

**SISTEMAS DE
INTEGRIDADE
NOS ESTADOS
BRASILEIROS**

I N S T I T U T O
ETHOS
DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL

Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social

Sistema de Integridade nos Estados Brasileiros

1ª Edição

São Paulo
2011

SUMÁRIO

Índice de tabelas e figuras	6
Apresentação	7
Transparência do orçamento público	9
Contratação de obras e serviços pelos estados	15
O controle interno nos estados brasileiros	25
O controle externo das contas públicas pelos Tribunais de Contas estaduais	32
A força da oposição nas Assembleias Legislativas	39
Arcabouço legal e desempenho prático das CPIs nas Assembleias Legislativas	45
Participação e controle social por meio dos conselhos	51
O papel da mídia no controle da corrupção	57
Balanço dos resultados	63
Anexo metodológico	68

ÍNDICE

TABELAS

1 Os Indicadores de Transparência Orçamentária (11) **2** Acesso à informação completa, em tempo hábil e de forma amigável ao usuário (12) **3** A transparência do orçamento público dos estados (14) **4** Informações sobre o volume de licitações por modalidade na Secretaria de Educação (ano 2009) (20) **5** Informações sobre o volume de licitações por modalidade na Secretaria de Saúde (ano 2009) (22) **6** Índice de risco de corrupção (24) **7** Índice de Qualidade do Controle Interno (30) **8** A politização dos conselheiros em relação ao governo do estado (36) **9** Indicadores sobre a evolução da força da oposição na Assembleia Legislativa (42) **10** A força da oposição na mesa da Assembleia Legislativa e nas comissões (43) **11** Índice de risco de corrupção (44) **12** O status legal das CPIs nas Assembleias Legislativas (49) **13** A instalação e o desempenho das CPIs nas Assembleias Legislativas (50) **14** O desempenho dos conselhos sociais (55) **15** Índice de Integridade da Atividade Jornalística por Estado (62)

FIGURAS

1 Modelo de avaliação de riscos de corrupção em compras públicas (17) **2** Modelo de avaliação de riscos de corrupção em compras públicas para várias modalidades de contratos (18) **3** Seleção dos conselheiros e sua independência do poder político (34) **4** Cálculo para o indicador de independência dos conselheiros (35) **5** Relação de forças entre governo e oposição na AL em vários momentos e instâncias (40) **6** Os indicadores e seu impacto sobre a administração pública (47) **7** Tabela de avaliação do desempenho dos conselhos (54) **8** Sistema de pontuação do desempenho dos conselhos (54)

APRESENTAÇÃO

Visando contribuir para a ação política e o planejamento de diversos setores da sociedade e do governo que trabalham para elevar o padrão ético e da integridade no Brasil, apresentamos aqui um diagnóstico dos sistemas de integridade nos estados brasileiros.

Nesta publicação propomos uma metodologia para avaliar, no nível estadual, as instituições de integridade, sua governança e governabilidade. Baseado na metodologia da Transparência Internacional para análise dos sistemas de prevenção e combate à corrupção nos países, indicadores sobre as instituições que fazem parte do sistema de integridade nos estados da federação brasileira foram formulados e preenchidos. Os resultados que obtivemos são oferecidos à sociedade, governo, empresas, academia, cidadãos como insumo para o debate sobre o desenvolvimento das instituições e mecanismos de defesa da integridade e do uso devido de recursos públicos. Propõe-se, ainda, a subsidiar o debate em outros países com características fortemente federativas, como é o caso do México e dos Estados Unidos.

Esta publicação apresenta os resultados do estudo realizado para o Instituto Ethos de Responsabilidade Social das Empresas pelo Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas (CESOP/Unicamp), entre janeiro e agosto de 2011, com o objetivo de comparar determinados mecanismos considerados relevantes na prevenção e no controle da corrupção nos 26 estados e no Dis-

trito Federal do Brasil. O estudo é ainda produto do Convênio entre o Instituto Ethos, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (Unodc) e a Controladoria-Geral da União (CGU), que durante seus dois anos de duração foi o catalisador de atividades para a mobilização do setor privado pela integridade e pelo combate à corrupção.

Foram selecionados oito pontos necessários para a promoção da integridade nos estados para análise: 1) a transparência sobre as diferentes fases da execução orçamentária, 2) as modalidades das licitações de bens, serviços e obras, 3) a institucionalização de controle interno, 4) a independência dos colegiados dos Tribunais de Contas, 5) a força da oposição nas Assembleias Legislativas, 6) o desenho legal e o desempenho prático das Comissões Parlamentares de Inquérito para investigar irregularidades, 7) a participação da sociedade civil nos conselhos de gestão e 8) a imparcialidade da mídia local no acompanhamento de casos de corrupção nos estados.

Por fim, cabe aqui ressaltar o papel do controle social, a dimensão com avanços mais significativos, que podem ser relacionados ao crescente movimento de organização da sociedade civil que reivindica cidadania, participação e acompanhamento da gestão pública. As recomendações aqui apresentadas não esgotam análises ou proposições. Pelo contrário: são provocações iniciais com base no diagnóstico levantado para despertar a reflexão dos cidadãos interessados.

Boa leitura.

TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

O controle sobre a alocação dos recursos públicos pela administração estadual começa com o monitoramento da execução orçamentária pelo próprio governo estadual, por meio das secretarias de governo e dos mecanismos de controle interno. Para que os gestores tenham controle sobre a administração, os governos estaduais lançaram mão de sistemas integrados de gestão de recursos que permitem o acompanhamento da execução orçamentária em tempo hábil. Esse sistema de administração de recursos deve ser aberto também aos órgãos de controle externo, que incluem no âmbito estadual a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado.

Nos últimos anos, porém, o conceito de prestação de contas (no sentido mais amplo de accountability) tem sido ampliado para além dos controles horizontais. Adicionalmente à da fiscalização da administração por instâncias estatais, a prestação de contas diretamente para a sociedade adquiriu uma função importante. A mídia, grupos de interesse, organizações não governamentais e centros de pesquisa assumiram um papel central na fiscalização direta dos agentes públicos, explorando os dados disponíveis por conta própria, sem a intermediação dos representantes eleitos e das instituições de fiscalização do estado. Essas iniciativas de controle vertical têm resultados importantes quando divulgam informações sobre o comparecimento dos

representantes nas casas legislativas, os padrões de votação, os projetos encaminhados, o uso de recursos ou o financiamento das campanhas dos deputados e vereadores, para mencionar apenas alguns exemplos do impacto da transparência para a sociedade civil. Além desse impacto direto, a transparência tem também efeitos colaterais. Em primeiro lugar, o controle social cobra de forma direta ou indireta maior eficiência dos órgãos de controle estatais. Em segundo lugar, demanda maior acesso à informação para viabilizar o controle. Na sua forma mais ampla, essa segunda demanda se materializa em iniciativas como a regulação do acesso à informação em lei específica (Lei da Transparência¹).

O conceito de acesso à informação se desdobra em duas direções. De um lado, o acesso à informação se refere ao direito do cidadão de requisitar informação sobre os registros que a administração armazena sobre ele. São dados sobre os quais o poder público deve manter sigilo, preservando a privacidade do cidadão (informações sobre o imposto de renda, sobre o atendimento de saúde ou outros dados pessoais). Por outro lado, os cidadãos demandam informações de caráter público ao estado. O conceito de acesso à informação nessa área passou por um processo de transformação. Enquanto inicialmente se referia à obrigação dos governos de atender às demandas de informação, formula-

¹ No Brasil, a lei de acesso à informação, enviada ao Congresso Nacional pelo governo em 2005, foi aprovada pela Câmara dos Deputados e neste momento se encontra parada em uma comissão do Senado.

TABELA 2
Acesso à informação completa, em tempo hábil e de forma amigável ao usuário

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

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

PARTE 2: OS DADOS

A avaliação dos dados sobre a transparência orçamentária revela que a maioria dos estados divulga informações sobre o ciclo orçamentário, desde a dotação inicial, conforme a lei orçamentária, passando pelo empenho, até o pagamento. Quase nenhum estado divulga o valor total desembolsado, que constitui peça importante na contabilidade orçamentária. Mais grave, no entanto, é a lacuna em relação ao acesso de bancos de dados com as informações orçamentárias para fins de análise e tratamento estatístico. Somente com essa peça fundamental os cidadãos e a mídia estão plenamente capacitados para analisar em detalhe e com critérios próprios a movimentação financeira. Nenhum estado divulga as informações nesse formato ainda. Em relação à atualização dos dados, os estados que se destacam negativamente

são Distrito Federal, Piauí e Roraima, onde os dados são atualizados dentro de 31 a 60 dias, seguidos de Minas Gerais, com atualização entre 16 e 30 dias.

Os mesmos estados Piauí, Roraima e Minas Gerais deixam de divulgar informações sobre o valor pago do orçamento, o que os coloca em posição de transparência insatisfatória na avaliação geral, junto com o Distrito Federal. A pior avaliação geral é do Amapá, que divulga somente parte das informações sobre a execução orçamentária. É importante lembrar que a avaliação sobre a transparência orçamentária aqui se baseia somente em uma seleção dos dados que compõem o Índice de Transparência, uma vez que a finalidade do levantamento realizado é a concentração em alguns indicadores-chaves.

TABELA 3

A transparência do orçamento público dos estados

UF	Índice	
AC	0,65	●
AL	0,65	●
AP	0,30	●
AM	0,65	●
BA	0,60	●
CE	0,65	●
DF	0,45	●
ES	0,65	●
GO	0,65	●
MA	0,65	●
MT	0,65	●
MS	0,65	●
MG	0,45	●
PA	0,65	●
PB	0,65	●
PR	0,65	●
PE	0,55	●
PI	0,40	●
RJ	0,55	●
RN	0,65	●
RS	0,65	●
RO	0,65	●
RR	0,40	●
SC	0,65	●
SP	0,65	●
SE	0,60	●
TO	0,60	●

0-50 = vermelho / 51-75 = amarelo / 76-100 = verde

CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS PELOS ESTADOS

PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

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

O processo licitatório também está na mira dos especialistas em administração pública. Os mecanismos de controle para coibir a corrupção são questionados porque atrasam os processos de compra e contratação do setor privado pelos agentes públicos. Os valores de integridade se contrapõem à demanda de eficiência e agilidade. Para os defensores da integridade, o marco legal brasileiro (a Lei nº 8.666, de 1993) foi um passo decisivo na direção do controle da corrupção (Abramo/Capobianco, 2004; Castro, 2007). Para os advogados de uma administração pública no modelo gerencial, a lei precisa ser modificada

para devolver mais agilidade à administração pública. O exemplo mais evidente para o conflito (e a vitória dos administradores) são as mudanças na legislação sobre o processo licitatório em 2011 para garantir a realização das obras para a Copa do Mundo 2014.

A natureza das transações econômicas entre o estado e as entidades privadas abre a possibilidade de riscos de corrupção. Entre estes se destacam, primeiro, a formação de cartéis entre fornecedores privados de bens e serviços com a finalidade de manipular o mercado de oferta. Porém, a manipulação do processo licitatório por cartéis tipicamente não envolve o suborno a agentes públicos. Tecnicamente não são casos de corrupção. O segundo risco envolve a corrupção de funcionários públicos por fornecedores com a finalidade de aumentar o preço (ou diminuir a qualidade) dos produtos adquiridos pelo estado. Nesse caso, parte dos lucros privados obtidos ilegalmente, através de superfaturamento, é repassada aos funcionários públicos envolvidos na forma de suborno. A iniciativa e a organização dos “esquemas de corrupção” na licitação podem partir tanto do gestor público como da iniciativa privada.

A administração pública desenvolveu vários mecanismos de contratação de obras, bens e serviços para evitar esses riscos de corrupção. A corrupção do processo de licitação causa diferentes custos econômicos, que vão desde o superfaturamento das obras, a baixa qualidade dos serviços contratados até mesmo o investimento em áreas não prioritárias sob a ótica do interesse público¹. Essa

¹ Além das questões econômicas, outros critérios são relevantes nas compras pelo estado, como a isonomia, a transparência e a legalidade do processo licitatório.

análise se concentra no critério da economicidade, que significa a contratação de bens, serviços e obras pelo estado na melhor relação custo-benefício. O mecanismo central adotado pela administração pública para alcançar esse objetivo é recorrer aos mecanismos de mercado para a realização das compras governamentais. A ampla divulgação dos processos de compra pelo poder público, a descrição clara dos objetos contratados e dos critérios de seleção deveriam permitir que o estado recebesse as melhores ofertas pelos serviços, produtos ou obras que pretende contratar.

O marco regulatório das compras públicas no Brasil (Lei nº 8.666/1993) prevê várias modalidades de compra. Estas podem ser ordenadas segundo o esforço feito para diminuir a discricionariedade dos agentes públicos e para aumentar a competitividade entre os fornecedores. A Figura 1 ilustra a relação entre a discricionariedade dos agentes públicos e a presença do mercado. Na medida em que os agentes públicos aumentam sua margem de decisão sobre a escolha do fornecedor para determinado serviço contratado pelo estado, a competitividade do mercado diminui. Por outro lado, quanto maior a divulgação da compra e quanto mais claras as regras, mais ofertas serão apresentadas por agentes privados.

A Figura 1 também identifica o risco de corrupção envolvida na contratação de serviços e obras. Quanto

maior a discricionariedade do agente, mais alto o risco de corrupção; quanto maior a competição, menor o risco (Abramo/Capobianco, 2004).

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

As modalidades de compra pela legislação brasileira indicadas na Lei nº 8.666/1993 são a dispensa de licitação, a inexigibilidade, o convite, o pregão eletrônico, a tomada de preços e a concorrência. A legislação impõe diferentes formatos para a contratação dos serviços, bens e obras em função do valor contratado e do tipo de compra. Para valores mais altos, o formato de compra previsto pela lei é mais competitivo, quando para valores menores o administrador tem maior discricionariedade (Lei nº 8.666/1993, artigos 23 e 24). Também há formatos diferentes para

bens de custeio, onde o estado compra os mesmos produtos reiteradamente. Finalmente, há licitações específicas para a contratação de obras, em função do ciclo específico do produto adquirido, que envolve vários passos do planejamento à execução.

A legislação específica define uma grande variedade de procedimentos para as diferentes modalidades de licitações. Para a nossa análise, essas diferenças serão reduzidas a uma única dimensão: o

aumento ou a redução do grau de competitividade estabelecida entre os potenciais fornecedores. Como ilustra a Figura 1, essa dimensão coincide com a diferenciação entre processos licitatórios que oferecem menos ou mais poder de livre arbítrio para os agentes públicos envolvidos. Estudos anteriores usaram a ideia de classificar as modalidades de compras segundo a competitividade do processo de licitação². Na nossa análise, agrupamos as modalidades em três categorias explicitadas em seguida:

Competição ampla, arbítrio baixo: risco baixo de corrupção

Leilão e Pregão são modalidades de compra/venda do poder público, regidos pelo princípio do maior lance em um mercado presencial. Nestes há menor chance de manipulação, devido à presença de todos os fornecedores e à decisão transparente. *Tomada de Preços e Concorrência* são modalidades de contratação que se baseiam

no cadastramento prévio de fornecedores na administração pública.

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

Competição reduzida, arbítrio médio: risco médio

Na modalidade de compra por *Carta-Convite*, o número de ofertas é reduzido. A administração convida, no mínimo, três empresas do setor a apresentar uma oferta e escolhe a menor oferta. O administrador está autorizado a decidir a quem convidar. Na prática, muitos órgãos resolvem publicar o edital na imprensa oficial, dando ao convite um formato maior de publicidade e concorrência. No entanto, a captação dessas diferenças requer na prática a análise da forma de publicação caso a caso, o que não foi possível aqui. Pela pos-

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

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

Competição baixa, arbítrio amplo: risco alto

A *Dispensa* e a *Inexigibilidade* de licitação são dois formatos de contratação nos quais os mecanismos de mercado são suprimidos. As razões para

a dispensa previstas na lei são o baixo valor ou situações emergenciais que requerem rápida reação do poder público. A inexigibilidade específica

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

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

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

situações quando a competição é inviável por diferentes razões. Nessas hipóteses, a concorrência entre vários fornecedores é mínima, o poder de arbítrio do administrador é maximizado e o risco de corrupção cresce. A identificação das modalidades

de licitação é feita pelo administrador na hora de lançar a despesa no sistema de administração financeira do estado. Os dados aqui se baseiam exclusivamente nessa fonte oficial de registro de aquisição de bens e serviços pelo estado³.

FIGURA 2

Modelo de avaliação de riscos de corrupção em compras públicas para várias modalidades de contratos

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

PARTE 2: OS DADOS

Os dados sobre as modalidades de contratação dos serviços e obras são de difícil acesso. Não foi possível levantar esses dados básicos sobre o total das contratações nos diferentes estados. Nem a administração pública, nem os órgãos de controle produzem a informação sobre as modalidades de contratação rotineiramente.

O presente levantamento se refere aos dados em duas secretarias (Saúde e Educação) em cada estado, aferindo o grau de competitividade das compras governamentais. As informações foram coletadas nos Tribunais de Contas dos estados e, em alguns casos, nas secretarias de Finanças dos governos estaduais.

A Tabela 4 (págs. 20 e 21) apresenta o resumo desse levantamento, indicando o volume do orçamento do estado, o orçamento das duas secretarias (Educação e Saúde) em cada estado, bem como o volume total de recursos licitados em cada secretaria. Esses valores servem de referência para dimensionar o volume financeiro absoluto e relativo das licitações.

O levantamento refere-se ao ano de 2009 e os valores dizem respeito à despesa empenhada⁴. Em relação a este último valor, desagregamos o dado segundo a modalidade de compras empregada para firmar os respectivos contratos, identificando dessa forma o volume financeiro absoluto e relativo gasto

em cada modalidade de licitação. A porcentagem de recursos gastos com as modalidades de compras pouco competitivas servirá de referência para calcular o risco de corrupção. A Tabela 4 e a Tabela 5 (págs. 20 e 22) trazem um resumo das compras efetuadas pelas diferentes modalidades de licitação, ordenadas segundo o grau de competitividade que estabelecem entre os fornecedores e as secretarias de Saúde e de Educação em cada estado.

Mesmo com o recorte limitado a um único ano fiscal (2009) e somente duas secretarias selecionadas (Educação e Saúde), não foi possível obter a informação sobre as modalidades de licitação nos seguintes seis estados: Amapá, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe. No estado do Maranhão, somente os dados para uma secretaria estiveram acessíveis. Diante do esforço de maior transparência sobre as contas públicas, que são um pressuposto tanto para a auditoria como para o controle social, isso é um sinal alarmante.

A análise dos dados disponíveis dos outros estados revela uma grande variação na aplicação das diferentes modalidades de compras. Alguns casos se destacam negativamente, porque mais de 50% do volume das compras foi realizada por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação ou por convite – modalidades de risco alto e médio de corrupção. Entre os estados estão São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, onde tanto a Secretaria da Educação como a Secretaria da Saúde realizaram mais da metade do volume de aquisições pelas modalidades mais arriscadas (dispensa, inexigibilidade ou carta-convite). Nos estados da Bahia e do Rio Grande do Sul, foi a Secretaria de Saúde; no Mato Grosso, no Pará, em Pernambuco e em Tocantins, a Secretaria de Educação que realizou mais de 50% de suas compras por modalidades pouco competitivas, que são reservadas para situações excepcionais. No caso do Maranhão, os poucos dados disponíveis indicaram uso quase exclusivo da carta-convite.

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

Para a construção do indicador final, usamos a porcentagem do volume total de licitações nas modalidades do grupo de alta discricionariedade como um indicador do risco de corrupção. Esse indicador tem a vantagem da clareza da definição e da facilidade de classificação dos diferentes processos licitatórios, desde que os dados estejam acessíveis. Porém, é importante lembrar que a dispensa de mecanismos de mercado não pode ser interpretada como indício de existência de corrupção, ela apenas aumenta a probabilidade que a corrupção ocorra.

A Tabela 6 (pág. 24) calcula o indicador de risco de corrupção com base nas compras efetuadas pelas modalidades de licitação com menor competitividade (dispensa; inexigibilidade e carta-convite). Calculamos o indicador de risco de corrupção em cada estado pela média do volume de compras nessas modalidades, somando os valores absolutos das duas secretarias. O indicador assume um valor de 0 quando nenhuma compra é efetuada por dispensa ou inexigibilidade e um valor de 1 quando todas as compras são feitas por essas modalidades. As situações entre 0 e 0,25 foram classificadas de risco baixo, até 0,5 de risco médio e acima disso falamos de risco alto de corrupção. Os estados onde não há possibilidade de acessar a informação sobre as modalidades de licitação foram incluídos neste último grupo também.

³ Frequentemente, a administração pública comete equívocos no lançamento das despesas. Especificamente as modalidades invisibilidade e dispensa são usadas de forma equivocada. A fiscalização horizontal pelos órgãos de auditoria costuma questionar esses lançamentos e solicitar a retificação. A fiscalização pelos atores do controle vertical, dos quais este estudo faz parte, depende de dados que retratem a realidade corretamente.

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

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

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

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

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

TABELA 6
Índice de risco de corrupção

UF	Indicador de risco de corrupção nas compras públicas pelas Secretarias de Educação e de Saúde nos estados		
AC	0,04	●	baixo
AL	0,12	●	baixo
AM	0,39	●	médio
AP		●	alto
BA	0,45	●	médio
CE	0,22	●	baixo
DF	0,37	●	médio
ES	0,67	●	alto
GO	0,26	●	médio
MA	1,00	●	alto
MG	0,62	●	alto
MS		●	alto
MT	0,38	●	médio
PA	0,61	●	alto
PB		●	alto
PE	0,33	●	médio
PI	0,25	●	médio
PR	0,26	●	médio
RJ	0,18	●	baixo
RN		●	alto
RO	0,25	●	médio
RR		●	alto
RS	0,35	●	médio
SC	0,21	●	baixo
SE		●	alto
SP	0,75	●	alto
TO	0,62	●	alto
Total	0,58	●	alto

BIBLIOGRAFIA

Abramo, Cláudio Weber; Capobianco, Eduardo Ribeiro. *Licitaciones y contratos públicos: el caso Del Brasil*. In: Nueva Sociedad, nº 174, pp. 69-90, 2004.

Strombom, Donald. *A corrupção nas compras de produtos e serviços*. In: Perspectivas econômicas, Revista Eletrônica da USIA, vol. 3, nº 5, novembro de 1998.

Fernandes, Ciro Campos Christo. *Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira*. Trabalho apresentado no VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, pp. 28-31, outubro, 2003.

Castro, Luciano de. *Combate à corrupção em licitações públicas*. Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Economía, Documento de Trabajo. Abril, 2007.

O CONTROLE INTERNO NOS ESTADOS BRASILEIROS

PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

A organização de sistema próprio de controle e auditoria de contas públicas em todos os estados brasileiros é uma exigência da Constituição de 1988 (art. 74), reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, 2001), que determinou que a fiscalização da gestão fiscal também deve ser realizada pelo sistema de controle interno de cada poder, além do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas.

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

O controle interno tem funções administrativas cujo exercício apresenta impacto na democratização das relações entre sociedade e estado, especificamente na questão da prestação de contas e da responsabilização dos governantes. A função eminentemente gerencial do controle interno – isto é, verificar e promover a boa execução dos programas e das políticas públicas – é tão relevante quanto promover a

transparência dos atos de gestão e responsabilizar os governantes perante os cidadãos, especialmente pela elaboração e disponibilização de relatórios e documentos que permitam à sociedade conhecer os custos e os resultados da implementação das políticas públicas. Às funções administrativas de controle interno, relativas à consecução de suas atividades típicas (auditoria, fiscalização, orientação, normatização), somam-se, portanto, atividades relacionadas à democratização e à responsabilização da gestão pública, na medida em que o controle interno é um dos responsáveis por garantir a prestação de contas dos gestores à população e a atribuição de responsabilidade pelos atos eventualmente ilegais ou ineficientes (Olivieri, 2010; Loureiro, 2011).

A estruturação e o bom funcionamento de sistemas de controle interno é um dos instrumentos para garantir não apenas a probidade, mas também a eficiência das políticas públicas nos governos estaduais, que é uma questão muito relevante no atual cenário brasileiro, marcado pela descentralização das políticas públicas. As principais políticas sociais, como educação, saúde e assistência social, são executadas por municípios e estados, e por isso a modernização da administração pública dos entes subnacionais é fundamental para garantir bons serviços à população. A despeito de iniciativas recentes de reforma administrativa por parte de alguns governos municipais e estaduais e de programas articulados pelo governo federal (como os programas de modernização na área previdenciária,

financeira e administrativa), o quadro geral da administração estadual ainda é marcado por grande precariedade administrativa. Os principais problemas são fragmentação e descoerência, que impedem a visão sistêmica da gestão e das políticas públicas, a ausência de sistemas de informação gerenciais e o excessivo formalismo dos sistemas de controle interno – que, por isso, não funcionam como mecanismo de aperfeiçoamento da gestão e da qualidade das políticas públicas (Abrucio, 2004).

Índices de qualidade e desempenho, como os que construímos nesta pesquisa, são alguns dos instrumentos relevantes para aprofundar o conhecimento sobre a administração pública e para promover sua avaliação e aperfeiçoamento. Para tanto, construímos o Índice de Transparência e o Índice de Desempenho das Atividades de Controle Interno, que resultaram no Índice de Qualidade do Controle Interno.

Na construção desses índices, procuramos levar em consideração informações das duas principais (e, até onde sabemos, únicas) fontes de informação sobre a administração pública estadual e sobre a estruturação e o funcionamento do controle interno do nível estadual: o Diagnóstico PNAGE, realizado em 2004, que pesquisou diversos aspectos da gestão estadual, sendo um deles o sistema de controle interno¹, e o Diagnóstico do Conaci, realizado em 2009, e

que analisou especificamente a organização e o funcionamento dos órgãos estaduais de controle interno no Brasil². As informações e as análises desses diagnósticos foram utilizadas nesta pesquisa para embasar algumas escolhas metodológicas e para fins de comparação da evolução dos órgãos de controle. Entretanto, não foi possível construir nossos indicadores com base nos dados produzidos pelos dois estudos mencionados, pois tanto a pesquisa PNAGE quanto a do Conaci apresentam os dados consolidados, sem permitir a identificação da situação de cada estado individualmente.

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

O relatório de atividades é um documento anual que apresenta uma descrição das características legais, um balanço das atividades e, em alguns casos, do próprio desempenho do órgão, indicando que a instituição dedica parcela de seu tempo e de seus recursos para verificar quanto ela conseguiu ou não cumprir o planejamento e as metas estabelecidas no ano anterior e quais as mudanças ou propostas que devem ser implementadas para melhorar seu desempenho no próximo ano.

Por meio do Índice de Transparência buscou-se aferir se os órgãos deram publicidade

aos resultados de sua atuação através da disponibilização do relatório de atividades. A divulgação do relatório de atividades no site dos órgãos é, por sua vez, um indicador forte da ativa prestação de contas do órgão de controle, ou seja, de sua disposição em oferecer informações sobre as atividades realizadas e seus resultados.

O índice foi construído com base na disponibilização no site ou envio mediante solicitação do relatório de atividades do órgão de controle. Portanto, os estados que elaboraram relatórios no período pesquisado, mas não os tornaram disponíveis em sites ou, quando solicitados, não responderam e/ou não enviaram os relatórios para a equipe de pesquisa, tiveram pontuação zero nesse índice.

Em pesquisa na internet realizada entre 25 e 29 de abril de 2011, verificamos que 23 estados, ou 85% dos estados, tinham site próprio ou mantinham um link no site geral de seu estado. Essa situação é melhor do que a de 2009, quando 19 estados (de 24 respondentes) tinham site próprio ou estavam contemplados no portal de seu estado (Conaci, 2009, 64).

Nos casos em que o relatório não estava disponível no site, foram feitos contatos diretos (via e-mail e telefone) com os órgãos durante quatro semanas (entre 26 de abril e 20 de maio de 2011).

Primeiramente, foram enviados e-mails explicando o objetivo da elaboração do índice e solicitando o relatório de atividades do órgão e, em seguida, foram feitos contatos telefônicos para solicitar o relatório (ver anexo o registro dos contatos). Nesse processo de consultas por e-mail e por telefone, foram recebidos dez relatórios. No total, foi possível ter acesso aos relatórios de atividades do ano de 2010 de 14 estados, ou 52% dos estados.

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

- a) os estados que disponibilizam relatório de atividades no site da internet ficam com indicador 1,0;
- b) os estados que não disponibilizam relatório de atividades na internet, mas o enviaram mediante solicitação, ficam com indicador 0,5;
- c) os estados que não apresentaram relatórios ficam com indicador zero.

Dessa forma, a nota integral (1,0) foi atribuída aos estados que disponibilizaram seu relatório de atividades no site da internet; metade da nota (0,5) foi atribuída aos estados que não disponibilizaram relatório de atividades na internet, mas o enviaram mediante solicitação; e nota zero foi atribuída aos estados que não apresentaram relatório de atividades.

O Índice de Desempenho das Atividades de Controle Interno procurou identificar, com base na análise dos relatórios de atividades de cada órgão, se os órgãos realizam atividades típicas de auditoria. Para levantar essas informações, foram lidos e analisados integralmente os relatórios de atividades disponibilizados e enviados pelos órgãos. Para analisar os relatórios, utilizamos as definições de auditoria que constam no Diagnóstico Conaci, pressupondo que os estados estão de acordo com essa definição na medida em que o Conaci é um órgão representativo dos órgãos estaduais e pelo menos 25 estados participaram voluntariamente da pesquisa e sancionaram seu resultado final.

Para compor o índice, formulamos cinco questões e atribuímos um peso diferente a cada uma delas. As questões procuraram identificar se os órgãos realizaram atividades de: 1. auditoria

¹ Realizado em 2004 no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e coexecutado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, teve o objetivo de, a partir do diagnóstico das administrações estaduais, capacitar os estados para requerer financiamento do BID para projetos de modernização da gestão e do planejamento públicos. A primeira fase do programa, dedicada ao diagnóstico, analisou dez variáveis: dimensão do estado, estrutura administrativa, recursos humanos, sistema de planejamento, tecnologias de gestão, normatização e controle, gestão e políticas públicas, sistemas de informação, prestação de serviços públicos ao cidadão e redes de governança.

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

operacional, 2. auditoria de contas, 3. auditoria de gestão, 4. planejamento da auditoria e 5. acompanhamento da adoção das recomendações do órgão de controle interno pelas unidades auditadas.

As duas primeiras questões visaram identificar se o órgão realizou auditoria operacional (Q1) e auditoria de contas (Q2). A auditoria operacional constitui o acompanhamento e a avaliação tanto da conformidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial da despesa e da receita quanto da consistência dos mecanismos de controle interno adotado pelo Executivo (Conaci, 2009, 39). A auditoria de contas, por sua vez, é a verificação do resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial sintetizada em relatórios de diversas naturezas (Conaci, 2009, 39). Essas atividades são as mais tradicionais na área de controle interno, e por isso atribuímos a elas valor elevado (30% para cada questão) na composição do índice.

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

Na quarta questão (Q4), avaliou-se outra dimensão muito importante das atividades de controle interno: o planejamento anual das auditorias, ou seja, se os estados definem os procedimentos a serem executados e o direcionamento dos trabalhos com a finalidade de concretizar os objetivos propostos pelo órgão e o cumprimento de sua missão institucional (Conaci, 2009, 36). Essa pergunta visou mostrar se o órgão realizou a atividade de

planejar seu trabalho, ou seja, de pensar com antecedência suas atividades e organizá-las e administrá-las com autonomia, ou se só fez as auditorias de forma reativa às demandas externas. Conforme ressalta o Diagnóstico Conaci, a falta de planejamento das auditorias põe em risco o alcance dos objetivos, a adequada concretização dos trabalhos e a emissão de pareceres (Conaci, 2009, 36). Apesar de 83% dos 20 estados que responderam a essa parte do Diagnóstico Conaci afirmarem que realizam planejamento de auditoria, atribuímos a essa questão peso de 10% na composição do Índice de Desempenho.

Por fim, incluímos uma questão (Q5) sobre o grau de efetividade da atividade de controle, isto é, conforme a definição do Diagnóstico Conaci, se o órgão verifica a adoção, pelo auditado, no prazo acordado, das medidas sugeridas durante ou após as auditorias (Conaci, 2009, 44). Essa questão é fundamental para saber se as atividades de controle interno e auditoria têm impacto sobre a administração pública, ou seja, se as secretarias e demais órgãos estaduais atendem às demandas do controle interno, ajustando suas condutas e seus procedimentos. Se a administração pública não atende às recomendações de controle interno, isso significa que essa atividade não gera nenhum impacto nem benefício para a gestão das políticas governamentais.

O órgão de controle, portanto, deve ser responsável não apenas pela realização das auditorias, mas pela verificação da adoção de suas recomendações pelos órgãos auditados. Segundo o Diagnóstico Conaci, “o aperfeiçoamento e mesmo a criação de mecanismos que permitam o controle e o acompanhamento da implementação de recomendações encaminhadas para as entidades auditadas são necessários como forma de permitir a avaliação dos resultados alcançados e sua efetividade” (Conaci, 2009, 70). Como apenas 12 estados afirmaram fazer essa verificação (Conaci, 2009,

44), atribuímos à Q5 o peso de 10% na composição do Índice de Desempenho.

E, finalmente, o Índice de Qualidade do Controle Interno resultou da soma simples dos valores dos

PARTE 2: OS DADOS

A seguir, apresentamos o Índice de Qualidade do Controle Interno, que resulta da soma simples do valor do Índice de Transparência e do Índice de Desempenho das Atividades. A segunda coluna da tabela 7 (pág. 30) reproduz o Índice de Transparência; e a terceira, o Índice de Desempenho. A última coluna apresenta a nota total de cada estado no Índice de Qualidade. Ela mostra que nenhum estado foi capaz de atingir a pontuação máxima (que seria 2), ou seja, ter ao mesmo tempo o máximo Índice de Transparência e o máximo Índice de Desempenho.

A tabela 7 também mostra as médias dos índices:

- * a média do Índice de Transparência foi 0,6 entre os respondentes e 0,3 entre todos os estados;
- * a média do Índice de Desempenho foi 0,7 entre os respondentes e 0,4 entre todos os estados;
- * a média do Índice de Qualidade foi 1,3 entre os respondentes e 0,7 entre todos os estados.

A principal conclusão é que o quadro geral atual é negativo, apesar dos avanços. Os avanços referem-se à criação dos órgãos de controle interno estaduais, pois hoje 19 estados (70% de 27 estados) têm órgão de controle interno no primeiro escalão do governo. A maioria deles foi criada

índices anteriores, elaborado com o objetivo de proporcionar um número que represente a qualidade do controle interno estadual em termos da realização de suas funções típicas e da prestação de contas de sua atuação perante o público em geral.

recentemente (posteriormente à Constituição Federal de 1988). A maioria dos estados (23, ou 85% dos estados) também tem site próprio ou está contemplada no site de seu estado. Essa situação é melhor do que a de 2009, quando 19 estados (de 24 respondentes) tinham site próprio ou estavam contemplados no portal de seu estado (Conaci, 2009, 64).

Entretanto, apesar do avanço que isso representa sobre o desenvolvimento das atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública, o quadro atual é negativo, pois:

- * o Índice de Transparência informa que 85% dos estados têm site próprio ou estão no portal de seu estado, mas apenas 52% deles disponibilizam relatório de atividades na internet ou os enviaram mediante solicitação;
- * o Índice de Desempenho das Atividades de Controle Interno informa que apenas um estado alcançou a nota máxima no índice, e a média de desempenho entre os estados que apresentaram relatório é 0,7 (em uma escala de zero a 1);
- * o Índice de Qualidade do Controle Interno informa que nenhum órgão alcançou a nota máxima na soma dos dois índices, e a média entre os estados que apresentaram relatório é 1,3 (em uma escala de zero a 2).

TABELA 7
Índice de Qualidade do Controle Interno

UF	Índice de Transparência	Índice de Desempenho			Índice de Qualidade
AC	0,50	0,60	●	0,55	1,10
AL	0,50	0,60	●	0,55	1,10
AM	0,50	0,70	●	0,60	1,20
AP	0	0	●	0	0
BA	0	0	●	0	0
CE	1	0,90	●	0,95	1,90
DF	0,50	0,80	●	0,65	1,30
ES	0,50	0,80	●	0,65	1,30
GO	0,50	0,60	●	0,55	1,10
MA	1	0,70	●	0,85	1,70
MG	0	0	●	0	0
MS	0,50	0,70	●	0,60	1,20
MT	0	0	●	0	0
PA	0	0	●	0	0
PB	0,50	0,90	●	0,70	1,40
PE	0	0	●	0	0
PI	0	0	●	0	0
PR	0	0	●	0	0
RJ	0,5	0,30	●	0,40	0,80
RN	00	0	●	0	0
RO	0	0	●	0	0
RR	0	0	●	0	0
RS	0	0	●	0	0
SC	1	0,40	●	0,70	1,40
SE	1	0,80	●	0,90	1,80
SP	0,50	1	●	0,75	1,50
TO	0	0	●	0	0

CONCLUSÕES

Esta pesquisa é inédita, pois analisa a atuação dos órgãos de controle interno quanto à promoção da transparência de suas ações e quanto ao desempenho das atividades típicas de auditoria e controle interno. Além disso, apresenta dados individualizados para cada estado, construindo índices que demonstram a posição dos estados e a situação do conjunto deles, e baseia a análise nos relatórios de atividades, que são documentos que revelam a atuação dos órgãos.

Infelizmente, o resultado não é muito positivo, apesar dos avanços. Em relação aos diagnósticos anteriores, realizados em 2004 e 2009, esta pesquisa mostra que houve aumento no número de órgãos estaduais de controle interno e de órgãos que têm site na internet. Entretanto, apenas 52% dos estados disponibilizaram seu relatório de atividades ao público, apenas um estado conseguiu a pontuação máxima no Índice de Desempenho e nenhum estado conseguiu a nota máxima no Índice de Qualidade, cuja média entre os 14 estados que apresentaram relatório de atividade ficou em 1,3 (em uma escala de zero a 2).

Esses índices indicam que os estados continuam com déficit na capacidade de manter registros públicos sobre as atividades de seus órgãos e de construir sua memória administrativa de forma consistente, conforme apontado pelo Diagnóstico PNAGE em 2004. A manutenção de registros e da memória administrativa através, por exemplo, de relatórios de atividades, é importante não apenas para a produção de estudos acadêmicos sobre a atuação estatal, mas para o próprio estado, uma vez que informação de qualidade é um dos principais insumos de boas decisões administrativas. Sem sistemas de informação e sem a consolidação de informações consistentes sobre a atuação do estado não é possível a análise de sua evolução nem a avaliação de seus resultados.

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

BIBLIOGRAFIA

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

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

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

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

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

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

PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

Os Tribunais de Contas (TCs) no Brasil são instituições centrais para a realização da auditoria externa das contas públicas no Brasil¹. Enquanto o Tribunal de Contas fiscaliza os recursos federais, os Tribunais de Contas nos estados são responsáveis pelo controle das contas no âmbito estadual e no municipal². As competências dos Tribunais de Contas no Brasil são definidas na Constituição Federal, que impõe o mesmo modelo de controle externo também aos estados e municípios³. Como resultado disso, o Brasil dispõe de uma estrutura institucional bastante homogênea de controle externo das contas públicas.

Os TCs não são subordinados a nenhum dos três poderes. Eles auxiliam o Poder Legislativo na tarefa de fiscalização do governo. Mas isso não os torna um órgão subordinado. Os TCs têm suas atribuições definidas diretamente no texto constitucional. Por outro lado, os TCs não fazem parte do poder judicial. Suas decisões têm

caráter de sanções administrativas e podem ser questionadas na Justiça.

Para levar ao bom êxito suas atividades de fiscalização, os TCs em vários momentos devem cooperar com outras instituições de controle. A apreciação anual das contas de governo pelos TCs é julgada pela Assembleia Legislativa; eventuais crimes contra a administração pública, os quais os TCs não têm competência de julgar, devem ser reportados ao Ministério Público, e os próprios resultados do julgamento de contas podem ser questionados na Justiça (Speck, 2008 e 2011).

Os TCs ocupam papel central no controle das contas porque nenhuma outra instituição se dedica exclusivamente ao controle da boa aplicação dos recursos públicos, em todo o seu ciclo desde a arrecadação até a efetiva aplicação. Os mecanismos de controle interno, cujo trabalho no aspecto técnico mais se assemelha aos TCs, são instrumen-

tos de gestão a serviço do governo. Os TCs, órgãos de controle externo, devem responsabilizar os administradores e apontar os problemas sistêmicos que causam desperdício e desvio de recursos públicos, zelando sempre por sua independência do poder político.

No Brasil, eles são órgãos de decisão centralizada e colegiada. Todas as decisões dos TCs passam pela instância máxima e única de decisão, representada pelo colegiado dos sete conselheiros⁴. As decisões dos auditores, procuradores, técnicos de fiscalização ou outros membros dos TCs não têm validade sem o endosso do colegiado ou de um de seus membros. Essa centralidade do papel dos conselheiros justifica concentrar a análise da eficiência institucional no combate à corrupção na análise dos integrantes do colegiado: os conselheiros.

No centro da avaliação estão as características da seleção dos conselheiros e a composição dos colegiados, vistas pela ótica da independência dos conselheiros em relação ao governo fiscalizado. Quais são os mecanismos institucionais para garantir maior independência aos integrantes do colegiado e como isso se reflete na composição dos colegiados dos TCs no governo passado?

A configuração institucional do colegiado dos TCs no Brasil prevê poucos pré-requisitos de qualificação profissional para os conselheiros⁵. Os candidatos devem ser brasileiros e ter idade mínima de 35 anos. Não há barreiras de exclusão fortes para conselheiros, por exemplo, a vedação do cargo para

candidatos com antecedentes criminais ou sanções de caráter administrativo. Tampouco existem pré-requisitos fortes de qualificação técnico-profissional para a maioria dos integrantes, a exigência de determinada qualificação ou atividade profissional. A Constituição de 1988 cobra apenas de forma difusa certa expertise dos candidatos, estabelecendo como pré-requisitos para a candidatura ao cargo de Ministro do Tribunal “idoneidade moral e reputação ilibada”, “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública” e “mais de dez anos de exercício na função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior”. Todos esses são requisitos vagos que dificilmente servirão de instrumento para vetar candidatos inadequados para exercer o cargo (Speck, 2011).

Adicionalmente aos requisitos fracos quanto à pré-qualificação profissional dos conselheiros e à inexistência de barreiras de entrada em função de antecedentes negativos, o processo de seleção dos candidatos não fortalece sua independência do poder político. Há três procedimentos diferentes para o preenchimento das vagas dos conselheiros. Um primeiro grupo de conselheiros (quatro entre sete) é selecionado pela Assembleia Legislativa. Para um segundo grupo (um entre sete), o direito de nomeação é do governador, sendo necessária a confirmação dos candidatos pela Assembleia Legislativa. O terceiro grupo dos conselheiros (dois entre sete) segue o mesmo procedimento do segundo, contando, aqui, sim, com a exigência adicional em relação à pré-qualificação técnica dos candidatos. Poderão ser can-

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

² Em quatro estados (Bahia, Ceará, Goiás e Pará), a fiscalização das contas estaduais e municipais está a cargo de duas instituições separadas: o Tribunal de Contas do Estado é complementado por um Tribunal de Contas dos Municípios. Este último continua sendo uma instituição estadual. Somente os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo têm um Tribunal de Contas Municipal próprio, órgão, portanto, da administração municipal.

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

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

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

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

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

FIGURA 3
Seleção dos conselheiros e sua independência do poder político

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

didatos a essa quota os integrantes do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas e os Auditores Substitutos dos Conselheiros. Ambas são carreiras independentes nos TCs, preenchidas por meio de concurso público. A Figura 3 resume o processo de seleção.

O arcabouço institucional brasileiro também criou um contrapeso contra a dependência política expressa na forma da vitaliciedade do mandato. Os conselheiros dos TCs, por exemplo, são indicados para cargos vitalícios. À medida em que os integrantes do colegiado têm garantida sua permanência no cargo, sentem-se livres para se emanciparem de seus laços anteriores. A intensidade desses laços depende tanto do tempo que os conselheiros passaram no mundo político, antes da indicação, como também da sua politização. Avaliamos que a fidelidade política tende a diminuir à medida em que a experiência na nova instituição se sobreponha e apague compromissos partidários anteriores.

O processo de nomeação influencia profundamente o comportamento dos conselheiros. Os conselheiros oriundos do meio político (grupos 1 e 2) são usualmente indicados no final da carreira política, levando para o cargo os laços políticos que construíram durante a vida como parlamentar ou no governo. Partimos da hipótese de que os candidatos indicados por essa quota continuarão vinculados ao mundo político durante um período. Somente o tempo apagará as lealdades políticas anteriores que influenciam nas decisões dos conselheiros tanto a favor como contra a administração fiscalizada. Para o cálculo do nosso indicador, consideramos que um conselheiro indicado por essa quota alcançará independência à medida que o tempo dentro da instituição apagar seus vínculos políticos.

Há duas exceções: no caso dos conselheiros indicados pelo atual governador, consideramos que não são independentes em relação à fiscalização

FIGURA 4
Cálculo para o indicador de independência dos conselheiros

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

da atual gestão. Em função do vínculo estreito entre o fiscal e o fiscalizado, atribuímos peso duplo a esses integrantes do colegiado.

No caso dos conselheiros indicados pela quota dos procuradores e auditores, temos uma situação inversa. Pela forte pré-qualificação que, via de regra, garante um recrutamento fora do mundo político, esses conselheiros são classificados como independentes. Apesar da norma constitucional, nem todos os TCs preenchem essas vagas⁶. Por causa da importância dessas vagas, atribuímos peso duplo a elas.

A Figura 4 resume a forma de cálculo da independência do colegiado, com base na média da independência dos integrantes individuais. A independência dos membros do colegiado dos

TCs em relação ao governo atual é avaliada com base na análise da forma de indicação dos conselheiros e da intensidade dos laços com o mundo político. A base para o cálculo são as condições institucionais, não o padrão de comportamento individual dos conselheiros. Para cada conselheiro é calculado um indicador de independência cujo valor varia de zero (forte vínculo com o mundo político) a 1 (condições para independência do mundo político). A independência do colegiado é calculada pela média do valor dos indicadores de seus integrantes. Para esse cálculo, tanto os conselheiros indicados pelo atual governador, como também as vagas a serem preenchidas pela quota dos procuradores e auditores concursados são contados em dobro, devido à sua importância. A Tabela 8 (pág. 36) apresenta os resultados da avaliação dos TCs nos estados.

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

TABELA 8
A politização dos conselheiros em relação ao governo do estado

UF	Auditoria/ procuração	Atual governo	Índice de independência: Início	Auditoria/ procuração	Atual governo	Índice de independência: FINAL
AC	0	1	● 0,35	0	1	● 0,35
AL	0	0	● 0,45	0	3	● 0,18
AM	s/d	s/d	●	s/d	s/d	●
AP	0	0	● 0,40	1	1	● 0,48
BA	1	0	● 0,52	1	1	● 0,46
CE	1	0	● 0,47	1	0	● 0,47
DF	1	0	● 0,54	2	1	● 0,64
ES	1	0	● 0,54	2	1	● 0,61
GO	2	0	● 0,72	2	1	● 0,61
MA	1	0	● 0,66	1	0	● 0,66
MG	1	0	● 0,44	2	1	● 0,50
MS	0	0	● 0,36	1	2	● 0,32
MT	0	0	● 0,31	0	3	● 0,11
PA	0	1	● 0,37	1	3	● 0,31
PB	2	0	● 0,71	2	1	● 0,59
PE	1	0	●	1	2	● 0,44
PI	2	0	● 0,86	2	2	● 0,55
PR	2	0	● 0,79	2	1	● 0,66
RJ	1	0	● 0,58	1	0	● 0,58
RN	2	0	● 0,81	2	0	● 0,81
RO	1	0	● 0,67	2	2	● 0,58
RR	2	0	● 0,75	2	0	● 0,75
RS	1	0	● 0,50	2	2	● 0,50
SC	2	0	● 0,83	2	2	● 0,56
SE	0	1	● 0,34	0	2	● 0,27
SP	0	0	● 0,52	0	0	● 0,52
TO	3	0	● 1,00	3	0	● 1,00

PARTE 2: OS DADOS

Os valores para cada estado representam a média dos valores do indicador de independência dos sete conselheiros que integram cada Tribunal de Contas. Os valores variam de zero (representando alto grau de politização) a 1 (alto grau de independência dos conselheiros). Os valores na tabela retratam a independência dos TCs em dois momentos: uma vez quando o governador assume a administração local, e outra vez quando ele deixa o cargo. Os valores da independência do colegiado variam de 0,11 a 0,83 no período observado. De forma geral, o indicador reage às saídas e entradas de novos conselheiros nos TCs. Mantendo toda a outra influência constante, os TCs se tornariam lentamente mais independentes à medida que os vínculos políticos anteriores dos conselheiros se apagassem com o passar dos anos e eles se identificassem cada vez mais com a nova função de fiscal dos antigos aliados e adversários.

A aposentadoria dos conselheiros, seguida de novas indicações, é responsável pelas maiores oscilações desse quadro. Quando novos conselheiros são indicados, estes têm estreita vinculação com o mundo político, o que influencia negativamente os indicadores de independência. Seja pelos laços com a administração atual, seja pelas eventuais indicações de conselheiros pela oposição, a transição do mundo político para a auditoria externa do governo dificilmente permitirá a esses conselheiros uma atuação isenta durante a vigência da administração na qual foram nomeados. Como as indicações dos conselheiros ocorrem em idade avançada, muitas vezes poucos anos antes da aposentadoria compulsória dos conselheiros com 70 anos, o governador e a base aliada na Assembleia Legislativa acabam indicando grande número de conselheiros, principalmente quando o governo

permanece dois mandatos consecutivos no poder. Nesse caso, a independência do colegiado sofre um processo de precarização. Em alguns casos, a maioria absoluta do colegiado é indicada durante a administração que deve fiscalizar. De forma geral, o indicador de independência dos TCs sofre queda acentuada durante o governo, como mostra a queda da nota média de 0,52 para 0,47.

Um dos fatores que influenciam positivamente a independência dos TCs é o preenchimento da quota dos auditores e procuradores que devem compor o colegiado. Muitos TCs, apesar da vigência dessa regra desde a Constituição de 1988, não preencheram essas vagas ainda. No nosso cálculo, isso influencia a avaliação do colegiado negativamente. Por outro lado, os TCs que passaram a cumprir esse preceito constitucional de ter um procurador e um auditor concursado entre os conselheiros durante o período observado conseguiram melhorar seu desempenho médio ou compensar outras tendências no sentido contrário.

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

Por outro lado, os resultados apontam para possíveis caminhos de reforma. A distância entre

o mundo político e o colegiado dos TCs aumentará à medida que os TCs cumprirem a meta constitucional de ter dois conselheiros recrutados entre procuradores e auditores. Adicionalmente, um período de quarentena para a indicação de políticos ou o aumento das pré-qualificações técnicas para os conselheiros seria um caminho para melhorar as condições de independência do colegiado dos TCs. Em complemento aos esforços dos

TCs para melhorar a expertise técnica e agilizar os processos com reformas processuais e recursos de informática, a questão da composição do colegiado não poderá ser omitida. Para atuar com isenção e eficiência, os TCs precisam de distância do mundo político, deixando os debates políticos sobre as consequências e as interpretações dos resultados das auditorias para o governo, o Legislativo, os partidos políticos e a mídia.

A FORÇA DA OPOSIÇÃO NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS

PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

Pela teoria do governo democrático, a divisão de poderes é peça essencial do arcabouço constitucional e separa o Poder Executivo do Poder Legislativo. Porém, na prática das democracias modernas, a divisão que se tornou mais relevante é a separação do poder entre governo e oposição. Enquanto o governo engloba o Poder Executivo e o grupo de legisladores que apoiam suas políticas no Legislativo, a oposição é formada pelos legisladores que não fazem parte do governo. Cabe à oposição a tarefa de fiscalizar a administração pública com base nos vários instrumentos de controle à disposição do Legislativo.

Nos estados brasileiros, as coisas não são diferentes. A divisão de poder de fato passa pelas Assembleias Legislativas, que são palco do debate político entre governo e oposição. O governo, formado pelo Executivo e por sua base de sustentação nas ALs, desenvolve as diretrizes de sua política e aprova a proposta orçamentária na AL. Por outro lado, o papel de fiscalização do governo cabe, em larga escala, à oposição.

Do ponto de vista da governabilidade, é desejável uma ampla base de coalizão para apoiar os projetos políticos do governador eleito. Do ponto de vista da força da assembleia como órgão fiscalizador, o peso, a consistência e a atuação da oposição dentro da assembleia e de suas instâncias internas são fatores decisivos. A relação de forças entre a base de sustentação do governo e a oposição influencia profundamente como as ALs cumprem o papel de acompanhar de forma crítica a alocação dos recursos públicos pela administração pública estadual.

No Brasil, os governos dos estados mostraram grande capacidade de compor amplas maiorias de apoio nas ALs. Após a eleição, o grupo vencedor das eleições para o Executivo compõe a base de governo, formando uma coalizão de partidos ou grupos políticos com os quais compartilha o poder político. O preenchimento de secretarias e de cargos de primeiro e de segundo escalão de governo é um fortíssimo atrativo para os partidos comporem a base de apoio do governo. Mesmo que a coalizão que apoiou o vencedor das eleições para governador não consiga maioria na AL, ele poderá obter novas adesões entre os deputados estaduais eleitos. Após as eleições, os partidos políticos ou grupos de políticos se reposicionam frente ao governo eleito, muitas vezes contrariando posicionamentos adotados durante a campanha eleitoral. O centro gravitacional em torno do Poder Executivo estadual tende a atrair mais deputados para a base de governo no decorrer do mandato de quatro anos. Somente a aproximação de eleições pode causar fissuras nessa ampla base de apoio, em função da ambição de disputar a sucessão por alguns de seus integrantes.

Dentro desse contexto, o poder da oposição é bastante limitado nas ALs. Medimos a força da oposição em três momentos diferentes: a partir dos resultados eleitorais, no posicionamento dos partidos no momento da formação do governo e no final do governo. A análise se estende a dois âmbitos diferentes: primeiro, à composição da oposição no plenário das ALs; segundo, ao seu poder na composição da mesa e de comissões importantes nas assembleias. A definição de oposição é bastante ampla,

BIBLIOGRAFIA

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

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

SPECK, B. W. *Auditing institutions*. In: Tomoty Power and Matthew Taylor (Org.). *Corruption and Democracy in Brazil*. University of Notre Dame Press, 2011.

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

UF	Oposição na AL após eleição	Encolhimento da oposição	Oposição na AL formação governo	Encolhimento da oposição	Oposição na AL final governo
AC	41,7%	→ -8,3%	33,3%	→ -4,2%	29,2%
AL	77,8%	↓ -77,8%			
AM	58,3%	↓ -37,5%	20,8%	→ -8,3%	12,5%
AP	66,7%	↓ -41,7%	25,0%	→ -4,2%	20,8%
BA	66,7%	→ -3,2%	63,5%	→ -4,8%	58,7%
CE	45,7%	↓ -39,1%	6,5%	→ 0,0%	6,5%
DF	62,5%	↓ -41,7%	20,8%	→ 0,0%	20,8%
ES	63,3%	↓ -60,0%	3,3%	→ 0,0%	3,3%
GO	46,3%	↓ -14,6%	31,7%	→ -2,4%	29,3%
MA	61,9%	→ 4,8%	66,7%	↓ -14,3%	52,4%
MG	48,1%	→ -9,1%	39,0%	→ -2,6%	36,4%
MS	37,5%	↓ -20,8%	16,7%	→ 0,0%	16,7%
MT	33,3%	→ -8,3%	25,0%	→ -4,2%	20,8%
PA	80,5%	↓ -17,1%	63,4%	→ 2,4%	65,9%
PB	52,8%	↑ 11,1%	63,9%	↓ -13,9%	50,0%
PE	73,5%	↓ -26,5%	46,9%	↓ -14,3%	32,7%
PI	63,3%	↓ -13,3%	50,0%	→ -6,7%	43,3%
PR	68,5%	↓ -51,9%	16,7%	→ -1,9%	14,8%
RJ	52,9%	↓ -24,3%	28,6%	→ -4,3%	24,3%
RN	50,0%	↓ -16,7%	33,3%	→ 4,2%	37,5%
RO	70,8%	↓ -33,3%	37,5%	→ 0,0%	37,5%
RR	58,3%	↓ -37,5%	20,8%	→ 4,2%	25,5%
RS	78,2%	↓ -54,5%	23,6%	→ 1,8%	25,5%
SC	57,5%	↓ -15,0%	42,5%	→ 0,0%	42,5%
SE	72,0%	↓ -40,0%	32,0%	→ -4,0%	28,0%
SP	55,3%	↓ -30,9%	24,5%	→ -1,1%	23,4%
TO	54,2%	↓ -33,3%	20,8%	→ 8,3%	29,2%

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

UF	Oposição na AL final governo	Comparação plenário/mesa	Oposição na mesa da AL final	Comparação plenário/comissões	Oposição nas comissões da AL final
AC	29,2%	↓ -15,1%	14,0%	↓ -22,5%	6,7%
AL					
AM	12,5%	↓ -12,5%	0,0%	→ 5,1%	17,6%
AP	20,8%	→ -9,5%	11,3%		
BA	58,7%	↑ 12,7%	71,4%	→ 7,9%	66,7%
CE	6,5%	→ -6,5%	0,0%	→ -1,0%	5,6%
DF	20,8%	→ -8,6%	12,2%	→ -3,2%	17,6%
ES	3,3%	→ -3,3%	0,0%	→ 1,2%	4,5%
GO	29,3%	→ -4,7%	24,6%	→ -2,3%	26,9%
MA	52,4%	↑ 17,0%	69,4%	→ -5,5%	57,9%
MG	36,4%	↓ -13,1%	23,2%	→ -0,3%	36,1%
MS	16,7%	↓ -16,7%	0,0%	→ 1,2%	17,9%
MT	20,8%	→ 4,7%	25,5%	→ 7,7%	28,6%
PA	65,9%	→ -4,5%	61,4%		
PB	50,0%	↑ 46,8%	96,8%		
PE	32,7%	↓ -25,6%	7,0%	↑ 20,0%	52,6%
PI	43,3%	↑ 12,8%	56,1%	↓ -10,0%	33,3%
PR	14,8%	→ -0,3%	14,5%	→ 6,4%	21,2%
RJ	24,3%	→ -6,5%	17,7%	→ -8,3%	16,0%
RN	37,5%	↓ -30,0%	7,5%	→ -4,2%	33,3%
RO	37,5%	↓ -23,5%	14,0%	→ -7,9%	29,6%
RR	25,0%	↑ 21,7%	46,7%	→ -3,6%	21,4%
RS	25,5%	→ 9,6%	35,1%	→ 3,1%	28,6%
SC	42,5%	↓ -10,9%	31,6%	→ 1,0%	43,5%
SE	28,0%	↓ -28,0%	0,0%	↓ -12,6%	15,4%
SP	23,4%	→ -0,8%	22,6%	→ -2,5%	20,9%
TO	29,2%	→ -9,2%	20,0%	→ 5,8%	35,0%

TABELA 11
Índice de risco de corrupção

UF	Força da oposição no plenário da EL em início de 2007	Força da oposição no plenário da AL em final de 2009	Força da oposição na mesa da AL em final de 2009	Comissões selecionadas da AL em final de 2009	Indicador de risco de corrupção
AC	30-40%	20-30%	10-20%	<10%	● 0,58
AL					
AM	20-30%	10-20%		10-20%	● 0,67
AP	20-30%	20-30%	10-20%		
BA	>50%	>50%	>50%	>50%	● -
CE	<10%	<10%		<10%	
DF	20-30%	20-30%	10-20%	10-20%	● 0,58
ES	<10%	<10%		<10%	
GO	30-40%	20-30%	20-30%	20-30%	● 0,46
MA	>50%	>50%	>50%	>50%	● -
MG	30-40%	30-40%	20-30%	30-40%	● 0,38
MS	10-20%	10-20%		10-20%	
MT	20-30%	20-30%	20-30%	20-30%	● 0,50
PA	>50%	>50%	>50%		
PB	>50%	>50%	>50%		
PE	40-50%	30-40%	<10%	>50%	● 0,33
PI	>50%	40-50%	>50%	30-40%	● 0,17
PR	10-20%	10-20%	10-20%	20-30%	● 0,63
RJ	20-30%	20-30%	10-20%	10-20%	● 0,58
RN	30-40%	30-40%	<10%	30-40%	● 0,46
RO	30-40%	30-40%	10-20%	20-30%	● 0,46
RR	20-30%	20-30%	40-50%	20-30%	● 0,42
RS	20-30%	20-30%	30-40%	20-30%	● 0,46
SC	40-50%	40-50%	30-40%	40-50%	● 0,21
SE	30-40%	20-30%		10-20%	
SP	20-30%	20-30%	20-30%	20-30%	● 0,50
TO	20-30%	20-30%	20-30%	30-40%	● 0,50

BIBLIOGRAFIA

ABRÚCIO, Fernando. *Os barões da federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

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

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

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

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

RUELA, Adriana de Almeida. *Competitividade da oposição parlamentar na Assembleia Legislativa do Paraná*. Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, sob orientação da Profa. Dra. Luciana Veiga, 2010.

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

ARCABOUÇO LEGAL E DESEMPENHO PRÁTICO DAS CPIs NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS

PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

Os mecanismos de fiscalização pelos quais os deputados nas Assembleias Legislativas controlam a administração pública estadual são vários, incluindo pedidos de informação ao governo, convocação de secretários, solicitação de informações ao Tribunal de Contas sobre processos de fiscalização em andamento, bem como provocar tais procedimentos de controle. A abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) é uma das medidas mais severas da AL para exercer o controle político da administração pública, investigando indícios de irregularidades. O enfoque deste capítulo recai sobre o funcionamento dessas CPIs como instrumento de fiscalização da AL, com base em seu formato jurídico e no desempenho prático das CPIs instaladas no período analisado (2006-2009).

As CPIs, como instituições temporárias, diferenciam-se das outras comissões permanentes da AL em vários pontos, dos quais destacaremos dois. Em primeiro lugar, as CPIs devem vencer o desafio de sua própria instalação. Nas democracias representativas, a proposta de criação de CPIs é um direito da minoria dos legisladores. Dentro de um ambiente institucional que é regido pela lógica de decisões por maioria ou de proporcionalidade, essa característica coloca as CPIs em posição especial dentro do funcionamento das ALs. Esse imperativo do direito da minoria se traduz em vários mecanismos institucionais, protegendo tal direito.

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

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

O arcabouço legal das CPIs

O mecanismo principal que garante o direito da minoria de lançar mão do instrumento da CPI para cumprir seu papel de fiscalização do governo estadual é o quorum para sua instalação, definido tipicamente como quociente inferior à maioria que rege as outras decisões do Legislativo. Avaliando

as regras de instalação sob a ótica de seu impacto sobre a fiscalização da administração, podemos dizer que, quanto menor o quorum para instalação de CPIs definido na Constituição Estadual, maior a possibilidade de fiscalização. Quanto mais próximo esse quorum for do critério de 50%, maior a dificuldade de instalar CPIs que investiguem denúncias colocando em dúvida a eficiência e a integridade do atual governo do estado.

Por outro lado, as garantias para a minoria não são absolutas. Há uma série de mecanismos que limitam esse poder da minoria. Diante da necessidade de evitar a excessiva politização e instrumentalização das CPIs, tais medidas institucionais podem ser justificadas. Porém, sob a ótica aqui adotada, que afere as chances de abertura de CPIs pela minoria, essas regras representam uma limitação do controle. Entre as regras limitadoras está a determinação de que as CPIs devem investigar fato específico e concluir os trabalhos em prazo determinado. Várias CPIs foram colocadas em xeque na história recente, questionando o cumprimento das condições acima.

Uma vez instaladas as CPIs, os mecanismos para controlá-las são a definição de seus integrantes e a ocupação dos cargos-chave, especificamente a presidência e a relatoria. Por meio desses recursos se definirá quem controla o processo de investigação, o relatório e os encaminhamentos.

Avaliamos aqui uma série de mecanismos institucionais que regem o funcionamento das CPIs. Em primeiro lugar, está a própria definição do quorum de deputados necessários para a aprovação da instalação de uma CPI. Verificaremos que a maioria dos estados segue o texto da Constituição Federal, mas há exceções. Porém, uma série de mecanismos de controle potencialmente minam esse direito da minoria. Avaliados nesses critérios, os estados apresentam um perfil variado.

O mecanismo mais importante para minar o direito da minoria consiste na limitação do número de CPIs que podem estar concomitantemente abertas. Esse é o segundo indicador sobre as regras das CPIs. Varias ALs adotaram essa medida, copiando um mecanismo similar na Constituição Federal. Do ponto de vista da fiscalização, quanto menor o número de CPIs concomitantemente abertas, menor a possibilidade de fiscalização e maior o risco de corrupção. Além de limitar o número de investigações, esse mecanismo tem sido usado pelos partidos da base do governo para “trancar a pauta” de CPIs com investigações pouco relevantes.

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

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

O desempenho das CPIs na prática

Um segundo conjunto de indicadores refere-se à prática, analisando as CPIs efetivamente instaladas. Os critérios usados incluem, em primeiro lugar, a intensidade com a qual a AL faz uso do instrumento de CPIs. Uma vez que as

FIGURA 6
Os indicadores e seu impacto sobre a administração pública

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

CPIs podem ter outros fins além de fiscalizar a administração pública, identificamos dentro do conjunto de todas as CPIs aquelas dedicadas a temas de fiscalização do uso de recursos do estado. Um problema metodológico da pesquisa sobre corrupção é que processos de fiscalização (leia-se abertura de CPIs) podem ser vistos tanto como indício de maior incidência de irregularidades como também indicação de maior eficiência

do controle. Nessa análise partimos para a segunda hipótese. Sob esse enfoque, a abertura de CPIs demonstra certo vigor dos deputados na AL no cumprimento de sua função de fiscalização e que a frequência de abertura de CPIs reflete a eficiência do controle exercido pelos deputados. Quanto maior o número de aberturas de CPIs (relacionadas à fiscalização), mais eficiente a fiscalização pela AL.

Uma vez aprovadas, as CPIs têm dinâmicas diferentes. Em alguns casos, os autores retiraram a proposta da CPI antes de sua instalação. Em outros, os partidos do governo tentaram evitar a instalação de CPIs aprovadas por meio da não indicação de integrantes para compor a bancada. Muitas não concluem os trabalhos ou encerram suas atividades sem a apresentação de um relatório final. Entre as CPIs que concluem, há diferentes formas de completar os trabalhos, incluindo desde a simples apresentação do parecer, passando pela aprovação do relatório, até a apresentação de um projeto de lei.

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

PARTE 2: OS DADOS

O seguinte quadro resume os resultados do levantamento, indicando que existe considerável variação entre os estados quanto ao formato legal e ao desempenho prático das CPIs. Em relação ao quorum para a abertura de CPIs, os estados de Alagoas, Ceará e Pará destacam-se positivamente por definir um número mínimo de assinaturas inferior à Constituição Federal. Em todos os outros estados, a Constituição Estadual acompanha a Carta Federal.

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

Na outra ponta, Tocantins, Piauí, Ceará e Distrito Federal definem os limites mais baixos,

As investigações de muitas CPIs levam à descoberta de irregularidades que são de competência de outros órgãos públicos de fiscalização. Nesse caso, os resultados dos trabalhos são encaminhados ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas, à Polícia Judiciária ou à Controladoria-Geral da União ou outros órgãos de controle. Esses encaminhamentos são sinal de eficiência das CPIs na interação com a rede de instituições de controle, superando uma visão insulada do papel da AL na fiscalização da administração pública.

A Figura 6, na página anterior, traz um resumo dessas diferentes dimensões de avaliação do desempenho prático das CPIs, bem como uma classificação das diferentes realidades encontradas, desde a ótica do combate à corrupção.

permitindo somente a abertura de duas CPIs ao mesmo tempo.

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

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

TABELA 12
O status legal das CPIs nas Assembleias Legislativas

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

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

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

BIBLIOGRAFIA

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL POR MEIO DOS CONSELHOS

PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

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

“A partir de 1984, o campo conceitual se deslocou para a análise do *modus operandi* da mesma [da política pública] e do seu caráter burocrático, privatista, centralizado, excludente e ineficaz. No diagnóstico que os analistas críticos e setores organizados realizaram, dois instrumentos de engenharia político-institucional são apontados para a superação do *mistargeting*: a participação dos setores excluídos na arena decisória (e seu corolário, a transparência nos processos decisórios) e a descentralização (pela qual os problemas associados ao gigantismo burocrático poderiam ser superados). Nesse movimento, as dimensões processuais da democracia passaram, pela primeira vez, a ser colocadas na agenda da discussão pública” (Melo, 1998:18-19).

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

Como saldo desse processo, o país viveu, a partir do final dos anos 1980 e durante boa parte dos anos de 1990, um momento muito rico de inovação institucional, com a criação de várias instâncias participativas, principalmente no nível local, com uma grande diversidade de modelos e dinâmicas. Um dos principais dispositivos de participação e controle social no Brasil contemporâneo são os conselhos gestores de políticas públicas. Inaugurados no contexto da democratização do regime, difundiram-se

nas décadas seguintes em várias áreas de políticas públicas, em muitos casos constituindo-se como obrigatórios para o repasse de recursos federais para estados e municípios, tornaram-se peças importantes, não apenas no processo de descentralização e democratização das políticas públicas, mas também no aperfeiçoamento da gestão e como instrumento de fiscalização contra o desperdício e o desvio na aplicação dos recursos públicos.

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

Dados dos Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que, em 2001, existiam no Brasil mais de 22.000 conselhos municipais, com destaque para os conselhos de saúde (5.426), assistência social (5.178), defesa de direitos da criança e do adolescente (4.306) e de educação (4.072). De acordo com Carvalho (1995), entre 1991 e 1993 foram construídos mais de 2.000 conselhos de saúde por todo o país, numa média de praticamente dois novos conselhos por dia. Em pesquisa mais recente, Carvalho (1997) volta a acentuar o fenômeno da proliferação dos conselhos: “Em julho de 1996, uma estimativa (...) sugere que cerca de 65% do universo dos municípios brasileiros dispõem de Conselhos (...) isso significa a existência de algumas dezenas de milhares de conselheiros, número equivalente

ao de vereadores” (Carvalho, 1997: 153-154). Dados do Conselho Nacional de Saúde, em documento produzido em 1999, apontam para a existência de cerca de 45.000 conselheiros de saúde nas três esferas de governo. Para além das áreas de saúde, criança e adolescentes, assistência social e educação, nos últimos anos outras áreas de políticas foram priorizando a criação de conselhos, como no campo das políticas urbanas e habitacionais, segurança, direitos humanos, segurança alimentar, cultura etc., áreas que buscam se estruturar como sistemas nacionais com a criação de conselhos, conferências, fundos e planos. Também na esfera federal houve, nos últimos anos, acentuado incremento da criação dos conselhos e das conferências em diversas áreas, o que atesta a vitalidade desse modelo institucional como mecanismo de participação e controle social do estado.

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

Primeira variável: grau de cobertura

A primeira variável é o grau de cobertura. Com base em um levantamento nos sites oficiais dos governos, buscamos recuperar as informações sobre os conselhos existentes, por estado. A análise foi do tipo “existe” versus “não existe”.

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

Os dados mostraram efetiva variação entre os estados no que se refere ao grau de cobertura. Identificamos um total de 534 conselhos em funcionamento na esfera estadual. Uma média de 19 conselhos por estado.

Agrupamos os estados quanto ao grau de cobertura:

- * baixa cobertura: estados que têm entre 12 e 15 conselhos (= 0,25);
- * média cobertura: estados que têm entre 16 e 21 conselhos (= 0,50);
- * alta cobertura: estados que têm 22 ou mais conselhos (1,0).

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

Segunda variável: potencial de incidência

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

FUNÇÃO DO CONSELHO:

- * deliberativo X não deliberativo

FORMA DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS NÃO GOVERNAMENTAIS (AUTONOMIA):

- * governo indica X sociedade civil indica

Já é consenso na bibliografia que o desenho institucional dos conselhos é uma variável importante na aferição de seus resultados. Uma das dimensões importantes do desenho remete à função dos conselhos. Cabe aos executivos estaduais definir se os conselhos serão deliberativos (ou seja, com poder legal de aprovar metas e planos de governo, programas e políticas públicas, prestação de contas etc.) ou apenas serão espaços de consulta ou assessoramento na área da política pública a que se vinculam. A definição legal não garante o exercício efetivo do controle social, mas o favorece. Estudos mostram que conselhos consultivos têm maior dificuldade em exercer o controle social quando comparados com conselhos deliberativos.

Outro indicador importante para medir o poder dos conselhos é seu grau de autonomia

em relação ao governo. Vários fatores podem favorecer ou limitar a autonomia do conselho. Dentre esses fatores, a bibliografia tem destacado a importância da forma de seleção dos conselheiros não governamentais. Essa forma de seleção é definida pelas leis de criação dos conselhos, e suas variações podem ser reduzidas a dois tipos: a) os conselheiros não governamentais são indicados pelas organizações civis ou por grupos que as representam; b) o governo reserva para si o direito de indicar seus interlocutores na sociedade civil.

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

O potencial de incidência é importante porque nos permite qualificar o investimento dos estados na criação dos conselhos. Afinal, podemos ter estados onde haja um bom indicador de cobertura, mas que parte significativa dos conselhos existentes apresenta baixo potencial de incidência e de autonomia, consequentemente há mais dificuldades no exercício do conselho social. A intenção, portanto, é construir uma referência cruzada que permita um mapa mais acurado não só no que se refere à oferta de participação nos estados, mas também à capacidade de controle social.

Como seria impossível levantar essa informação para todos os conselhos identificados na pesquisa, elegemos os conselhos de segurança alimentar e meio ambiente para esse levantamento qualitativo. A escolha se deveu ao fato de esses conselhos terem 100% de cobertura e apresentarem significativo nível de variação (diferente de

FIGURA 7
Tabela de avaliação do desempenho dos conselhos

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

conselhos de áreas mais consolidadas, nas quais a tendência predominante é de conselhos deliberativos e autônomos). Esses dados foram recuperados com o levantamento e a análise dos regimentos internos e das leis de criação de cada um dos 27 conselhos, nas duas áreas.

Quanto à atribuição de valor:

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

Autônomo X não autônomo = como esse indicador apresentou menor nível de variação entre os estados, foi atribuído valor máximo de 0,40 (no caso dos dois conselhos serem autônomos),

com 0,20 para cada autônomo e zero para cada não autônomo.

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

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

Da combinação das variáveis

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

FIGURA 8
Sistema de pontuação do desempenho dos conselhos

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

PARTE 2: OS DADOS

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

O resultado da pesquisa foi surpreendente no que se refere à extensão da arquitetura partici-

pativa. Chegamos a um total de 535 conselhos, nas mais diversas áreas, uma média de aproximadamente 19 conselhos por estado. Esses dados confirmam a consolidação do processo de institucionalização do controle social no Brasil, iniciado no final dos anos 1980. Os grupos organizados dispõem de espaços para negociação e fiscalização do

TABELA 14
O desempenho dos conselhos sociais

UF	Grau de cobertura	Potencial de incidência	Pontuação	Desempenho
AC	0,25	0,25	● 0,25	baixo
AL	0,25	0,50	● 0,38	médio
AM	1,00	0,25	● 0,63	alto
AP	0,25	0,50	● 0,38	médio
BA	0,25	0,25	● 0,25	baixo
CE	0,50	0,50	● 0,50	baixo
DF	0,25	0,25	● 0,25	baixo
ES	1,00	0,00	● 0,50	alto
GO	0,50	0,25	● 0,38	médio
MA	0,50	0,00	● 0,25	baixo
MG	1,00	0,25	● 0,63	alto
MS	0,25	0,50	● 0,38	médio
MT	1,00	0,25	● 0,63	alto
PA	0,25	0,50	● 0,38	médio
PB	0,25	0,25	● 0,25	baixo
PE	1,00	0,50	● 0,75	alto
PI	0,50	0,50	● 0,50	alto
PR	1,00	0,25	● 0,63	alto
RJ	1,00	0,00	● 0,50	alto
RN	0,50	0,25	● 0,38	médio
RO	0,25	0,50	● 0,38	médio
RR	0,50	0,25	● 0,38	médio
RS	0,50	0,25	● 0,38	médio
SC	0,50	0,50	● 0,50	alto
SP	1,00	0,00	● 0,50	alto
SE	0,25	0,50	● 0,38	médio
TO	0,50	0,50	● 0,50	alto

estado, numa extensão tal que torna o Brasil uma referência internacional nessa área.

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

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

tratam realidades muito particulares, com apenas uma ocorrência.

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

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

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

O PAPEL DA MÍDIA NO CONTROLE DA CORRUPÇÃO

PARTE 1: CONTEXTO E MÉTODO

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

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

Até 1988, outorgar e renovar as concessões de radiodifusão no Brasil era um poder exclusivo do Executivo e, ao longo do tempo, tornou-se um bem cada vez mais valioso. Ainda segundo Lima¹, “as concessões tinham uma longa história de servir como ‘moeda de troca’ do Poder Executivo no jogo político”.

Após a aprovação da Constituição Federal, porém, esse mecanismo mudou. Os deputados e os senadores foram incumbidos de referendar as outorgas do Executivo, justamente com o intuito de caminhar rumo à democratização das comunicações no Brasil².

BIBLIOGRAFIA

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

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

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

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

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

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

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

² LIMA, op.cit., 2005.

No entanto, dados dos últimos 20 anos revelam um cenário não muito diferente do anterior.

É o que conclui a pesquisa realizada em 1997 pelos jornalistas Sylvio Costa e Jayme Brenner referente às concessões outorgadas durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998). De acordo com os autores³, das 1.848 estações retransmissoras de televisão autorizadas, 268 foram concedidas a empresas ou entidades controladas por políticos profissionais, beneficiando 19 deputados federais, 11 estaduais, seis senadores, dois governadores, sete prefeitos, três ex-governadores, nove ex-deputados federais, oito ex-prefeitos e 22 políticos sem mandato.

Da mesma forma, o projeto Donos da Mídia⁴, coordenado pelo pesquisador James Görgen, traduz em números a distribuição atual de concessões ao analisar 19.465 sócios ou diretores de meios de comunicação. A conclusão, anterior às eleições municipais de 2008, é que “no Brasil, 271 políticos são sócios ou diretores de 324 veículos de comunicação”. Desses 271 políticos, 54,24% são prefeitos, 20,3% são deputados estaduais, 17,71% são deputados federais e 7,38% são senadores.

Muitos deles são proprietários de mais de um veículo, entre jornais impressos, rádios AM, rádios FM, televisões VHF e televisões UHF. Este, aliás, é mais um preceito da Constituição Federal de 1988 ainda não cumprido: a proibição de propriedade cruzada nos meios de comunicação. De acordo como o Parágrafo 5º do Artigo 220, “os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio

ou oligopólio”⁵. Porém, mais de 20 anos depois da aprovação da Carta, esse artigo ainda não foi regulamentado por lei complementar.

Para Lima⁶, “o resultado desse vazio regulatório é a formação e a consolidação histórica no Brasil de um sistema de mídia que tem, desde as suas origens, a propriedade cruzada e a concentração como uma de suas principais características”.

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

Para analisar o grau de dependência da mídia em relação aos governos estaduais, optamos por dois conjuntos de indicadores:

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

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

O primeiro conjunto de indicadores foi construído através do levantamento de informações sobre

os principais veículos de comunicação em cada estado, visando identificar se políticos com mandato, políticos sem mandato, mas ainda ligados a partidos e lideranças políticas regionais, e seus familiares – como irmãos, sobrinhos e outros graus de parentesco – detêm ou não a propriedade formal dos meios de comunicação de âmbito regional; e se, além disso, detêm também a propriedade cruzada desses veículos, ou seja, grupos midiáticos regionais e nacionais de comunicação que detêm jornais e emissoras ou retransmissoras de rádio e TV.

Em nossa avaliação, tanto a propriedade direta quanto a cruzada por políticos com mandato indicam um grau maior de dependência da mídia em relação ao governo estadual ou, em caso de políticos de oposição, um grau menor de isenção ou neutralidade em relação aos políticos/partidos que ocupam o governo. Por outro lado, a propriedade desses veículos por familiares de políticos ativos ou por políticos sem mandato seria uma situação intermediária. No maior grau de independência, temos os veículos que não possuem associados em outros setores – isto é, propriedade cruzada – e que não têm políticos como seus proprietários ou diretores.

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

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

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

Para medir a tiragem dos jornais, utilizamos o Instituto Verificador de Circulação (IVC) e também a autodeclaração de cada veículo. Já em relação à audiência medimos com base nos atlas de cobertura fornecidos por cada rede.

Como resultado, construímos três indicadores de dependência dos veículos de comunicação estadual (jornais e TVs) em relação à política estadual.

1. Se os veículos de comunicação são ou não propriedade de político com mandato: para isso, buscamos dentro do quadro de direção ou dos sócios de cada veículo analisado se havia algum político com mandato atualmente, seja ele municipal, estadual ou federal, tanto no Executivo quanto no Legislativo.

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

3. Se há ou não propriedade cruzada dos meios: pesquisamos se o grupo ou o indivíduo proprietário de determinado veículo possuía veículos de outros segmentos (ex.: o proprietário de um jornal detém também duas rádios e uma retransmissora de TV). Até esse momento não detalhamos se o número de propriedades era grande ou pequeno, mas isso pode ser facil-

³ MORAES, Denis. O Planeta Mídia. Campo Grande, Letra Livre, 1998, p. 128.

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

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

⁶ LIMA, Venício A. de. Algumas novidades e poucos progressos. Observatório da Imprensa, 1/1/2008. Disponível em <www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=466JDB001>. Acesso em 20 de dezembro de 2008.

mente desenvolvido com as fichas de cada veículo, uma vez que a informação já foi coletada.

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

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

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

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

O segundo conjunto de indicadores procurou medir quanto os principais jornais de circulação estadual cobriram matérias relacionadas com corrupção envolvendo o nome do governador de cada estado no período 2007-2010. Para isso, utilizamos o banco de dados de notícias sobre corrupção **Deu No Jornal**, da ONG Transparência Brasil, criado em 2004. Ele reúne reportagens coletadas em 63 publicações de circulação nacional, estadual e local.

Para construir o Índice de Independência foram selecionadas as notícias sobre corrupção que mencionaram os governadores de estado, publicadas pelos principais jornais de cada estado. Simultaneamente, como base para comparação foram se-

leccionadas as notícias de mesmo teor publicadas por três jornais de circulação nacional (*Folha de S. Paulo*, *Estado de S. Paulo* e *O Globo*).

Com base nesse banco de notícias, foram construídos dois indicadores intermediários:

1. O primeiro mediu a extensão da cobertura dos dois ou três maiores jornais estaduais em comparação com as notícias de mesmo teor publicadas pelos referidos jornais de circulação nacional. Desse modo, foi possível medir se os jornais estaduais cobriam na mesma proporção, ou não, casos com repercussão nacional sobre corrupção envolvendo o nome dos governadores. Quando a cobertura estadual representou menos de 50% da cobertura nacional, consideramos o desempenho baixo; quando variou de 50% a 100% da cobertura nacional, consideramos o índice médio; por fim, quando a cobertura dos jornais estaduais ultrapassou o total de notícias veiculadas por jornais nacionais, consideramos o desempenho alto.

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

Finalmente, procuramos ponderar a influência conjunta do **Índice de Dependência** da mídia estadual em relação à política em cada estado com o **Índice de Neutralidade da Cobertura Jornalística** em cada estado. Para isso, construímos uma tabela síntese com os dois índices.

PARTE 2: OS DADOS

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

A Tabela 15 (pág. 62) mostra os estados agrupados em três blocos: aqueles com índice médio de integridade (11 estados); aqueles com índice baixo (sete estados); e, finalmente, aqueles com índice alto (nove estados). Cabe ressaltar, em primeiro lugar, um número muito significativo de estados com indicadores medíocres de in-

tegridade (18), apontando para um quadro que confirma a tendência, indicada pela literatura, de baixo nível de controle da mídia sobre os governos estaduais, já que, além de fortemente concentradas em poucas mãos, essas redes de radiodifusão regionais apresentaram pouca disposição em repercutir as denúncias de corrupção que envolveram os governadores de seu estado. Por outro lado, o bloco de estados com alto nível de integridade da mídia regional (nove) mostra que parcela ponderável (um terço) dos governos estaduais é submetida a um nível potencialmente elevado de controle de desvios e corrupção por parte da mídia.

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

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Editora Hucitec, 1998.
- DONOS DA MÍDIA, OS. Porto Alegre, 2008. Disponível em <<http://donosdamidia.com.br>>. Acesso em 20 de setembro de 2008.
- LIMA, V. A.; MOTTER, P. *Novas tecnologias de comunicações, neoliberalismo e democracia*. In: Comunicação & Política, v. 3, n. 1, pp. 12-9, jan/abr, 1996.
- LIMA, Venício A. de. *As bases do novo coronelismo eletrônico*. Observatório da Imprensa, 8/8/2005. Disponível em <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=3411PB001>>. Acessado em 15/12/2008.
- LIMA, Venício A. de. "Algumas novidades e poucos progressos". In Observatório da Imprensa, 01/01/2008. Disponível em <<http://www.observatorioidaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=466JDB001>>. Acesso em 20 de dezembro de 2008.
- Moraes, Denis. *O Planeta Mídia*. Campo Grande: Letra Livre, 1998, p. 128.

TABELA 15
Índice de Integridade da Atividade Jornalística por Estado

UF	Grau de Independência da Mídia em relação à Política		Grau de Neutralidade da Cobertura Jornalística		Indicador	
AC	médio	2	médio	2	●	4
AL	baixo	1	médio	2	●	3
AM	médio	2	baixo	1	●	3
AP	médio	2	alto	3	●	5
BA	baixo	1	médio	2	●	3
CE	médio	2	alto	3	●	5
DF	médio	2	alto	3	●	5
ES	médio	2	baixo	2	●	3
GO	médio	2	médio	1	●	4
MA	baixo	1	médio	2	●	3
MG	médio	2	médio	2	●	4
MS	médio	2	médio	2	●	4
MT	médio	2	médio	2	●	4
PA	médio	2	alto	3	●	5
PB	baixo	1	alto	3	●	4
PE	médio	2	alto	3	●	5
PI	médio	2	médio	2	●	4
PR	médio	2	alto	3	●	5
RJ	médio	2	alto	3	●	5
RN	baixo	1	baixo	1	●	2
RO	médio	2	médio	2	●	4
RR	médio	2	médio	2	●	4
RS	médio	2	alto	3	●	5
SC	médio	2	baixo	1	●	3
SP	médio	2	alto	3	●	5
SE	baixo	1	alto	3	●	4
TO	baixo	1	alto	3	●	4

BALANÇO DOS RESULTADOS

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

Visando a uma maior sistematização dos resultados, decidimos agrupar as áreas de controle em quatro grupos: orçamentário/compras públicas; interno/externo; político/partidário; mídia/

sociedade civil. Os dois primeiros correspondem às estruturas governamentais de controle e os outros dois às dimensões políticas e sociais.

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

1. CONTROLE ORÇAMENTÁRIO / COMPRAS PÚBLICAS:

Esse duplo padrão é bem evidente nesse grupo. Enquanto as regras de transparência orçamentária avançaram muito na última década, a maioria dos estados ainda reluta em apresentar de forma acessível e completa as informações sobre seus orçamentos, especialmente os totais efetivamente desembolsados em bases de dados que permitam tratamento estatístico independente. Nesse sentido, falta tornar a legislação mais explícita em relação aos requisitos de acessibilidade e transparência e às penas mais efetivas.

No caso dos procedimentos de compras pú-

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

2. CONTROLE INTERNO / EXTERNO

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

Por outro lado, os Tribunais de Contas apresentaram um significativo crescimento em seu orçamento e em sua estrutura administrativa, mas ainda apresentam problemas no formato institu-

3. CONTROLE POLÍTICO / PARTIDÁRIO

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

cional e, principalmente, na aplicação da legislação que regula a composição e o funcionamento dos TCEs. O problema mais evidente é o risco constante de subordinação dos órgãos de controle externo a grupos políticos estaduais. Por exemplo, muitos TCEs não cumprem a regra constitucional que exige a nomeação de quadros técnicos de carreira para duas das sete vagas dos respectivos conselhos. Outro problema constatado pela pesquisa refere-se à alta rotatividade que atinge o cargo de conselheiro, criando constantes oportunidades para que os governadores nomeiem conselheiros afinados politicamente com sua gestão.

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

O funcionamento medíocre das CPIs como instrumento de controle está diretamente ligado ao baixo grau de competitividade e pluralismo das Assembleias Legislativas. Em geral, as regras favorecem as maiorias, especialmente, ao restringir tanto o número de CPIs concomitantes como o escopo de investigação. Mas o fator decisivo para a restrição das CPIs como instrumento de controle político é o tamanho das bancadas governistas, que controlam a maioria das vagas nas poucas comissões que as oposições conseguem criar. Nesse caso, as únicas medidas possíveis são a redução do quorum mínimo para a criação de CPIs, talvez para um quarto ou um quinto das assembleias, e a flexibilização do número de CPIs concomitantes e de seu escopo de investigação.

4. CONTROLE DE MÍDIA / SOCIEDADE CIVIL

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

Por outro, a pesquisa constatou um surpreendente avanço na expansão dos conselhos estaduais de gestão de políticas públicas. Em algumas

áreas onde foi forte a indução do governo federal, todos os estados constituíram conselhos. Mesmo em áreas onde não há pressão federal, a expansão do sistema de controle social é evidente e está claramente vinculada ao maior nível de organização da sociedade civil. Além disso, também tem avançado o nível de institucionalização e autonomia dos conselhos em relação aos governos, com cerca de dois terços dos estados com desempenho médio/alto. Embora o cenário seja relativamente positivo nesse caso, muitos avanços ainda precisam ser realizados no aperfeiçoamento dos instrumentos de fiscalização e controle das atividades governamentais por parte dos conselhos. Especialmente no que se refere à maior autonomia administrativa e financeira dos conselhos e à maior capacitação técnica dos conselheiros.

5. RECOMENDAÇÕES

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

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

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

* Na área de controle das compras públicas realizadas pelos governos estaduais, é importante exigir dos governos estaduais um sistema de transparência semelhante ao que está sendo construído para os dados orçamentários, com a divulgação periódica de informações sistematizadas sobre os modelos predominantes de compras por item e

por área. Além disso, organizações da sociedade civil precisam desenvolver indicadores de qualidade e competitividade dos processos de compras para um controle mais eficiente.

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

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

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

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

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

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

Um segundo caminho é identificar e procurar corrigir os problemas detectados nos mecanismos ou nos procedimentos de controle, tanto no poder público como na sociedade civil.

* No campo da transparência orçamentária, o caminho é certamente melhorar o que já existe, tal como indicamos acima.

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

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

* Os TCEs passaram por processos de fortalecimento institucional e modernização nos últimos anos. No entanto, o grande desafio é reduzir o nível de interferência político-partidária na gestão dos tribunais. E reduzir também a rotatividade dos conselheiros, indicando nomes com maior qualificação para o controle da administração pública, e não políticos em fim de carreira. Por outro lado, deve-se

exigir o cumprimento da norma constitucional que prevê a indicação de funcionários de carreira dos TCEs para os conselhos e, se possível, aumentar a proporção de membros tecnicamente qualificados.

* No campo político-partidário, não existem soluções simples. Em relação às Comissões Parlamentares de Inquérito, talvez seja possível pressionar pela redução do quorum a um quarto dos votos para abertura a de CPIs. Também é razoável propor flexibilização no número de comissões concomitantes.

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

* Finalmente, os conselhos apresentam um importante potencial de controle das atividades governamentais que não tem sido adequadamente exercido. Um caminho é reforçar a qualificação das estruturas de apoio técnico-administrativo dos conselhos. Outro é fortalecer a institucionalização dos conselhos como órgãos deliberativos compostos por representantes de organizações da sociedade civil sem independentes da influência governamental.

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

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

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

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

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

ANEXO METODOLÓGICO

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

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

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

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

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

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

Realização

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

Convênio

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

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Site: <http://www.unodc.org/southerncone/pt/index.html>

Pesquisa e Redação

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

Edição, revisão, projeto e produção gráfica

ArteTexto Publicações

Coordenação

Betina Sarue, Caio Magri e Pedro Z. Malavolta

Colaboradores do Instituto Ethos

Luciana de Souza Aguiar e Renato Raposo

Colaboradores CESOP – Unicamp

Coordenação: Prof. Bruno Wilhelm Speck e Prof. Valeriano Mendes Ferreira.
Colaboradores: Cecília Olivieri, Edna Delmondes, Gil Castello Branco, Luciana Tatagiba, Danilo Centurione, Erika Pereira Zsoldos, Ingrid Sampaio, Fernando Bizarro, Marcela Simões, Maíra Kubík Mano e Monica Bulgari

Tradução: Alzira Allegro

Impressão: Pigma Indústria Gráfica

Tiragem: 3.500

O presente estudo apresenta uma análise de parte das instituições existentes para a promoção da integridade e o combate à corrupção que atuam nos estados brasileiros. Com a criação de indicadores objetivos, foi possível mapear a situação dos sistemas de integridade de cada um dos 26 estados e do Distrito Federal em relação ao Poder Legislativo, a mídia local, os conselhos de controle social, a transparência dos investimentos públicos e a independência dos órgãos de controle interno e externo.

Este estudo é uma iniciativa do Instituto Ethos, cuja pesquisa e redação foi realizada pelo Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas (CESOP/Unicamp). Esta publicação marca o encerramento do Convênio entre o Instituto Ethos, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (Unodc) e a Controladoria-Geral da União (CGU).

PESQUISA E SISTEMATIZAÇÃO



CONVÊNIO



Controladoria-Geral
da União



REALIZAÇÃO



PARCEIROS INSTITUCIONAIS



PARCEIRO ESTRATÉGICO

