ e dos acusados. Por fim, analisou-se a relação entre os resultados das manifestações e dos procedimentos correcionais com a implementação dos planos de integridade, considerando a representatividade de gênero e raça na burocracia universitária.

Além dessa introdução, o texto está estruturado em mais cinco seções. A primeira oferece um breve diagnóstico sobre os casos de assédio moral e sexual no serviço público federal. A segunda discute a relação esperada entre integridade pública, burocracia representativa e as medidas para o enfrentamento ao assédio. A terceira descreve a coleta e o tratamento dos dados. A quarta, apresenta os resultados e análises da pesquisa. A última seção, apresenta as conclusões e recomendações.

3 Cinco universidades criadas em 2019 não foram consideradas no estudo devido à ausência de dados.

4 As manifestações são classificadas em cinco tipos diferentes: comunicação, denúncia, reclamação, solicitação e sugestão.

2. ASSÉDIO MORAL E ASSÉDIO SEXUAL NO SERVIÇO PÚBLICO

O assédio moral consiste em **gestos, palavras (orais ou escritas), comportamentos ou atitudes que exponham** a pessoa, individualmente ou em grupo, **a situações humilhantes e constrangedoras, degradando o clima de trabalho e muitas vezes impactando a estabilidade emocional e física da vítima**. A pessoa assediada integra, geralmente, algum **grupo que já sofre discriminação social**, tais como mulheres, negras, dentre outros (CGU, 2023c, p. 7).

O assédio sexual, por sua vez, é a conduta de **constranger alguém para obter vantagem ou favorecimento sexual**, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função (Código Penal, art. 216-A). Portanto, é um comportamento ou atitude de teor íntimo e sexual, considerado desagradável, ofensivo e impertinente pela vítima. O assédio sexual se caracteriza pelo **não consentimento** da pessoa assediada. Para tipificar o assédio sexual **não é necessária a repetição** ou sistematização da conduta, bastando um único ato de investida com teor sexual indesejado pela vítima, em que ocorra a intimidação com incitações sexuais inoportunas, para caracterizá-lo (CGU, 2023, p. 13).

Estudo recente sobre o tratamento correccional dos casos de assédio moral, com uma amostra de 270 processos, constatou que apenas 20% dos acusados foram responsabilizados (CGU, 2019) e identificou que o Ministério da Educação (ME) foi o mistério com maior número de processos (48,8%). Para fins comparativos, o segundo ministério com maior número de processos, representou apenas 16,6% dos casos registrados no ME.

Outro estudo da CGU (2020), com uma amostra de 49 processos de assédio sexual, também identificou a recorrência dos casos no ME, que foi o responsável pela maioria dos processos da amostra (85,7%). Todos os acusados eram homens e 96,5% das vítimas eram mulheres, sendo que o assédio na relação professor/aluno, representa 57,7% dos processos. Em termos de responsabilização, verificou-se que 38,7% dos acusados foram sancionados. Considerando-se apenas os processos que não tiveram análise prejudicada pela ausência de registros, a aplicação de sanção alcançou 51,3% dos acusados.

Em 2023, a CGU divulgou novos estudos sobre o tema, desta vez com foco nas denúncias recebidas nas ouvidorias. Para as denúncias de assédio moral (CGU, 2023d), com uma amostra de 244 manifestações na Plataforma Fala.BR, em 2022, constatou-se que os homens são a maioria entre os denunciados (51%). Porém, o estudo apontou para uma limitação da Fala.BR, quando se trata de determinar o gênero dos denunciantes na maioria dos casos. Nos casos em que não houve essa limitação, as mulheres formaram a maioria das denunciadas. Já o estudo sobre assédio sexual

(CGU, 2023e), contou com uma amostra de 83 manifestações registrada na Fala.BR, em 2022, e demonstrou que as instituições federais de ensino (IFE) concentram as denúncias (53%), sendo a maioria na relação professor-aluno (43%). Em termos de gênero, os homens são a maioria entre os denunciados (95%) e as mulheres são as vítimas (87%).

Quanto à predominância de casos na área da educação, ainda que seja necessário ponderar o tamanho da força de trabalho do ME (CGU, 2023e), considerando que as IFE representam 30% das ouvidorias do SisOuv (CGU, 2023d), vale ressaltar a criação do Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública (Lei nº 14.540/2023).

Por fim, deve-se considerar que as situações de assédio podem gerar maior sensibilização nas comunidades universitárias, dado o nível de acesso à instrução e a maior conscientização sobre a ocorrência dessa prática (CGU, 2023d). Igualmente, deve-se destacar o ainda tímido processo de desconstrução do ambiente das IFE, como uma burocracia predominantemente branca e masculina (Ferreira; Teixeira; Ferreira, 2022).

3. INTEGRIDADE ORGANIZACIONAL E BUROCRACIA REPRESENTATIVA NO COMBATE AO ASSÉDIO

A integridade pública tende a ser abordada de duas formas: uma abordagem de conformidade fundamentada em regras para prevenir e punir comportamentos negativos, e uma abordagem ética baseada em valores para promover comportamentos positivos (Cochrne, 2020). O desenvolvimento de cada uma dessas abordagens pode variar entre as organizações públicas, mas estão sempre presentes.

No contexto do governo federal brasileiro, compreende-se que a integridade alcança “toda a estrutura de governança e de gestão de uma organização no intuito de garantir que os agentes públicos compreendam suas funções e responsabilidades e possam contar com os recursos financeiros e humanos e com a orientação necessária ao exercício de suas atividades” (CGU, 2023f, p. 15, apud OCDE, 2017), com vista ao cumprimento da missão institucional. Nessa perspectiva, as pautas de integridade contemplam diversas vertentes, como a prevenção e o enfrentamento ao assédio moral e sexual (CGU, 2023f).

Huberts (2018) ao destacar a necessidade de ampliar a investigação sobre violações de integridade para além da sua efetividade no enfrentamento da “corrupção”, aponta para a relevância de pesquisas que investiguem, por exemplo, o que causa violações à integridade? E, o que pode ajudar na prevenção de violações e na promoção da integridade?

É diante de questionamentos como os apresentados acima que o conceito de burocracia representativa se apresenta como uma possível explicação para o sucesso dos programas de integridade. O conceito enfatiza o papel de uma representação mais igualitária da sociedade nas organizações públicas sobre a construção de processos burocráticos mais inclusivos e orientados por valores democráticos (Meier, 2023). Os estudos baseados nesse conceito têm evidenciado os efeitos das características demográficas e sociais dos burocratas, em suas diferentes dimensões, como gênero, raça, idade, entre outras, sobre os resultados das políticas públicas.

O argumento central do conceito enfatiza que a existência de uma burocracia que representa a diversidade existente na sociedade refletirá os diferentes interesses e valores presentes na sociedade e não apenas os de grupos dominantes, o que tende a contribuir para a melhoria dos serviços públicos. Essa representação pode ser passiva ou ativa. A primeira é observada quando a composição da burocracia reflete a diversidade demográfica e social da sociedade atendida pela política pública em questão. A segunda está relacionada à capacidade dos burocratas de influenciarem a implementação de políticas em prol dos cidadãos que compartilham suas características demográficas e sociais.

Em linha com os estudos brasileiros, como Arvate *et al.* (2022), e, principalmente com Huberts (2018), argumenta-se que a burocracia representativa pode fornecer uma contribuição importante para o sucesso das medidas de integridade pública voltadas para a promoção da equidade de gênero e raça. Essa relação entre burocracia representativa e integridade foi proposta por Hong (2017) e Choi, Hong e Lee (2018).

Em síntese, os autores argumentam que burocracias representativas, ou seja, que incluem grupos socialmente desfavorecidos tendem a obter maiores níveis de confiança e legitimidade perante a população. Choi, Hong e Lee (2018) ressaltam ainda que diferentemente do que ocorre nos ambientes homogêneos, como em organizações dominadas por homens brancos, as organizações com mais diversidade tendem a **ampliar os seus conflitos internos e são esses conflitos que tendem a transformar a cultura organizacional e fortalecer uma cultura de integridade, rompendo com condutas até então toleradas**. Ou seja, com a ampliação da representação e com o fomento à integridade pública, burocratas mulheres e burocratas negros e negras tendem a ser encorajados a combater as injustiças da desigualdade de gênero e raça, por meio de denúncias que deverão ser apuradas e podem resultar na responsabilização do acusado, quando as denúncias forem comprovadas.

Logo, é esperado que burocracias com maior representatividade de gênero e raça estejam associadas positivamente com os resultados das medidas de enfrentamento ao assédio implementadas nos sistemas de ouvidoria e corregedoria.

4. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Para responder à pergunta de pesquisa, foram levantados dados sobre a implementação de programas de integridade em 63 universidades federais, por meio de diferentes fontes. A escolha das universidades justifica-se por ao menos duas razões, para além do elevado número de denúncias e de apurações de assédio nessas instituições (CGU, 2020, 2023; Gonçalves, 2023). Primeiro, apesar da ampliação da representatividade de gênero nas últimas décadas, o quadro de servidores das universidades, notadamente de docentes, permanece predominantemente branco e masculino (41%) (Brasil, 2019). Segundo, as mulheres são a maioria no corpo discente e o ingresso de estudantes pardos e pretos foi significativamente ampliado na graduação, a partir das políticas de cotas (Campos, 2022).

Nesse sentido, as universidades federais reúnem condições favoráveis para explorar a hipótese proposta e investigada por Hong (2017) e Choi, Hong e Lee (2018), de que uma burocracia mais representativa melhora a integridade organizacional. Para esses autores, maior diversidade na burocracia associada aos programas de integridade oferece condições para que grupos sub-representados possam denunciar e exigir a responsabilização de acusados de desvios de condutas e crimes que foram tolerados pelo grupo de burocratas majoritário até então.

Para coleta de dados, considerando a obrigatoriedade dos planos de integridade (Decreto nº 9.203/2017; Portarias CGU nº 1.089/2018 e nº 57/2019), foram selecionadas informações disponíveis no Painel de Integridade Pública (CGU, 2024a). Adicionalmente, por meio de pesquisa nos sites oficiais das universidades e consultas via e-mail e Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC), foi possível identificar o ano de aprovação das unidades de gestão de integridade (UGIs) e dos planos de integridade em cada universidade.

Em seguida, no Censo da Educação Superior, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2024), foram coletadas informações para caracterização da burocracia universitária. Tais informações incluem o percentual de indígenas, pardos e pretos e o percentual de mulheres no corpo docente, bem como o percentual de mulheres entre os servidores do quadro técnico⁵ (2010 a 2022). Nessa mesma fonte, foi possível identificar a representatividade de gênero e raça no corpo discente (matriculados e concluintes), que é o principal público atendido pelas universidades.

Na sequência, na Plataforma Fala.BR criada em agosto de 2019, foram coletadas informações sobre a quantidade de manifestações (denúncias, reclamações e comunicações) envolvendo situações de assédio

5 Para a categoria técnico os dados de raça estão indisponíveis.

moral e sexual, bem como informações sobre o gênero e a raça do responsável pela manifestação e sobre o prazo de resposta. A Fala.Br é o canal preferencial para registro de manifestações desde fevereiro/2020 (Portaria nº 10.228/2020). Porém, somente em dezembro/2021, tornou-se obrigatório o registro na plataforma de todas as manifestações recebidas pelas ouvidorias, independentemente do canal (Decreto nº 10.890/2021). Não obstante, foi possível coletar registros disponíveis para o período de 2016 a 2022⁶, porque algumas universidades digitalizaram e inseriram na Fala.BR manifestações anteriores ao ano de 2019. Cumpre ressaltar que tais registros não contemplam todas as manifestações recebidas entre 2016 e 2021. Assim, os dados devem ser interpretados à luz dessa limitação.

Por fim, no Painel Correção em Dados – PCD (CGU, 2024b), foram coletadas informações sobre os procedimentos investigativos (Sindicância Investigativa) e acusatórios (Sindicância Acusatória e Processo Administrativo Disciplinar) instaurados em decorrência de denúncias de assédio moral e/ou sexual entre 2010 e 2022. Foram excluídos da análise os processos que apresentavam as seguintes informações no campo “situação do investigado”: (i) em investigação/aguardando julgamento; (ii) submetido a outro processo; e (iii) revisão/reconsideração/recurso. Assim, foram considerados apenas os processos concluídos até 02/05/2024, o que resultou numa amostra de 191 denunciados em procedimentos investigativos e 505 acusados em procedimentos acusatórios. Após essa seleção, foram coletadas informações sobre o prazo médio de conclusão, o percentual de procedimentos que resultaram na responsabilização dos denunciados⁷, bem como sobre o gênero e a raça dos acusados. Quanto às vítimas, por limitações nos dados, não foi possível obter essas informações.

Todos os dados foram coletados entre janeiro e maio de 2024 e analisados por meio de estatística descritiva, como média e frequência, utilizando planilha eletrônica e o software “Stata” (versão 14).

6 Por meio dos relatórios anuais das ouvidorias, buscou-se obter informações sobre as manifestações realizadas entre 2010 e 2016; porém, os relatórios consultados raramente apresentavam informações sobre assédio.

7 Cumpre destacar que a responsabilização dos denunciados só ocorre nos procedimentos acusatórios, pois os procedimentos investigativos são realizados apenas para confirmar a ocorrência ou não de determinada irregularidade e de sua autoria, sem a possibilidade de aplicação de sanção.

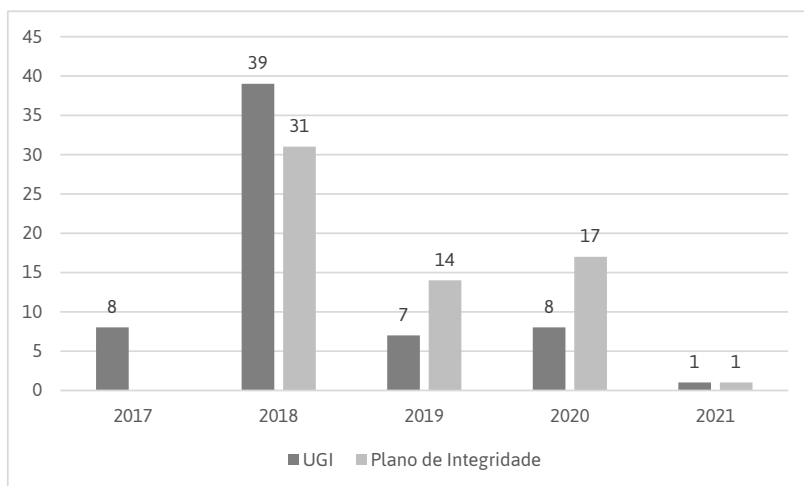
5. RESULTADOS

5.1 IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DE INTEGRIDADE

Em 2017, oito universidades foram pioneiras na implementação de suas UGI, no contexto do fomento à integridade pública liderado pela CGU (Portaria nº 784/2016). Entretanto, em 2018, quando a constituição das UGI era obrigatória, 26,5% das universidades pesquisadas não haviam formalizado suas unidades (Gráfico 1).

Os primeiros planos de integridade (31), que formalizam as medidas a serem adotadas para a gestão da integridade pública no órgão ou entidade do governo federal (Portaria nº 1.089/2018)⁸, foram aprovados apenas em 2018. Após 2019, ano em que a aprovação se tornou obrigatória, cerca de 30% das universidades não haviam aprovado seus respectivos planos.

Gráfico 1. Instituição das UGI e Planos de Integridade (2017-2021)



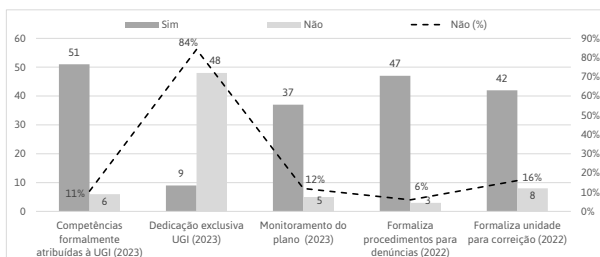
Fonte: Resultados da pesquisa.

Nota: A informação sobre a UGI estava disponível para 62 universidades.

⁸ Os planos de integridade deveriam ser aprovados até o dia 30 de novembro de 2018 (Portaria nº 1.089/2018). Tal prazo foi prorrogado para o dia 29 de março de 2019 pela Portaria nº 57/2019.

No Gráfico 2, com dados autodeclarados por 57 universidades, no ano de 2023, verificou-se que 11% das respondentes ainda não tinham atribuído formalmente as competências à UGI (11%), 12% não haviam estabelecido as formas e a periodicidade de monitoramento das medidas que o compõem o plano de integridade, bem como a forma e periodicidade do reporte desse monitoramento à Alta Administração. Em 2022, a partir da autodeclaração de 50 universidades, verificaram-se as ausências de formalização de procedimentos para recepção e tratamento de denúncias em 6% das declarantes, de unidade responsável pelas atividades de correção em 16%, e de equipe com dedicação exclusiva às competências da UGI em 84%.

Gráfico 2. Implementação da gestão de integridade (2022-2023)

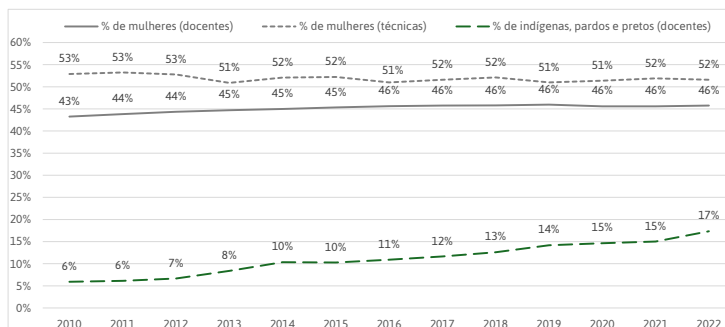


Fonte: Painel de Integridade Pública, CGU (2024).

Esses resultados relevam a heterogeneidade na implementação da gestão da integridade pública, o que é fundamental para análise da associação entre a implementação dos planos de integridade e os resultados das medidas de enfrentamento ao assédio moral e/ou sexual.

5.2 REPRESENTATIVIDADE DE GÊNERO E RAÇA

Verificou-se um tímido aumento (3%) na representatividade de gênero entre docentes no (Gráfico 3). Esses dados confirmam a permanência da sub-representação de gênero entre docentes, quando se considera a participação feminina na população total do país nos censos de 2010 (51%) e 2022 (51,5%).

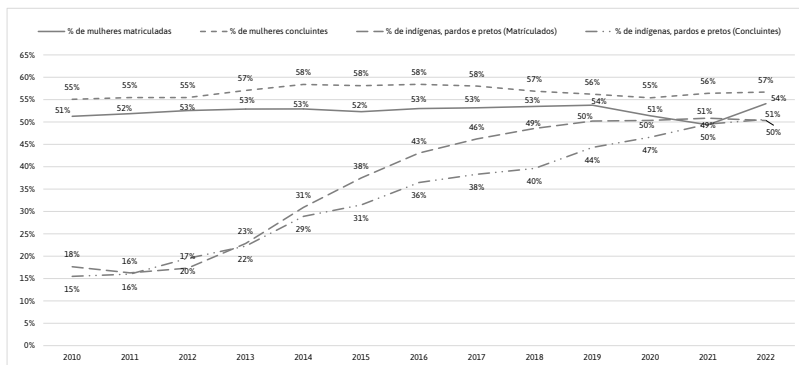
Gráfico 3. Representatividade de gênero e raça (2010-2022)

Fonte: Censo da Educação Superior (Inep, 2024).

Entre os técnicos, em que pese a baixa variação no período, destaca-se a predominância de mulheres desde 2010. Não obstante, seja de amplo conhecimento a sub-representação das mulheres nos cargos da administração superiores, o que se enquadra na situação descrita pelo conceito de teto de vidro que se caracteriza pelas dificuldades que as mulheres encontram para ascenderem na carreira, inclusive no setor público (Vaz, 2013).

Em termos raciais, o destaque negativo é a ausência de registro para o quadro técnico e o elevado percentual de docentes que não declararam sua raça no período (média de 42,3%). Para os docentes autodeclarados, constatou-se uma ampliação de 11,4% na diversidade. Contudo, o magistério superior federal permanece composto por pessoas brancas (Ferreira; Teixeira; Ferreira, 2022), já que indígenas, pardos e pretos representam apenas 17,3% dos professores autodeclarados em 2022. Tal resultado sinaliza a ineficácia da Lei nº 12.990/2014 (Enap, 2021).

Entre os discentes (Gráfico 4), as mulheres são maioria entre matriculados e concluintes desde 2010. Em termos raciais, verifica-se um aumento significativo da diversidade, como consequência da política de cotas.

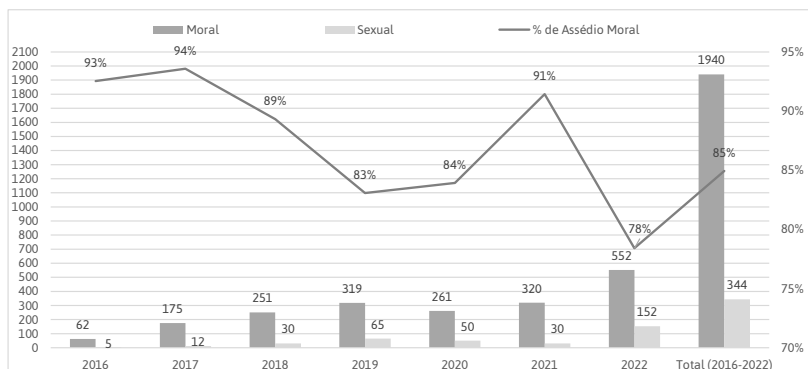
Gráfico 4. Representatividade de gênero e raça entre discentes (2010-2022)

Fonte: Censo da Educação Superior (Inep, 2024).

Os Gráficos 3 e 4, relevam que, apesar do lento avanço na representatividade de gênero e raça entre docentes, a representatividade de gênero na burocracia composta pelos técnicos e no corpo discente, tornaram as universidades ambientes menos homogêneos e mais representativas da população brasileira. Assim, segundo Choi, Hong e Lee (2018), tem-se um ambiente propício para o florescimento de conflitos internos e para o rompimento de condutas até então toleradas, como o assédio.

5.3 MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO AO ASSÉDIO

Foram identificadas 2.366 manifestações envolvendo situações de assédio moral ou sexual registradas na Fala.Br, entre 2016 e 2022, considerando os diferentes tipos de manifestação: comunicação (32,9%), denúncia (54,6%), reclamação (9%), solicitação (3,4%) e sugestão (0,1%). O gráfico 5 apresenta o número e percentual dos três principais tipos de manifestações: comunicações (779), denúncias (1.293) e reclamações (212).

Gráfico 5. Número e percentual de comunicação, denúncia e reclamação (2016-2022)

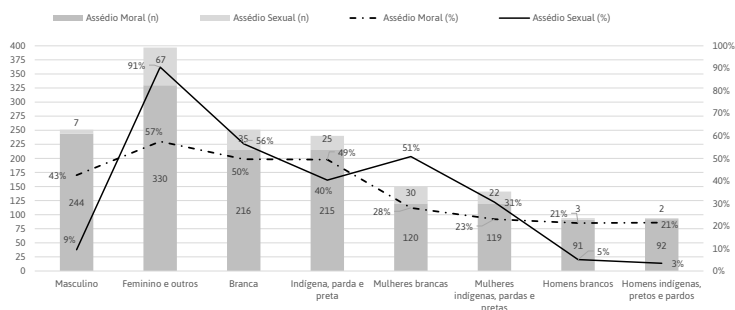
Fonte: Fala.BR, CGU (2024).

O número reduzido de manifestações entre 2016 e 2021, justifica-se pela não obrigatoriedade da digitalização dessas manifestações para inclusão na plataforma. Ainda que, desde fevereiro de 2020, a Fala.BR seja o canal preferencial para registro das manifestações, a obrigatoriedade para digitalização e inserção de todas as manifestações na plataforma ocorreu apenas em dezembro de 2021. Portanto, os registros do Gráfico 5 estão subnotificados entre 2016 e 2021. Esse contexto, ajuda a explicar o fato de 2022 sozinho representar cerca de 1/3 das manifestações⁹. Apesar dessas limitações, constatou-se que os casos de assédio moral são a principal causa de manifestações, algo corroborado por Gonçalves (2023).

Quanto ao gênero e à raça do manifestante, o destaque negativo é a ausência dessas informações na maioria dos casos (78,9%). Entre as manifestações com autodeclaração de gênero (648) e raça (497), as mulheres são maioria nas situações de assédio sexual (Gráfico 6). No geral, pessoas brancas também são a maioria, tanto de assédio moral (49,7%), quanto sexual (56,5%). Contudo, é preciso lembrar que indígenas, pardos e pretos são grupos minoritários nas universidades (Gráfico 3).

⁹ Em 2023, segundo ano da obrigatoriedade da Fala.BR, foram registradas 1.679 manifestações de assédio moral e sexual. Esse número representa um aumento de 232% em relação ao ano de 2022.

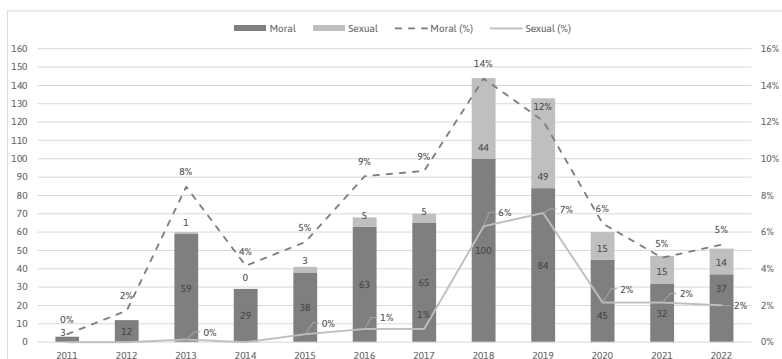
Gráfico 6. Quantidade e percentual de manifestações envolvendo assédio moral e sexual, por gênero e raça dos manifestantes (2016-2022)



Fonte: Fala.BR, CGU (2024).

Quanto ao tratamento correccional, 581 processos foram instaurados para apuração de assédio moral e/ou assédio sexual entre 2010 e 2022 e concluídos até maio de 2024. Como um mesmo processo pode apurar a responsabilidade de mais de um acusado, o total de acusados foi de 696, considerando todos os processos abertos entre 2010 e 2022. Em média, foram 54 acusados/ano, ou seja, 0,85 casos/universidade/ano.

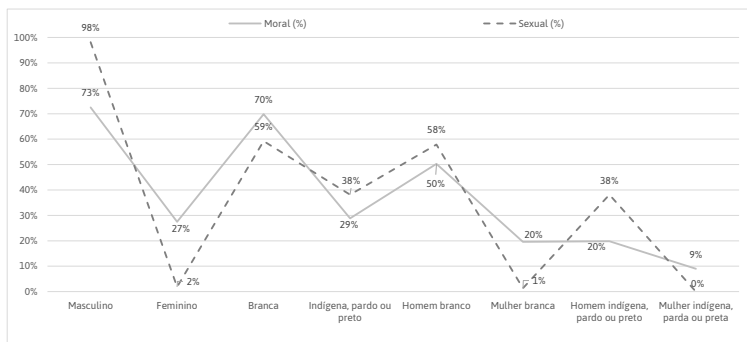
Como uma acusação pode envolver mais de uma conduta, ou seja, existem acusações que envolvem o assédio moral e/ou sexual combinados com outros assuntos, 81,5% dos 696 acusados respondem por assédio moral, enquanto 21,5% respondem por assédio sexual. O Gráfico 7 apresenta a evolução dos casos de assédio moral entre 2014 e 2018, seguido por uma tendência de decréscimo. Os registros de casos de assédio sexual, praticamente inexistentes entre 2010 e 2014, apresentaram evolução entre 2015 e 2019, seguida de uma queda a partir de 2020.

Gráfico 7. Quantidade e percentual de apurações de assédio moral e/ou sexual (2010-2022)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PCD (CGU, 2024).

Apesar da obrigatoriedade do uso do sistema que consolida os dados das apurações para todos os órgãos e entidades do PEF, ressalta-se que o reduzido número de processos entre 2010 e 2017 pode estar relacionado ao baixo preenchimento dos sistemas por unidades de correição ainda em desenvolvimento, dentre outros fatores. Ademais, os dados reduzidos após 2019 podem ser explicados pela suspensão das atividades presenciais durante pandemia, bem como pelo número de processos não concluídos até o encerramento da coleta de dados em maio de 2024.

Quanto ao gênero e a raça dos acusados, no gráfico 8, percebe-se que homens brancos são a maioria, tanto de assédio moral (50%), quanto de sexual (58%). Assim, apesar da indisponibilidade de dados sobre as vítimas, a análise conjunta do perfil dos denunciante na (Gráfico 6) e dos acusados (Gráfico 8), aponta para uma correlação entre desigualdades de gênero e raça e condutas assediadoras, na qual homens, principalmente brancos, são os abusadores e as mulheres são as vítimas.

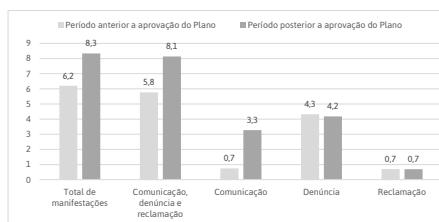
Gráfico 8. Percentual de apurações de assédio moral e/ou sexual por gênero e raça do acusado (2010-2022)¹⁰

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PCD (CGU, 2024).

Nota: Gênero disponível para 441 observações, representando 59,1% do total de acusados entre 2010 e 2022. Raça disponível para 389 observações (54,3%).

5.4 INTEGRIDADE, REPRESENTATIVIDADE E ENFRENTAMENTO AO ASSÉDIO

No Gráfico 9, verificou-se uma associação positiva entre o número de manifestações e a aprovação dos planos. Pois, após a aprovação, houve um maior número de denúncias (8,3), comparativamente ao período anterior (6,2). Com relação ao prazo de resposta dessas manifestações, os dados também apontam para uma relação positiva entre a aprovação do plano e a celeridade das respostas, com um prazo médio de 46 dias após a aprovação dos planos e de 82 antes da aprovação.

Gráfico 9. Número médio de manifestações e aprovação dos planos (2016-2022)

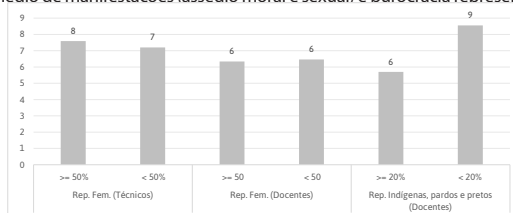
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Fala.BR (CGU, 2024).

¹⁰ O gênero e a raça dos acusados foram fornecidos pela CGU para os procedimentos em que o cadastro de pessoas físicas (CPF) do acusado estava disponível, pois esse número permitiu o levantamento das informações no Sistema Integrado de Administração de Pessoal. Todos os CPF foram pseudonimizados.

O Gráfico 10, por sua vez, apresenta o número de manifestações em universidades compostas por burocracias mais representativas (representatividade de gênero $\geq 50\%$ para técnicos e docentes), comparativamente burocracias menos representativas ($<50\%$). Para a representatividade racial, foram consideradas mais representativas aquelas com percentual de docentes indígenas, pardos e pretos superior a reserva de 20%, tendo como referência o percentual previsto na Lei n. 2.990/2014.

A partir desses recortes, não se identificou associação entre a aprovação dos planos de integridade e o número de denúncias (Gráfico 10) ou o prazo de resposta das ouvidorias (Gráfico 11) em contextos com maior representatividade de gênero e raça na burocracia. Na realidade, os dados sugerem que a menor representação racial está associada com um maior número de denúncias.

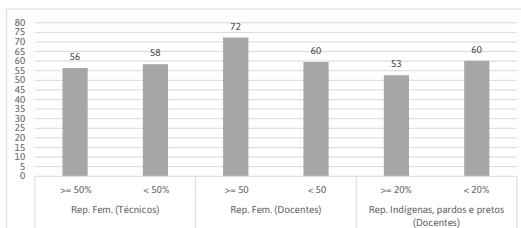
Gráfico 10. Número médio de manifestações (assédio moral e sexual) e burocracia representativa (2016-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Fala.BR (CGU, 2024).

Tal resultado é contraintuitivo, pois num cenário de ampliação da diversidade, ainda que modesta (Gráficos 3 e 4), esperava-se que os conflitos fossem ampliados e que as condutas de assédio fossem denunciadas. Por outro lado, o Gráfico 11 aponta uma associação positiva entre representatividade racial no corpo docente e a celeridade nas respostas das ouvidorias, ao mesmo tempo em que maior representatividade entre docentes está associada com maiores prazos de resposta.

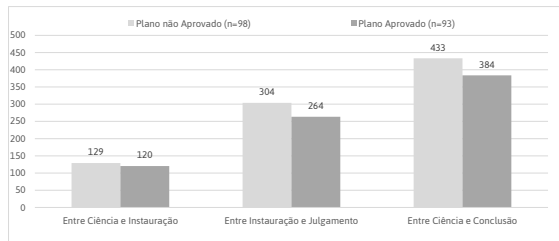
Gráfico 11. Prazo médio de resposta (dias) e burocracia representativa (2016-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Fala.BR (CGU, 2024).

No âmbito correccional, foram instaurados procedimentos investigativos contra 98 denunciados antes da aprovação dos planos de integridade e 93 após. Ou seja, uma média de 11 investigados/ano no período pré-plano e de 19 no período posterior. Após a aprovação dos planos também houve uma redução média de 40 dias no tempo médio entre a instauração e a conclusão (julgamento) e de 49 dias entre a ciência do caso e a conclusão (Gráfico 12).

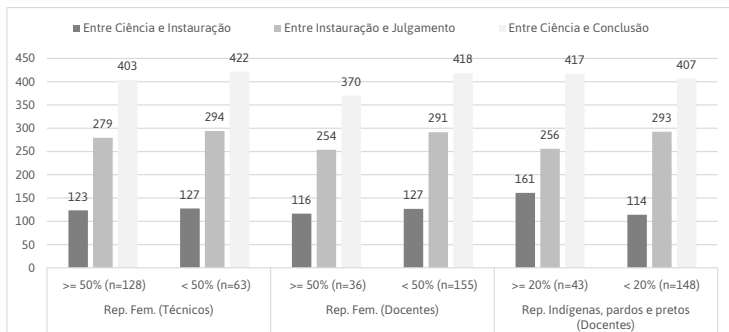
Gráfico 12. Tempo médio (dias) dos procedimentos investigativos e aprovação dos planos (2010-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PCD (CGU, 2024).

A representatividade de gênero na burocracia também parece estar associada com a celeridade na conclusão das investigações, exceto para representatividade racial (Gráfico 13). Ou seja, os prazos foram maiores nas universidades com maior representatividade racial ($\geq 20\%$). Contudo, vale destacar que esse resultado deve ser considerado à luz da sub-representação racial demonstrada no Gráfico 3.

Gráfico 13. Tempo médio (dias) dos procedimentos investigativos e burocracia representativa (2010-2022)

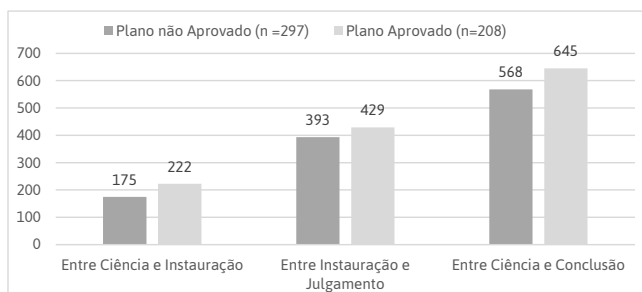


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PCD (CGU, 2024).

Nos processos acusatórios, dentre as 505 acusações, 59% dos casos foram instaurados antes da aprovação dos planos e 208 após. Isso representa uma média de 37 acusados/ano (pré-plano) e de 42 (pós-plano). Assim como nos procedimentos investigativos, os dados apontam um aumento médio no número de acusados/ano.

Quanto aos prazos, percebe-se uma menor celeridade nos processos acusatórios após a aprovação dos planos (Gráfico 14). Também chamam a atenção os prazos elevados de apuração, com média superior a 1,3 anos entre instauração e conclusão. Tal resultado pode estar associado às ausências de formalização de procedimentos para recepção e tratamento de denúncias e de unidade responsável pelas atividades de correição reportados no gráfico 2, ainda que essa relação não tenha sido examinada na pesquisa. Apesar do desconhecimento da causa, ressalta-se que são prazos elevados que podem ter sérias implicações sobre a decisão das vítimas quanto ao registro da denúncia.

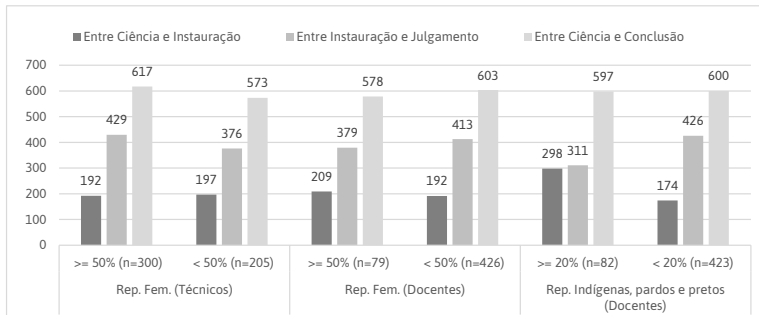
Gráfico 14. Tempo médio (dias) dos procedimentos acusatórios e aprovação dos planos (2010-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PCD (CGU, 2024).

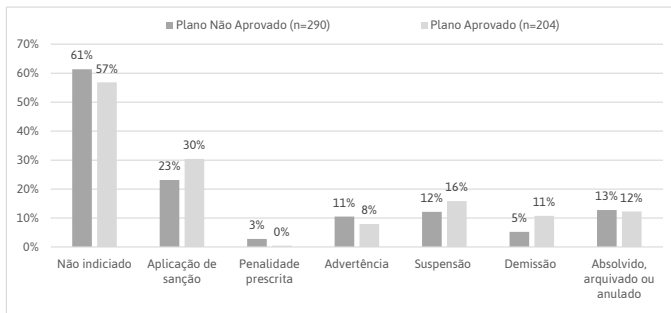
Sob a perspectiva da burocracia representativa (Gráfico 15), não foi possível observar associações significativas entre os cortes de representatividade, pois os prazos foram superiores nas universidades com maior representatividade de gênero entre os técnicos e ligeiramente inferiores nas universidades com maior representatividade de gênero e raça entre docentes.

Gráfico 15 - Tempo médio (dias) dos procedimentos acusatórios e burocracia representativa (2010-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PCD (CGU, 2024).

Quanto à responsabilização (Gráfico 16), menos de 30% dos acusados foram penalizados. Porém, houve um aumento no número de sancionados e na aplicação de sanções mais rigorosas, após a aprovação dos planos.

Gráfico 16. Resultado dos procedimentos acusatórios e aprovação dos planos (2010-2022)¹¹

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do PCD (CGU, 2024).

Nota: Para advertência, demissão, suspensão estavam disponíveis 247 casos para planos não aprovados e 177 para planos aprovados.

Como os dados do gráfico acima incluem todos os casos de assédio, inclusive aqueles que envolvem mais de assunto, que não possuem relação com condutas de assédio moral e/ou sexual, realizou-se uma análise das acusações que tratavam exclusivamente de assédio moral, assédio sexual ou uma combinação

¹¹ Processos classificados como absolvido, arquivado ou anulado tiveram sua análise prejudicada, tendo em vista que não foi possível conhecer as causas do arquivamento ou da anulação.

dos dois. Isso é necessário, pois nos casos em que o acusado foi apenado, mas respondia por diversas condutas, não é possível identificar qual(is) conduta(s) motivaram a sua penalização.

Os resultados da Tabela 1 demonstram que o assédio sexual é a conduta com maior percentual de sanção (cerca de 50%) e com a penalização mais severa (demissão), algo já constado em estudos anteriores (CGU, 2020). No entanto, esse percentual apresentou uma pequena redução após as aprovações dos planos (Tabela 1). Por outro lado, nos casos de assédio moral e de assédio moral e sexual, houve um pequeno aumento no percentual de penalização dos acusados após a aprovação dos planos.

Tabela 1. Resultado dos procedimentos acusatórios que tratam exclusivamente de assédio moral, assédio sexual ou assédio moral e sexual¹²

	Moral		Sexual		Moral e Sexual	
	Não aprovado (n=142)	Plano aprovado (n=62)	Não aprovado (n=30)	Plano aprovado (n=42)	Não aprovado (n=5)	Plano aprovado (n=10)
Não indicado	77%	66%	30%	40%	60%	40%
Aplicação de sanção	11%	24%	50%	48%	20%	40%
Penalidade Prescrita	3%	0%	0%	0%	0%	10%
Advertência	8%	9%	18%	5%	0%	11%
Suspensão	6%	13%	14%	22%	25%	0%
Demissão	1%	2%	27%	27%	0%	44%
Absolvido, arquivado ou anulado	9%	10%	20%	12%	20%	10%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do PCD (CGU, 2024).

Nota: Em razão de dados faltantes, em todas as colunas número de observações para advertência, demissão, suspensão é inferior ao número informado na segunda linha.

Os dados da Tabela 1 e do Gráfico 16, também apontam para a melhoria na qualidade dos registros das informações após a aprovação dos planos, tendo em vista que houve uma redução do número de casos em que a “situação do acusado” aparece como “absolvido, arquivado ou anulado”. Como não é possível identificar exatamente qual o desfecho do procedimento acusatório, a redução do número de casos nessa situação é um aspecto importante sob a perspectiva da qualidade da informação disponível.

6. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Com base no Painel de Integridade Pública, constatou-se o pioneirismo de algumas universidades, que aderiram ao programa de fomento à integridade pública em 2017 e aprovaram seus planos de integridade

¹² Processos classificados como absolvido, arquivado ou anulado tiveram sua análise prejudicada, tendo em vista que não foi possível conhecer as causas do arquivamento ou da anulação.

em 2018, bem como a heterogeneidade presente no processo de implementação da gestão de integridade nas universidades, como atrasos na aprovação dos planos, ausências de formalização de procedimentos para recepção e tratamento de denúncias, de unidade responsável pelas atividades de correção e de equipe com dedicação exclusiva às competências da UGI. Nesse contexto, seria oportuno realizar diagnósticos e avaliações da maturidade da gestão da integridade pública (CGU, 2023) nas universidades que foram pioneiras para obtenção de lições que possam apoiar as demais instituições que estão atrasadas ou com dificuldades na implementação da gestão da integridade.

As análises das manifestações revelaram a urgência de se avaliar os dados da Fala.BR nos próximos anos, tendo em vista a indisponibilidade de informações para o período anterior a 2022. Também apontaram a ausência de registros sobre gênero e raça dos denunciante em mais de 72,6% das manifestações recebidas entre 2016 e 2022. Assim, além da subnotificação e subdimensionamento das condutas de assédio moral e sexual, a ausência de informações sobre gênero e raça dos denunciante é outro fator limitante para uma tomada de decisão fundamentada em dados. Ainda que a ausência desses registros não impeça que sejam tomadas as medidas necessárias para apuração e responsabilização dos acusados, é fundamental reconhecer que tais informações seriam de grande utilidade para o melhor dimensionamento do problema e a formulação de medidas de enfrentamento.

Ressalta-se que o registro dessas informações já é previsto na Fala.BR. Portanto, a priori, não parece existir evidências de que tais informações possam comprometer a proteção do denunciante e da sua identidade.

Embora a Fala.Br facilite o acesso à informação, a tentativa de coleta de informações para os anos que não estavam disponíveis na plataforma, revelou a baixa qualidade informacional dos relatórios produzido nas ouvidorias, apesar das exigências da Portaria CGU nº 581/2021. Considerando a natureza das informações recebidas e produzidas nas ouvidorias, recomenda-se a produção de relatórios sobre o assédio desagregados por sexo, raça, idade, natureza do vínculo com a universidade e outras informações que possam ser úteis para informar a formulação de estratégias e planos de sensibilização, de prevenção, de detecção e de repressão ao assédio moral e sexual no serviço público. Além de estatísticas confiáveis, é indispensável que tais relatórios ofereçam recomendações específicas de medidas preventivas e que sejam amplamente divulgados.

Ainda nessa seara de melhorias nos sistemas de registros, identificou-se a necessidade de melhorias no PCD, especificamente, no campo “Situação do Investigado”, dada a ausência de informação sobre o resultado do relatório final dos procedimentos investigativos. Essa ausência poderia ser suprimida, por exemplo, informando se houve recomendação para arquivamento ou instauração do procedimento disciplinar cabível. Nesse mesmo campo, verificou-se a ocorrência de

vários casos em que aparece a informação “Absolvido, arquivado ou anulado”. Com esse registro, a qualidade da informação é insatisfatória, pois a situação de um acusado absolvido é completamente diferente de um acusado que teve o processo arquivado ou anulado sem que a sua absolvição ou condenação tenha sido definida. Logo, recomenda-se a desagregação dessa informação.

Outro ponto para aprimoramento do PCD é a divulgação das informações do acusado desagregadas por gênero, raça, dentre outras informações que possam apoiar as medidas de prevenção e enfrentamento ao assédio. Tais informações poderiam (deveriam) ser inseridas no relatório anual de gestão correcional, o qual carece de maior transparência dentro da própria comunidade universitária.

Acerca da relação entre a implementação dos planos de integridade, burocracia representativa e resultados das medidas de enfrentamento ao assédio, de uma forma geral, verificou-se o aumento do número de procedimentos correccionais após a aprovação dos planos de integridade, bem como com a maior celeridade dos procedimentos investigativos e o aumento no percentual de sanções aplicadas. Ainda que não se possa falar em uma relação de causa e efeito, deve-se reconhecer que esses resultados são consistentes com os objetivos da gestão da integridade pública. Portanto, o estudo oferece evidências que reforçam e apoiam os esforços em prol da construção de uma cultura de gestão da integridade pública, ao demonstrar que a aprovação dos planos está associada com ambientes que atuam para responsabilizar os acusados de condutas assediadoras, ainda que a punição não seja a única ou melhor forma de enfrentamento dessas condutas.

Por outro lado, os prazos para conclusão dos procedimentos acusatórios tendem a ser mais demorados após a aprovação dos planos. Esse resultado, expressa a complexidade do processo de apuração, notadamente da dificuldade que o denunciante, geralmente, encontra para produção de provas, bem como em decorrência dos desafios enfrentados pelos responsáveis pela condução do procedimento acusatório, diante dos limites apresentados pelas definições trazidas pelas legislações sobre os casos de assédio (Gonçalves, 2023). Adicionalmente, esse aumento nos prazos, deve ser ponderado pela ampliação do número de acusados após a aprovação dos planos e pelo relato de ao menos oito universidades, que informaram não possuir unidade responsável pelas atividades de correição, mesmo após a aprovação dos seus planos de integridade.

Esse contexto revela os desafios presentes na condução dos procedimentos correccionais e a necessidade de cada universidade elaborar o seu próprio plano de ação para o tratamento de questões, como o acolhimento dos denunciantes, a orientação sobre o registro de informações e produção de provas, como foi feito por meio do Guia Lilás (CGU, 2023a). Assim, parece existir uma tendência de criação de ouvidorias

especializadas no atendimento à mulher, como ocorreu nas Universidades Federais do Rio de Janeiro¹³, de Ouro Preto¹⁴ e de Lavras¹⁵.

Por fim, os resultados que tratam da representatividade de gênero e raça na burocracia pública confirmam que, apesar de pequenos avanços, os marcadores de gênero e raça continuam sendo um fator limitante para acesso ao cargo de docente. Os resultados também sugerem diferentes relacionamentos entre representatividade e os resultados das medidas de enfrentamento ao assédio no serviço público.

Ainda que os resultados sejam mistos, ou indiquem ausência de associação com as medidas de enfrentamento ao assédio, é fundamental reconhecer que a própria sub-representação de gênero e raça no serviço público é uma questão de integridade relevante, que indica fortemente a existência de mecanismos de discriminação.

Ademais, a sub-representação racial no corpo docente demonstra a ineficácia da Lei nº 12.990/2014 e a falta de conformidade das universidades. Para além da falta de conformidade, ao descumprir a referida lei, as universidades recusam o objetivo constitucional de “reduzir as desigualdades sociais”. Diante desse contexto, urge que a correção dessa desigualdade seja considerada uma prioridade na agenda das UGI, juntamente com as demais instâncias de integridade. Tais iniciativas já estão em andamento em universidades, como a UFRJ¹⁶.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, I. **Burocracia representativa como chave para uma gestão pública em prol da igualdade de gênero e raça**. Republica.org, 2023. Disponível em: <<https://republica.org/emnotas/conteudo/burocracia-representativa-como-chave-para-uma-gestao-publica-em-prol-da-igualdade-de-genero-e-raca-2/>>. Acesso em: 20 fev. 2024.

ARVATE, P. et al. Structural advocacy organizations and intersectional outcomes: effects of women's police stations on female homicides. **Public Administration Review**, v. 82, n. 3, p. 503-521, 2022.

13 <<https://conexao.ufrj.br/2023/02/ufrj-cria-ouvidoria-da-mulher/>>.

14 <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-assistencia-da-ouvidoria-feminina-ufop>>.

15 <<https://ufla.br/noticias/institucional/13541-ouvidoria-da-mulher-e-da-diversidade-busca-garantir-atendimento-mais-humano-e-acolhedor-na-ufla>>.

16 <<https://pessoal.ufrj.br/2024/01/ufrj-realiza-sorteio-de-cotas-para-concurso-docente>>.

BRASIL. Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016. Institui o Programa de Integridade da CGU. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73753>>. Acesso em: 02 out. 2023.

BRASIL. Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017. Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública do Ministério da Transparência e CGU, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41672>>. Acesso em: 02 out. 2023>.

BRASIL. Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/41324>>. Acesso em: 02 out. 2023.

CAMPOS, L. A. **A diversificação racial e econômica do ensino superior público brasileiro depois das cotas.** Nexô Jornal, 2022. Disponível em: <<https://gemaa.iesp.uerj.br/ensaios/a-diversificacao-racial-e-economica-do-ensino-superior-publico-brasileiro-depois-das-cotas/>>. Acesso em: 02 mar. 2024.

FALA.BR. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, 2024. Disponível: <<https://falabr.cgu.gov.br/web/dadosabertoslai>>. Acesso: 25 abr. 2024.

CGU. Controladoria Geral da União. **Assédio moral:** tratamento correcional do assédio moral no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR), 2019. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/76958/1/Estudo_tem%C3%A1tico_assedio_moral_2019.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2024.

CGU. **Assédio sexual:** tratamento correcional do assédio moral no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR), 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/76960/1/Estudo_Tem%C3%A1tico_Ass%C3%A9dio_Sexual_2020.pdf.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2024.

CGU. **Modelo de maturidade em integridade pública (MMIP).** 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/ministro-da-cgu-anuncia-modelo-de-maturidade-em-integridade-publica/SIPMMIP.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2024.

CGU. **Política de enfrentamento ao assédio moral, ao assédio sexual e à discriminação da Controladoria-Geral da União**, 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/08/nova-politica-da-cgu-combate-o-assedio-moral-sexual-e-todas-as-formas-de-discriminacao-no-ambiente-de-trabalho/POLITICADEFRENTAMENTOAOASSIDIOMORALNACGU.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CGU. **Guia Lilás**: orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal, 2023c. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/16385/4/Guia_para_prevencao_assedio.pdf>. Acesso: 05 out. 2023.

CGU. Relatório temático: denúncias de assédio moral no Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (SisOuv). 2023d. Disponível: <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/relatorios/relatorios-tematicos/assedio-moral-2022.pdf>>. Acesso: 25 jan. 2024.

CGU. Relatório temático: denúncias de assédio sexual no Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (SisOuv). 2023e. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/77191/1/Relatorio_OGU_Ass%c3%a9dio_Sexual_2023.pdf>. Acesso: 25 jan. 2024.

CGU. **Plano de Integridade – 2023 a 2025**. 3ª Ed. 2023f. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/17834/2/Plano_Integridade_CGU_2023_2025.pdf>. Acesso: 15 mar. 2024.

CGU. **Painel de integridade pública**. 2024a. Disponível em: <<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/integridadepublica>>. Acesso em: abr. 18 de 2024.

CGU. Painel correção em dados, 2024b. Disponível em: <<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>> Acesso: 01 mai. 2024.

CHOI, H.; HONG, S.; LEE, J. W. Does increasing gender representativeness and diversity improve organizational integrity? **Public Personnel Management**, v. 47, n. 1, p. 73-92, 2018.

COCHRANE, C. Teaching integrity in the public sector: evaluating and reporting anti-corruption commissions' education function. **Teaching Public Administration**, v. 38, n. 1, p. 78-94, 2020.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. G. Perfil racial do serviço civil ativo do Executivo federal (1999-2020). Nota técnica nº 49, Diest/Ipea, 2021. Disponível em: Acesso: DOI: <<http://dx.doi.org/10.38116/ntdiest49>>. Acesso em: 18 abr. 2024.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Relatório Quantitativo sobre a Implementação da Lei nº 12.990/2014 no Poder Executivo Federal, 201. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6672/4/Relat%C3%B3rio%20de%205.pdf>>. Acesso: 12 abr. 2024.

FERREIRA, E. M.; TEIXEIRA, K. M. D.; FERREIRA, M. A. M. Prevalência racial e de gênero no perfil de docentes do ensino superior. **Revista Katálysis**, v. 25, p. 303-315, 2022.

HONG, S. Does increasing ethnic representativeness reduce police misconduct? **Public Administration Review**, v. 77, n. 2, p. 195-205, 2017.

HUBERTS, L. W. J. C. Integrity: what it is and why it is important. **Public Integrity**, v. 20, n. sup1, p. S18-S32, 2018.

GONÇALVES, M. J. Servidoras e servidores públicos contra assédio e violência no trabalho: limites da estabilidade como mecanismo de proteção. Republica.org, 2023. Disponível em: <<https://republica.org/emnotas/conteudo/servidoras-e-servidores-publicos-contra-assedio-e-violencia-no-trabalho-limites-da-estabilidade-como-mecanismo-de-protecao/>>. Acesso em: 11 jan. 2024.

INEP. Censo da Educação Superior, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>>. Acesso em: 11 mar. 2024.

MDHC. Plano de Integridade: Integra+MDHC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/Plano_de_integridade_Integra_MDHC.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2024.

MEIER, K. J. Representative bureaucracy and social equity: bias, perceived fairness and efficacy. **Journal of Social Equity and Public Administration**, v. 1, n. 1, p. 23-38, 2023.

VAZ, D. V. O teto de vidro nas organizações públicas: evidências para o Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 22, p. 765-790, 2013.

NOTA BIOGRÁFICA

Paulo Ricardo da Costa Reis é doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2015), professor de Administração Pública no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), desde 2017, e do Programa de Pós-Graduação em Governança e Inovação em Políticas Públicas na Universidade de Brasília (2023–atual).

6

GÊNERO E PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE NUMA PERSPECTIVA AMPLIADA: EVIDÊNCIAS DOS GOVERNOS LOCAIS

Mariana Batista

EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA¹

- Integridade pode ser observada como um fenômeno que envolve combate à corrupção, mas também a garantia de direitos como parte da missão institucional dos órgãos públicos;
- Na perspectiva tradicional, o controle interno se mostra uma prática difundida nos municípios, mas a regulamentação do acesso à informação ainda é restrita;
- Na perspectiva de direitos, poucos municípios têm políticas de ocupação de cargos por mulheres. Contudo, mulheres são a maioria na liderança de órgãos temáticos fundamentais nos municípios;
- Não é observado um efeito significativo da eleição de mulheres sobre a promoção do controle interno e transparência, mas as prefeitas tendem a ser mais cobradas por meio de pedidos de acesso à informação, a criar órgãos específicos de políticas para mulheres e indicar mulheres para chefiar esses órgãos.
- A CGU e a ENAP podem apoiar os municípios na promoção da integridade por meio de estímulo à atuação do controle interno na função integridade, à regulamentação da Lei de Acesso à Informação, ao estabelecimento de políticas de ocupação de cargos por mulheres e à inclusão de dispositivos de promoção da integridade na perspectiva ampliada nos estatutos do servidor.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A pesquisa analisa a promoção da integridade pelos municípios brasileiros numa perspectiva ampliada, numa proposta bidimensional. Apresentamos indicadores da perspectiva tradicional de promoção da integridade (controle interno e transparência) e também uma original perspectiva de promoção de direitos (ocupação de cargos por mulheres). Incluindo um recorte de gênero nos dois lados da equação, avaliamos o efeito da eleição de mulheres sobre a promoção da integridade nas duas perspectivas. Os resultados

¹ Pareceristas: Maria Fernanda Colaço Alves e Silvana Antunes Neves de Araujo.

mostram que mulheres não tendem a promover a integridade na perspectiva tradicional em níveis diferentes dos homens, mas tendem a ser mais questionadas por meio de pedidos de acesso à informação. Na perspectiva ampliada, poucos municípios têm políticas de ocupação de cargos por mulheres, mas elas tendem a ser a maioria na liderança dos órgãos de políticas públicas principais nos municípios. Além disso, a eleição de prefeitas tem como efeito maior incidência de órgãos de políticas para mulheres e de indicação de mulheres para a chefia desses órgãos. Uma análise qualitativa dos documentos “estatuto do servidor” nos municípios indica a alta incidência de dispositivos referentes à perspectiva tradicional de promoção da integridade, mas raras menções à promoção de direitos.

1. INTRODUÇÃO

A questão da inclusão e da diversidade vem se colocando como um dos principais pontos de discussão no século 21. Há a expectativa de que o corpo de representantes políticos seja cada vez mais próximo das características da sociedade que representa. Além disso, que a composição dos órgãos administrativos também se aproxime da representatividade de gênero, raça e orientação sexual e que, em conjunto, essa maior representatividade reflita em decisões de políticas públicas que contemplem a sociedade como um todo. O presente trabalho se insere nesse debate, a partir de uma perspectiva de gênero. O foco é a relação entre representatividade de gênero e a promoção da integridade pública.

Recentemente, a discussão sobre governança tem trabalhado um conceito de integridade ampliado. Esse conceito inclui o tradicional foco no combate à corrupção, mas também incorpora perspectivas mais ampliadas como igualdade de gênero na missão institucional dos órgãos públicos. Isto é, mulheres na ocupação de cargos de liderança, salários equiparados, políticas de combate à discriminação com base em gênero, raça e orientação sexual e ao assédio moral e sexual. A partir dessa definição ampliada, buscamos analisar a relação entre representatividade de gênero e integridade na administração pública brasileira, com foco nos municípios brasileiros.

Buscamos identificar a representatividade de gênero nos governos municipais brasileiros e mapear dimensões de integridade no nível local, tanto na perspectiva tradicional quanto na perspectiva ampliada com recorte de gênero. As perguntas que essa pesquisa busca responder são: onde, como e quando as mulheres estão representadas nos governos municipais brasileiros? Em que medida os municípios brasileiros promovem a integridade na administração pública local com o objetivo de combater a corrupção? Em que medida os municípios brasileiros promovem a integridade pública local com o objetivo de promover a igualdade de gênero? Qual a relação entre representatividade política de gênero e promoção da integridade, tanto na perspectiva tradicional quanto na perspectiva ampliada com recorte de gênero?

Para responder essa questão de pesquisa, analisamos os municípios brasileiros no período de 2008 a 2024. O foco empírico da pesquisa está nas políticas e nas práticas de promoção da integridade pública, explorando tanto a perspectiva chamada de tradicional da promoção da integridade, isto é, combate à corrupção, mas também a dimensão ampliada que explora a questão dos direitos e valores que garantem legitimidade às instituições. Nessa dimensão chamada de direitos, aplicamos também um recorte de gênero e analisamos em que medida a igualdade de gênero é promovida no âmbito das instituições. Analisando todos os 5.570 municípios brasileiros, apresentamos indicadores de práticas de promoção da integridade com foco nas dimensões tradicional (transparência e controle interno) e direitos (diversidade de gênero na administração pública local). Com relação às políticas de promoção à integridade, analisamos os municípios com mais de 500 mil habitantes e exploramos também a dimensão tradicional (corrupção, conflito de interesses, nepotismo) e direitos com recorte de gênero (recrutamento, promoção e salários, discriminação e combate ao assédio moral e sexual).

A questão de pesquisa dialoga com a literatura especializada sobre representação substantiva, burocracia representativa e integridade em sua perspectiva ampliada. O argumento é o de que a ocupação de cargos por mulheres no topo da hierarquia decisória em governos municipais (prefeitas) afeta positivamente a promoção da integridade. O mecanismo da relação é o de que, devido à representação desigual de mulheres e o maior escrutínio exercido quando essas alcançam cargos de poder na estrutura decisória, elas tendem a ter desempenho superior na administração de assuntos públicos.

A presente pesquisa apresenta quatro contribuições principais: primeiro, apresenta um mapeamento da diversidade de gênero na ocupação de cargos de liderança nos governos locais. Segundo, avança na construção de indicadores para a mensuração e mapeamento das políticas e práticas de promoção da integridade nos governos locais. Terceiro, o foco nos governos locais permite construir conhecimento e tecer recomendações práticas para o nível governamental com maior proximidade com a sociedade e que, devido à desigualdade entre as diferentes unidades da federação, acabam por precisar de mais apoio para o desenvolvimento de políticas de aprimoramento da governança pública. Por último, os resultados da pesquisa não somente descrevem as políticas e práticas relacionadas à promoção de integridade no nível local, mas também identificam o efeito prático da representatividade de gênero, efetivamente conectando a perspectiva de gênero com a de governança.

Em suma, o presente estudo contribui com evidências empíricas para a construção de conhecimento sobre como gênero afeta a tomada de decisão em geral e a integridade na administração pública em particular. Do ponto de vista prático, o presente estudo produz evidências científicas para fomentar o debate sobre integridade na administração pública municipal e como a inclusão e a representatividade numa perspectiva democrática tem conexão direta com a promoção da

integridade. Do ponto de vista da administração federal, o estudo fomenta recomendações práticas para a coordenação de ações de promoção da diversidade e da integridade nos governos locais.

2. DIAGNÓSTICO

A Controladoria Geral da União (CGU) vem realizando esforço para que a promoção da integridade no Brasil tenha como norte uma perspectiva ampliada do que seria um governo íntegro. Para essa definição, apenas “não ser corrupto”, seria demasiadamente restrito. Primeiro porque coloca nos indivíduos uma responsabilidade que deveria vir da estrutura institucional dos órgãos públicos. Segundo porque integridade se refere a legitimidade e a confiança nas organizações dados os objetivos e a missão institucional desses órgãos. Nessa perspectiva ampliada, a promoção de direitos que fundamentam a legitimidade e a confiança são fundamentais (CGU, Decreto nº 11.529/2023).

Com base nessas premissas, foram emitidos atos normativos para orientar a atuação do governo federal. Contudo, como se dá a promoção da integridade, seja em sua perspectiva tradicional mais básica, seja na perspectiva ampliada, ainda é uma questão em aberto. Esse é um ponto fundamental porque o nível federal no Brasil conta com recursos e capacidades institucionais e burocráticas muito distantes da realidade da maioria dos municípios. Por essa razão, o problema social ou a questão de política pública que orienta a presente pesquisa é a questão da promoção da integridade nos 5.570 municípios brasileiros, na perspectiva tradicional e também avançando na inclusão de uma perspectiva ampliada com recorte de gênero.

Mulheres são 51% da população brasileira. Contudo, governam apenas 12% dos municípios. Em 2024, temos apenas 673 prefeitas em exercício, considerando as governantes eleitas e as que assumiram o cargo após o impedimento do titular (Instituto Alziras, 2024). Esse cenário mostra uma baixa representatividade de gênero nos governos municipais, governos esses que têm a responsabilidade pela governança local e também por formular e implementar políticas públicas de grande relevância para a sociedade. Considerando a composição da burocracia local, no período de 2001 a 2012 62% dos cargos eram ocupados por mulheres (Funk; Silva; Escobar-Lemmon, 2017). Avaliando o funcionalismo público como um todo, as mulheres ocupam 57% dos cargos. Contudo, não temos informações sobre a ocupação de cargos de liderança por mulheres na administração municipal. Esse é um ponto fundamental uma vez que as posições de liderança necessariamente têm mais importância para influenciar a tomada de decisão na administração pública.

Analisamos então a promoção da integridade, alinhada às ações recentes promovidas pela CGU, numa perspectiva ampliada. Exploramos o controle interno e a transparência como indicadores da perspectiva tradicional, e a ocupação de cargos por mulheres como a perspectiva com recorte de gênero. Incluindo

uma perspectiva de gênero também na explicação da promoção da integridade, analisamos o efeito da eleição de mulheres sobre a dimensão da integridade em suas duas dimensões. As evidências aqui apresentadas lidam então tanto com o problema da integridade quanto com a questão fundamental da representatividade de gênero, tanto em cargos eletivos quanto na composição das burocracias.

3. CORPO PRINCIPAL

3.1 GÊNERO E A QUESTÃO DA INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: COMO A LITERATURA ESPECIALIZADA VEM TRABALHANDO SOBRE O TEMA?

A literatura com foco na qualidade da representação política se desenvolveu com o objetivo de identificar os efeitos do conteúdo substantivo da representação. Olhando para o perfil dos representantes, começou-se a questionar por que a distribuição nos órgãos representativos se distancia tanto da distribuição de características da sociedade. Ênfases na chamada representação descritiva (Pitkin, 1967) promoveu ações para que o processo eleitoral produzisse maior inclusão e diversidade na ocupação dos cargos. Era preciso ter mais diversidade de gênero, raça, etnia, orientação sexual, dentre outros marcadores, para que órgãos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, nos diferentes níveis da federação, em alguma medida se assemelhassem a distribuição na população. Para a perspectiva da representação descritiva, representatividade é importante em si mesma e condição necessária para garantir o caráter democrático das instituições políticas.

Para a perspectiva da representação substantiva (Pitkin, 1967), maior diversidade é importante em si mesma, mas também tem importância em termos de implicações práticas. Espera-se que a representação de diferentes grupos minoritários tenha conexão direta com o conteúdo das decisões tomadas. Dessa forma, é esperado que os interesses e preferências dos grupos minoritários sejam levados em consideração no processo decisório quando há representantes desses grupos incluídos nas instituições. Existe uma extensa literatura que relaciona os marcadores demográficos dos ocupantes de cargos eletivos e o conteúdo de suas decisões. Por exemplo, espera-se que parlamentares mulheres deem ênfase a temas salientes às mulheres em sua produção legislativa, como saúde, família e direitos reprodutivos (Taylor-Robinson; Heath, 2003). No mesmo sentido, há evidências de que parlamentares negros buscam beneficiar o eleitorado negro (Broockman, 2013). Assim, com a representação substantiva, haveria de fato uma conexão democrática em termos de quem representa e a influência sobre o conteúdo das decisões.

Para além dos resultados em termos de políticas sociais, há também discussão sobre como os marcadores demográficos dos representantes eleitos afetam a integridade no processo decisório governamental. Nos primeiros desenvolvimentos em torno desse debate, integridade é entendida como combate à corrupção numa visão mais restrita. Nesse ponto, a relação entre gênero e corrupção

tem produção de destaque, com trabalhos identificando efeitos positivos da inclusão de mulheres nos cargos de tomada de decisão. Mulheres seriam associadas a menor incidência de casos de corrupção e essa evidência é robusta a diferentes cargos e diferentes sistemas políticos (Wängnerud, 2012; Esarey; Schwindt-Bayer, 2019; Bauhr; Charron; Wangnerud, 2019; Bauhr; Charron, 2020).

A associação entre gênero e redução da corrupção fez surgir a questão sobre o mecanismo da relação. Enquanto a associação entre gênero e o conteúdo substantivo de políticas públicas de promoção aos direitos das mulheres faz sentido por mobilizar as próprias preferências das representantes, o porquê da relação entre mulheres e integridade é menos preciso. Para explicar essa relação surgiram dois mecanismos possíveis. O primeiro mecanismo é o mecanismo “endógeno” ou o da socialização. Mulheres são socializadas de uma forma a se tornarem “aversas ao risco”. Isso quer dizer que mulheres esperam o escrutínio e por isso buscam se “comportar melhor” porque sabem que qualquer desvio será punido com maior empenho. Por essa razão mulheres seriam menos corruptas. Um segundo mecanismo é o “exógeno” ou da inserção em redes políticas. Para esse mecanismo mulheres na política são excluídas das redes de patronagem e corrupção e por essa razão seriam inicialmente menos corruptas. Esse efeito tende a ser dissipar uma vez que as mulheres são incluídas nas redes (Esarey; Schwindt-Bayer, 2019; Bauhr; Charron; Wangnerud, 2019; Bauhr; Charron, 2020).

A presente pesquisa se insere nesse debate, avançando com a utilização de uma definição ampliada de integridade, indo além do foco restrito em combate à corrupção. De acordo com Heywood e Kirby (2020), “qualquer uso fiel do termo integridade implica um padrão de comportamento muito mais elevado do que simplesmente não ser corrupto” (Heywood; Kirby, 2020, p. 3). Integridade “é o que se deve ter, para políticos e funcionários públicos” (Huberts, 2014, p. 1). Mais especificamente, governança com integridade é “fazer as coisas de acordo com os valores morais, normas e regras relevantes” (Huberts, 2014, p. viii).

Avançando nessa agenda de que integridade pública é um valor moral substantivo, Heywood e Kirby (2020) argumentam que instituições têm integridade quando têm a disposição para perseguir o seu propósito, eficientemente e dentro dos limites de sua legitimidade e consistentemente com seus compromissos públicos. Por outro lado, indivíduos na administração pública têm integridade quando têm a disposição para apoiar a integridade de sua instituição no desempenho de suas funções (Heywood; Kirby, 2020). Em suma, integridade seria um valor moral substantivo, fazer o que é certo e legítimo no âmbito dos objetivos de determinada instituição, e não somente não ser corrupto. Além disso, instituições promovem a integridade de forma estrutural em suas áreas de atuação e não dependem somente que os indivíduos que as compõem sejam ou não “íntegros”.

Essa definição ficou conhecida como a abordagem da integridade colocando as instituições em primeiro lugar e vem fundamentando a promoção de práticas de promoção à integridade pela CGU no governo federal brasileiro. Em decreto recente, a CGU estabelece que o programa de integridade tem como objetivo “promover a conformidade de condutas, a transparência, a priorização do interesse público e uma cultura organizacional voltada à entrega de valor público à sociedade”, sendo integridade entendida como “conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional” (CGU, Decreto nº 11.529/2023).

Pode-se notar que a apropriação prática pela CGU da definição ampliada de integridade tem duas partes: um mobiliza os aspectos tradicionais da promoção da integridade, como “prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude”, mas vai além da noção de integridade apenas como ausência de corrupção ao incluir também “violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional”. No presente trabalho teremos por base essa aplicação dual, explorando tanto os aspectos tradicionais da definição de integridade quanto a questão dos direitos, valores e princípios. Nessa última, aplicaremos também uma perspectiva de gênero ao avaliar em que medida as instituições promovem a igualdade de gênero no âmbito da administração pública como direito fundamental que afeta a “confiança, a credibilidade e a reputação institucional”.

Conectando gênero, representatividade política e a promoção da integridade numa perspectiva institucional, o argumento da presente pesquisa é o de que a representatividade de gênero tem efeito positivo sobre políticas e práticas de promoção da integridade nos governos locais. O mecanismo aqui proposto é o mecanismo desenvolvido na literatura sobre corrupção e que prevê a socialização como principal indutor para o comportamento averso ao risco das mulheres e, por conseguinte, a promoção da integridade como um valor moral substantivo.

3.2 DADOS E MÉTODOS UTILIZADOS NA PESQUISA

O trabalho tem como foco a análise da representatividade de gênero e a relação com a promoção da integridade nos municípios brasileiros, tanto com uma perspectiva tradicional quanto com um recorte de gênero. O trabalho tem forte ênfase na análise descritiva, mas também propõe a análise do efeito causal da eleição de mulheres nos governos municipais brasileiros sobre a promoção da integridade no nível local.

3.2.1 ANÁLISE DESCRITIVA

A análise descritiva tem como ponto de partida a descrição da eleição de mulheres para o executivo municipal brasileiro. Para essa análise são incluídos todos os 5.570 municípios brasileiros no período de 2008 a 2024. O objetivo é apresentar a questão da (sub)representação de gênero no país. Quantas mulheres são eleitas para o executivo municipal, quais as características dos municípios que elegem mulheres e como essa representação vem se dando ao longo do tempo são os tópicos de interesse. Os dados sobre a eleição de prefeitos e prefeitas são da pesquisa Munic do IBGE que apresenta dados dos governos municipais. Dessa pesquisa utilizaremos dados do gênero, mandato (primeiro ou segundo mandato), idade, escolaridade dos eleitos e eleitas. Sobre os municípios, incluímos informações sobre o porte do município, renda (produto interno bruto) e região do país. Todas as informações são do IBGE.

Para além do gênero na chefia do executivo, o trabalho é focado nas políticas e práticas de promoção da integridade no nível local. Operacionalizar o conceito ampliado de integridade se mostrou um desafio, uma vez que esse debate é ainda incipiente e, em muitas instâncias, ainda está no nível conceitual, não se propondo ainda a observações empíricas. Para a presente pesquisa apresentamos operacionalização de indicadores de políticas de promoção da integridade e de práticas de promoção da integridade.

Tomando por base as diretrizes da CGU sobre promoção da integridade, analisamos os indicadores em duas dimensões: a dimensão tradicional e a de promoção de direitos. Com relação às práticas de promoção da integridade são analisados os indicadores de transparência e controle interno na dimensão tradicional e na dimensão promoção de direitos a igualdade de gênero na composição da administração pública local. Para todos os indicadores referentes às “práticas” de promoção da integridade serão analisados todos os 5.570 municípios brasileiros com dados também da pesquisa Munic do IBGE. Sistematização dos indicadores pode ser observada nos quadros 1 e 2 nos anexos.

Uma limitação desses indicadores de “práticas” de promoção da integridade é a de que por serem informações administrativas, não conseguem captar nuances importantes e aspectos específicos da definição de integridade como nepotismo, combate à discriminação e ao assédio moral e sexual. Por essa razão, a pesquisa apresenta também um indicador de “políticas” de promoção da integridade, especificando esses aspectos mais delimitados. Para esse indicador, analisamos os municípios com mais de 500 mil habitantes e exploramos também a dimensão tradicional (corrupção, conflito de interesses, nepotismo) e direitos com recorte de gênero (recrutamento, promoção e salários, discriminação e combate ao assédio moral e sexual).

Para a construção desse indicador é realizada análise de conteúdo dos documentos referentes ao “Regime Jurídico Único” ou o “estatuto do servidor público” dos municípios selecionados para análise. Os documentos foram extraídos do portal “Leis Municipais” que congrega leis dos municípios brasileiros. Quando não incluído no referido portal, o documento foi buscado no sistema próprio do município. A análise se deu de forma manual com a categorização dos indicadores. A classificação manual aqui se mostrou a mais apropriada uma vez que se trata de uma medida original e um conjunto de indicadores muito particular.

3.2.2 INFERÊNCIA CAUSAL

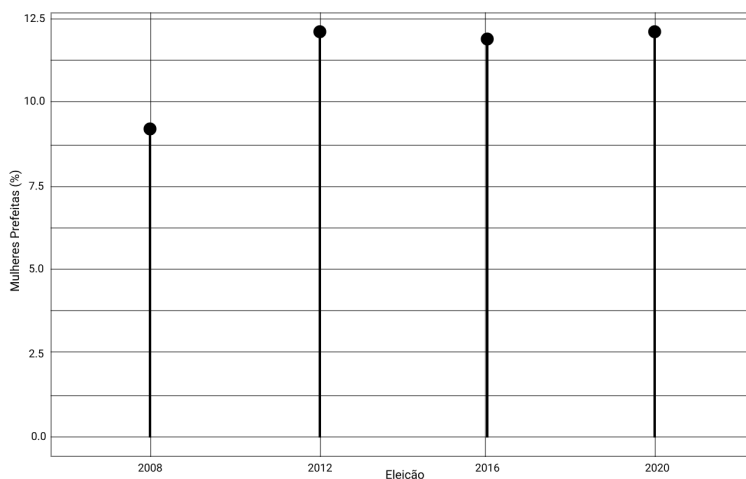
Para identificar o efeito da representatividade de gênero sobre a promoção da integridade são utilizados modelos de pareamento. Nessa análise prefeitos e prefeitas bastante semelhantes em suas variáveis observáveis serão comparados para identificar o efeito do gênero sobre os indicadores de integridade. Para essa análise será utilizado o Coarsend Exact Matching (Iacus; King; Porro, 2012) como modelo robusto para identificação de efeitos causais com dados observacionais.

Para essa análise o conjunto de características observáveis incluídos no pareamento são: escolaridade do prefeito e se o prefeito está no primeiro ou no segundo mandato, classe populacional do município, produto interno bruto per capita e região. A inclusão dessas variáveis no modelo de pareamento indica que o efeito identificado é com base na comparação entre municípios governados por prefeitos e municípios governados por prefeitas que são idênticos nessas características individuais (escolaridade e mandato) e do município (porte populacional, renda e região). Por exemplo, comparamos dois municípios na mesma região do país, do mesmo porte populacional, com o mesmo produto interno bruto, com a chefia do executivo com o mesmo nível de escolaridade e no mesmo mandato. Assim é possível identificar se os efeitos observados podem ser atribuídos ao sexo do prefeito ou a outras características da chefia do Executivo ou do município no qual essas pessoas em particular são eleitas.

3.3 DESCRIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO FEMININA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A Figura 1 apresenta a diversidade de gênero na eleição para os governos municipais no Brasil. Os resultados mostram a baixa representatividade feminina no período analisado que engloba das eleições de 2008 até a de 2020 que tem o mandato vigente até 2024. A eleição de mulheres para o executivo municipal foi de 9,20% dos municípios em 2008, 12,1% em 2012, 11,9% em 2016 e novamente 12,1% e, 2020. Em suma, no período atual apenas 12% dos municípios brasileiros são governados por mulheres. Apesar do discreto aumento na representatividade, esse ainda é um cenário de extrema sub-representação, especialmente quando consideramos que as mulheres perfazem metade da população.

Figura 1. Eleição de mulheres nos municípios brasileiros

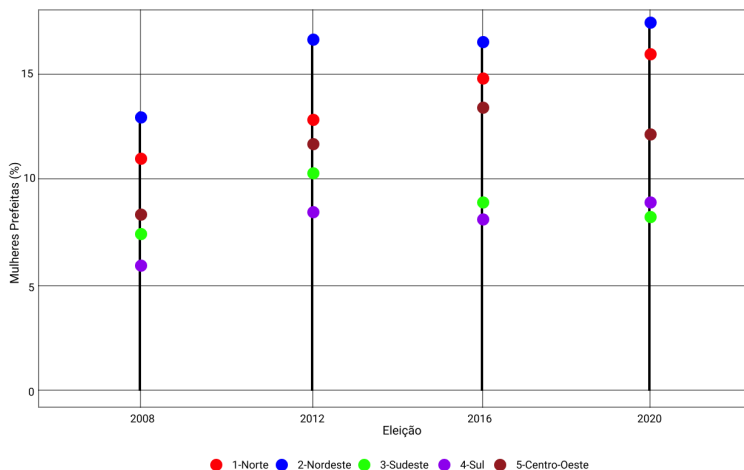


Fonte: Elaboração própria com dados da Munic-IBGE.

A pergunta que se segue a esse cenário de baixa representatividade é onde essas mulheres são eleitas e se as mulheres eleitas apresentam características diferentes dos homens. Começando com as características dos municípios que elegem mulheres para o executivo, a Figura 2 apresenta a distribuição de mulheres eleitas para o governo municipal por região do país. Os dados apresentados são a proporção de mulheres em cada região para considerar o número de municípios em cada região do país que varia expressivamente. Os resultados mostram que as mulheres são ainda menos representadas na Região Sul e Sudeste do País e mais representadas na região nordeste e norte. O padrão é de crescimento discreto da representatividade nas Regiões Nordeste, Norte e Sul e de redução nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste.

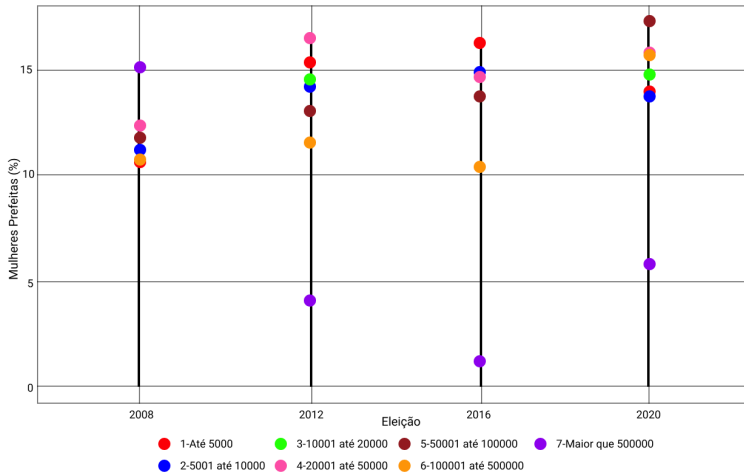
A Figura 3 apresenta a distribuição da eleição de prefeitas de acordo com o porte da população. A pergunta que buscamos responder é se mulheres são eleitas majoritariamente em cidades pequenas ou cidades maiores. Novamente, o dado utilizado é o percentual de cidades em cada classe populacional governado por mulheres para levar em consideração que temos muitos municípios pequenos no Brasil e relativamente poucos municípios considerados grandes.

Figura 2. Percentual de prefeitas eleitas por região do país



Fonte: Elaboração própria com dados da Munic-IBGE.

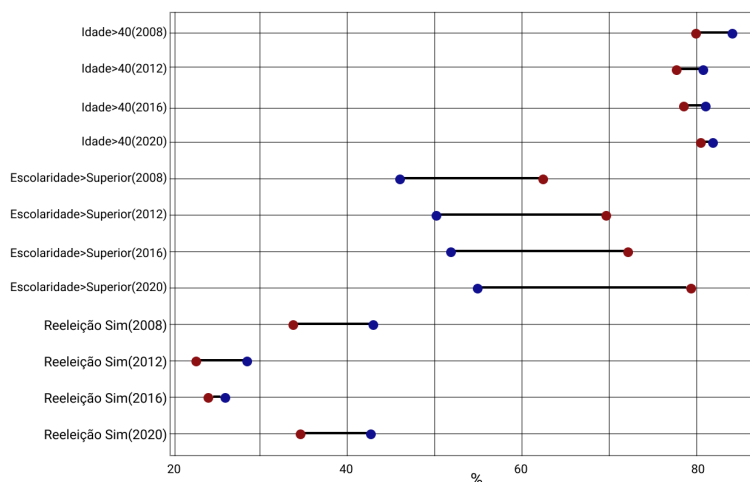
O resultado mostra que as mulheres são eleitas para o governo municipal brasileiro majoritariamente em municípios considerados intermediários, entre 20 mil e 100 mil habitantes (representados pelos pontos rosa e vermelho na figura). Uma informação interessante na figura é a eleição de mulheres nos municípios maiores, representados pela cor roxa, que indica municípios maiores que 500 mil habitantes. Em 2008 mulheres foram eleitas em 12,1% desses municípios. Em 2012 foram 2,5%, em 2016 não foi eleita nenhuma mulher nessas metrópoles e em 2020 foram eleitas em 4% dos municípios. A interpretação que fazemos desses resultados é que a eleição de mulheres não é de “nicho” regional. Elas não são eleitas somente em municípios grandes, como seria esperado numa perspectiva de que valores liberais na sociedade fazem com que mulheres sejam mais eleitas. Mas também não estão restritas a municípios pequenos com alta incidência de pobreza e de problemas sociais.

Figura 3. Eleição de prefeitas eleitas por porte populacional

Fonte: Elaboração própria com dados da Munic-IBGE.

Por último, nossa análise da representatividade nos governos municipais foca nas características dos indivíduos. O objetivo dessa análise é identificar se existem diferenças sistemáticas entre as mulheres e homens que são eleitos para o Executivo municipal no Brasil. A Figura 4 apresenta as mulheres como os pontos vermelhos e os homens como os pontos azuis. Os resultados mostram algumas diferenças importantes. Em termos de idade, os homens são geralmente mais velhos que as mulheres, mas essa diferença praticamente desaparece na eleição de 2020.

A diferença mais marcante é em termos de escolaridade, com mulheres com ensino superior em proporção expressivamente maior que os homens. Esse resultado é condizente com achados que mostram serem as mulheres geralmente mais qualificadas que homens quando comparados no mesmo cargo. Por último, uma característica política que normalmente se mostra relevante para compreender as decisões de indicação de cargos e também de políticas públicas dos governantes é o mandato. A literatura mostra que os incentivos geralmente mudam quando um governante está no primeiro mandato e, por isso, ainda irá disputar uma eleição para o mesmo cargo, e quando o governante está no segundo mandato e por isso não teria o incentivo eleitoral imediato. Os resultados mostram que os homens apresentam taxa de reeleição maior. Essa diferença quase desaparece na eleição de 2016, mas volta ao padrão na eleição de 2020.

Figura 4. Comparando homens e mulheres – características socioeconômicas

Fonte: Elaboração própria com dados da Munic-IBGE.

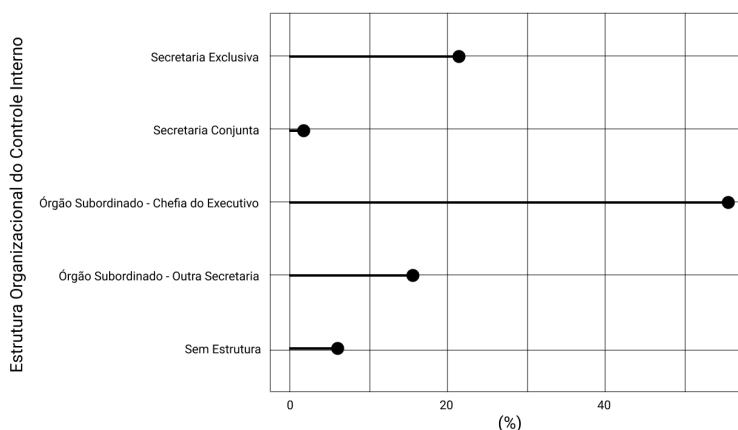
Os resultados aqui apresentados geram três conclusões principais: a primeira é a de que a representatividade feminina nas prefeituras é baixa. Essa baixa representatividade é importante em si mesma porque sinaliza falhas em nosso processo democrático em fazer representar parcela importante da população. Contudo, esse efeito também é importante do ponto de vista instrumental uma vez que esperamos que representatividade de gênero afete importantes dimensões do processo de políticas públicas. Segundo, as mulheres tendem a ser menos experientes nos governos municipais, com menor frequência de reeleição. Esse resultado por si só já pode ser um indicativo de exclusão de importantes redes políticas e que podem afetar o comportamento das mulheres na condução das decisões públicas. Terceiro, as mulheres eleitas nos governos municipais brasileiros tendem a ter nível de escolaridade maior que os homens. Esse resultado indica uma possível maior “qualidade” ou expertise técnica, mas também algo comum quando se considera o gênero na ocupação de cargos de liderança que é a “super-qualificação”, ou seja, mulheres precisam ser muito melhores que os homens para ter o mesmo reconhecimento.

Considerando essa distribuição de gênero e também essas características que diferenciam homens e mulheres na liderança em governos municipais, buscaremos identificar o efeito de mulheres na gestão pública municipal sobre a promoção de políticas e de práticas de integridade nos municípios brasileiros.

3.4 GÊNERO E PRÁTICAS DE PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE NA PERSPECTIVA TRADICIONAL

A perspectiva tradicional de promoção da integridade prevê o foco no combate à corrupção. Analisamos aqui dois instrumentos ou dois mecanismos institucionais de combate à corrupção. Esses são o controle interno e a transparência como controle externo. Começando com o controle interno, a Figura 5 apresenta a estrutura organizacional do controle interno. Essa variável demonstra se o município possui estrutura específica de controle interno e como essa estrutura se organiza, se possui uma secretaria exclusiva, se uma secretaria conjunta ou se é um setor subordinado diretamente à chefia do Executivo ou a uma outra área temática.

Figura 5. Estrutura Organizacional do Controle Interno



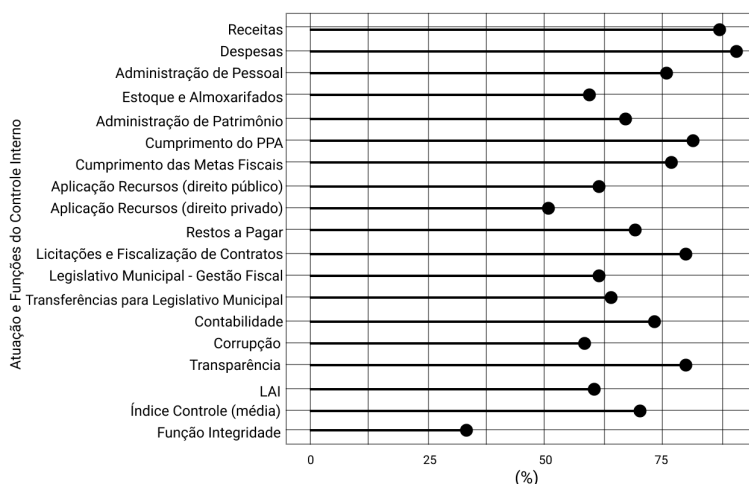
Fonte: Elaboração própria com dados da Munic-IBGE.

Como a nossa perspectiva de promoção da integridade é institucional, a previsão de um órgão dedicado ao controle interno é fundamental para o combate à corrupção. A figura mostra que a principal forma organizacional do controle interno nos municípios brasileiros é a subordinação direta à chefia do Poder Executivo municipal. Isso quer dizer que o controle interno se constitui, prioritariamente, como um órgão ligado diretamente ao prefeito ou prefeita. Esse resultado pode indicar uma certa valorização da área, mas também uma reduzida autonomia de ação. A segunda forma organizacional mais comum é a secretaria exclusiva, estrutura com maior especialização e autonomia de ação. Em seguida vem o órgão subordinado a outra área de política pública e os municípios que não possuem estrutura especializada de controle

interno. Esse resultado é importante porque mostra como a estrutura organizacional do controle interno varia nos municípios brasileiros, mas também porque nos mostra que o controle interno é presente na grande maioria dos governos locais.

O próximo passo é descrever as áreas de atuação do controle interno. Apresentamos, na Figura 6, 19 áreas temáticas selecionadas que o controle interno pode atuar nos municípios. Além das áreas específicas, apresentamos na figura também um índice composto que identifica o percentual dessas áreas que os municípios, em média, atuam e também o percentual dos municípios que o controle interno possui a função de promoção da integridade e combate à corrupção. Com essas informações é possível especificar a diversificação das áreas de atuação do controle interno, para além de simplesmente possuir ou não estrutura específica na área.

Figura 6. Áreas de atuação do Controle Interno



Fonte: Elaboração própria com dados da Munic-IBGE.

Os dados mostram que as áreas mais comuns de atuação do controle interno nos municípios brasileiros são despesas e receitas, licitações, transparência e contabilidade. A ênfase em áreas como receitas e contabilidade demonstra uma vocação mais voltada para a adequação da alocação de recursos públicos pelos municípios. Já a ênfase em áreas como licitações e transparência demonstra essa preocupação com a integridade pública em sua definição mais tradicional. Interessante notar que a função do controle interno na promoção da integridade e combate à corrupção é a atribuição menos frequente dos municípios brasileiros. Esse é um sinal de alerta importante e que pode ser considerado como possível área de estímulo

pela CGU em apoiar o desenvolvimento dessa função pelos órgãos municipais de controle interno.

Par além do mapeamento descritivo da estrutura organizacional e das áreas de atuação do controle interno, o objetivo da presente pesquisa é identificar se a ocupação da chefia do Executivo por uma mulher afeta a promoção do controle interno no nível municipal. Pesquisas anteriores mostram uma relação entre a eleição de mulheres e uma redução da corrupção, muito comumente causada por uma pressão social para que mulheres se comportem de forma diferentes dos homens. Analisando de forma original a relação entre gênero e os mecanismos institucionais de promoção da integridade, a presente pesquisa traz resultados sobre o efeito de mulheres prefeitas.

A Tabela 1 apresenta os dados básicos do pareamento dos municípios seguindo a metodologia descrita na seção anterior. Os resultados aqui apresentados são alcançados a partir da comparação entre municípios “idênticos” com base nas características observáveis incluídas nos modelos, tendo apenas como diferença entre eles o tratamento, que no nosso caso é o gênero da chefia do Executivo municipal. A Tabela 1 mostra que o pareamento funcionou de forma adequada, com poucas observações tratadas não sendo pareadas (4 municípios). Como o pareamento é um procedimento de pré-processamento dos dados, esse mesmo pareamento será utilizado para todas as análises subsequentes.

Tabela 1. Pareamento – Coarsend Exact Matching (CEM)

Observações	Tratamento (Sexo=Mulheres)	Controle (Sexo=Homens)
Todas	661	4.905
Pareadas	657	4.393
Não-Pareadas	4	512

Fonte: elaboração própria.

Os resultados mostram que apenas o sexo da chefia do Executivo não apresenta efeito sobre a promoção da integridade mensurada como atenção ao controle interno. Analisamos o efeito do sexo sobre três variáveis dependentes. A primeira é a estrutura organizacional do controle interno como indicador ordinal (1. Sem estrutura, 2. Setor subordinado a outra área, 3. Setor subordinado à chefia do Executivo, 4. Secretaria conjunta e 5. Secretaria exclusiva). A segunda variável é o índice composto de áreas de atuação do controle interno como apresentado anteriormente e a terceira variável dependente é a existência ou não da função de promoção da integridade e combate à corrupção pelo controle interno municipal.

Tabela 2. Efeito da eleição de mulher prefeita sobre o Controle Interno (CEM)

Variável Dependente	Estimativa	I.C. (95%)
Estrutura Organizacional	0,013	-0,07 – 0,10
Índice Atuação	0,086	-2,20 – 2,37
Função Integridade	-0,030	-0,06 – 0,00

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Coeficientes reportados. * $p < 0.10$ ** $p < 0.05$ *** $p < 0.01$.

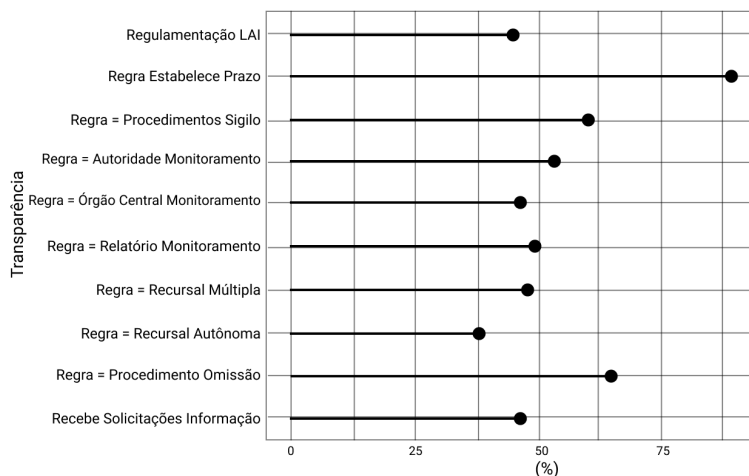
Os resultados utilizando a técnica de pareamento mostram não ter efeito estatisticamente significativo do sexo da chefia do Executivo sobre a atenção institucional ao controle interno. Esse resultado é condizente com achados da literatura que mostram que a diferença entre sexos no combate a corrupção só é observada quando há algum mecanismo de “pressão social” sobre as mulheres, uma vez que mulheres esperam ser punidas com maior ênfase quando não se comportam da forma socialmente prescrita. Importante ressaltar que a análise aqui desenvolvida do efeito das mulheres sobre a promoção da integridade tem como objetivo unicamente identificar um efeito instrumental da eleição de mulheres e não avaliar a gestão dessas mulheres em função dessa atuação. Esse é um ponto importante porque a eleição de mulheres é um valor democrático em si e não uma concessão dada com o objetivo de alcançar algum outro fim. Em suma, mulheres serem eleitas é um valor importante em si mesmo, e não porque elas “devem” se comportar de uma determinada forma.

A próxima análise na dimensão tradicional de promoção da integridade é a estrutura organizacional e promoção da transparência no nível local. A Figura 7 apresenta a descrição dos indicadores de regulamentação local da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros. A LAI foi promulgada em 2011 como uma lei nacional que tem aplicação imediata. Contudo, seus dispositivos são específicos ao governo federal e por isso é importante a regulamentação local para definição de aspectos importantes como prazo de resposta, instâncias recursais e procedimentos para definição de sigilo.

Os dados na Figura 7 mostram que menos da metade dos municípios brasileiros tem regulamentação local do acesso à informação. Esse resultado mostra uma fragilidade no arcabouço institucional de acesso à informação pelos cidadãos no nível municipal no Brasil. Esse é um ponto extremamente importante por ser o nível municipal o mais próximo do cidadão e que tem a responsabilidade por políticas públicas fundamentais como a educação fundamental e atenção à saúde, além de saneamento básico e políticas de prevenção de desastres. Essa é mais uma área onde a atuação do governo federal, com toda sua estrutura

institucional de promoção da transparência, seria importante para apoiar o desenvolvimento municipal.

Figura 7. Transparência e regulamentação da Lei de Acesso à Informação



Fonte: Elaboração própria com dados da Munic-IBGE.

Considerando os municípios que têm a LAI regulamentada, as regras mais comuns de serem observadas nos referidos regulamentos são a firmação de prazo para respostas aos pedidos e procedimentos para estabelecimento de documentos sigilosos e casos omissos. As regras menos comuns são os procedimentos para recursos contra pedidos não atendidos, como uma instância recursal autônoma, múltiplas instâncias recursais e um órgão central de monitoramento dos pedidos. A Figura 7 também apresenta a variável que indica se o município tem sistema para recebimento de pedidos de informação em funcionamento ou não. Os resultados são idênticos ao de regulamentação da LAI, mostrando uma associação entre a regulamentação local da lei e a efetivação do acesso à informação via sistema de recebimento de pedidos dos cidadãos.

A Tabela 3 apresenta as estatísticas descritivas relativas às variáveis quantitativas relacionadas à transparência. Como muitos municípios não regulamentaram a LAI, algumas variáveis apresentam duas especificações diferentes. Uma inclui os municípios que não regulamentaram a LAI atribuindo valor 0 e a outra exclui os municípios que não regulamentaram. Como pode ser visto na Tabela 4, nas análises estatísticas com o pareamento os resultados são idênticos nas duas especificações. No índice de regulamentação da LAI, a média é de 55,97% das regras presentes nos municípios excluindo aqueles que não regulamentaram e de 25% incluindo os que não regulamentaram. A média de pedidos de solicitação de informação pelos

cidadãos é de 99 pedidos excluindo os que não regulamentaram e de 41 pedidos incluindo os que não regulamentaram. Por último, o percentual de atendimento dos pedidos é em média de 89% excluindo os municípios que não regulamentaram e 36% incluindo os municípios que não regulamentaram.

Tabela 3. Transparência e regulamentação da Lei de Acesso à Informação

Variável	Média
Índice Regulamentação Lei de Acesso à Informação (exclui não-regulamentados)	55,97
Índice Regulamentação Lei de Acesso à Informação (inclui não-regulamentados)	25,08
Número de solicitações via Lei de Acesso à Informação (exclui não-regulamentados)	99,16
Número de solicitações via Lei de Acesso à Informação (inclui não-regulamentados)	41,02
Percentual de pedidos atendidos via Lei de Acesso à Informação (exclui não-regulamentados)	88,99
Percentual de pedidos atendidos via Lei de Acesso à Informação (inclui não-regulamentados)	36,47

Fonte: Elaboração própria com dados da Munic-IBGE.

Esses resultados mostram que as regras formais de regulamentação da LAI seguem a tendência de o município ter ou não regulamentado. Sobre a efetiva utilização do acesso à informação pelos cidadãos, quando disponível o serviço é razoavelmente utilizado com a interposição de pedidos e a taxa de atendimento é bastante alta. Em suma, podemos sugerir que o trabalho deve ser no sentido de apoiar os municípios na regulamentação local da LAI, uma vez que nossos resultados indicam que, uma vez regulamentada, os cidadãos tendem a usar o serviço, solicitando informações, e os governos locais tendem a atender os referidos pedidos.

A Tabela 4 apresenta os resultados do efeito do sexo da chefia do Executivo sobre a promoção da integridade na dimensão transparência. Assim como no controle interno, as mulheres não tendem a ser mais “íntegras” ou promoverem a transparência em níveis diferentes dos homens. Contudo, um resultado se mostra interessante e condizente com a literatura que menciona a questão da pressão social sobre mulheres em cargos de liderança. Esse resultado é o número de pedidos de acesso à informação ser significativamente maior em municípios governados por mulheres. Isso quer dizer que mulheres não tendem a promover a transparência em níveis maiores que os homens, mas elas tender a ser mais “controladas” por meio desse instrumento, com os cidadãos interpondo mais pedidos de informação quando governados por uma prefeita.

Tabela 4. Efeito da eleição de mulher prefeita sobre a transparência (CEM)

Variável Dependente	Estimativa	I.C. (95%)
Regulamentação da LAI	-0,000	-0,04 – 0,04
Índice Regulamentação da Lai (inclui)	0,179	-2,52 – 2,88
Índice Regulamentação da Lai (exclui)	0,183	-3,49 – 3,85
Recebe Pedidos	-0,008	-0,04 – 0,03
Número de pedidos (inclui)	130,836**	23,18 – 238,48
Número de pedidos (exclui)	361,869**	61,08 – 662,65
Percentual de Pedidos Atendidos (inclui)	-1,658	-5,40 – 2,08
Percentual de Pedidos Atendidos (exclui)	-1,529	-4,86 – 1,80

Nota: Coeficientes reportados. *p<0.10 **p<0.05 ***p<0.01.

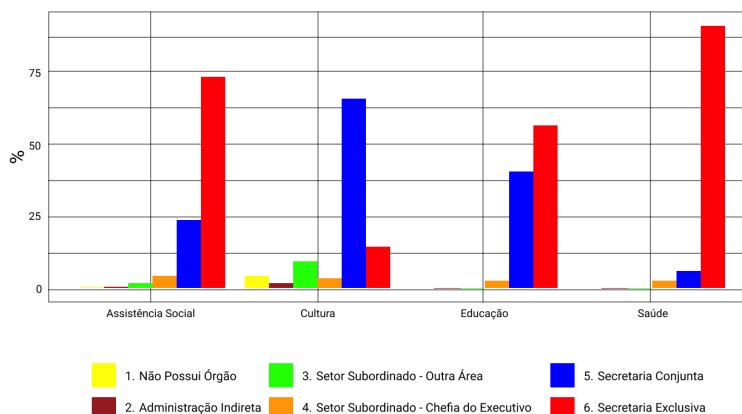
Considerando a perspectiva tradicional de promoção da integridade, as principais conclusões são: 1) O controle interno é bastante difundido nos municípios brasileiros, apesar de suas áreas de atuação variar e a função de promoção da integridade e combate à corrupção ser a menos presente. 2) Apesar de mais de 10 anos de promulgação da LAI, o acesso à informação e a transparência ainda está longe da realidade da maioria dos municípios. Contudo, uma vez presente, o sistema tende a ser usado pelos cidadãos e os pedidos atendidos pelos governos locais. 3) Mulheres na chefia do Executivo local não tendem a promover a integridade em níveis diferentes dos homens. Contudo, elas tendem a ser mais “cobradas”, com números maiores de pedidos de acesso à informação em seus governos. A próxima seção amplia o escopo da definição de integridade ao incluir um recorte de gênero nos indicadores utilizados.

3.5 GÊNERO E PRÁTICAS DE PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE NA PERSPECTIVA DE GÊNERO

Apresentamos três dimensões para a perspectiva de promoção da integridade com recorte de gênero. A ideia é a de que se consideramos integridade para além do combate à corrupção, como uma missão institucional de garantia de direitos, um recorte de gênero possível é: 1) a atenção às áreas temáticas de políticas públicas associadas a área social (áreas relacionadas ao cuidado e normalmente atribuídas a mulheres), 2) a ocupação de cargos de liderança nas referidas secretarias por mulheres e 3) uma política específica de promoção de ocupação de cargos por mulheres no Executivo municipal.

Nossa proposta é que a igualdade de gênero na tomada de decisão do Executivo se alinha ao ideal de um governo orientado para a população em sua totalidade, homens e mulheres. Identificando a igualdade de gênero como uma missão institucional que deve ser seguida pelas organizações públicas, a representatividade de gênero na composição do Executivo municipal se torna um indicador fundamental de integridade na perspectiva ampliada aqui defendida. A figura 8 apresenta o primeiro indicador aqui utilizado que é a estrutura organizacional dos órgãos relacionados às áreas de políticas públicas fundamentais no nível municipal: educação, saúde, cultura e assistência social.

Figura 8. Estrutura organizacional das áreas temáticas de políticas públicas



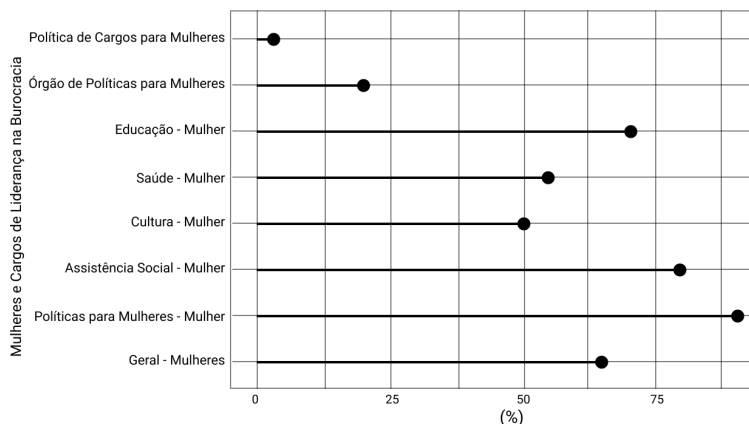
Fonte: Elaboração própria com dados da Munic-IBGE.

Os resultados mostram que, com exceção da área de cultura, poucos municípios não tem um órgão específico de atenção a essas áreas de políticas públicas. Esses órgãos são geralmente secretarias exclusivas para atenção ao tema, com a maior incidência na área de saúde, seguida de assistência social e educação.

Na área de educação e cultura o resultado mais comum é, além da secretaria exclusiva, a secretaria conjunta. Esse primeiro resultado mostra a atenção a esses temas no nível municipal e também a diferenciação institucional e especialização dos governos locais. Esse ponto é importante uma vez que os governos municipais, por serem múltiplos e terem níveis variados de capacidades estatais, são geralmente alvos de julgamentos pré-concebidos, como o de que não teriam órgãos específicos para atuar nessas áreas fundamentais de políticas públicas. Então, assim como o controle interno, a atenção às áreas temáticas fundamentais de políticas públicas é bastante difundida nos governos municipais brasileiros.

A Figura 9 mostra a existência de uma política de ocupação de cargos por mulheres na administração pública local e a ocupação de cargos de liderança, efetivamente a pessoa responsável pelo órgão, nesses setores de políticas públicas. Os resultados mostram que pouquíssimos municípios promovem políticas públicas de diversidade e representatividade de gênero na composição da administração pública local. Esse resultado se mostra importante porque o governo federal vem promovendo políticas de promoção da igualdade salarial e contratação de mulheres na iniciativa privada como um indicador de integridade e muitas empresas tem incluído esses dispositivos em seus documentos de compliance. Contudo, essa é uma realidade ainda distante no nível municipal.

A figura também mostra os municípios que têm um órgão específico de políticas para mulheres, com apenas 20% dos municípios brasileiros tendo um órgão de atenção a essa área. Com relação à ocupação da chefia dos órgãos temáticos de políticas públicas por mulheres, os resultados são alentadores uma vez que observamos mulheres ocupando a chefia desses órgãos em números expressivos. Somente na área de cultura as mulheres são menos de 50% das chefes nesses órgãos, chegando a 90% em órgãos específicos de políticas para mulheres, 79% na assistência social e 70% na educação.

Figura 9. Gênero e ocupação de cargos

Fonte: Elaboração própria com dados da Munic-IBGE.

Em geral, a ocupação de cargos de liderança por mulheres nessas áreas selecionadas de políticas públicas é de 64% em média. Esse resultado é importante por duas razões. Primeiro, porque é uma das primeiras análises empíricas da ocupação de cargos de liderança no processo decisório de políticas públicas municipais por mulheres. Os achados anteriores na literatura ou usam salário como proxy de cargo de liderança ou trazem estatísticas sobre a composição geral das burocracias municipais, mas não em cargos de liderança. Segundo, porque mostra convergência com essa literatura sobre mulheres nos governos municipais que indicam ser a posição das mulheres majoritária nas burocracias locais. Nossos resultados mostram que essa representatividade de gênero permanece quando consideramos a liderança nessas áreas de política pública normalmente associadas com mulheres. Mais que isso, podemos ver ser uma regra informal que um órgão de políticas para mulheres seja liderado por uma mulher.

A Tabela 5 apresenta os resultados da análise estatística do efeito da eleição de prefeitas sobre a promoção da integridade, também nessa perspectiva ampliada de promoção de direitos com um recorte de igualdade de gênero. Assim como na perspectiva tradicional, não observamos muitas diferenças estatisticamente significantes entre homens e mulheres no que concerne à promoção da igualdade de gênero. Um resultado que encontramos, contudo, é a maior incidência de órgãos específicos de políticas para mulheres nos municípios governados por uma prefeita e também que esse órgão tem maior probabilidade de ser chefiado por uma mulher quando o município é governado por uma prefeita.

Tabela 5. Efeito da eleição de mulher prefeita sobre as áreas temáticas de políticas públicas e a ocupação de cargos por mulheres (CEM)

Variável Dependente	Estimativa	I.C. (95%)
Políticas de Cargos para Mulheres	0,006	-0,00 – 0,02
Estrutura Organizacional Educação	-0,016	-0,06 – 0,02
Estrutura Organizacional Saúde	-0,006	-0,04 – 0,02
Estrutura Organizacional Cultura	0,026	-0,06 – 0,12
Estrutura Organizacional Assistência Social	-0,028	-0,07 – 0,02
Órgão de Políticas para Mulheres	0,029*	-0,00 – 0,06
Secretária Mulher – Educação	-0,005	-0,04 – 0,03
Secretária Mulher – Saúde	0,006	-0,03 – 0,04
Secretária Mulher – Cultura	-0,011	-0,05 – 0,03
Secretária Mulher – Assistência Social	-0,012	-0,04 – 0,02
Secretária Mulher – Políticas para Mulheres	0,063**	0,00 – 0,11

Nota: Coeficientes reportados. * $p < 0.10$ ** $p < 0.05$ *** $p < 0.01$.

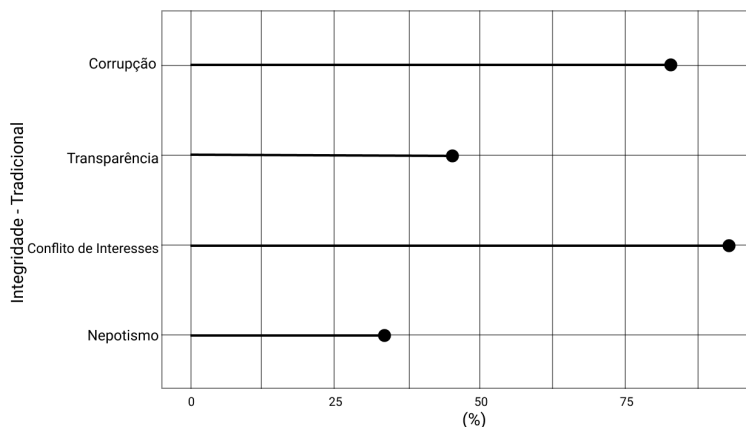
Em suma, a ocupação de cargos de liderança por mulheres é maior do que esperaríamos numa visão pré-concebida da administração pública local. Mulheres são chefes de áreas fundamentais de políticas públicas nos governos municipais como educação e assistência social. Na área de saúde, normalmente com orçamentos maiores, as mulheres ainda são 50%. Já na área de cultura, uma área normalmente não reconhecida como área de “cuidado”, as mulheres já não são maioria. Esse resultado nos mostra uma representatividade de gênero nos gabinetes municipais, mas também um direcionamento para áreas estereotipicamente “femininas” de atuação. Por último, a eleição de prefeitas tende a ter um efeito positivo na promoção de direitos das mulheres com a maior probabilidade de criação de um órgão específico de políticas para mulheres e também a maior probabilidade de indicação de uma mulher para ocupar o cargo de liderança nesses órgãos.

3.6. POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE – ANÁLISE QUALITATIVA

Nesta seção, apresentamos os resultados da análise qualitativa dos documentos referentes aos estatutos do servidor público nos municípios acima de 500 mil habitantes no Brasil. O recorte nos maiores municípios permite uma análise pormenorizada dos documentos de forma manual e contextualizada e também que a comparação entre os municípios seja “justa”, uma vez que comparamos municípios com recursos e capacidades razoavelmente próximas. Em suma, não cobramos que um município pequeno ou médio tenha o desenvolvimento institucional e a preocupação com integridade que um município grande. Contudo, a limitação é que os resultados aqui apresentados são exploratórios e apontam para uma importante área de análise, tanto pela pesquisa especializada quanto pelas instituições que trabalham para fomentar uma administração pública de qualidade no país.

Os resultados são divididos em indicadores da perspectiva tradicional de integridade e a perspectiva dos direitos. Na perspectiva tradicional temos os seguintes indicadores: combate à corrupção, promoção da transparência, combate ao conflito de interesses e ao nepotismo. Na perspectiva de promoção de direitos temos: igualdade de contratação e salarial, combate à discriminação de gênero, raça e orientação sexual e combate ao assédio moral e sexual.

Sobre corrupção, a maioria dos documentos é bem explícita em vedar a corrupção e indica ser esse o caso de demissão dos servidores. Por exemplo, o município de Ananindeua no Pará diz que é proibido o servidor “receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições” e informa “corrupção” como critério de demissão do servidor. Escrita idêntica ou semelhante aparece na maioria dos municípios analisados, estando o combate à corrupção presente em 83,33% dos documentos avaliados.

Figura 10. Integridade na perspectiva tradicional

Fonte: Elaboração própria com dados dos estatutos dos servidores dos municípios.

A Transparência já um indicador menos objetivo e preciso que corrupção. Contudo, os municípios que indicam ser esse um valor relevante e que deve ser incentivado no comportamento dos servidores usam menções quase idênticas como “atender com presteza: a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas aquelas protegidas por sigilo”. A promoção da transparência aparece em 45,23% dos municípios.

A regulamentação do conflito de interesses é bastante destrinchada nos documentos analisados e aparece com menções diferentes como a proibição de oferecer serviços ou ocupar cargos em empresas privadas que prestem serviços à administração pública ou de forma menos precisa que os servidores não podem usar o cargo ou informações privilegiadas com fins de ganho privado. São exemplos: “valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem em detrimento da dignidade da função pública” e “participar de gerência ou de administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer comércio e, nessa qualidade, transacionar com o Município, exceto se a transação for precedida de licitação”. A regulamentação do conflito de interesses está presente nos documentos de 92,85% dos municípios analisados.

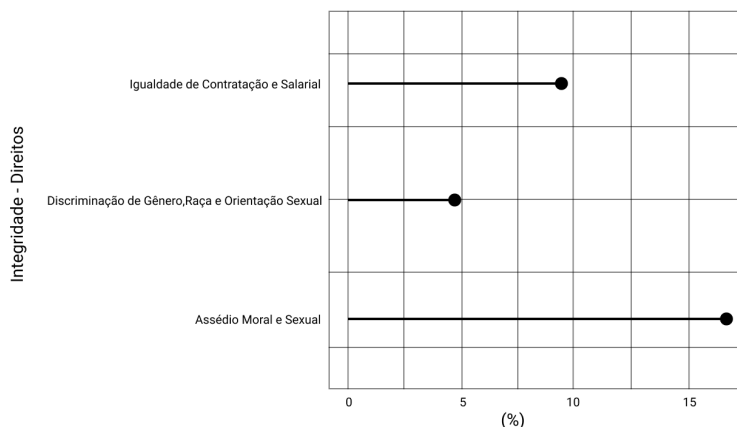
O último indicador na perspectiva tradicional é a questão do nepotismo, ou seja, a contratação de servidores com laços de parentesco, o que significaria um benefício por razões familiares e não com base em mérito ou competência. Nesse ponto é interessante notar que a maioria dos municípios menciona explicitamente que a contratação de parentes é proibida. Contudo, fazem a ressalva de que a contratação para cargos de confiança e livre nomeação é permitida. Por exemplo: “é vedado ao servidor trabalhar sob

a chefia imediata de parente até segundo grau, salvo quando se tratar de função de imediata confiança e livre escolha”. Nesses casos classificamos o município como não combatendo explicitamente o nepotismo, uma vez que a contratação de parentes é permitida. Nos municípios analisados, 33,33% dos municípios proíbem a contratação de forma geral.

Passando para os indicadores referentes à perspectiva de promoção dos direitos, o primeiro indicador é o de promoção da igualdade de acesso aos cargos, promoção e salarial entre pessoas com base em gênero, raça e orientação sexual. Nos municípios analisados, essa menção aparece somente em 9,52% dos municípios. Interessante notar que não há menção a políticas de ação afirmativa, apenas a ideia de igualdade de acesso e salarial. Inclusive, é possível ler que esses marcadores não podem ser usados como critério de seleção. Por exemplo, no município de Fortaleza-CE, é mencionada a “proibição de diferenças remuneratória, de exercício de cargos e de critérios de admissão, por motivo de cor, idade, sexo ou estado civil”.

Sobre a menção explícita ao combate à discriminação com base em gênero, raça e orientação sexual, essa somente está presente em 4,76% nos municípios, mostrando-se uma preocupação ainda longe de ser central na administração pública municipal brasileira. Um dos poucos municípios a mencionar a questão da discriminação a faz da seguinte forma: “discriminar qualquer pessoa, no recinto da repartição, com a finalidade de expô-la a situação humilhante, vexatória, angustiante ou constrangedora, em relação à origem, idade, etnia, raça, cor, sexo, estado civil, trabalho, religião, convicções políticas ou filosóficas, orientação sexual, deficiência física, imunológica, sensorial ou mental” (Recife-PE).

Figura 11. Integridade na perspectiva dos direitos



Fonte: Elaboração própria com dados dos estatutos dos servidores dos municípios.

Por último, a questão do assédio moral e sexual está presente em 16,66% dos municípios analisados e aparece em menções como: “assediar outrem, com a finalidade de obter vantagem sexual, implicando dano ao ambiente de trabalho, à evolução na carreira profissional ou à eficiência do serviço” (Porto Alegre–RS) e “constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício do cargo ou função; assediar moralmente subordinado ou colega de trabalho, mantendo conduta abusiva caracterizada pela repetição prolongada de comportamento hostil que ofenda a sua dignidade ou integridade física ou psíquica (São Luis–MA).

Os resultados aqui apresentados mostram que a ênfase em questões relacionadas a promoção de um ambiente de trabalho que promovam a igualdade, a legitimidade e a confiança institucional ainda estão longe de serem centrais no debate municipal. Nesse sentido, ações podem ser desenvolvidas pelas instâncias federais no sentido de promover conscientização e mecanismos formais e legais de promoção de direitos como parte fundamental da agenda sobre integridade pública.

4. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A presente pesquisa buscou analisar a integridade como um fenômeno complexo que envolve não somente o combate à corrupção, mas também a garantia de direitos como parte da missão institucional dos órgãos públicos. Nessa perspectiva, partimos de uma referencial teórico que propõe uma definição ampliada de integridade como um esforço institucional de promover ações e comportamento orientados para os objetivos e a missão institucional das organizações públicas. Tendo como motivação o fato de a CGU ter proposto essa abordagem ampliada como fundamento para suas ações no âmbito do governo federal, buscamos aqui analisar a promoção da integridade nos municípios brasileiros.

Apresentamos indicadores múltiplos de práticas de promoção da integridade para os 5.570 municípios brasileiros, classificados em indicadores da perspectiva tradicional (controle interno e transparência) e da perspectiva com recorte de gênero (atenção a políticas públicas e ocupação de cargos por mulheres). Os resultados mostram que, na perspectiva tradicional o controle interno se mostra uma prática difundida nos municípios, mas a regulamentação do acesso à informação ainda é restrita. Na perspectiva de direitos, poucos municípios têm políticas de ocupação de cargos por mulheres. Contudo, mulheres são a maioria na liderança de órgãos temáticos fundamentais nos municípios.

Buscando explorar a questão de gênero tanto como “resultado” quanto como “fator explicativo”, analisamos o efeito da eleição de mulheres para o Executivo municipal sobre a promoção da integridade no nível local. Os resultados mostram que não é observado um efeito significante sobre a promoção do

controle interno e transparência. Contudo, as prefeituras tendem a ser mais cobradas por meio de pedidos de acesso à informação. Na perspectiva de direitos, municípios governados por mulheres tendem a criar órgãos específicos de políticas para mulheres e indicar mulheres para chefiar esses órgãos.

Uma análise qualitativa dos documentos referentes aos estatutos do servidor público nos municípios maiores de 500 mil habitantes permitiu explorar aspectos relacionados às políticas de promoção da integridade e indicadores mais aderentes ao conceito ampliado de integridade. Os resultados mostraram que os indicadores que operacionalizam a percepção tradicional de integridade são muito presentes nas regulamentações do serviço público municipal. Contudo, na perspectiva de promoção de direitos, são poucas as menções a igualdade de contratação e salarial e o combate à discriminação e ao assédio moral e sexual na administração pública local.

Em termos de recomendações, ações da CGU e da Enap podem ser direcionadas para apoiar os municípios na promoção da integridade por meio de estímulo ao desempenho da função de integridade e combate à corrupção pelo controle interno, a regulamentação da Lei de Acesso à informação, o estabelecimento de políticas de ocupação de cargos por mulheres e a inclusão de dispositivos de promoção da integridade na perspectiva ampliada nos estatutos do servidor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUHR, MONIKA; NICHOLAS CHARRON; LENA WÄNGNERUD. Exclusion or interests? Why females in elected office reduce petty and grand corruption. **European Journal of Political Research**, 58.4: 1043-1065, 2019.

BAUHR, MONIKA; NICHOLAS CHARRON. Will women executives reduce corruption? Marginalization and network inclusion. **Comparative Political Studies**, 54.7: 1292-1322, 2020.

BROOCKMAN, David E. Black politicians are more intrinsically motivated to advance blacks' interests: A field experiment manipulating political incentives. **American Journal of Political Science**, 57.3: 521-536, 2013.

CGU. **Decreto n. 11.529**, de 16 de maio de 2023. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/76667>. Acessado em 31 de julho de 2024.

ESAREY, JUSTIN; LESLIE A. SCHWINDT-BAYER. Estimating causal relationships between women's representation in government and corruption. **Comparative Political Studies**, 52.11: 1713-1741, 2019.

FUNK, KENDALL D.; THIAGO SILVA; MARIA C. ESCOBAR-LEMMON. Leading toward equality: The effect of women mayors on gender equality in local bureaucracies. **Politics, Groups, and Identities**, 2017.

HUBERTS, Leo WJC. Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity* 20.sup1: S18-S32, 2018.

IACUS, STEFANO M.; GARY KING; GIUSEPPE PORRO. Causal inference without balance checking: Coarsened exact matching. **Political analysis**, 20.1: 1-24, 2012.

INSTITUTO ALZIRAS. **Censo das Prefeitas Brasileiras** (Mandado 2021-2024). Disponível em: <<http://preefeitas.institutoalziras.org.br/censo/>>.

KIM, PAN S. A theoretical overview of representative bureaucracy: synthesis. **International Review of Administrative Sciences**, 60.3: 385-397, 1994.

HEYWOOD, PAUL; KIRBY, NIKOLAS. **Public Integrity**: from anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal. *Etica Pubblica. Studi su Legalità e Partecipazione*, 1.2: 11-32, 2020.

KRISLOV, Samuel. **Representative bureaucracy**. Quid Pro Books, 2012.

MEIER, KENNETH J.; JILL NICHOLSON-CROTTY. Gender, representative bureaucracy, and law enforcement: The case of sexual assault. **Public Administration Review**, 66.6: 850-860, 2006.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Democracy: a reader. Columbia University Press, 155-158, 1967.

TAYLOR-ROBINSON, MICHELLE M.; ROSEANNA MICHELLE HEATH. Do women legislators have different policy priorities than their male colleagues? A critical case test. **Women & Politics**, 24.4: 77-101, 2003.

WÄNGNERUD, Lena. 12. **Why women are less corrupt than men.** Good government, 2012: 230.

NOTA BIOGRÁFICA

Mariana Batista é doutora em ciência política e professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco.

ANEXOS

Quadro 1. Indicadores de práticas de promoção da integridade nos municípios brasileiros – Perspectiva tradicional

Dimensão	Indicador	Descrição	Fonte
Controle Interno	Estrutura Organizacional	Variável ordinal que recebe os seguintes valores: 1. Sem estrutura; 2. Setor subordinado a outra secretaria; 3. Setor subordinado à chefia do Executivo; 4. Secretaria compartilhada; 5. Secretaria exclusiva.	MUNIC IBGE (2019)
	Índice Atuação	Índice composto por 17 possíveis áreas de atuação do controle interno. Valor corresponde ao percentual de áreas que o município contempla*.	MUNIC IBGE (2019)
	Função Integridade	Recebe valor 1 se o controle interno no município desempenha a função de integridade e combate à corrupção e valor 0 no contrário.	MUNIC IBGE (2019)
Transparência	Regulamentação LAI	Recebe valor 1 se o município regulamentou a Lei de Acesso à Informação e valor 0 no contrário.	MUNIC IBGE (2019)
	Índice LAI	Índice composto de 8 indicadores de regulamentação da Lei de Acesso à informação. Valor corresponde ao percentual de regras que o município apresenta em sua regulamentação**.	MUNIC IBGE (2019)
	Recebe Solicitações de Informação	Recebe valor 1 se o município recebe solicitações de informação e valor 0 no contrário.	MUNIC IBGE (2019)
	Número Solicitações de Informação	Número total de solicitações de informação recebidas pelo município no ano de 2018.	MUNIC IBGE (2019)
	Percentual Resposta Solicitações Informação	Percentual de pedidos de solicitação de informação atendidos.	MUNIC IBGE (2019)

Nota:

*Áreas de Atuação:

"Atuação e atividades do controle interno:

1. Receitas;
2. Despesas;
3. Administração de pessoal;
4. Estoques e almoxarifados;
5. Administração do patrimônio;
6. Cumprimento das metas do PPA e a execução dos programas de governo e dos orçamentos (LOA e LDO);
7. Cumprimento das metas fiscais, físicas e de resultados dos programas de governo, no que tange à eficiência, eficácia e efetividade;
8. Aplicação de recursos públicos por entidades de direito público;
9. Aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
10. Limites e condições para a inscrição de despesas em restos a pagar;
11. Cumprimento da legislação concernente a licitações e fiscalização de contratos;
12. Cumprimento do limite de gastos totais do legislativo municipal, inclusive no que se refere ao atingimento de metas fiscais (Gestão Fiscal);
13. Transferências para legislativo municipal;
14. Contabilidade;
15. Prevenção e combate à corrupção;
16. Transparência;
17. Conformidade ao acesso à informação (LAI).

***Indicadores:

"Conteúdo da legislação de acesso à informação":

1. Estabelece prazo de atendimento de pedido de acesso à informação pública igual ou inferior a 20 dias corridos;
2. Institui procedimentos de classificação de informação sigilosa em âmbito municipal
3. Prevê autoridade de monitoramento para implantação da Lei;
4. Prevê órgão central de monitoramento;
5. Prevê divulgação relatório de monitoramento com informações estatísticas dos pedidos de acesso à informação pública;
6. Prevê mais de uma instância recursal interna ao órgão ou entidade demandada;
7. Estabelece instância recursal autônoma e independente em relação à autoridade que proferiu a decisão impugnada;
8. Estabelece procedimento em caso de omissão de resposta a pedidos de informação pública.

Quadro 2. Indicadores de práticas de promoção da integridade nos municípios brasileiros – Perspectiva ampliada

Dimensão	Indicador	Descrição	Fonte
Atenção Política	Estrutura Organizacional – Educação	Variável ordinal que recebe os seguintes valores: 1. Sem estrutura; 2. Setor subordinado a outra secretaria; 3. Setor subordinado à chefia do Executivo; 4. Secretaria compartilhada; 5. Secretaria exclusiva.	MUNIC IBGE (2018)
	Estrutura Organizacional – Saúde	Variável ordinal que recebe os seguintes valores: 1. Sem estrutura; 2. Setor subordinado a outra secretaria; 3. Setor subordinado à chefia do Executivo; 4. Secretaria compartilhada; 5. Secretaria exclusiva.	MUNIC IBGE (2018)
	Estrutura Organizacional – Cultura	Variável ordinal que recebe os seguintes valores: 1. Sem estrutura; 2. Setor subordinado a outra secretaria; 3. Setor subordinado à chefia do Executivo; 4. Secretaria compartilhada; 5. Secretaria exclusiva.	MUNIC IBGE (2018)
	Estrutura Organizacional – Assistência Social	Variável ordinal que recebe os seguintes valores: 1. Sem estrutura; 2. Setor subordinado a outra secretaria; 3. Setor subordinado à chefia do Executivo; 4. Secretaria compartilhada; 5. Secretaria exclusiva.	MUNIC IBGE (2018)
	Órgão – Políticas Mulheres	Recebe valor 1 se o município possui órgão especializado em políticas para mulheres e valor 0 no contrário.	MUNIC IBGE (2018)
Cargos Mulheres	Políticas Cargos Mulheres	Recebe valor 1 se o município possui políticas para ocupação de cargos por mulheres e valor 0 no contrário.	MUNIC IBGE (2018)
	Chefia Mulher - Educação	Recebe valor 1 se cargo de chefia ocupado por mulher e valor 0 no contrário.	MUNIC IBGE (2018)
	Chefia Mulher - Saúde	Recebe valor 1 se cargo de chefia ocupado por mulher e valor 0 no contrário.	MUNIC IBGE (2018)
	Chefia Mulher - Cultura	Recebe valor 1 se cargo de chefia ocupado por mulher e valor 0 no contrário.	MUNIC IBGE (2018)
	Chefia Mulher – Assistência Social	Recebe valor 1 se cargo de chefia ocupado por mulher e valor 0 no contrário.	MUNIC IBGE (2018)
	Chefia Mulher – Políticas Mulheres	Recebe valor 1 se cargo de chefia ocupado por mulher e valor 0 no contrário.	MUNIC IBGE (2018)
	Proporção Mulheres Chefia	Proporção de mulheres na ocupação de cargos de chefia considerando os 5 órgãos analisados.	MUNIC IBGE (2018)



EQUIDADE DE DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS: UMA ABORDAGEM DE INOVAÇÃO INCLUSIVA PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Ingrid Palma Araújo

SUMÁRIO EXECUTIVO¹

Este trabalho é apresentado, em formato policy paper, para a conclusão do Programa Cátedras Brasil - Edição "Integridade em Debate" (Edital nº 105/2023), realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU). O objetivo principal foi formular recomendações para a adoção da Equidade de Dados Abertos Governamentais (EDAG) no contexto da Política de Dados Abertos nacional.

Na metodologia, foi aplicada a Teoria do Enfoque Meta Analítico Consolidado para apoiar a revisão da literatura com foco no reúso dos dados, por meio das abordagens de acesso e participação social, e as principais práticas EDAG. Assim, apresentam-se os principais elementos do Framework EDAG, como forma de subsidiar e apoiar agentes e gestores responsáveis por dados abertos governamentais no desenho e na implementação de instrumentos com abordagens EDAG.

Dentro do escopo de políticas inclusivas, o Programa Luz para Todos foi objeto de análise sob a perspectiva da EDAG, tendo em vista a sua relevância estratégica e transversalidade, além do impacto significativo na promoção da inclusão social e desenvolvimento econômico. Foram utilizados dados disponibilizados no Portal de Dados Abertos, além de bases de dados de diversidade disponibilizadas pelo IBGE (Censo 2022), compreendendo o escopo dos 5.570 municípios brasileiros, considerando recortes geográficos por cor, raça e etnia. O Modelo CRISP-DM foi escolhido para nortear o referido estudo de caso, que exemplifica a aplicação prática da EDAG, identificando possíveis impactos, pontos cegos e vieses.

O elemento Equidade de Acesso da EDAG também foi abordado no levantamento sobre de abertura de dados realizado em 32 ministérios e 13 agências da administração pública. Este levantamento revelou 344 pedidos de abertura de bases de dados pelos ministérios e 1045 pelas agências, demandados entre 2016 e 2024. Os resultados apontaram para um aumento significativo desses pedidos em 2022 e 2023, possivelmente devido a maior conscientização ou a eventos específicos. Parte dos órgãos forneceu

¹ Pareceristas: Gustavo Rezende Soares, Pepe Tonin, Ronaldo Alves Nogueira e Silvana Antunes Neves de Araújo.

respostas imprecisas e negou acesso às informações, destacando um desconhecimento preocupante acerca da Política de Dados Abertos e seus efeitos. As agências receberam três vezes mais solicitações que os ministérios.

O diagnóstico da Política de Dados Abertos nacional e respectivos arranjos e mecanismos expõe a complexa relação entre esses instrumentos, suas instâncias de governança e participação da sociedade ao problema da inequidade de dados na sua abertura e acesso que, consequentemente, impacta no reúso. Tais análises subsidiaram a formulação de recomendações sobre a realização de cursos de capacitação e planos de conscientização, entre outras proposições que incluem: Atualização do Comitê Gestor da INDA para incluir órgãos que possam fortalecer as dimensões de ética, privacidade e segurança em suas diretrizes; Promoção de ações horizontais e verticais para fortalecer as redes de grupos sub-representados e parceiros facilitadores para reúso de dados; Incorporação de novos instrumentos e ferramentas (policy tools) que assegurem mais robustez à Política de Dados Abertos; Implementação de projetos pilotos para testar e expandir nos órgãos da Administração Pública, entre outras afetas à governação e sustentação dos dados abertos governamentais. Dessa forma, pretende-se nortear pesquisas futuras fundamentadas em EDAG, no sentido de auxiliar gestores e demais atores a identificar propósito tanto na oferta quanto na demanda de dados governamentais.

Embora o arcabouço legal relacionado a Política de Dados Abertos, instituída pelo Decreto nº 8.777/2016, represente um avanço significativo na governação de ecossistemas de Dados Abertos Governamentais, a mera disponibilização desses dados - em formato aberto - não garante, por si só, a construção desse ambiente. No entanto, verifica-se que abordagens EDAG constituem um domínio emergente e ainda pouco explorado para políticas públicas baseadas em dados e inovação. Nessa linha, este trabalho fornece evidências empíricas que ajudam na execução da Política de Dados Abertos e destaca a abordagem proposta como eficaz na análise de problemas e tendências, promovendo uma abertura de dados com propósito, ética e responsabilidade.

1. INTRODUÇÃO

A crescente demanda por dados abertos, impulsionada pelo movimento *Open Government Data* (OGD), emerge como uma forma de gerar benefícios para diversas partes interessadas, diminuindo desigualdades e ampliando inovações que conduzem a uma sociedade mais inteligente. Esse movimento defende que a abertura de dados deve considerar critérios de equidade e inovação na prestação dos serviços públicos, contribuindo, assim, para o fortalecimento da democracia.

No âmbito de ecossistemas de dados para a criação de valor, essa desigualdade se manifesta na ausência

do acesso equitativo a dados abertos, o que limita o desenvolvimento de ações inclusivas e inovadoras. As disparidades socioeconômicas, as falhas nas iniciativas, nos programas e nas políticas públicas, bem como a baixa representatividade nesses instrumentos, perpetuam as desigualdades e marginalizam grupos minoritários e/ou excluídos.

Para Jagadish et al. (2021, 2023), Lee-Ibarra (2021a) e Leslie et al. (2022), a participação ativa de grupos historicamente sub-representados² nos ecossistemas de dados é crucial para que os dados governamentais sejam abertos e custodiados de forma equitativa, ética e responsável, a fim de assegurar que os dados estabelecidos e produzidos sejam mais completos, precisos e relevantes para a sociedade. Para isso, é fundamental que os dados reflitam a realidade do contexto em que as políticas públicas operam, permitindo um entendimento mais acurado do problema a ser enfrentado.

O ciclo de vida dos dados abertos governamentais envolve um processo complexo de como esses dados são identificados (data awareness), estabelecidos³, preparados⁴, publicados/catalogados, mantidos e descartados. Esse processo é resultado de uma intrincada atividade que requer interações entre governos, organizações e indivíduos, cada um com diferentes interesses e dinâmicas interseccionais (Crenshaw, 1991, 2015), que moldam e influenciam inúmeras práticas, mecanismos e soluções para a abertura e acesso a dados.

A “diversidade de olhares” também enriquece a diversidade de dados, que contribui para o letramento de dados (*data literacy*)⁵ e conseqüentemente para a construção de soluções inovadoras. Nessa linha, norteando-se pela terceira e quarta ondas da evolução dos dados abertos, o guia “*More Than Numbers*” (Kaplowitz, R.; Laroche, J., 2023) reforça a importância da participação de grupos sub-representados, sobretudo, **na identificação, coleta e abertura de dados**.

Nessa via, a abordagem de Equidade de Dados Abertos Governamentais (EDAG) não se limita à disponibilização dos dados, se preocupando também em garantir os recursos necessários para o acesso e a manipulação desses ativos. Ao estabelecer uma correspondência equilibrada entre a oferta e a demanda de dados abertos de forma justa e inclusiva, a EDAG se torna essencial na geração de valor para a sociedade, especialmente por meio do reúso desses dados. Isso é particularmente relevante quando recursos públicos são empregados na criação e manutenção dos dados, como em pesquisas, estudos, sistemas, políticas, bancos de dados e outras iniciativas financiadas pelo governo.

2 Mulheres, negros, indígenas, imigrantes, quilombolas, pessoas com deficiência, LGBTQIA+, entre outros.

3 Refere-se aos métodos e técnicas identificados e aplicados na coleta de dados governamentais.

4 A preparação pode envolver o processo de limpeza, normalização e estruturação dos dados.

5 Capacidade e conhecimento para lidar com dados, como parte de um processo mais amplo, ante a tomada de decisão.

A literatura destaca que o acesso irrestrito a dados abertos é um dos atributos mais importantes para o reuso (OECD, 2023; Chafetz, 2021; Jetzek; Avital; Bjørn-Andersen, 2013). Dessa forma, esta pesquisa se justifica pela importância de pavimentar o conceito de Equidade de Dados Abertos nas iniciativas atinentes, visando ampliar o reuso dos dados com ética e responsabilidade para ativar políticas mais inclusivas.

Diante da incipiência de diretrizes específicas acerca da equidade na abertura e acesso a dados, este trabalho tem como objetivo principal formular recomendações para a adoção da Equidade de Dados Abertos Governamentais (EDAG) no contexto da Política de Dados Abertos nacional⁶, com um enfoque especial no reuso. Para isso, a pesquisa explora abordagens de acesso e participação social a dados abertos governamentais, apresentando aplicações práticas que promovem a inovação em políticas inclusivas alcançadas pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. A inovação é fundamental para o aprimoramento dos instrumentos que norteiam os critérios de abertura e acesso a dados governamentais.

A metodologia desta pesquisa envolve o estudo exploratório-descritivo dedicado a ampliar o entendimento acerca de uma temática ainda pouco explorada no setor público brasileiro, que é a Equidade de Dados Abertos Governamentais. O aspecto descritivo se caracteriza pela revisão da literatura, construída pela aplicação da Teoria do Enfoque Meta Analítico Consolidado (Temac)⁷ (Mariano; Santos, 2017). Deste modo, este trabalho se divide nas seguintes Fases sugeridas por Quivy et al. (2019):

- Ruptura/Planejamento: análise de conteúdo e bibliométrica para elaborar um policy paper suficientemente detalhado com insumos específicos para uma ação e decisão fundamentadas em EDAG. Para isso, foi preciso “romper” com pressupostos para identificar o problema-chave, sopesar as evidências e realizar um diagnóstico.
- Construção: execução formal e organizada do trabalho, que se deu pela preparação e análise dos dados com a aplicação do Modelo CRISP-DM (*Cross Industry Standard Process for Data Mining*) (Chapman et al., 1999)⁸.
- Recomendação: relato de proposições frente às constatações destacadas e aos resultados obtidos.

6 <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm>.

7 <<https://www.pesquisatemac.com/>>.

8 Embora o CRISP-DM seja voltado para o desenvolvimento de projetos relacionados a problemas de mineração de dados (data/text mining), ele também é amplamente utilizando para guiar processos qualiquantitativos de policy design, orientando desde a compreensão do contexto (diagnóstico e problema) até a sua aplicação/implementação

2. EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA

Elementos e Práticas da Equidade de Dados Abertos Governamentais (EDAG)

O conceito de equidade, no eixo social, compreende observar e tratar o indivíduo ou determinado grupo/comunidade de maneira diferente, dependendo de suas capacidades e necessidades, para proporcionar igualdade de resultado em vez de igualdade de tratamento (Corona, 2020).

Para Cooper e Foster (1971), equidade é o trabalho contínuo de operacionalizar considerações éticas em tecnologia, direito e sociedade. Nessa via e de modo amplo e contextualizado, **equidade é a construção social da tecnologia, considerando diferentes combinações e realidades.**

Para Smith *et al.* (2016), o contexto tecnológico da equidade se refere aos sistemas sociotécnicos em que tais sistemas operam. Assim, Equidade imbrica com o termo Justiça de Dados, que visa ajustar a coleta, a análise e o uso de dados para garantir que todos tenham representação equitativa e justa. Esse entendimento sintetiza as contribuições de Dencik *et al.* (2019) e Leslie *et al.* (2022), destacando que, além de proteção, privacidade e segurança, deve-se abordar a representação, o poder e a inclusão na gestão de dados.

Figura 1. Framework da Equidade de Dados

Fonte: Adaptado de (Corona, 2020; Jagadish; Stoyanovich; Howe, 2023; Stonier et al., 2023)

A Figura 1 representa o *Framework* (modelo conceitual) da Equidade de Dados, que transcende os procedimentos técnicos para oferecer uma compreensão integrada dos seguintes elementos delineados por Corona (2020), Jagadish et al. (2023) e Stonier et al. (2023):

Equidade de Representação: busca garantir que os conjuntos de dados sejam diversos e representativos da população com a qual o ecossistema de dados, a política e/ou o algoritmo irão interagir. Neste aspecto, deve-se considerar a diversidade dos atores envolvidos em todo o ciclo de vida dos dados, incluindo os formuladores e os gestores de políticas públicas. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é o principal órgão governamental do sistema estatístico brasileiro responsável por conduzir o censo demográfico no país a cada 10 anos.

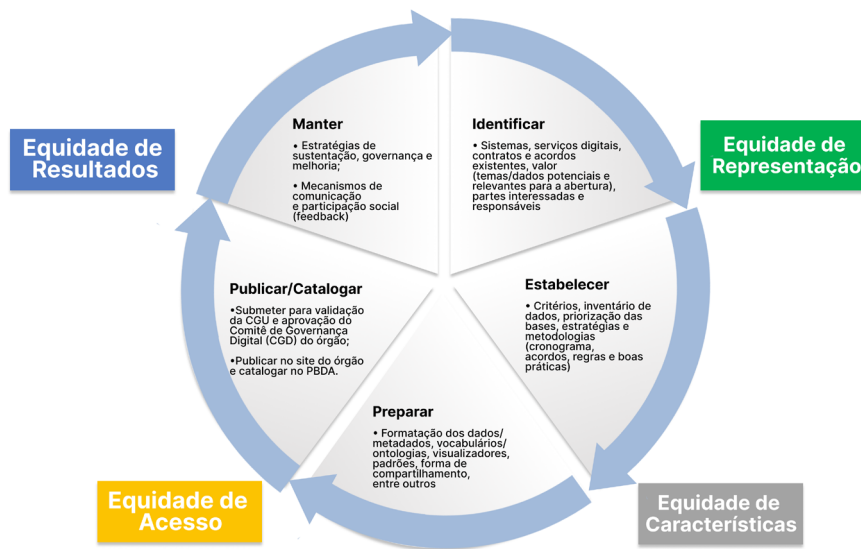
a. **Equidade de Características:** visa assegurar que os valores, recursos, atributos, dados/metadados, entre outros elementos necessários para uma análise mais precisa e contextualmente completa estejam presentes no conjunto de dados tratados. A ausência desses elementos podem comprometer a precisão e a equidade dos resultados da análise e, consequentemente, a confiabilidade das políticas que se baseiam nesses dados.

b. **Equidade de Acesso:** se concentra em mitigar ou evitar vieses decorrentes de um acesso desigual e pouco participativo aos dados e aos resultados gerados por esses dados, considerando os diferentes níveis de capacidades, conhecimentos e necessidades. Isso pode ser agravado pela complexidade do ambiente em que os dados estão disponibilizados/catalogados ou pela necessidade de proteger a privacidade dos dados.

c. **Equidade de Resultado:** envolve a avaliação contínua de algoritmos quanto à equidade, para encontrar tipos de vieses e fazer os ajustes necessários. Auditorias específicas podem ser realizadas para identificar, corrigir vieses e mitigar impactos adversos em um ecossistema de dados.

d. **Equidade Processual e de Tomada de Decisão:** o enfoque desses aspectos está na transparência e na ética das decisões e processos pertencentes ao ecossistema EDAG, assim como na adoção de práticas e soluções inclusivas. Isso inclui, por exemplo, arranjos de governança para planos e políticas de dados que incentive a participação social ativa, além da utilização de plataformas governamentais de código aberto, possibilitando que cidadãos e profissionais analisem e aprimorem a equidade no processos e no apoio à tomada de decisão.

Segundo Lee-Ibarra (2021b), EDAG envolve princípios e práticas que orientam todas as fases do Ciclo de Vida dos Dados Abertos Governamentais, ilustrada na Figura 2. Essa abordagem não se limita à democratização e desagregação dos dados, mas também à **abertura dos dados com um propósito específico para inovação inclusiva**, coordenada por agentes que interagem entre si para produzir, coletar, analisar e compartilhar dados.

Figura 2. Ciclo de Vida dos Dados Abertos Governamentais

Fonte: Elaboração própria.

• Aplicações Práticas de EDAG em Políticas Inclusivas

Promover Equidade de Dados em consonância com os princípios da família *Open Data*, significa mitigar disparidades para que esses dados possam ser livremente acessados, modificados, reutilizados e redistribuídos sem quaisquer tipos de restrições e/ou opressões raciais, étnicas, legais, tecnológicas, sociais, econômicas, geográficas, estruturais, entre outras.

‘Até que ponto a EDAG, nos próximos anos, pode ser alcançada por políticas públicas?’ ainda é uma questão pendente e considerada um *“wicked problem”*. Um exemplo disso é o problema da representação dos dados, em que os vieses não tratados no seu ciclo de vida, especialmente na identificação e coleta, impactam nas respectivas análises e resultados. Essa problemática requer a apresentação de um portfólio de soluções que, combinadas a diversos instrumentos (policy mix), promovem inovação (Howlett, 2018).

No desenvolvimento e implementação de políticas e sistemas voltados para a promoção da equidade por meio do uso de dados, vários modelos e ferramentas têm sido propostos para guiar organizações e pesquisadores (vide Quadro 2 do Apêndice e Quadro 3 do Anexo).

O modelo proposto por Stoyanovich e Howe (2019), desenhado para ser implementado em sistemas que lidam com grande volume de dados, buscou aprimorar e enriquecer os dados associados a rótulos nutricionais, classificando-os em quatro critérios essenciais (Compreensível, Consultivo, Comparável e Concreto). O estudo objetivou fomentar não apenas uma melhor compreensão dos dados por parte dos consumidores, mas também uma abordagem mais ética e equitativa no tratamento dessas informações.

O trabalho apresentado por Friedman e Nissenbaum (1996) propõe um modelo para entender e mitigar vieses de dados em sistemas computacionais, classificando-os em: Preexistente, Técnico e Emergente. No estudo foram detalhadas as possíveis origens de cada classe de viés e exemplos de casos voltados para a mitigação dessas distorções nos dados. Os autores sugerem que o viés deve ser incluído entre os critérios essenciais para avaliar a qualidade dos dados, tais como a confiabilidade, a precisão e a eficiência. Eles concluem que a ausência de viés deve ser considerada um padrão ideal na avaliação dos sistemas em uso na sociedade.

Após o incidente envolvendo George Floyd⁹, que reacendeu as preocupações sobre discriminação racial nas forças policiais dos Estados Unidos, a organização sem fins lucrativos CODE (acrônimo em inglês para Centro para Empresa de Dados Abertos)¹⁰ iniciou o desenvolvimento de soluções EDAG para identificar, analisar e promover melhorias nos dados referentes ao policiamento em comunidades negras. Um dos resultados foi o artigo *Open data for racial equity: a briefing paper on policing data* (Afolabi; Hu; Kuhne, 2021), que buscou explorar dados para reduzir a violência policial e implementar as reformas nas políticas de segurança pública e defesa social. A estratégia principal foi correlacionar dados raciais com dados de diversos aspectos, tais como Justiça Criminal, Justiça Ambiental¹¹, Habitação Equitativa, Oportunidades Econômicas e Inclusão no Mercado de Trabalho¹².

O Data Justice Lab¹³ surgiu da necessidade de desenvolver e avançar na investigação de dados abertos relacionados à Justiça Social e outras áreas interseccionais da política pública. Essa prática, conforme Dencik et al. (2019), fomenta mobilização política para realização de estudos e pesquisas sobre o tema. Este e os outros trabalhos referenciados indicam que é fundamental que princípios EDAG estejam presentes em todas as etapas do processo de abertura de dados (lastreado no Ciclo de Vida dos Dados Abertos Governamentais), possibilitando que os dados sejam acessíveis para todos, independentemente de fatores interseccionais como raça/etnia, gênero, nível salarial, grau de escolaridade, condição diplomática

9 <<https://fedscoop.com/open-data-critical-tool-police-reform-racial-equity/>>.

10 <<https://www.opendataenterprise.org/>>.

11 <<https://envirodatagov.org/>>.

12 Uma lista de publicações pode ser acessada em <<https://www.opendataenterprise.org/publications#research>>.

13 <<https://datajusticelab.org/>>.

(refugiado, migrante etc.), localização geográfica, capacidades/habilidades tecnológicas, entre outros.

Equidade de Resultado e de Acesso – Reúso e Democratização dos Dados Abertos

A democratização dos dados busca não apenas ampliar o acesso a dados, mas facilitar sua análise e utilização de forma generalizada (Nguyen; Boundy, 2017). Na mesma linha, democratização dos dados é tornar os dados acessíveis às pessoas e garantir que elas tenham as ferramentas e os recursos necessários para compreendê-los. Proporcionar a todos o acesso a dados e ferramentas analíticas potencializará tanto indivíduos quanto organizações de menor porte. Para Hyun et al. (2020), o papel da democratização de dados é fornecer uma *“cultura organizacional que valoriza a disposição de compartilhar informações e a aceitação da diversidade”*.

Diversas metodologias legislativas podem ser empregadas por entidades governamentais para induzir a democratização dos dados. No Brasil, um exemplo significativo é o Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019, que definiu as regras para a unificação dos serviços e canais digitais do governo em um único portal, o Gov.br¹⁴. A unificação de portais e serviços facilita a democratização digital e padroniza a apresentação dos dados para que sejam acessíveis. Esse complexo papel do governo, que por um lado deve fornecer dados abertos e, por outro, é orquestrador de ecossistemas e catalizador de estratégias inovadoras, reflete diretamente nos resultados monitorados pelo OURdata Index 2023 da OCDE¹⁵ (OCDE, 2023).

O índice OURdata revela o nível de implementação de políticas governamentais de dados abertos, fundamentando-se no desempenho dos seguintes pilares: Disponibilidade de Dados, Acessibilidade dos Dados e no Apoio Governamental para Reúso dos Dados. O desempenho desse índice compreende quatro categorias: Muito Alto (superior a 75%), Alto (entre 50 e 75%), Médio (entre 25 e 50%) e Baixo (inferior a 25%).

Nos três pilares o Brasil obteve notas superiores à média da OCDE, obtendo 0,6 em Disponibilidade de Dados (média 0,48), 0,64 em Acessibilidade dos Dados (média 0,59) e 0,45 em Suporte Governamental para Reúso dos Dados (média 0,37). Esses resultados destacam o Brasil de forma positiva em relação aos esforços na implementação de políticas de dados abertos, superando a média de outros países da OCDE. Além do Brasil, o grupo “Alto Desempenho” inclui Noruega, Canadá, Colômbia, Finlândia, República Tcheca, Itália, Suíça, República Eslováquia e Peru.

Outras pesquisas revelaram que o OURdata Index 2023 da OCDE é uma das fontes mais recentes e confiáveis para a avaliação de políticas de dados abertos. A 4ª e última edição do *Open Data*

14 <<https://www.gov.br/pt-br>>.

15 <<https://www.oecd.org/innovation/2023-oecd-open-useful-and-re-usable-data-ourdata-index-a37f51c3-en.htm>>.

Barometer, bem como o *Global Open Data Index*, foram descontinuados em 2017. Além disso, o *Open Data Impact Map* também apresenta dados desatualizados.

No setor privado, devido a estreita interlocução com atores do setor de energia, telecomunicações, transporte, saúde, educação e emprego, governos devem implementar instrumentos de apoio, para que organizações públicas possam enriquecer seus dados e consequentemente fomentar reuso. Um exemplo é o modelo B2G como instrumento de fomento ao reuso implementado pela Comissão Europeia¹⁶. Essa estratégia projeta um *framework business-to-government* (B2G) para garantir transferências de dados do setor privado para o público, não incluindo dados pessoais privados e sensíveis.

No artigo publicado pela Parceria para Governo Aberto (OGP), Merchant (2023) destaca a importância da inclusão e equidade na aplicação da Inteligência Artificial no setor público, apresentando três **recomendações** fundamentais:

- i. promover a transparência algorítmica e accountability por meio de estratégias e projetos de automação ao público;
- ii. realizar avaliações precoces durante o desenho dos processos de identificação e mitigação de potenciais vieses; e
- iii. utilizar dados abertos para alcançar um projeto representativo e responsável, considerando a privacidade e a gestão de dados.

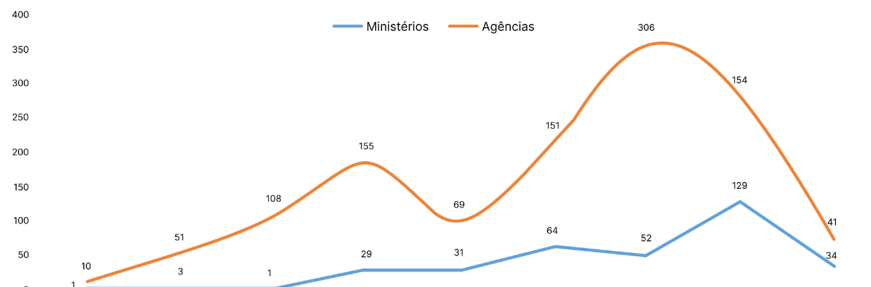
- **Equidade de Acesso - Levantamento dos Pedidos de Abertura de Bases**

Foi realizado um levantamento em 32 ministérios e 13 agências (autarquias especiais e federal) da atual Administração Pública federal, via a Plataforma FalaBR, com o objetivo de conhecer a quantidade de solicitações de pedido de abertura de bases de dados demandadas naqueles órgãos e entidades. O mapeamento se embasou no artigo 6º do Decreto nº 8.777/2016 e compreendeu dados do período de maio de 2016 (início da Política de Dados Abertos) até maio de 2024. No total, foram 344 solicitações recebidas pelos ministérios e 1045 pelas agências.

16 <https://commission.europa.eu/index_en>.

Resultados e Análises do Estudo de Caso

Figura 3. Distribuição anual dos pedidos de abertura de bases



Fonte: Elaboração própria.

Conforme o gráfico da Figura 3, entre 2022 e 2023 houve um aumento dos pedidos de abertura de bases, sugerindo uma possível conscientização ou evento específico que levou a um maior número de solicitações. Além do pico de 2022, para as agências e 2023, para os ministérios, o crescimento das solicitações indica um interesse constante no acesso a dados e também uma necessidade de engajamento para a abertura e disponibilização de dados públicos.

Foram desconsideradas dessa análise 7 ministérios e 3 agências, devido a erros nas respostas fornecidas e a uma negativa de acesso aos dados solicitados. Assim, seis ministérios e três agências forneceram respostas imprecisas, enquanto um ministério negou totalmente o acesso às informações, com a justificativa de que “a solicitação demandaria uma dispersão desproporcional de recursos humanos, conforme o inciso III do artigo 13 do Decreto 7.724/2012”. Este cenário evidencia um desconhecimento da Política de Dados Abertos por parte dos agentes públicos que deveriam promover a transparência e garantir a precisão das respostas daqueles órgãos.

Diante disso, é fortemente recomendável reforçar o treinamento, por meio de programas de capacitação e a conscientização sobre a Política de Dados Abertos e suas vertentes. A falta de compreensão adequada da temática compromete não apenas a transparência, mas também a confiança nas iniciativas de dados abertos, uma área que requer atenção e melhoria contínua.

Verificou-se que as agências receberam cerca de três vezes mais solicitações do que os ministérios, 75,2% e 24,8%, respectivamente. Isso infere uma maior demanda por serviços ou informações fornecidas pelas agências em comparação às pastas ministeriais.

Extrato de Recomendações

- a. compreender a diferença nas demandas para ajudar no planejamento de estratégias de melhoria das respostas às solicitações de pedido de abertura de bases; e
- b. criar um Plano Setorial de Dados Abertos, com centralização desse catálogo setorial de Fiscalização e Regulação no Portal Brasileiro de Dados Abertos (PBDA).

Evidências para análises futuras

Verificou-se, ainda, diferenças acerca do quantitativo dos dados levantados na pesquisa em relação aqueles apresentados nos portais Painel Resolveu¹⁷ e Painel Lei de Acesso à Informação¹⁸ (Painel LAI). As referidas ferramentas reúnem informações sobre manifestações de ouvidoria e quantidade de pedidos e recursos registrados, entre outras. Cabe destacar que o Painel LAI consome dados em formato aberto disponíveis na página Download de Dados LAI¹⁹.

• **Abordagem EDAG no Programa Luz Para Todos**

A aplicação prática da EDAG no âmbito Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Luz para Todos) buscou oferecer uma natureza replicável desta pesquisa sob a égide da Política de Dados Abertos.

Os dados do Programa, catalogados no PBDA, foram cruzados com dados municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), categorizados por cor, raça e etnia. Os conjuntos de dados, dicionários, scripts, entre outros descritores utilizados estão disponíveis no repositório: <https://github.com/ingridpalma/EDAG_LPT>.

A seguir, apresentam-se os achados que reforçam o estudo de caso:

- a. Quantidade de reinclusões de novos planejamentos para o efetivo acesso à energia.
- b. Dados ausentes sobre pobreza energética indicam pontos cegos e vieses do LpT.

17 <<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/resolveu>>.

18 <<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>>.

19 <<https://falabr.cgu.gov.br/publico/DownloadDados/DownloadDadosLai.aspx>>.

Apesar do objetivo de universalizar o acesso à energia, não se tem dados de comunidades ainda não atendidas ou, se atendidas, informações sobre a qualidade desse serviço (nível de pobreza energética), principalmente em regiões mais isoladas ou de difícil acesso. O indicador de pobreza energética deve ser considerado no atual Planejamento Estratégico Participativo do pelo Ministério de Minas e Energia (MME), que pretende utilizar dados do LpT, reforçando este estudo.

c. Ausência de aplicabilidade dos dados (reúso) do Programa LpT.

Não foram encontradas referências de reúso de dados abertos relacionados ao Programa LpT. Verificou-se, no Portal GovBR²⁰, a relação de diversos aplicativos governamentais. Contudo, após busca exaustiva nesse Portal e no PBDA, não foram encontradas referências que fizeram reúso dos dados desse Programa, o que indica oportunidades ainda não exploradas. Esse achado sugere que seja estudada uma forma de melhor engajar e comunicar o uso desses dados e a catalogação dos seus reúsos, centralizando-os ou replicando-os no PBDA.

Hipóteses

H₀ (Hipótese Nula): Não há relação entre a população parda e indígena e o número de domicílios atendidos pelo Programa LpT.

H_a (Hipótese Alternativa): Há relação positiva entre o tamanho da população parda e indígena e o número de domicílios atendidos pelo Programa LpT.

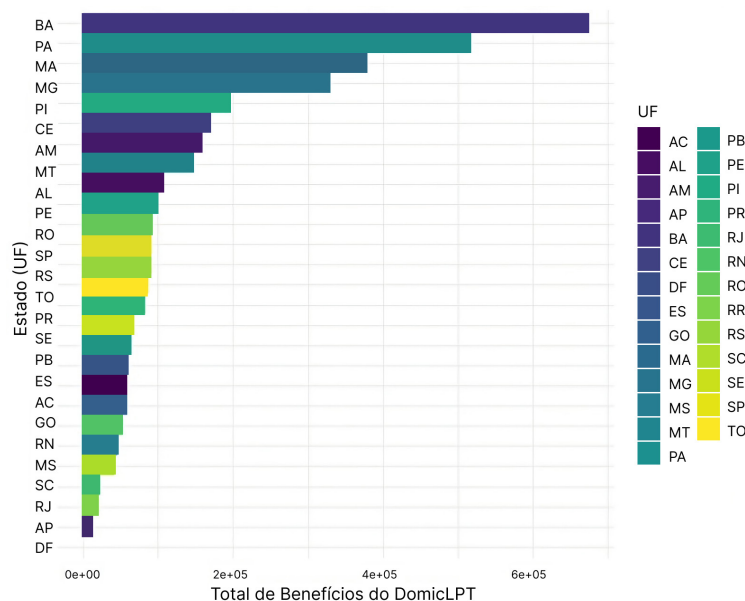
20 <<https://www.gov.br/clientes/portalgovbr/portalgovbr/pt-br/apps/@@galeria-de-aplicativos>>.

Resultados e Análise

A análise buscou avaliar o impacto do Programa LpT pela abordagem EDAG. Nesse sentido, verificou-se uma dispersão considerável nos dados, com um desvio padrão de 1.204,43, indicando que o alcance do LpT varia significativamente entre os diferentes municípios. Isso se justifica, porque os municípios analisados apresentam uma ampla variação populacional, indo de pequenas localidades, com apenas 833 habitantes, até grandes metrópoles com mais de 11 milhões de pessoas. Além disso, observa-se uma considerável variação na composição racial/étnica entre os municípios, com destaque para a significativa proporção de pessoas que se identificam como pardas, a ver:

- Branca: entre 136 e 6.214.422, com uma mediana de 3.880.
- Preta: entre 6 e 1.160.073, com uma mediana de 793,5.
- Amarela: entre 0 e 238.603, com uma mediana de 11.
- Parda: entre 41 e 3.820.326, com uma mediana de 5.151.
- Indígena: entre 0 e 45.919, com uma mediana de 9.

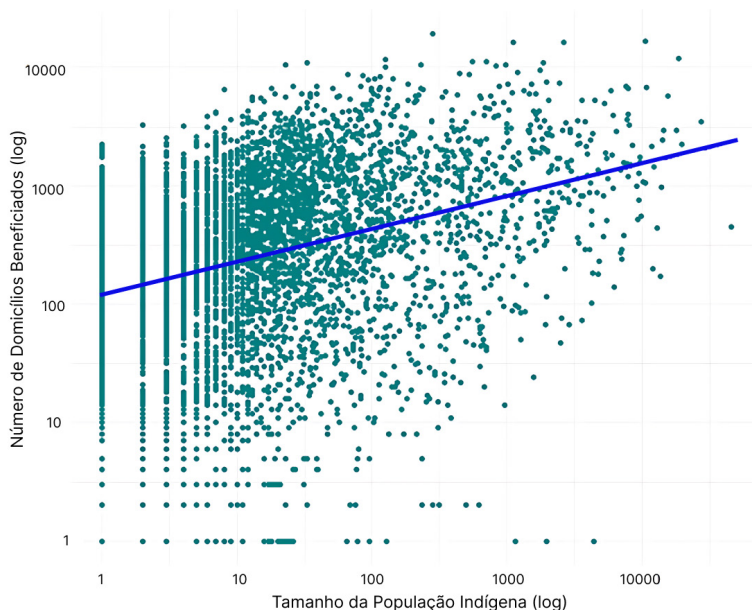
Figura 4. Alcance do Programa LpT nos Municípios



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico de barras ilustrado na Figura 4 apresenta disparidades significativas no número médio de domicílios beneficiados pelo LpT entre os Estados. Estados da Região Norte, como Pará e Acre, apresentam medianas notavelmente mais altas, refletindo os esforços concentrados do programa ou maiores necessidades nessas áreas. Em contraste, os Estados do Sul e Sudeste, incluindo São Paulo e Rio Grande do Sul, que apresentam medianas menores.

Figura 5. Correlação entre população indígena e domicílios atendidos pelo LpT



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico de dispersão, demonstrado na Figura 5, revela uma correlação positiva entre a população indígena nos municípios e o número de domicílios beneficiados pelo Programa, confirmando a hipótese. Essa relação sugere que os municípios com maiores populações indígenas foram atendidas pela Política em comento.

3. DIAGNÓSTICO

Governo Aberto e Dados Abertos Governamentais - Evolução Legal e Tecnológica

Para o Estado, **Governo Aberto**²¹ representa uma cultura de governança que envolve os seguintes princípios: **participação social, transparência na gestão, responsabilidade e responsividade**.

O conceito de Governo Aberto, que antecede o conceito de *dados abertos*, impulsionou a criação de leis sobre o direito de acesso à informação e a consolidação dos mencionados princípios (Araújo; Reis, 2023). No Brasil, esse direito está assegurado pela Constituição Federal de 1988, nos artigos 5º, 37 e 216. No entanto, apenas em 2011, com a promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro (Lei de Acesso à Informação), esses dispositivos foram efetivamente regulamentados.

Entre a Constituição de 1988 e a regulamentação do direito de acesso à informação, existe uma lacuna de mais de duas décadas que impactou o início do movimento OGD no país. Nesse contexto, destaca-se que em 2011 o Brasil lançava o seu 1º Plano de Ação para Governo Aberto, atualmente em sua 6ª edição²², firmando a participação do país na Parceria para Governo Aberto (OGP, na sigla em inglês). Esse marco colocou a Controladoria-Geral da União (CGU) no protagonismo dessa temática, alinhando-se com as práticas internacionais.

A Constituição também abordada o conceito de **Inovação** (art. 218), que reflete a prioridade do Estado no bojo da Política Nacional de Inovação²³ (Decreto nº 10.534/2020), da Estratégia Nacional de Inovação, da Lei da Inovação (Lei n. 10.973/2004), entre outros. Do lado acadêmico, Edler e Fagerberg (2017) definem *inovação* como um processo contínuo que revela novas ideias, abordagens, produtos, serviços, modelos e/ou processos que resultem em significativas melhorias.

A Lei de Acesso à Informação apresentou aspectos inovadores ao determinar a divulgação de informações governamentais em diversos formatos eletrônicos, incluindo *formatos abertos e não proprietários*. Ou seja, não importa apenas disponibilizar as informações, mas também estruturá-las em formatos específicos (abertos²⁴), de modo a facilitar o acesso, a leitura e o processamento via ferramentas automatizadas (Art. 8º, § 3º, incisos II e III). Esses requisitos da LAI são regulamentados pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio

21 <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/principios/o-que-e-governo-aberto>>.

22 <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/>>.

23 <<https://inovacao.mcti.gov.br/politica/>>.

24 Formato de arquivo não proprietário, cuja especificação esteja documentada publicamente e seja de livre conhecimento e implementação, livre de patentes ou qualquer outra restrição legal quanto à sua utilização (Da União, 2016).

de 2012, especificamente no seu art. 8º, que determina que os portais governamentais (Gov.br) devem seguir as normas estabelecidas pelo atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). A inovação tecnológica exigida por essa regulamentação envolve a criação de instrumentos adequados para suportar, apoiar e projetar ações específicas à Política de Dados Abertos.

Para que os dados governamentais, que são dados produzidos ou coletados por meio da prestação de serviços públicos, sejam efetivamente abertos, não basta apenas disponibilizá-los para a sua livre utilização (dados públicos), mas torná-los aptos para reúso (dados abertos). Isso exige que esses dados sigam padrões que possibilite a estruturação, a descoberta e a leitura automatizadas, de modo a facilitar o acesso universal. O reúso desses dados depende do seu nível de abertura, ou seja, da capacidade de vinculação a outros dados, evoluindo, assim, do padrão **Dados Abertos Governamentais** para Dados Abertos Governamentais Conectados (em inglês, *Linked Open Government Data*), devendo permitir a integração com outras bases, sem quaisquer restrições de direitos autorais.

Para apoiar essas vertentes tecnológicas e normativas, foi criada a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), instituída pela Instrução Normativa SLTI nº 4, de 12 de abril de 2012, com a finalidade de estruturar, priorizar, direcionar e estabelecer processos, normas, ferramentas e ações para facilitar o acesso e o reúso de dados abertos. A instância de governança da INDA envolve um Comitê Gestor (CGINDA) composto por representantes de diversos órgãos, incluindo a CGU (que o preside), a Casa Civil da Presidência da República, o MGI, o IBGE e outros órgãos, além de representantes da sociedade civil e acadêmica.

A síntese do arcabouço normativo supramencionado evidencia a complexidade dos mecanismos necessários para criar robustez à Política de Dados Abertos no Brasil. Tal arranjo exige esforços contínuos e capacidade de coordenação para que os padrões tecnológicos estejam adequados às inovações e demandas da sociedade.

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho fornece evidências empíricas iniciais que contribuem para suportar decisões de atores responsáveis pela execução de políticas alcançadas pelo Decreto 8.777/2016, que reúne orientações necessárias para implementação de ecossistemas EDAG. As práticas evidenciaram que a abordagem proposta é instrumental na detecção e análise quali-quantitativa de problemas e tendências impactantes para aferir os efeitos de políticas inclusivas. Este modelo se destaca por apresentar aspectos de inovação à Política de Dados Abertos brasileira com enfoque nos elementos de maior impacto ao reúso dos dados governamentais, de maneira a promover a abertura de dados com propósito, ética e responsabilidade.

As evidências para as práticas destacaram os elementos Equidade de Resultado e Equidade de Acesso, abordados no levantamento sobre os pedidos de abertura de dados em órgãos e entidades da Administração Pública. Esse levantamento subsidiou a formulação de recomendação sobre a realização de cursos de capacitação e planos de conscientização acerca da abordagem EDAG, entre outras proposições apresentadas a seguir (Destaques e Recomendações EDAG). Nesse escopo, o Programa Luz para Todos foi objeto de análise sob a perspectiva EDAG, tendo em vista a sua transversalidade e relevância estratégica, além do impacto significativo na promoção da inclusão social e desenvolvimento econômico fomentado por políticas inclusivas.

Um panorama da evolução tecnológica e normativa, representado no diagnóstico da Política de Dados Abertos nacional e respectivos arranjos, mecanismos e instrumentos, abordou a complexa relação entre esses instrumentos, suas instâncias de governança e participação da sociedade ao problema da iniquidade na abertura e acesso a dados, impactando o seu reúso.

Nesse sentido, a pesquisa propõe uma série de recomendações, entre elas a atualização do CGINDA para incluir órgãos que fortaleçam a ética, a privacidade e a segurança dos dados abertos, além de ações para reforçar redes de grupos sub-representados e parceiros para reúso de dados, bem como a incorporação de novas ferramentas que robustecem a atual Política de Dados Abertos. Sugere-se, ainda, a implementação de projetos-pilotos na Administração Pública para testar e expandir práticas EDAG, tais como o “Selo EDAG” e o “Plano Setorial de Dados Abertos”.

Destaques e Recomendações EDAG

Destaque: o artigo 5º do Decreto nº 8.777/2016 permite que a INDA, por meio do seu Comitê Gestor, estabeleça normas complementares relacionadas à proteção de informações pessoais na publicação de bases de dados abertos.

Proposição 1: com as mudanças recentes nas pastas que compõem o CGINDA, decorrentes da reforma ministerial ocorrida no atual governo, convém repensar em uma nova composição dessa Instância de governança. Essa atualização pode refletir, ainda, novas diretrizes, ações e estratégias de ética, privacidade e segurança de dados abertos, em consonância a um eventual aprimoramento da Política de Dados Abertos e respectivos planos.

Destaque: a gestão da Política de Dados Abertos foi transferida em 2019, por meio do Decreto nº 9.903, de 8 de julho, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à época, para a CGU. Além dos instrumentos fomentados, isso revela a complexidade e o esforço contínuo para deslindar

aspectos dinâmicos da Política. A integração desses atores e instrumentos reflete a aplicação do conceito de Policy Mix, que envolve a combinação estratégica de diferentes ferramentas de políticas públicas (policy tools). Para Rogge e Song (2023), Policy Mix tem como característica associar as estratégias e instrumentos, considerando a dinâmica das estratégias de soluções que requerem uma abordagem ampla.

Proposição 2: sugere-se a adoção de uma abordagem EDAG na implementação de políticas que combine policy tools em ações horizontais que promovam o letramento de dados, e ações verticais para engajar a articulação com representantes de grupos sub-representados, de centros de pesquisas, startups e empresas que priorizem ecossistemas de equidade de dados, além de mecanismos de rede e de mercado, a fim de promover a valorização dos agentes engajados com o “Selo EDAG”.

Destaque: verifica-se que os atuais instrumentos derivados da Política de Dados Abertos, incluindo o Plano de Dados Abertos (PDA) e os respectivos Manual de Elaboração²⁵ e o Relatório Anual de Execução dos PDAs, constituem as principais ferramentas norteadoras para a implementação dessa Política no país. Este arcabouço já estabelece critérios e padrões fundamentais para a compreensão, reutilização e o compartilhamento de dados no formato aberto, oferecendo aspectos práticos no campo técnico-normativo. No entanto, ainda se vislumbra espaço para novas abordagens de melhoria desse processo.

Proposição 3: incorporação de novos instrumentos e ferramentas (policy tools) que assegurem mais robustez à Política de Dados Abertos, tais como parcerias público-privadas para o fomento de fundos e financiamentos para o reúso de dados, além estabelecer indicadores e metodologias para mensurar reúso e o respectivo impacto local, bem como a adoção de critérios ASG (Ambientais, Sociais e de Governança) para a priorização de dados para a abertura.

Proposição 4: recomenda-se realizar ação de capacitação para servidores públicos, em conjunto com campanhas de conscientização, sobre procedimentos de acesso a dados e seus benefícios, com o objetivo de manter e aumentar a tendência crescente de pedidos de abertura de dados.

Proposição 5: sugere-se estudar e desenvolver métodos automatizados para o efetivo monitorando das demandas por dados abertos, a fim de identificar áreas de melhoria contínua e aprimorar a eficiência dos processos de disponibilização de dados.

25 <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46702/5/manual_de_elaboracao_de_planos_de_dados_abertos_pdas.pdf>.

Destaque: o Quadro 3 do Anexo deste trabalho apresenta a relação entre diferentes atores e os benefícios associados à demanda crescente por dados abertos governamentais. Esta pesquisa revelou que essa demanda reflete a ausência desses dados nos catálogos oficiais ou, se disponíveis, não há evidências de que agreguem valor para as partes interessadas. Além disso, ter muitos dados disponíveis não garante uma compreensão mais aprofundada dos diferentes níveis de participação social (Araújo; Reis, 2023; Janssen; Charalabidis; Zuiderwijk, 2012).

Proposição 6: compartilhar boas práticas entre os órgãos mais ativos em reuso de dados, no sentido de ajudar na melhoria dos processos atinentes e incentivar a abertura de dados visando o reuso com propósito, ou seja, abrir dados efetivamente relevantes e com maior valor.

- **Recomendações específicas para a Abertura e Descoberta de Dados (Capítulo III da Lei de Governo Aberto - Lei nº 14.129/2021)**

Foram apresentadas as seguintes recomendações específicas para o fomento de abertura e descoberta de dados:

- a. compreender a diferença nas demandas para ajudar no planejamento de estratégias de melhoria das respostas às solicitações de pedido de abertura de bases de dados, nos termos do art. 6º do Decreto nº 8.777/2016; e
- b. criar um Plano Setorial de Dados Abertos, com centralização desse catálogo setorial de Fiscalização e Regulação no PBDA.

• Recomendações de Governança e Sustentação EDAG

Quadro 1. Recomendações para governança e sustentação de estratégias EDAG.

ID ₂₅	Instrumento-Ação	Recomendação
OE1	Avaliação de programas e políticas por órgão e entidades	Avaliar se os programas e políticas possuem instrumentos para identificar barreiras a oportunidades EDAG.
OE2	Estabelecimento de Equipes de Equidade nos órgãos	Implementar iniciativas de equidade em nível de agência e pastas ministeriais.
OE3	Criação de Equipes de trabalho interagências ou interministeriais	Melhorar a coleta e uso de dados demográficos desagregados.
OE4	Desenvolvimento de Plano de Ação por órgão	Submeter Planos de Ação anualmente, descrevendo riscos e estratégias.
OE5	Promoção de contratações equitativas	Estabelecer metas para aumentar oportunidades para pequenas empresas desfavorecidas e fortalecer o desenvolvimento econômico urbano e rural.
OE6	Interlocuções formais com comunidades sub-representadas	Participar de grupos/comunidades sub-representadas para incorporar perspectivas em processo de planejamento estratégico e orçamentário das ações EDAG.

Fonte: Adaptado de House (2021).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFOLABI, T.; HU, S.; KUHNE, P. **Open data for racial equity**: a briefing paper on policing data. Open data for racial equity: a briefing paper on policing data, 1 jan. 2021.

ARAÚJO, I. P.; REIS, A. C. B. **Modelo de apoio à decisão para avaliar Dados Governamentais Abertos do setor elétrico**. Anais Estendidos do XIX Simpósio Brasileiro de Sistemas de Informação (SBSI 2023). **Anais...** Em: ANAIS ESTENDIDOS DO SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO. Brasil: Sociedade Brasileira de Computação (SBC), 29 maio 2023. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/sbsi_estendido/article/view/24582>. Acesso em: 11 fev. 2024

CHAFETZ, H. Humanizing data: a *framework* for Open Government Data decision making. **OCAD University**, n. OCAD University, p. 107, 2021.

CHAPMAN, P. et al. CRISP-DM 1.0 step-by-step data mining guide. Em: **Springer**. [s.l.: s.n.].

- COOPER, R.; FOSTER, M. Sociotechnical systems. **American Psychologist**, v. 26, n. 5, p. 467–474, 1971.
- CORONA, R. **Gender discrimination in data analysis**: a socio-technical approach. 2020.
- CRENSHAW, K. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. **Stanford Law Review**, v. 43, n. 6, p. 1241, jul. 1991.
- CRENSHAW, K. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. **University of Chicago Legal Forum**, v. 1989, n. 1, 7 dez. 2015.
- DA UNIÃO, C.-G. **Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm>. Acesso em: 18 mar. 2024.
- DENCIK, L. et al. Exploring data justice: conceptions, applications and directions. **Information, Communication & Society**, v. 22, p. 873–881, 7 jun. 2019.
- EDLER, J.; FAGERBERG, J. Innovation policy: what, why, and how. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 33, p. 2–23, 7 fev. 2017.
- FRIEDMAN, B.; NISSENBAUM, H. Bias in computer systems. *ACM Transactions on information systems (TOIS)*, v. 14, n. 3, p. 330–347, 1996.
- HOUSE, T.W. **Executive order on advancing racial equity and support for underserved communities through the federal government**. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-advancing-racial-equity-and-support-for-underserved-communities-through-the-federal-government/>>. Acesso em: 17 mar. 2024.
- HOWLETT, M. **Routledge handbook of policy design**. [s.l.: s.n.].
- HYUN, Y.; KAMIOKA, T.; HOSOYA, R. Improving agility using big data analytics: the role of democratization culture. **Pacific Asia Journal of the Association for Information Systems**, v. 12, p. 2, 2020.
- JAGADISH, H.; STOYANOVICH, J.; HOWE, B. The many facets of data equity. **Journal of Data and Information Quality**, v. 14, n. 4, p. 27:1-27:21, 7 fev. 2023.

JAGADISH, H. V.; STOYANOVICH, J.; HOWE, B. COVID-19 brings data equity challenges to the fore. **Digital Government: Research and Practice**, v. 2, n. 2, p. 1–7, 30 abr. 2021.

JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, adoption barriers and myths of Open Data and Open Government. **Information Systems Management**, v. 29, n. 4, p. 258–268, set. 2012.

JETZEK, T.; AVITAL, M.; BJØRN-ANDERSEN, N. **Generating Value from Open Government Data**. Em: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INTERACTION SCIENCES. 2013. Disponível em: <<https://www.semanticscholar.org/paper/Generating-Value-from-Open-Government-Data-Jetzek-Avital/e097f1e704c-fa83bc7d95dc5010a7d41baca1e2c>>. Acesso em: 11 fev. 2024

KAPLOWITZ, R.; LAROCHE, J. **More than numbers**: a guide toward diversity, equity, and inclusion (DEI) in data collection. Disponível em: <<https://www.ncfp.org/knowledge/more-than-numbers-a-guide-toward-diversity-equity-and-inclusion-dei-in-data-collection/>>. Acesso em: 18 jun. 2024.

LEE-IBARRA, J. Data equity: what is it, and why does it matter? **Hawaii Data Collaborative**. <<https://www.hawaiidata.org/news/2020/7/1/data-equity-what-is-it-and-why-does-it-matter>>. 2021a.

LEE-IBARRA, J. Data equity: what is it, and why does it matter? **Hawaii Data Collaborative**. <<https://www.hawaiidata.org/news/2020/7/1/data-equity-what-is-it-and-why-does-it-matter>>. 2021b.

LESLIE, D. et al. **Advancing data justice research and practice: an integrated literature review**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://arxiv.org/abs/2204.03090>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

MARIANO, A. M.; SANTOS, M. R. Revisão da literatura: apresentação de uma abordagem integradora. 2017.

MERCHANT, A. **Three recommendations for more inclusive and equitable ai in the public sector**. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/stories/three-recommendations-for-more-inclusive-and-equitable-ai-in-the-public-sector/>>. Acesso em: 12 mar. 2024.

NGUYEN, M. T.; BOUNDY, E. Big data and smart (equitable) cities. Em: THAKURIAH, P.; TILAHUN, N.; ZELLNER, M. (Eds.). **Seeing Cities through big data**. Springer Geography. Cham: Springer International Publishing, 2017. p. 517–542.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V.; MARQUET, J. **Manual de investigação em ciências sociais**. Tradução: Tradução: João Minhoto Marques et al. Portuguese Edition ed. [s.l.] Gradiva, 2019.

SMITH, G.; OFE, H.; SANDBERG, J. **Digital service innovation from Open Data**: exploring the value proposition of an open data marketplace. 5 jan. 2016.

STONIER, J. et al. **Data equity: foundational concepts for generative AI**. arXiv, 27 out. 2023. Disponível em: <<http://arxiv.org/abs/2311.10741>>. Acesso em: 25 fev. 2024

STOYANOVICH, J.; HOWE, B. Nutritional labels for data and models. **A Quarterly bulletin of the Computer Society of the IEEE Technical Committee on Data Engineering**, v. 42, n. 3, 2019.

NOTA BIOGRÁFICA

Ingrid Palma Araújo é mestre em Gestão de Riscos pelo Departamento de Computação Aplicada da UnB e servidora pública federal da carreira de Analista em Tecnologia da Informação do MGI. Possui pesquisas publicadas nos periódicos IEEE, ACM e anais de conferências do SBSI, Digital Government Research, Future Internet of Things and Cloud e World Conference on Smart Trends in Systems, Security and Sustainability.

APÊNDICE

FRAMEWORKS ORIENTADOS À EDAG

Quadro 2. Análise de conteúdo acerca dos frameworks orientados à EDAG

Framework	Descrição	Fonte
Data Equity Framework	Aborda cinco áreas principais: coleta de dados, processamento de dados, acesso a dados, uso de dados e governança de dados.	https://weallcount.com/the-data-process/
Framework for Equitable Data Access	Fornece princípios e ferramentas para avaliar a equidade no acesso aos dados e para desenvolver estratégias para melhorar o acesso.	https://data.org/resources/the-data-equity-framework/
Framework for Measuring Data Equity	Fornece um conjunto de métricas para medir a equidade no acesso aos dados e no uso dos dados. As métricas podem ser usadas para avaliar o progresso em direção à EDAG e para identificar áreas que precisam de melhorias.	https://data.org/resources/the-data-equity-framework/
Data Equity Principles	Fornecem princípios e guia para a implementação da EDAG. Os princípios se concentram em cinco áreas principais: inclusão, justiça, transparência, responsabilidade e sustentabilidade.	https://www.cdcfoundation.org/HealthEquity/data-equity-principles
Data Equity Toolkit	Fornece recursos para ajudar na implementação do modelo, incluindo ferramentas para avaliar EDAG, desenvolver estratégias e comunicar.	https://aisp.upenn.edu/resource-article/a-toolkit-for-centering-racial-equity-throughout-data-integration/

ANEXO I

BENEFÍCIOS OGD DEMANDADOS PELAS PARTES INTERESSADAS

Quadro 3. Benefícios OGD demandados pelas partes interessadas

Atores/ Benefícios	Sociedade Civil	Órgãos de Controle	Ouvidoria (Ombudsman)	Cientistas/ Especialistas
Transparência	✓	✓	✓	✓
Controle Social	✓			
Accountability		✓		
Confiança Pública	✓		✓	
Serviços Públicos	✓		✓	
Inovações				✓
Análises Estatísticas				✓

Fonte: Adaptado de (Araújo; Reis, 2023).

