

019

TRANSPARÊNCIA, CONTROLE
SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ESTUDO DAS AÇÕES DE PARCERIAS FORMAIS E INFORMAIS ENTRE A CGU E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA PARA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Jean Philippe Granja Cançado (UnB)
Suylan de Almeida Midlej e Silva (UnB)

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é investigar de que forma as ações realizadas na parceria entre a sociedade civil organizada e a CGU têm contribuído para a prevenção e o combate à corrupção na administração pública de 2008 a 2018. A relevância desta pesquisa consiste no melhor entendimento das possibilidades de controle social como forma de prevenção e combate à corrupção no Brasil, detalhando como tem sido a atuação da sociedade civil organizada e dos possíveis caminhos para o combate à corrupção. Para isso, foram realizadas entrevistas individuais com roteiro semiestruturado, pesquisa documental e bibliográfica. Pelo fato de a pesquisa ainda estar em andamento, os resultados serão apresentados posteriormente.

Palavras-chave: corrupção; prevenção e combate à corrupção; sociedade civil organizada; controle social.

INTRODUÇÃO

A corrupção é um problema recorrente no Brasil e no mundo. E seus impactos negativos são verificados no campo econômico, mas, sobretudo, no campo político, já que os diversos escândalos e casos de corrupção produzem desconfiança da população nas instituições tradicionais de representação política e nas entidades representativas do Estado (FILGUEIRAS, 2011). É o que Avritzer (2016) chama de “perda de legitimidade do sistema político aos olhos da cidadania”.

Nesse sentido, a corrupção pode ser entendida, de forma abrangente, como o uso de regras e recursos públicos em prol de benefícios particulares (WORLD BANK, 1997). Ela também pode ser conceituada como o pagamento informal que empresas devem pagar ou são requisitadas a pagar para representantes governamentais, de forma que estes afetem a formulação de políticas aos interesses do demandante (IRIYAMA, KISHORE e TALUKDAR, 2016).

Dada a relevância do tema, a academia desenvolve estudos sobre a temática da corrupção de forma cada vez mais aprofundada desde a década de 1970, na perspectiva de entender esse fenômeno, quais são suas causas, assim como seus diversos efeitos na sociedade e no ambiente político-social- econômico (HERNANDES, 2011).

A corrupção não é um tema novo. A rápida evolução das tecnologias propicia o aumento da quantidade e da qualidade dos dados disponíveis sobre todas as operações, processos e decisões tomadas em instituições públicas e no ambiente de políticas públicas. Aliado a essa realidade, o TCU (2015) reitera a importância da transparência de tais dados e da intensa participação no consumo dos dados e na pressão por melhores serviços públicos e eficiência nos gastos.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, houve a ampliação dos direitos de cidadania possibilitando, por exemplo, a participação da sociedade civil nas discussões relativas à concepção, planejamento e execução das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado (KOLODY, ROSA e LUIZ, 2011). Ou seja, a partir dessa Constituição, a participação da sociedade foi institucionalizada, gerando um aprofundamento democrático capaz de conceber instituições participativas em diversas áreas, como saúde, assistência social, meio ambiente, entre outras (AVRITZER, 2016).

Nesse processo de aprofundamento democrático, as associações e organizações da sociedade civil ganharam cada vez mais espaço. A sociedade civil é caracterizada, por Abrucio e Loureiro (2005), como uma forma de *accountability* democrática não-eleitoral, que favorece a participação da sociedade em instâncias decisórias do poder público, como no caso das políticas públicas, assim como favorecer a constante disponibilização de informações relativas às decisões e desempenho das ações governamentais.

Dada a crescente importância da atuação da sociedade civil no combate à corrupção, órgãos de controle interno do Governo Federal, como a Controladoria-Geral da União (CGU), promovem ações para capacitar a sociedade e aprimorar a sua atuação nessa área. Esse é um papel relevante assumido pela CGU, dado que ela é responsável por exercer a defesa do patrimônio público e aumentar a transparência das práticas de gestão.

Nesse sentido, está sendo desenvolvida pesquisa no âmbito de um mestrado acadêmico cujo objetivo geral é investigar de que forma as ações realizadas na parceria entre a sociedade civil organizada e a CGU têm contribuído para a prevenção e o combate à corrupção na administração pública de 2008 a 2018. No caso desse artigo, serão apresentados o referencial teórico que está sendo utilizado e o método a ser desenvolvido para execução da pesquisa, ainda inacabada.

A temática é relevante e significativa para o contexto atual da gestão pública brasileira. A corrupção é uma temática recorrentemente debatida no Brasil, principalmente após a série de denúncias e escândalos noticiados nos diversos meios midiáticos brasileiros nos últimos anos. A sociedade tem buscado novos meios de exercer o controle social e é necessário estudar e compreender se os mecanismos utilizados (e, principalmente, as ações da CGU para capacitar as organizações da sociedade civil) produzem os resultados esperados.

A relevância desta pesquisa consiste no melhor entendimento das possibilidades de controle social como forma de prevenção e combate à corrupção no Brasil. Este entendimento favorecerá o fortalecimento e aperfeiçoamento do controle social no país, fornecendo esclarecimentos da atuação da sociedade civil organizada e dos possíveis caminhos para a construção da maior eficácia no combate à corrupção.

A CGU foi escolhida como campo de estudo por possuir um papel fundamental e central de controle interno do Poder Executivo federal, reunindo competências de correição, auditoria pública, prevenção e combate à corrupção, defesa do patrimônio público, entre outros. Também possui papel fundamental na garantia da transparência da gestão pública e na centralização da ouvidoria.

No que diz respeito à prevenção, ela atua em uma vertente de capacitação da sociedade civil para que esta atue como parceira na identificação de possíveis casos de corrupção e execução do controle social. Há também incentivo da CGU no fomento ao controle social pelas organizações da sociedade civil. Nesse sentido, parece relevante realizar estudos que descrevam e compreendam a atuação da CGU e sua contribuição no contexto da prevenção e combate à corrupção, bem como fornecer indicativos de sua eficácia.

A intenção desta pesquisa também consiste no melhor entendimento das possibilidades de controle social como forma de prevenção e combate à corrupção no Brasil. Poderá favorecer o fortalecimento e aperfeiçoamento do controle social no país, fornecendo esclarecimentos da atuação da sociedade civil organizada e dos possíveis caminhos para a construção de mais eficácia no combate à corrupção, a partir de uma atuação em rede e articulada.

Este artigo está estruturado em três seções, além desta introdução. A segunda seção discute o referencial teórico, que abrange a temática da governança pública e governança em redes, Administração Pública Democrática, parcerias na Administração Pública, sociedade civil organizada e prevenção e combate à corrupção. A terceira apresenta o método que será utilizado para o desenvolvimento da pesquisa.

REFERENCIAL TEÓRICO

GOVERNANÇA PÚBLICA E GOVERNANÇA DE REDES

A governança pública aborda um escopo mais amplo de atuação do governo e da sociedade. Portanto, o conceito de governança pública pretende visualizar o governo na amplitude inerente de sua atuação, que leve em consideração a pluralidade de atores envolvidos, seus diversos interesses e necessidades (MARTINS e MARINI, 2014). Nesse sentido, por ser um termo amplo e aberto a várias interpretações, Martins e Marini (2014) produziram um estudo com o objetivo de realizar a dissecação do conceito de governança pública a partir de uma revisão da literatura.

Nesse esforço, definiram que o conceito de governança pública é:

É um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho. Dessa forma, nenhum desses elementos pode ser pensado de forma isolada. Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável. (MARTINS e MARINI, 2014, p. 44)

A Figura 1 apresenta o entendimento dos autores com relação ao conceito de governança pública, o qual nomearam Cadeia de Governança.

Figura 1. Cadeia de Governança



Fonte: MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. In: *Revista do TCU*, 130 (maio/agosto), 42-53, 2014.

Especificamente com relação ao objetivo deste artigo, é importante especificar o conceito de colaboração e governança em redes. A colaboração objetiva demonstrar a importância do governo em rede (ou governança colaborativa), ao levar em consideração a atuação de diversas instituições e organizações governamentais ou não e, também, a sociedade que atua em rede e está amplamente conectada. Os arranjos originados a partir da governança colaborativa possui impactos positivos no que tange à visão político-democrática da administração pública (MARTINS e MARINI, 2014).

Complementarmente, convém mencionar que uma “boa governança” é um pressuposto normativo, no sentido de se compreender como ela deveria ser, estando intrinsecamente relacionada ao contexto em que sua prática ocorre. Portanto, a boa governança compreende o entendimento de como ela deveria ser a partir do entendimento dos atores envolvidos. Em termos gerais, a boa governança incitará questões e acordos de como se dará o relacionamento e a interação entre os atores, transparência, comportamentos éticos e honestos, *accountability* e sustentabilidade da rede (BOVAIRD e LÖFFLER, 2009).

Redes podem ser conceituadas como estruturas sociais que permitem interações e trocas interorganizacionais, ações sinérgicas e produção conjunta (ALTER e HAGE, 1993). Gestores públicos e servidores operam em redes que envolvem funcionários do mesmo governo (que representam outras agências e órgãos), representantes de organizações sem fins lucrativos de uma mesma localidade ou jurisdição, assim como de outras localidades (ALTER e HAGE, 1993). A governança em rede pode ser considerada uma metáfora, ou um conceito mágico que é amplamente utilizado em diversos ambientes da gestão, por vezes difícil de se mapear ou verificar seus limites, mas é um conceito substancial para ser utilizado em tempos em que a conectividade é um pressuposto (MARTINS e MARINI, 2014).

Ao abordar a vertente de atuação em rede, a governança pública não pressupõe somente a colaboração com atores que essencialmente fazem parte do governo, mas também com outras partes interessadas que podem, de alguma maneira, colaborar para que a atuação pública se torne mais eficiente e eficaz, como já mencionado acima. Nesse sentido, para que o Estado possa prestar um serviço contínuo e de qualidade, deve-se estruturar e empreender parcerias com o setor privado e as associações da sociedade civil para encontrar soluções em rede para os principais problemas sociais e econômicos (POLLITT e HUPE, 2009).

A colaboração entre entidades públicas ou entre entidades públicas e organizações sem fins lucrativos é um meio de facilitar as ações concebidas para resolver problemas públicos, principalmente quando estes são complexos e a sua resolução é desconhecida, complicada ou multifacetada (AGRANOFF, 2012). Pode-se identificar tais redes como redes de governança pública, lideradas ou geridas por representantes do governo para o desenvolvimento de arranjos multiorganizacionais em busca de resolução de problemas, não podendo ser atingido por uma única organização (AGRANOFF, 2007).

Dessa forma, as entidades públicas precisam envolver a sociedade (organizada ou não) nas discussões públicas, porque ela proporciona ideias e soluções para novas políticas e se configura como um repositório de opinião qualificada para a estruturação de políticas efetivas e práticas. Ademais, sua participação na esfera pública de decisão proporciona maior legitimidade à política em questão, assim como aumenta as chances de sucesso em sua implementação (JOHN, 2012).

Com vistas ao melhor gerenciamento das redes, algumas habilidades são importantes de serem consideradas. Os gestores devem incluir na rede os atores que possuem a expertise, informações e os recursos necessários para que os objetivos da rede possam ser alcançados a contento (AGRANOFF e MCGUIRE, 1999). A geração de interação propositiva entre as partes identificadas é um elemento que deve ser considerado no sentido de se obter o gerenciamento eficaz da rede (AGRANOFF e MCGUIRE, 1999).

O sucesso da rede também está pautado na confiança existente entre os atores, sendo que, para cada rede, o esforço dos gestores públicos para gerar tal confiança pode ser maior ou menor. A capacidade de os atores organizacionais operarem juntos em uma única rede é, portanto, menos dependente de um sistema de crenças, ideologia e visão de mundo comuns do que de uma lógica compartilhada de organização incorporada no próprio projeto ou programa (AGRANOFF e MCGUIRE, 1999).

Existem diversos tipos de redes, sendo que, em alguns casos, o escopo da rede pode ser tão limitado que ações voltadas para a solução de problemas são circunscritas (MCGUIRE e AGRANOFF, 2011). Segundo Agranoff (2007), pode-se delimitar quatro tipos básicos de redes. O primeiro tipo demonstra que algumas redes não possuem autoridade, nem mesmo para planejar conjuntamente. Em um segundo tipo de redes há o engajamento na troca de informações, além de tentar construir capacidades de relacionamento com outros atores para a resolução de problemas. Um terceiro tipo contempla a abordagem indireta de resolução de problemas. Por fim, no quarto tipo de rede existe a possibilidade de se tomar decisões em rede, a partir de um processo envolvendo o consenso para executar ações diretas. Segundo o autor, mesmo neste último tipo de rede, a capacidade de tomada de decisão pode ser limitada, assim como a sua capacidade de ajuste em comparação com os atores de maior poder (principalmente quando esses parceiros são agências governamentais).

Considerando-se os três primeiros tipos de redes mencionados no parágrafo anterior, os resultados gerados a partir da deliberação são de longo prazo e estão sob a responsabilidade de outros agentes públicos ou comissões. Ou seja, a capacidade da rede é, essencialmente, de influenciar as decisões e não de realizá-las por si só. A decisão por parte da rede se daria somente em condições e situações limitadas (AGRANOFF, 2007).

Reconhece-se que a governança pública e, especificamente, a governança em rede, não são conceitos perfeitos ou uma espécie de panaceia do campo da administração, podendo-se elencar uma série de limitações ao seu uso. Em termos empíricos, mapear a atuação, as intenções, relações de poder e sistemáticas de *accountability* em uma rede são tarefas complexas, principalmente em termos empíricos (AGRANOFF e MCGUIRE, 1999; JOHN, 2012).

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA

O regime democrático pressupõe e valoriza a legitimidade, representatividade e participação da sociedade no debate público. Um dos desafios existentes para as democracias no Século XXI é realizar a transição de uma legitimidade representativa (colocada em prática a partir do voto) para uma legitimidade participativa, que pressupõe a atuação da sociedade ativamente durante o mandato dos políticos eleitos (ÁVILA, 1999).

Essa participação é um processo complexo e permanente, em que a sociedade civil é, ao mesmo tempo, objeto e sujeito de seu desenvolvimento. O Estado, nessa perspectiva, deve proporcionar os mecanismos necessários para que essa participação possa ser efetivamente implantada em diversos contextos, como políticas públicas, controle dos atos de gestão, compras públicas, dentre outros (ÁVILA, 1999).

A administração pública democrática, para além da democracia meramente eleitoral, deve propiciar mecanismos para que a sociedade participe das decisões, a partir da observação, questionamento e controle de instituições e agentes públicos (REZZOAGLI e REZZOAGLI, 2018). A participação cidadã é um aspecto necessário para que haja o fortalecimento do regime democrático em um país (ETCHEVERRY, 2008).

Quando a participação social em um ambiente democrático acontece de maneira estruturada, com tópicos específicos em que o debate e a discussão ocorram de maneira produtiva, é possível se chegar a conclusões razoáveis. A participação dos atores deve ocorrer em uma sistemática de redes e estruturada. Nessa perspectiva, a democratização da administração aprimora a democracia porque, de certa forma, complementa a participação cidadã por permitir que a sociedade esteja integrada nas políticas públicas e no controle dos políticos (BRUGUÉ e GALLEGÓ, 2003).

Ainda segundo Brugué e Gallegó (2003), a participação possibilita o aumento do capital social, à medida em que produz confiança para cooperar e executar políticas públicas; geração de reciprocidade, o que facilita a resolução de problemas no que tange à ação coletiva; e aumento da rede de cooperação e compromisso cívico, representado pela participação de associações voluntárias, ONGs, dentre outros atores que compõem a sociedade civil organizada.

O aumento da cooperação entre o setor público e a sociedade produz sinergia e benefícios mútuos para ambas as partes (BRUGUÉ e GALLEGÓ, 2003). Nesse sentido, a articulação de diferentes mecanismos de participação e envolvimento cidadão em políticas públicas, combate à corrupção, orçamento participativo, dentre outros, pode afetar os componentes estruturais (como papéis, regras, precedentes e procedimentos) e cognitivos (normas, valores, atitudes e crenças) do capital social (UPHOFF, 1999).

O aprofundamento da democracia acontecerá à medida em que a capacidade de governo for transferida para a sociedade, enquanto novas formas de governo irão incorporar elementos de negociação e diálogo. Esse é o cenário em que a democratização da administração pública faz sentido e deve ser buscada (BRUGUÉ e GALLEGÓ, 2003).

PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A promoção de parcerias e cooperação entre governos, agências públicas, setor privado e o terceiro setor tem sido considerada como uma estratégia estável para promover a inclusão social e do mercado de trabalho nos níveis nacionais e supranacionais (OCDE, 2008).

Ao se considerar que a sociedade e os sistemas que a compõe são cada vez mais caracterizados por mudanças, diversidade, fragmentação e uma lacuna de consenso, a necessidade de coalizões e parcerias, especialmente entre as entidades governamentais e não-governamentais, tem se tornado óbvia (MILLER, 1999).

O termo parceria abrange um contínuo multidimensional de diferentes conceitos e práticas, sendo utilizado para descrever variadas relações de circunstâncias (MCQUAID, 2010). Assim como ocorre com o conceito de governança pública, o termo parceria deve ser conceituado e especificado para que não se incorra no risco de se perder seu valor analítico (MILLER, 1999).

A OCDE (1990) conceitua parcerias como sistemas de cooperação formais, fundamentados em acordos juridicamente vinculativos ou, também, entendimentos informais, relações de trabalho cooperativas e planos mutuamente adotados entre várias instituições. As parcerias englobam acordos sobre objetivos de programas e políticas públicas e o compartilhamento de responsabilidades, recursos, informações, riscos e benefícios durante um período de tempo determinado.

Complementarmente, convém mencionar que as práticas colaborativas e parcerias não podem ser impostas por entidades públicas que detêm maior poder ou influência, mas deve, em última instância, ser vista por atores locais e pela sociedade como necessárias e efetivas. Ademais, os atores envolvidos durante o processo não podem se sentir marginalizados ou excluídos, sendo necessária uma mudança de comportamento por parte das entidades públicas promotoras de parcerias (MILLER, 1999).

O desenvolvimento da literatura sobre parcerias evidencia uma série de benefícios, problemas e fatores de sucesso relacionados ao termo (MCQUAID, 2010). Inicialmente, entende-se que uma boa parceria deve promover o compartilhamento de informações; melhoria da comunicação; um melhor entendimento do que cada parte interessada tem a oferecer; evitar a duplicitade e ineficiências; a identificação de oportunidades para a efetiva troca de recursos (MILLER, 1999).

Para Miller (1999), uma parceria que possui tais características possibilita uma melhor mobilização de recursos externos que não seria possível para nenhum dos integrantes de forma individual, além de possibilitar o aprendizado entre parceiros sobre a natureza dos problemas a serem enfrentados, o potencial de cada um para possibilitar a resolução destes problemas, assim como considerar novos meios de resolvê-los.

Dentre os diversos outros benefícios envolvendo parcerias, pode-se citar: soluções de políticas flexíveis e responsivas; facilitação da inovação e da avaliação de medidas e políticas; compartilhamento de conhecimentos, expertise e recursos; agrupamento de recursos e sinergia em sua aplicação; desenvolvimento de prestação de serviços públicos coerentes; aprimoramento da eficácia e *accountability*; construção de capacidade e maturidade organizacionais; e, ganho de legitimidade (MCQUAID, 2010).

Já com relação aos problemas e limitações envolvendo parcerias, pode-se citar: conflitos envolvendo objetivos e metas específicos para a parceria; custos envolvendo recursos (como, por exemplo, tempo dispendido em negociações); problemas referentes a prestação de contas, já que nenhum parceiro se sente completamente responsável pelas ações da parceria; dificuldades relacionadas aos aspectos organizacionais, políticos, legais ou técnicos; lacunas na construção de capacidades institucionais relevantes à parceria; diferentes visões e opiniões entre os parceiros; relações de poder conflitantes; e, ausência de capacidade e conhecimento por parte da comunidade para se engajar em parcerias (MCQUAID, 2010).

Por fim, com relação aos fatores de sucesso necessários às parcerias, tem-se: necessidade de um foco estratégico claro; a presença de uma liderança estratégica que forneça o devido apoio aos parceiros envolvidos; confiança das organizações e pessoas na parceria; capacidade de cooperação e mutualismo; complementariedade organizacional; incentivos para parceiros e interdependência para o alcance de objetivos conjuntos e sinérgicos; e, foco em resultados (MCQUAID, 2010).

SOCIEDADE CIVIL

A sociedade civil desempenha um importante papel no que diz respeito ao aumento da participação política desde o retorno à democracia no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988. Sua participação, entretanto, é diferente da representação realizada pelo Parlamento, pois não existe autorização expressa para que a sociedade civil exerça essa representação, assim como não há monopólio territorial para que ela aconteça (AVRITZER, 2007). Assim sendo, no que diz respeito à representação da sociedade civil com relação aos interesses defendidos, há sobreposições de representação (AVRITZER, 2007).

A sociedade civil toma para si o exercício da participação cidadã, um conceito diferenciado do que se entende por sociedade política ou sociedade econômica. Nesse sentido, a sociedade civil é compreendida como formas autônomas de associação do mercado e do Estado que visam reivindicar direitos, expressar opiniões e influenciar decisões que afetam a sociedade e controlam as respectivas autoridades (PNUD, 2004).

O projeto democratizante que deu início com a Constituição de 1988 foi pautado em uma perspectiva de participação da sociedade civil e do incremento e valorização da cidadania, desde a previsão de conselhos gestores de políticas públicas com participação social, aos orçamentos participativos, entre outros (DAGNINO, 2004). Portanto, a participação social toma como base a universalização dos direitos sociais e a definição dos temas e prioridade do Estado e das políticas públicas definido com base em um debate público qualificado (GOHN, 2013).

A sociedade civil é considerada a partir de uma noção de participação e representação que vai além do direito ao voto, que possui um aspecto pontual em tempos de eleição, mas envolve a cultura cidadã de atuação constante e periódica ao longo do mandato dos representantes (GOHN, 2013).

Portanto, a sociedade não se configura mais como um ator passivo no jogo político e econômico, mas contribui e participa ativamente ao longo da formulação e implementação de políticas públicas, assim como em outros assuntos de amplo interesse social. Essa atuação, corriqueiramente, acontece a partir da sociedade civil organizada (GOHN, 2013).

A sociedade civil organizada atua a partir da afinidade de determinados atores sociais com causas específicas ou um grupo de indivíduos (envolvendo especialização em temas e experiências). Assim sendo, sua atuação não se efetiva com base em uma autorização prévia e formal, mas a partir da legitimidade que adquirem por parte de grupos da sociedade que se sentem representados. Essa legitimização, nesse contexto, se torna mais importante do que uma autorização explícita (AVRITZER, 2007).

Como a sociedade civil organizada trata de anseios e necessidades de parcelas específicas da população, a representação eleitoral é, ainda, a maneira considerada a mais democrática, pois leva em consideração a parcela mais ampla da sociedade (AVRITZER, 2007). Avritzer (2007) explica que as discussões sobre a atuação da sociedade civil organizada devem estar pautadas mais em como se dará a sua sobreposição em um sistema político composto por uma diversidade de soberanias e menos com a legitimidade dessa representação.

Essa discussão se torna relevante em um momento em que a sociedade civil organizada adquire um papel de combater os desmandos existentes nos atos de gestão dos políticos e agentes públicos corruptos (GOHN, 2013).

A atuação da sociedade civil organizada tem o potencial de contribuição para dificultar as práticas criminosas empreendidas por políticos e agentes públicos, a partir do controle social, desde que essa sociedade possua os conhecimentos necessários e informações qualificadas (SANTOS, 2018).

Santos (2018) defende que a capacitação da população é relevante para garantir o empoderamento social e os conhecimentos necessários para analisar os dados e informações relacionados aos atos praticados pelas instituições públicas, analisá-los e, em caso de irregularidade, compreender os caminhos a serem tomados para realizar as denúncias. Uma atuação ativa e constante da sociedade civil organizada gera um duplo benefício, no sentido de favorecer a descoberta de práticas de corrupção, assim como inibir que novos atos de corrupção aconteçam no futuro.

PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

A partir do momento em que a sociedade civil possui os conhecimentos necessários e existe uma cultura de empoderamento social, é possível criar sistêmicas para se prevenir e combater a corrupção (SANTOS, 2018).

A corrupção causa impactos negativos em termos sociais, econômicos e políticos, gerando ineficiência e problemas na distribuição de riquezas de um país (AIDT, 2009). Em situações em que estimativas quantitativas podem ser feitas, a corrupção resulta em perda de 15% a 50% dos fundos envolvidos (JAIN, 2001).

Ainda como efeitos da corrupção, verifica-se os seguintes efeitos, de acordo com Tanzi e Davoodi (2001):

- Aumento do investimento público, entretanto reduz a sua produtividade;
- Aumenta as despesas ligadas a políticas públicas improdutivas, aumentando o gasto público ineficiente;
- Reduz a qualidade das infraestruturas existentes, já que sua rápida deterioração faz com que novos negócios/contratos sejam realizados;
- Diminui o rendimento do governo, porque favorece a evasão fiscal e o pagamento de propina.

A corrupção incentiva o pagamento de subornos para a obtenção de vantagens em contratos ou para a concessão de serviços a determinadas empresas. Os beneficiados tendem a maximizar seus retornos no curto prazo, já que operam em um contexto em que dependem da manutenção de políticos amigáveis em termos das práticas corruptas. Dessa forma, os resultados para a economia de um país são muito prejudiciais (VILLORIA, 2002).

Assim sendo, em uma perspectiva política, a corrupção se configura como um dos mais importantes mecanismos de deslegitimização dos governos, regimes e suas instituições (VILLORIA, 2002), principalmente quando a corrupção é tão alta que, de certa forma, há uma captura do estado (HELLMAN & KAUFMANN, 2001).

Definir a corrupção é uma dificuldade, pois a forma com que a corrupção é conceituada irá determinar o que será modelado e mensurado. Miranda (2018) produziu um levantamento dos conceitos existentes sobre corrupção, analisando suas congruências e incongruências, com o objetivo de propor um conceito unificado do termo que auxilie na formulação de teorias e possua utilidade tanto empírica quanto analítica. Para este autor, a corrupção é conceituada como:

Corrupção é o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido. (MIRANDA, 2018, p. 256).

Alguns aspectos relevantes podem ser verificados nesse conceito. Inicialmente, visualiza-se que a corrupção pode ser realizada a partir de um tipo de pagamento que não necessariamente seja financeiro. Em segundo lugar, não envolve exclusivamente um funcionário público (ou setor público), sendo também possível de ser encontrada também no setor privado. Em terceiro lugar, explicita que essa prática produz benefícios mútuos para as partes envolvidas e um efeito negativo para a sociedade, de maneira geral (MIRANDA, 2018).

Em termos gerais, existe consenso em dizer que a corrupção se refere aos atos nos quais o poder dos oficiais públicos é utilizado para ganhos pessoais de uma forma contrária às regras do jogo (JAIN, 2001). Na mesma linha, Aidt (2009) afirma que a corrupção é conceituada como o uso da propriedade governamental para ganho privado.

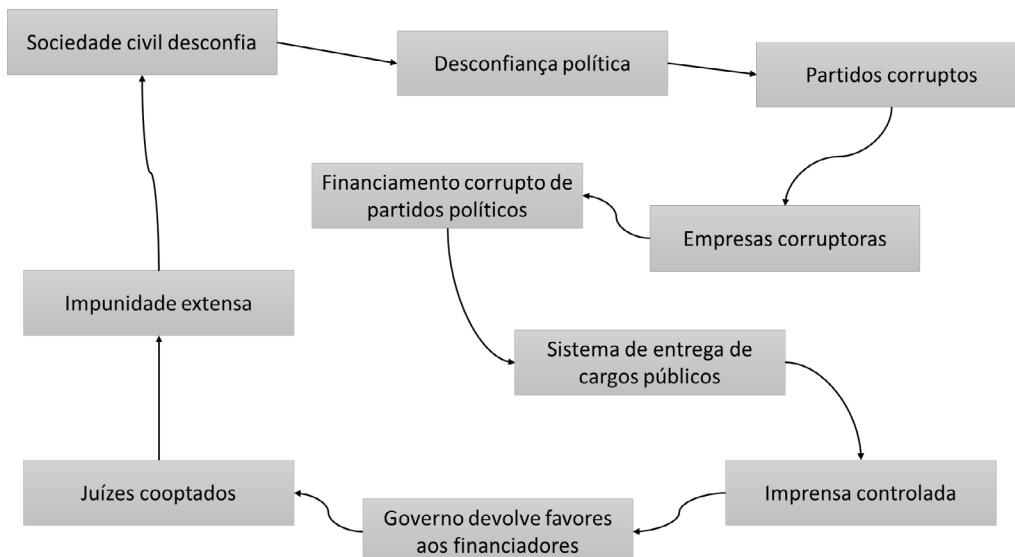
A partir de uma conceituação mais geral, Jain (2001) desdobra sua definição em três tipos distintos de corrupção. A primeira delas, chamada grande corrupção, geralmente se refere aos atos praticados por uma elite política que explora seus poderes e influência para criar ou alterar políticas econômicas, assim como mudar as formas de implementação da política, com base em seus próprios interesses, gerando custos para a população. Esse tipo de corrupção é difícil de ser identificada, a menos que subornos sejam pagos, pois o político em questão argumentará que os resultados serão gerados no futuro para o segmento da sociedade destino da política. Este é o tipo de corrupção que mais traz graves consequências para a sociedade.

O segundo tipo de corrupção é a burocrática, que envolve atos de corrupção realizados pelos burocratas indicados, seja na relação com superiores ou na relação com o público. Um exemplo comum desse tipo de corrupção é o pagamento que pessoas pagam aos servidores públicos para agilizar algum procedimento ou receber algum tipo de serviço (JAIN, 2001).

O último tipo é a corrupção no legislativo, referindo-se à maneira com que o comportamento e as decisões de voto dos legisladores podem ser, de alguma forma, influenciadas. Esse tipo de corrupção acontece quando, por exemplo, um grupo de interesse suborna os legisladores para garantir a aprovação de uma legislação que reduza os impostos vinculados aos seus ativos. Tal fato pode também ocorrer entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo (JAIN, 2001).

A figura a seguir apresenta a lógica descrita acima entre os três tipos de corrupção apontadas por Jain (2001). O número “1” indica a grande corrupção realizada por líderes políticos. O número “2”, por sua vez, representa a corrupção realizada por burocratas eleitos pelos políticos. Por fim, o número “3” representa a corrupção encabeçada pelos legisladores, responsáveis por promulgar as leis.

Figura 2. Círculo vicioso da corrupção.



Fonte: VILLORIA, M. La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España. *VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*, 2002.

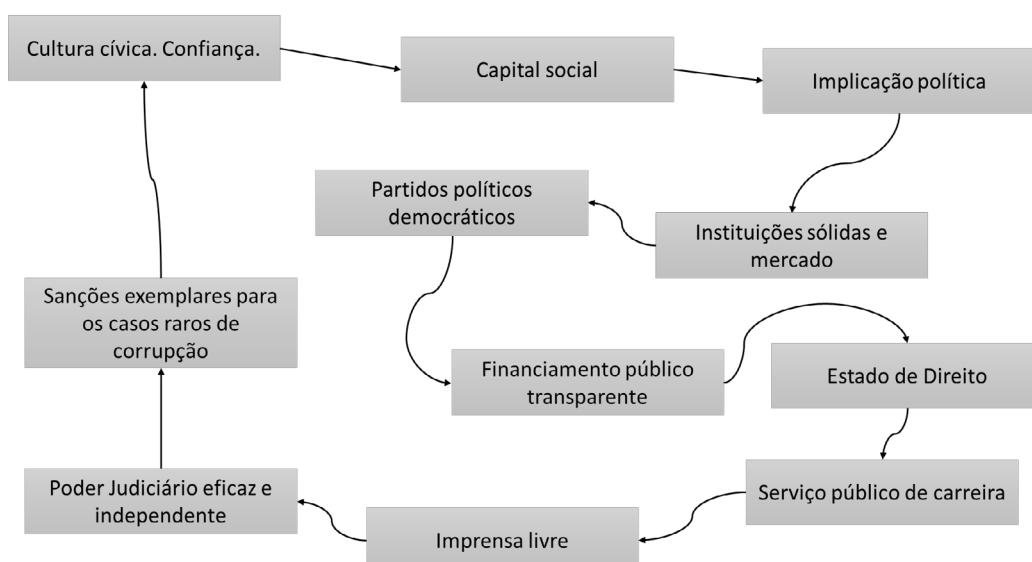
Villoria (2002) também apresenta em seu artigo o círculo virtuoso da corrupção. Este círculo parte de uma cultura cívica positiva que demonstra a confiança dos cidadãos nas instituições e nos atos praticados pelos agentes públicos. Os cidadãos, por ter uma cultura cívica positiva, exerce seu direito de voto de maneira mais consciente; acompanha, participa e controla os atos de gestão e a execução das políticas públicas.

O controle social próximo favorece a existência de instituições com alto grau de transparência (inclusive nos financiamentos públicos e compras públicas) e partidos políticos democráticos, preocupados com a coisa pública. Em decorrência disso, cria-se um Estado de Direito em que as normas e leis são seguidas e a administração pública é preenchida com funcionários de carreira (VILLORIA, 2002).

Nesse círculo virtuoso, a imprensa é livre para divulgar as informações de que tem conhecimento, assim como inclusive fazer investigações próprias ao controle social. Quando se verifica que há casos de corrupção, o Poder Judiciário tem independência para atuação e liberdade para julgar, aplicando sanções exemplares e adequadas para os raros casos de corrupção. A aplicação dessas sanções garante que os custos da corrupção em um país sejam maiores que seus benefícios (VILLORIA, 2002).

Figura 3. Círculo virtuoso da corrupção.

Fonte: VILLORIA, M. La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España. *VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*, 2002.



Fonte: VILLORIA, M. La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España. *VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*, 2002.

Para Villoria (2002), dentre os diversos mecanismos para atuar no combate à corrupção e possibilitar que uma sociedade se encaminhe para o círculo virtuoso acima apresentado, convém citar, para fins do objetivo deste trabalho, a necessidade de mobilização da sociedade civil na luta contra a corrupção, gerando espaços de controle e influência cidadã.

É sabido que o combate à corrupção não depende apenas do controle social. Consiste, antes de tudo, em uma confluência de fatores, como a garantia de um sistema judicial eficiente e independente; um serviço público meritocrático, objetivo e com servidores bem pagos; polícia e instituições de investigação honestas e profissionais; um sistema de transparéncia dos atos públicos e prestação de contas (*accountability*); dentre outros (VILLORIA, 2002). Entretanto, tanto o círculo vicioso quanto o círculo virtuoso mostram que a atitude da sociedade de confiança ou desconfiança, participação ou não na vida pública e sua consequente cobrança pela regularidade e legalidade e eficiência na execução das funções públicas, influenciam sobremaneira todo o restante do ciclo.

A prevenção e o combate à corrupção estão intrinsecamente ligados à noção de democracia, em que a autoridade política, que deriva da representação eleitoral, parte de todos os cidadãos que compõem o *demos*. As decisões dos agentes e representantes públicos devem ser tomadas, constantemente, levando em consideração o bem da população e não com base em interesses pessoais (O'DONNEL, 1998).

A prevenção e o combate à corrupção são esforços empreendidos por uma série de atores, sejam eles públicos ou privados. Essa atividade era comumente desenvolvida apenas por instituições do setor público responsáveis por realizar o controle interno e externo dos órgãos da administração pública (LAMBERT-MOGILIANSKY, 2015).

Devido à ineficiência vista em diversos casos em que a atuação era majoritariamente dos meios tradicionais de controle, houve um crescimento da *accountability* social ou controle social, em um contexto de desenvolvimento e evolução de novas tecnologias, fato que possibilita o maior acesso às informações por parte dos cidadãos (LAMBERT-MOGILIANSKY, 2015).

Para que haja combate e prevenção da corrupção efetivos, incluindo o aumento da participação da sociedade civil organizada nessa matéria, não pode haver assimetria de informação. Nesse cenário, não existe nenhum sinal de incoerências no comportamento do agente público ou político, - como indicadores de desempenho, verificação de produtos/serviços e reclamações de beneficiários – acarretando a não possibilidade do cidadão atuar em prol da prevenção de práticas corruptas por agentes públicos e políticos (LAMBERT-MOGILIANSKY, 2015).

A partir desse momento, é possível que se efetive o controle social, um mecanismo não-eleitoral de responsabilização de políticos, gestores e agentes públicos. Abrucio e Loureiro (2005) utilizam tal classificação de mecanismos eleitorais e não-eleitorais. Como o próprio nome já diz, o mecanismo de *accountability* eleitoral é o realizado nas eleições. Os mecanismos não-eleitorais se relacionam a uma gama de outros controles realizados ao longo dos mandatos (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005). São eles:

1. Controle parlamentar exercido pelo Legislativo sobre o Executivo.
2. Controles judiciais, com o objetivo de garantir o cumprimento dos pressupostos da lei por parte de políticos e altos funcionários públicos.
3. Controle administrativo-financeiro das ações estatais, que objetiva verificar os gastos realizados pelas organizações públicas. Esse tipo de controle é realizado por auditorias independentes ou Tribunais de Contas.
4. Mecanismos de controle dos resultados da administração pública com base nos desempenhos verificados em políticas públicas. Agências independentes organizadas ou financiadas pela sociedade civil são os atores responsável por encabeçar esse tipo de controle.
5. Instrumentos de controle da sociedade ao longo dos mandatos, o que envolve consulta popular, conselhos deliberativos, organizações da sociedade civil, dentre outros.

Abrucio e Loureiro (2005) afirmam a importância do mecanismo de *accountability*, que também possua como pressuposto a atuação da sociedade para além do mecanismo de eleição, imperfeito como garantidor da *accountability*, já que não se pode obrigar políticos a cumprirem suas promessas de campanha ao longo do seu mandato e penaliza políticos de maneira retrospectiva (após a finalização do mandato).

CONTROLE SOCIAL

A atividade de controle pressupõe a possibilidade de controlar, verificar e avaliar os atos praticados por agentes públicos e entidades no exercício de suas funções, estando intrinsecamente relacionada à noção de *accountability*. Portanto, possui um caráter essencialmente fiscalizatório, pressupondo um estado ideal de como a função pública, políticas públicas, programas, entre diversos outros atos, deveriam ocorrer, comparando esta situação com a situação real, que realmente ocorre. Ao realizar esta comparação, é possível apontar melhorias, erros e inconformidades na realização das funções públicas e na malversação de recursos públicos. Ademais, garantir que os princípios expressos na Constituição Federal de 1988 sejam devidamente cumpridos (GOMES e ARAÚJO, 2012).

O controle pode ser dividido em três tipos, ao se considerar qual entidade/ator o está realizando (RIBEIRO FILHO, LOPES, PEDERNEIRAS e FERREIRA, 2008). O controle interno é aquele exercido por entidade que faz parte do próprio poder auditado por esta. O controle externo, por sua vez, é realizado por uma entidade que pertence a outro poder em comparação à entidade a ser auditada (GOMES e ARAÚJO, 2012). A título de exemplo, a Controladoria-Geral da União (CGU) realiza auditoria no Poder Executivo, o qual faz parte; portanto, ela realiza um controle interno. O Tribunal de Contas da União (TCU), apesar de não ser assunto pacificado entre doutrinadores do Direito Constitucional, é considerado um órgão que não compõe nenhum dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e, portanto, exerce o controle externo (TCU, 2019).

O controle interno está previsto na Constituição Federal de 1988, no art. 74. Este artigo diz que os três Poderes deverão possuir em sua estrutura um controle interno que atue de maneira integrada (RIBEIRO FILHO *et al.*, 2008). Possui, portanto, o objetivo de verificar se a administração atua de maneira eficiente, eficaz, efetiva e econômica, ou seja, considerando diversas dimensões do desempenho. Sua atuação, em grande parte, é desenvolvida de maneira preventiva, não excluindo a possibilidade de que haja um controle interno corretivo, detectando irregularidades e comunicando às instâncias decisórias competentes (SPINELLI, 2012).

É válido explicitar que, além de destaque para sua atuação preventiva, o controle interno também se preocupa com a transparência que deve existir nos atos de gestão dos órgãos públicos, possibilitando que os cidadãos possam acessar dados e informações relacionados à atuação governamental (SPINELLI, 2012).

A consolidação da democracia passa pela existência de uma instituição de controle externo independente e autônoma, como é o caso do TCU no Brasil. A partir da atuação de órgãos de controle externo é possível existir a correta *accountability*, prestação de contas, transparência nos atos de gestão e incremento na qualidade da gestão pública (GOMES e ARAÚJO, 2012).

O terceiro tipo de controle é aquele chamado de social, exercido por cidadãos, associações da sociedade civil organizada, pela mídia, entre outros atores que compõem a sociedade. O controle social tem por objetivo monitorar o comportamento e as ações de agentes públicos, expondo e denunciando atos irregulares ou ilegais e, por fim, acionando os órgãos competentes (por exemplo, os órgãos que praticam o controle interno e externo) para tomar as medidas cabíveis (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002).

O controle social pode ser potencializado por uma série de ferramentas e mecanismos existentes atualmente, como a ascensão e crescente utilização da internet, a disponibilização de informações, dentre outros, que auxiliam na atuação direta da sociedade na cobrança por resultados dos gestores públicos e na não ocorrência de irregularidades na ação pública (RIBEIRO FILHO *et al.*, 2008).

Nesse sentido, o controle social é exercido por diversos atores, que podem atuar de maneira integrada. Dentre estes, os meios de comunicação, a mídia em geral, cidadãos que atuam por meio de organizações da sociedade civil e entidades do terceiro setor são atores importantes de serem citados. Essa atuação, de característica preventiva, auxilia e se torna um importante insumo para a boa realização dos controles interno e externo (RIBEIRO FILHO *et al.*, 2008).

Tanto o controle interno quanto externo envolve a noção de *accountability* horizontal. Já o controle social está relacionado à noção de *accountability* vertical. O controle social aparece em um contexto em que os mecanismos tradicionais de controle interno e externo (vinculados à *accountability* horizontal) são considerados problemáticos em termos de suas características constitutivas. Verificam-se diversos problemas que levam à corrupção, como, por exemplo, a politização do Judiciário e o comportamento irrestrito dos presidentes. Estes comprovam as fragilidades dos controles interno e externo. Portanto, novos modelos de controle são desenvolvidos, principalmente tomando como base o controle social (Smulovitz & Peruzzotti, 2000).

MÉTODO

Como esta pesquisa está em andamento, será apresentado o método para a realização da coleta e análise de dados e posterior identificação da relação de parcerias existente entre a CGU e a sociedade civil organizada que objetiva a prevenção e o combate à corrupção.

O método empregado será o estudo de caso, já que trata especificamente das parcerias existentes entre a CGU e as organizações da sociedade civil organizada. E as técnicas de coleta de dados serão entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental, com análise de conteúdo (SACCOL, 2009).

Será realizado levantamento de dados primários a partir de entrevistas realizadas com servidores da CGU que lidam diretamente com as ações de prevenção e combate à corrupção junto à sociedade civil organizada. Também está previsto o levantamento de percepções dos benefícios e impactos dessa relação junto às organizações da sociedade civil organizada (VERGARA, 2007).

As entrevistas serão desenvolvidas com os servidores da CGU que participam diretamente das ações direcionadas ao controle social estimulado pela Controladoria. A seleção dos entrevistados foi realizada com base no acesso privilegiado e ativo que possuem no contexto do objeto estudado e na possibilidade de proporcionarem dados e informações significativas para responder aos objetivos geral e específicos do estudo. São eles: Diretor de Transparência e Controle Social; Diretor de Prevenção da Corrupção; Secretário de Combate à Corrupção; Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção; Coordenador-Geral de Inovação na Prevenção à Corrupção; dentre outros servidores da CGU envolvidos com o relacionamento com a sociedade civil para prevenção e combate à corrupção.

Também serão desenvolvidas entrevistas com as organizações da sociedade civil organizada que constam nas bases da CGU como parceiras na prevenção e combate à corrupção. As organizações selecionadas foram: Observatório Social do Brasil (OSB); Rede de Transparência e Participação Social (RETPS); Transparéncia Brasil; Instituto Não Aceito Corrupção; Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social; dentre outros. O critério de seleção foi baseado na constância em que tem se dado essa parceria de acordo com o marco temporal da pesquisa.

A pesquisa documental prevê estudo e análise de relatórios, documentos e informativos emitidos pela CGU, no que diz respeito às relações de parceria com a sociedade civil organizada especificamente na temática foco da pesquisa, e documentos produzidos pelas organizações da sociedade civil que serão estudadas. Esses documentos são importantes, inclusive, para corroborar as informações coletadas por meio das entrevistas, ou mesmo demonstrar eventuais discordâncias.

Também será realizada pesquisa bibliográfica com o levantamento de literatura acadêmica sobre o tema, explorando os principais conceitos referentes à administração pública democrática, governança pública, parcerias, corrupção e prevenção e combate à corrupção, insumos necessários para subsidiar as análises sobre o estudo.

O procedimento de utilizar diversos métodos de coleta e análise de dados para trazer mais segurança à pesquisa é chamado de triangulação de dados. É comumente utilizado nas ciências sociais e em estudos qualitativos como uma alternativa à validação quantitativa, indo de encontro à argumentação de que estudos qualitativos não possuem rigor metodológico (AZEVEDO, OLIVEIRA, GONZALES e ABDALLA, 2013).

A pesquisa considera o horizonte temporal das ações de prevenção e combate à corrupção desenvolvidas pela CGU, com foco na sociedade civil organizada, de 2008 a 2018. Assim sendo, muitos dados e informações foram geradas ao longo de 10 anos, o que inviabiliza a sua coleta apenas com base nas entrevistas (GIL, 2008).

As organizações públicas possuem diversos registros documentais em sua base de dados (GIL, 2008). Para fins do presente estudo, registros estatísticos relacionados à sociedade civil organizada que teve algum vínculo de parceria ou contato com a CGU, seja ela formal ou informal, devem ser coletados, como: quantidade de parcerias; tempo de duração das parcerias; organizações da sociedade civil participantes de cursos de capacitação da CGU; quantidade de certificados emitidos; etc.

Também serão coletados registros institucionais escritos pelas instituições governamentais, como relatórios informativos, prestação de contas, atas de reuniões, dentre outros (GIL, 2008). Juntamente aos registros estatísticos, possibilitarão um arcabouço de informações relativas às relações e parcerias entre CGU e sociedade civil organizada que possivelmente favorecerão uma compreensão abrangente do objeto estudado.

A análise de dados, por sua vez, será realizada a partir da análise de conteúdo, especificamente no que diz respeito à busca do sentido existente no discurso e as motivações existentes quando esses discursos foram emitidos. Entende-se que a significação dos argumentos acontece tomando-se como base quem emite a mensagem e o contexto em que ela está inserida (ALONSO, 1998).

A análise de conteúdo toma como base os diversos documentos, materiais e discursos que o pesquisador encontra em sua pesquisa. Após a coleta de dados e a organização de todo o material coletado, será feita a sua catalogação e organização. Mesmo nesse momento, o material ainda é considerado bruto e, na sequência, será realizada a análise das palavras e frases, como meio de compreender sua significação (LAVILLE e DIONNE, 1999).

Importa explicitar que a análise de conteúdo não pode ser operacionalizada como um método rígido. Há um conjunto de balizadores que orientam quais os possíveis direcionamentos a serem seguidos pelo pesquisador. Nesse sentido, as principais fases descritas para aplicação desse método podem se sobrepor em alguns momentos (LAVILLE e DIONNE, 1999).

Adicionalmente, convém mencionar que a análise de dados será qualitativa, auxiliará na manutenção da forma literal dos dados e favorecerá a identificação dos elos lógicos do conteúdo (LAVILLE e DIONNE, 1999).

Assim sendo, a análise qualitativa se dará a partir da estratégia de emparelhamento, com a associação dos dados coletados a partir do referencial teórico exposto acima e a sua devida comparação com as teorias, conceitos e sistemáticas apresentadas no referencial teórico deste estudo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, L. F.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Orgs). **Economia no setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- AGRANOFF, R. **Managing within networks: adding value to public organizations**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.
- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. **Managing in Network**. Policy Studies Review, 16(1), 1999.
- AIDT, T. **Corruption, institutions and economic development**. Oxford Review of Economic Policy, 25(2), 271-291, 2009.
- ALONSO, L. H. **La mirada cualitativa en Sociología**. Madrid: Fundamentos, 1998.
- ALTER, C.; HAGE, J. **Organizations Working Together**. Newbury Park, CA: Sage Publications, 1993.
- ÁVILA, J. **Globalización, Estado y Economía solidaria**. Tegucigalpa: Guaymuras, 1999.
- AVRITZER, L. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação**. Dados, 50(3), 443–464, 2007.
- AZEVEDO, C. E. F.; OLIVEIRA, L. G. L.; GONZALES, R. K.; ABDALLA, M. M. **A estratégia da triangulação: Objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo**. IV Encontro de Ensino e Pesquisa Em Administração e Contabilidade, (Novembro), 1–16, 2013.
- BOVAIRD, A. G.; LÖFFLER, E. **Public Management and Governance**. 2^a ed. New York, NY: Routlegde, 2009.
- BRUGUÉ, Q.; GALLEGÓ, R. **A democratic public administration?: Developments in public participation and innovations in community governance**. Public Management Review, 5(3), 425–447, 2003.
- DAGNINO, E. **¿Sociedad civil, participación e ciudadanía: de que estamos falando?**. In D. Mato (org.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización** (pp. 95-110). Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- ETCHEVERRY, C. A. L. **Sociedad civil y participación ciudadana - cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones**. INTERAÇÕES, Campo Grande, v. 9, n. 2, p. 181-188, jul./dez. 2008.

- FILGUEIRAS, F. **Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil.** XXXV Encontro Anual da ANPOCS, 1–38, 2011.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** (6^a ed.). São Paulo: Atlas, 2008.
- GOHN, M. DA G. **Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs.** Meta: Avaliação, 5(14), 238–253, 2013.
- GOMES, M. B.; ARAÚJO, R. M. Controle Externo. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. M. M. Starling (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas** (pp. 473-481). (2a ed.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- HELLMAN, J.; KAUFMANN, D. **La captura del Estado en las economías en transición.** Finanzas & Desarrollo, Setembro, 2001.
- HERNANDES, P. P. (2011). **Combate à corrupção no Brasil:** análise sob a ótica da economia da corrupção. In: 6º Concurso de Monografias da CGU, 2011.
- IRIYAMA, A.; KISHORE, R.; TALUKDAR, D. **Playing dirty or building capability?** Corruption and HR training as competitive actions to threats from informal and foreign firm rivals. *Strategic Management Journal*, 37(10), 2152–2173, 2016.
- JAIN, A. K. **Corruption: A Review.** *Journal of Economic Surveys*, 15(1), 71–121, 2001. JOHN, P. **Analyzing Public Policy** (2a ed.). New York: Routledge, 2012.
- KOLODY, A.; ROSA, C. B. S.; LUIZ, D. S. C. **Relações entre estado e sociedade civil:** Aurora, V(8), 34–48. 2011.
- LAMBERT-MOGILIANSKY, A. **Social accountability to contain corruption.** *Journal of Development Economics*, 116, 158–168, 2015.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Governança Pública Contemporânea:** uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, Maio/Ago (130), 42–53, 2014.
- MCGUIRE, M.; AGRANOFF, R. **The limitations of public management networks.** *Public Administration*, 89(2), 265–284, 2011.
- MCQUAID R. Theory of Organizational Partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors. In: S. P. Osborn (ed.). **The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance** (pp. 127-148). London: Routledge, 2010.
- MILLER, C. **Partners in Regeneration: constructing regime for urban management?** *Policy And Politics*, 27(3), 343–358, 1999.
- MIRANDA, L. F. **Unificando os conceitos de corrupção:** uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 25(janeiro-abril), 237-272, 2018.
- O'DONNEL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** *Lua Nova*, n.44, 1998.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Partnerships for rural development.** Paris: OECD, 1990.
- PNUD. **Desarrollo Humano en Chile 2004:** el poder, ¿Para qué y para quién?. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.
- POLLITT, C.; HUPE, P. **Talking Governance:** the Role of Magic Concepts. *European Group of Public Administration*, (August), 1–31, 2009.
- REZZOAGLI, B. A.; REZZOAGLI, L. C. **El acceso a la información pública en la provincia de Santa Fe.** *Papeles Del Centro de Investigaciones*, 19, 27–54, 2018.
- RIBEIRO FILHO, J. F.; LOPES, J. E. DE G.; PEDERNEIRAS, M. M. M.; FERREIRA, J. O. L. **Controle interno, controle externo e controle social:** análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. *Revista Universo Contábil*, 4(3), 48–63, 2008.

SACCOL, A. Z. **Um retorno ao básico:** compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em Administração. *Revista de Administração Da Universidade Federal de Santa Maria*, 2(2), 250–269, 2009.

SANTOS, G. M. V. **A educação como política de combate à corrupção:** o exemplo do curso “Controle Cidadão” do Estado do Ceará. *Revista Opinião Filosófica*, 9(2), 426–449, 2018.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. **Societal Accountability in Latin America.** *Journal of Democracy*, 11(4), 147–158, 2000.

SPINELLI, M. Controle Externo. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. M. M. Starling (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas** (pp. 482-485). (2a ed.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

TANZI, V.; DAVOODI, H. **Corruption, public investment, and growth.** *IMF Working Paper WP/97/139*, 1997.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **5 motivos para a abertura de dados na Administração Pública.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/cinco-motivos-para-a-abertura-de-dados-na-administracao-publica.htm>. Data de acesso: 05 de março de 2019. 2015.

_____. Sítio eletrônico do TCU - **Autonomia e vinculação.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm>>. Data de acesso: 23 de fevereiro de 2019. 2019.

UPHOFF, N. Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation in P. Dasgupta and I. Serageldin (eds) **Social Capital: A Multifaceted Perspective.** Washington, DC: World Bank, 1999.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração.** (9a ed). São Paulo: Atlas, 2007.

VILLORIA, M. **La corrupción judicial:** razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España. VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública, 2002.

WORLD BANK. **Helping Countries Combat Corruption:** The role of the World Bank. *Poverty Reduction and Economic Management*, (September), 1–69, 1997.