

JOSE JANAILDO DOS SANTOS

AVALIAÇÃO DE RISCO DE CORRUPÇÃO:  
A PERCEPÇÃO DE COORDENADORES DAS REDES ESTADUAIS DE CONTROLE DA  
CORRUPÇÃO

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Carlos Silva Costa.

Maceió/AL  
2019

## Ficha catalográfica

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 1767

S237a Santos, José Janaildo dos.

Avaliação de risco de corrupção: a percepção de coordenadores das redes estaduais de controle de corrupção / José Janaildo dos Santos. – 2019.  
190 f. : il. color.

Orientador: Antonio Carlos Silva Costa.

Dissertação (mestrado profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Maceió, 2019.

Bibliografia: f. 158-169.

Apêndices: f. 171-181.

Anexos: f. 183-190.

1. Corrupção. 2. Corrupção – Controle. 3. Prevenção à corrupção. I. Título.

CDU: 343.352



## FOLHA DE APROVAÇÃO

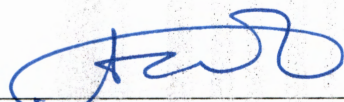
**JOSÉ JANAILDO DOS SANTOS**

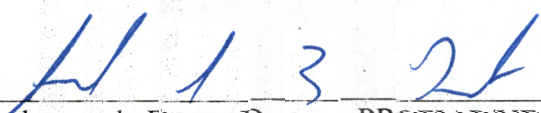
**Avaliação de Risco de Corrupção: a percepção de Coordenadores das Redes Estaduais de Combate à Corrupção**

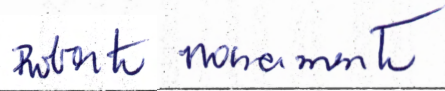
Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

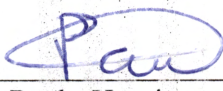
Aprovada em:

Maceió, 24 de outubro de 2019.

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Antonio Carlos Silva Costa - PROFIAP/UFAL

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Anderson de Barros Dantas - PROFIAP/UFAL

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Roberto Sérgio do Nascimento - UFC

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Paulo Henrique de Lima Siqueira - UFSJ

## **AGRADECIMENTOS**

A DEUS, Criador do céu e da terra, Aquele que nos formou e nos dá a inspiração de ir adiante em busca de nossos sonhos. A ELE seja toda honra, glória e louvor já que DELE, por ELE e para ELE são todas as coisas.

## RESUMO

Esta pesquisa analisa a percepção dos Coordenadores das Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC) sobre fatores que facilitam ou dificultam a adoção de uma abordagem de avaliação de riscos de corrupção (ARC) no planejamento de suas ações. Trata-se de pesquisa qualitativa e exploratória, baseada na metodologia da *Grounded Theory*, a coleta de dados foi realizada através de entrevistas semiestruturadas junto aos Coordenadores de RECC, e trianguladas com opiniões de outros especialistas em anticorrupção. O processamento e análise dos dados foi realizado com o apoio do software de análise qualitativa MAXQDA 2018. Como resultado, foram identificados 121 códigos, e respectivos conceitos, relacionados a fatores facilitadores, limitadores e requisitos técnicos para a adoção de uma ação de ARC no planejamento das RECC. Na codificação axial, tais códigos foram colapsados nas seguintes categorias: “Informações, Atores, Processo, Produto e Confiança no ambiente da Rede”. A categoria “Confiança” emergiu como a categoria central da realização de ações das RECC e do próprio funcionamento destas Redes. Quanto à uma abordagem de ARC, compatível com as ações desenvolvidas nas RECC, o resultado apresentado pela categoria “Produto”, indica que uma abordagem em “cascata”, envolvendo mais de uma abordagem ou tipologia de ARC, seria mais adequada. Entretanto, a categoria “Atores” aponta a deficiência de qualificação do pessoal e a necessidade de ação de capacitação com objetivo de desenvolver habilidades técnicas necessária para a realização de ações de Avaliação de risco de corrupção nas Redes de Controle.

**Palavras-chave:** Corrupção. Prevenção da corrupção. Avaliação de risco de corrupção. Redes de controle.

## ABSTRACT

This research analyzes the perception of the State Corruption Control Network (RECC) Coordinators' perception of factors that facilitate or hinder the adoption of a corruption risk assessment (ARC) approach in planning their actions. This is a qualitative and exploratory research based on the Grounded Theory methodology. Data collection was performed through semi-structured interviews with RECC Coordinators, and triangulated with the opinions of other anti-corruption experts. Data processing and analysis were performed with the support of the MAXQDA 2018 qualitative analysis software. As a result, 121 codes and their concepts were identified, related to facilitating, limiting and technical requirements for the adoption of an ARC action in the planning. RECC. In axial coding, such codes have been collapsed into the following categories: "Information, Actors, Process, Product, and Trust in the Network Environment." The "Trust" category has emerged as the central category for RECC actions and the functioning of these Networks. As for an ARC approach, compatible with the actions developed in the RECC, the result presented by the "Product" category indicates that a "cascade" approach involving more than one ARC approach or typology would be more appropriate. However, the category "Actors" points to the lack of qualification of the staff and the need for training in order to develop the technical skills necessary to carry out Corruption Risk Assessment actions in the Control Networks.

**Keywords:** Corruption. Prevention of corruption. Risk assessment of corruption. Control networks.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Grafo representando estrutura de rede complexa de pessoas envolvidas em escândalos de corrupção no Brasil (1987 a 2014).....	18
<b>Figura 2</b> - Despesas dos governos subnacionais como porcentagem do PIB do País e percentual da despesa pública total (2013).....	24
<b>Figura 3</b> - Conceitos de Corrupção.....	34
<b>Figura 4</b> - Tipos de corrupção em sociedades democráticas .....	35
<b>Figura 5</b> - Tipos de ilícitos tipificados na Legislação Brasileira relacionados à Corrupção ...	36
<b>Figura 6</b> - Modelo de Becker (Rational Criminal Model).....	38
<b>Figura 7</b> - Fatores Causais apontados em estudos sobre corrupção .....	41
<b>Figura 8</b> - Consequências e impactos apontados em estudos sobre corrupção .....	43
<b>Figura 9</b> - Tipologias de Controle da Corrupção.....	45
<b>Figura 10</b> - Ferramentas de políticas anticorrupção .....	49
<b>Figura 11</b> - A evolução do COSO - Modelos de Gestão de Riscos (2004 e 2013).....	54
<b>Figura 12</b> - Modelo de risco do Gerenciamento de Riscos Corporativos - Integrado com Estratégia e Desempenho.....	55
<b>Figura 13</b> - Modelo de avaliação da gestão de riscos do Reino Unido .....	56
<b>Figura 14</b> - ISO 31000:2018 - Princípios, Estrutura e Processo de Gestão de Riscos .....	58
<b>Figura 15</b> - Instituições com função de Monitorar, investigar, Responsabilizar e Sancionar a Corrupção no Brasil.....	77
<b>Figura 16</b> - Estrutura básica de Métodos Qualitativos de Análise de Dados .....	83
<b>Figura 17</b> - Nomenclatura das Redes de Estaduais de Controle da Corrupção (2018) .....	86
<b>Figura 18</b> - Pilares do Processo da Teoria Fundamentada em Dados (TFD).....	90
<b>Figura 19</b> - Processo de Codificação na Teoria Fundamentada em Dados .....	91
<b>Figura 20</b> - Coreografia de coleta, tratamento e análise dos Dados .....	95
<b>Figura 21</b> - Nuvem de palavras sobre ações e produtos das RECC (2017-2018) .....	96
<b>Figura 22</b> - Matriz de códigos sobre ações e produtos das RECC (2017-2018) .....	97



<b>Figura 23</b> - Estados da Federação onde a amostra de entrevistados tem experiência nas RECC .....	98
<b>Figura 24</b> - Exemplo de codificação de entrevista usando o Software MAXQDA .....	101
<b>Figura 25</b> - Exemplo de Objetos vinculado ao software de apoio.....	102
<b>Figura 26</b> – Matriz de Códigos das Entrevistas C01, C02 e C03 .....	103
<b>Figura 27</b> - Famílias de Códigos Abertos Utilizadas.....	104
<b>Figura 28</b> – Matriz de Códigos de Entrevistas do Grupo Coordenadores de RECC.....	105
<b>Figura 29</b> – Matriz de Códigos de Entrevistas do Grupo Especialistas em Anticorrupção ..	105
<b>Figura 30</b> – Códigos da Entrevista C01 agrupados por Famílias .....	108
<b>Figura 31</b> – Códigos da Entrevista C02 agrupados por Famílias .....	112
<b>Figura 32</b> – Códigos da Entrevista C03 agrupados por Famílias .....	116
<b>Figura 33</b> – Códigos da Entrevista C04 agrupados por Famílias .....	118
<b>Figura 34</b> – Códigos da Entrevista C05 agrupados por Famílias .....	124
<b>Figura 35</b> – Códigos da Entrevista C06 agrupados por Famílias .....	129
<b>Figura 36</b> – Códigos da Entrevista C07 agrupados por Famílias .....	132
<b>Figura 37</b> – Códigos da Entrevista C06 agrupados por Famílias .....	136
<b>Figura 38</b> - Matriz de Códigos das Entrevistas com Especialistas (E01, E02, E03 e G01) ..	139
<b>Figura 39</b> - Mapeamento da Categoria: Informações .....	143
<b>Figura 40</b> - Mapeamento da Categoria Atores .....	145
<b>Figura 41</b> - Mapeamento da Categoria: Processo.....	147
<b>Figura 42</b> - Mapeamento da Categoria: Produto .....	148
<b>Figura 43</b> – Preferência de Abordagens de ARC pelos dos Coordenadores das RECC .....	149
<b>Figura 44</b> - Mapeamento da Categoria: Confiança no Ambiente da Rede.....	151
<b>Figura 45</b> - Modelo conceitual de relacionamento de Categoria em Ação de ARC nas RECC .....	152

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Sentidos da pesquisa sobre Corrupção.....	27
<b>Quadro 2</b> - Categorias mais usuais de Corrupção .....	31
<b>Quadro 3</b> - Perfil das Entrevistas.....	99
<b>Quadro 4</b> - Perfil da Entrevista C01 .....	106
<b>Quadro 5</b> - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C01 .....	106
<b>Quadro 6</b> - Perfil da Entrevista C02 .....	109
<b>Quadro 7</b> - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C02 .....	110
<b>Quadro 8</b> - Perfil da Entrevista C03 .....	113
<b>Quadro 9</b> - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C03 .....	114
<b>Quadro 10</b> - Perfil da Entrevista C04 .....	117
<b>Quadro 11</b> - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C04 .....	117
<b>Quadro 12</b> - Perfil da Entrevista C05 .....	119
<b>Quadro 13</b> - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C05 .....	119
<b>Quadro 14</b> - Perfil da Entrevista C06 .....	125
<b>Quadro 15</b> - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C06 .....	125
<b>Quadro 16</b> - Perfil da Entrevista C07 .....	130
<b>Quadro 17</b> - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C07 .....	130
<b>Quadro 18</b> - Perfil da Entrevista C08 .....	133
<b>Quadro 19</b> - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C08 .....	133
<b>Quadro 20</b> - Perfil da Entrevista G01 - ENCCLA .....	137
<b>Quadro 21</b> - Perfis das Entrevista E01, E02 e E03 – Especialista em Anticorrupção .....	138
<b>Quadro 22</b> - Árvore de Codificação Axial .....	140
<b>Quadro 23</b> – Proposta de projeto de Capacitação em ARC .....	154

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABIN</b>	Agência Brasileira de Inteligência
<b>ABNT</b>	Associação Brasileira de Normas Técnicas
<b>ADB</b>	<i>Asian Development Bank</i>
<b>AGU</b>	Advocacia Geral da União
<b>ARC</b>	Avaliação de Risco de Corrupção
<b>ARCCO</b>	Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção
<b>ARCCO</b>	Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção
<b>CDS</b>	<i>Center Of Study Of Democracy</i>
<b>CERCCO</b>	Comitê Rondônia Contra a Corrupção
<b>CGE</b>	Controladoria Geral do Estado
<b>CGM</b>	Controladoria Geral do Município
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>CJF</b>	Conselho da Justiça Federal
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>CNMP</b>	Conselho Nacional do Ministério Público
<b>COAF</b>	Conselho de Controle de Operações Financeiras
<b>CoE</b>	<i>Council Of Europe</i>
<b>COSO</b>	<i>The Committee Of Sponsoring Organizations Of The Treadway Commission</i>
<b>DFID</b>	<i>Department for International Development</i>
<b>DPF</b>	Departamento de Polícia Federal
<b>DRCI</b>	Diretoria de Recuperação e Cooperação Internacional
<b>ECA</b>	<i>European Court Of Auditors</i>
<b>ENCCLA</b>	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção
<b>EUROPOL</b>	<i>European Police Oficce</i>
<b>FATF</b>	<i>The Financial Action Task Force</i>
<b>FCPA</b>	Lei de Práticas Anticorrupção no Exterior
<b>FGV</b>	Fundação Getúlio Vargas
<b>FOCCO</b>	Fórum de Combate à Corrupção
<b>FOCCO-AL</b>	Fórum de Combate à Corrupção de Alagoas
<b>FOCCO-PB</b>	Fórum Paraibano de Combate à Corrupção

<b>FOCCO-PE</b>	Fórum Permanente de Combate à Corrupção em Pernambuco
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>GAFI</b>	Grupo de Ação Financeira
<b>GNCOC</b>	Grupo Nacional de Combate à Organizações Criminosas
<b>ICAC</b>	Comissão Independente Contra a Corrupção
<b>ICAC</b>	<i>New South Wales Independent Commission Against Corruption</i>
<b>ICC</b>	<i>International Chamber Of Commerce</i>
<b>IDI</b>	<i>Intosai Development Initiative</i>
<b>INTOSAI</b>	<i>International Organization Of Supreme Audit Institutions</i>
<b>IPC</b>	Índice de Percepção da Corrupção
<b>ISO</b>	Organização Internacional de Normalização
<b>MARCCO</b>	Movimento Articulado de Combate à Corrupção
<b>MPE</b>	Ministério Público Estadual
<b>MPF</b>	Ministério Público Federal
<b>MPT</b>	Ministério Público do Trabalho
<b>OCDE</b>	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OEА</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PACA</b>	<i>Project Against Corruption Albania</i>
<b>PETROBRAS</b>	Petróleo Brasileiro S.A.
<b>PF</b>	Polícia Federal
<b>PGE</b>	Procuradoria Geral do Estado
<b>PGM</b>	Procuradoria Geral do Município
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>RAI</b>	Iniciativa Regional Anticorrupção
<b>RCGP</b>	Redes de Controle da Gestão Pública
<b>RECC</b>	Redes Estaduais de Combate à Corrupção
<b>RFB</b>	Secretaria da Receita Federal do Brasil
<b>TCE</b>	Tribunal de Contas do Estado
<b>TCM</b>	Tribunal de Contas dos Municípios
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União

<b>TFD</b>	Teoria Fundamentada em Dados
<b>TI</b>	Transparência Internacional
<b>TI-UK</b>	<i>Transparency International Uk</i>
<b>UIF</b>	Unidade de Inteligência Financeira
<b>UNCAC</b>	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
<b>UNGC</b>	Pacto Global das Nações Unidas
<b>UNODC</b>	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
<b>USAID</b>	<i>United States Agency For International Development</i>
<b>WCO</b>	Organização Mundial das Alfândegas
<b>WEF</b>	<i>World Economic Forum</i>

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 Contextualização: as novas caras de um velho problema.....	17
1.2 Problematização: Um inimigo invisível? .....	21
1.3 Objetivo Geral .....	23
1.4 Objetivos Específicos.....	23
1.5 Justificativas.....	24
2 REVISÃO DA LITERATURA .....	27
2.1 Corrupção .....	27
2.1.1 A pesquisa sobre corrupção .....	27
2.1.2 Em busca de um conceito: do que estamos falando? .....	31
2.1.3 Tipificação de atos de Corrupção .....	35
2.1.4 Teorias que tentam explicar a corrupção.....	37
2.1.5 Causas e Consequências da Corrupção.....	39
2.1.6 O desafio da Medição da Corrupção .....	44
2.1.7 Os possíveis mecanismos de controle da corrupção .....	45
2.1.8 O que recomenda os tratados multilaterais sobre o combate à corrupção .....	46
2.1.9 Ferramentas de políticas anticorrupção mais usadas .....	48
2.1.10 Proposta de soluções Contextuais no Combate à Corrupção.....	51
2.2 Avaliação de Risco de Corrupção .....	51
2.2.1 Aspectos gerais sobre Risco e Gestão de Riscos na Administração Pública.....	51
2.2.2 Métodos de Gestão de Risco disseminados na Administração pública .....	53
2.2.3 Definindo Avaliação de Risco, Risco de Corrupção e Avaliação de Risco de Corrupção .....	59
2.2.4 Metodologia de Avaliação de Risco de Corrupção.....	63

2.2.5 <i>Por que fazer uma Avaliação de Risco de Corrupção?</i> .....	72
<b>2.3 Redes Interorganizacionais de Combate à Corrupção</b> .....	<b>73</b>
2.3.1 <i>Conceito e Tipologias de Redes Interorganizacionais</i> .....	73
2.3.2 <i>Mosaico Institucional de Combate à Corrupção no Brasil</i> .....	75
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	<b>83</b>
<b>3.1 Ambiente da Pesquisa</b> .....	<b>85</b>
<b>3.2 Seleção de Participantes da Pesquisa</b> .....	<b>87</b>
<b>3.3 Desenho da Pesquisa</b> .....	<b>88</b>
3.3.1 <i>Conceito de Teoria Fundamentalada</i> .....	89
3.3.2 <i>Processo de Codificação</i> .....	90
3.3.3 <i>Amostragem teórica</i> .....	93
3.3.4 <i>Redação dos Memorandos (Memos)</i> .....	93
3.3.5 <i>Comparação Constante</i> .....	94
<b>3.4 Procedimentos</b> .....	<b>94</b>
3.4.1 <i>Imersão inicial no ambiente</i> .....	95
3.4.2 <i>Coleta de Dados</i> .....	98
3.4.3 <i>Preparação e codificação inicial dos dados coletados</i> .....	100
<b>4 ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	<b>103</b>
<b>4.1 Codificação Aberta</b> .....	<b>103</b>
4.1.2 <i>Entrevista C02</i> .....	109
4.1.3 <i>Entrevista C03</i> .....	113
4.1.4 <i>Entrevista C04</i> .....	117
4.1.5 <i>Entrevista C05</i> .....	119
4.1.6. <i>Entrevista C06</i> .....	124
4.1.7 <i>Entrevista C07</i> .....	129
4.1.8 <i>Entrevista C08</i> .....	133

<i>4.1.9 Entrevista com Especialistas</i> .....	136
<b>4.2 Codificação Axial</b> .....	139
<i>4.2.1 Mapeamento da Categoria: Informações</i> .....	143
<i>4.2.2 Mapeamento da Categoria: Atores</i> .....	144
<i>4.2.3 Mapeamento da Categoria: Processo</i> .....	146
<i>4.2.4 Mapeamento da Categoria: Produto</i> .....	148
<i>4.2.5 Mapeamento da Categoria: Confiança no Ambiente da Rede</i> .....	150
<b>4.3 Codificação Seletiva</b> .....	152
<b>5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO</b> .....	<b>154</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>156</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>158</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>170</b>
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas - Coordenador de RECC.....	171
APÊNDICE B – Visualização de Conexão entre os Códigos – Critério: Co-ocorrências .....	172
APÊNDICE C – Visualização de Conexão entre os Códigos – Critério: Proximidade .....	173
APÊNDICE D – Árvore de Codificação Axial .....	174
APÊNDICE E – Projeto de implementação do curso de avaliação de risco de corrupção em redes estaduais de combate à corrupção .....	175



## 1 INTRODUÇÃO

A corrupção é uma das questões mais corrosivas do nosso tempo. Destrói recursos públicos, amplia as desigualdades econômicas e sociais, cria descontentamento e polarização política e reduz a confiança nas instituições. A corrupção perpetua a desigualdade e a pobreza, impactando o bem-estar e a distribuição da renda e prejudicando a igualdade de oportunidades na vida social, econômica e política. A corrupção está sendo relatada como a preocupação número um dos cidadãos do globo (com 40%), conforme dados divulgados no Barômetro de Confiança Edelman 2017, que revelou o crescimento da desconfiança nas principais instituições pesquisadas tais como os governos, as empresas, as organizações não governamentais e os meios de comunicação de massa (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018).

De acordo com a *The Global Shapers Annual Survey 2017*, a pesquisa do Fórum Econômico Mundial, que capturou os pontos de vista e valores em todo o mundo dos jovens de até 30 anos de idade em 186 países (incluindo o Brasil), a corrupção não é apenas uma das principais questões nacionais destacadas, mas também é percebida como o principal impulsionador das desigualdades. As regiões onde o tema é mais crítico seriam a Eurásia, América Latina e Caribe. E quando perguntado: quais são as maneiras mais importantes pelas quais os governos podem demonstrar transparência e responsabilidade, foi indicado, por 51,8% dos respondentes, que a solução seria o “combate à corrupção” com punição dos envolvidos (WORD ECONOMIC FORUM, 2017).

Aderente à pesquisa citada, e de forma visível, testemunhou-se nos últimos anos, da Turquia ao Egito, da Bulgária à Ucrânia e do Brasil à Índia, o surgimento de uma classe média urbana furiosa protestando contra a corrupção de seus regimes políticos, percebidos como predatórios e ineficientes. A corrupção está próxima do topo da lista de reclamações dos manifestantes globais - do movimento *Occupy* à Primavera Árabe. Tornou-se a principal explicação para as falhas no desempenho do governo (TAYLOR, 2014).

Os Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) reconhecem a ameaça que a corrupção representa para o desenvolvimento e a incluíram dentre os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, conclamando os países membros a promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, fornecer acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. As metas anticorrupção incluem: (16.4) a recuperação e o retorno de bens roubados; (16.5) a

redução da corrupção e suborno em todas as formas; e (16.6) o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Apesar das dificuldades em tentar estimar quantitativamente o custo da corrupção global, existe um consenso de que recursos financeiros maciços são perdidos todos os anos causados por este fenômeno, levando a consequências devastadoras para as empresas, os países e a sociedade como um todo (RIBEIRO *et al.*, 2018).

Só a título exemplificativo, o Banco Mundial estima que o custo anual da corrupção é de aproximadamente 5% do Produto Interno Bruto global (US\$ 2,6 trilhões), com mais de US\$ 1 trilhão sendo pago em propinas em todo o mundo (INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2008). Enquanto que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estima que 10% a 20% do investimento em um projeto de infraestrutura com financiamento público pode ser perdido devido à má gestão e corrupção (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2018).

Contudo o impacto da corrupção não se restringe às perdas econômicas. O papel do Estado como regulador e provedor de proteção social fica claramente disfuncional em contextos de corrupção.

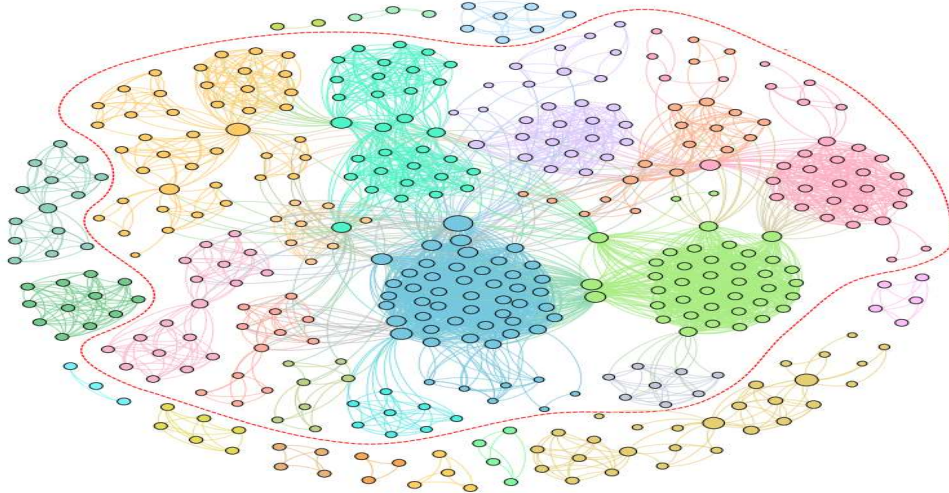
### **1.1 Contextualização: as novas caras de um velho problema**

Trazendo o tema para a realidade brasileira, observa-se que há décadas boa parte da agenda política, econômica, social e midiática do Brasil tem sido dedicado ao tema. Muitos dos mais notórios escândalos de corrupção no Brasil nas últimas décadas envolveram altos funcionários públicos e políticos que usaram fundos públicos para reforçar o apoio político e receber pagamentos ilegais em troca de tratamento favorável (Caso Collor, Anões do Orçamento, Caso TRT/SP, Operação Anaconda, Operação Sanguessuga, Mensalão, Petrobrás e muitos outros). A corrupção continua a atormentar muitas áreas da vida pública brasileira em todos os níveis e esferas de governo (CARSON; PRADO, 2014).

Em uma recente pesquisa focada em apenas 65 casos de corrupção no Brasil, ocorridos nos últimos 27 anos, que envolveram especificamente escândalos de corrupção política e baseados apenas em dados públicos, Ribeiro *et al.* (2018) revelaram que a corrupção ocorre em pequenos grupos que raramente são compostos por mais de oito pessoas, que as redes possuem *hubs* e uma estrutura modular que engloba mais de um escândalo de corrupção.

Revelou, ainda, que a cada quatro anos (coincidindo com o período eleitoral) as redes de corrupção passam por uma transformação e se observa um aumento significativo no número de pessoas envolvidas, levando a suspeitar de que as eleições não somente remodelam a elite política do país, mas também introduzem novas pessoas no poder, as quais têm a possibilidade de, em breve, explorá-lo de forma desonesta.

**Figura 1-** Grafo representando estrutura de rede complexa de pessoas envolvidas em escândalos de corrupção no Brasil (1987 a 2014)



**Fonte:** Ribeiro *et al.* (2018)

Na Figura 1, cada vértice representa uma pessoa e as ligações entre elas ocorrem quando dois indivíduos aparecem (pelo menos uma vez) no mesmo escândalo de corrupção. Os tamanhos dos nós são proporcionais aos seus graus de participação e o código de cores refere-se às diferentes estruturas de rede. Existem 27 módulos de rede significativos, e 14 deles estão dentro do componente gigante (indicado pelo *loop* vermelho tracejado).

Esta estrutura é similar às redes de terrorismo e narcotráfico. Pois suas conexões se organizam de forma modular, em pequenos grupos de oito pessoas, em média. Esses grupos são conectados uns aos outros por intermédio de alguns indivíduos com muitas conexões, o que revela que a rede de corrupção tem uma estrutura hierárquica.

Este estudo de caso, envolvendo apenas o tratamento de dados públicos, revela que, apesar da aparente obscuridade e ocultamento que permeia as atividades de corrupção, os avanços das tecnologias de análise de dados podem construir soluções úteis para subsidiar as investigações mais abrangentes de esquemas de corrupção, em paralelo aos tradicionais instrumentos normativos de enfrentamento da corrupção.

Cabe frisar que o surgimento dos inúmeros escândalos de corrupção no Brasil pode revelar uma área de progresso para o país. Pois é indicativo do aumento da capacidade e da

independência de certas instituições públicas. Particularmente dos órgãos de aplicação da lei, que sustentaram, dos últimos anos, uma campanha contínua de investigação que atingiu as elites mais poderosas do Brasil: políticos, empreiteiros, banqueiros, dirigentes de partidos políticos e outros (MICHENER; PEREIRA, 2016).

Mas a corrupção, no Brasil, continua a ser um problema sistêmico com dimensões múltiplas e abrangência local, nacional e até global. Não é só um problema do judiciário, ministério público e legislativo, como geralmente os escândalos são veiculados. É um vírus que pode se manifestar no comportamento de quase todos. Enfrentá-la exige abordagens que fortaleçam as instituições, aprimorem os mecanismos de prevenção, detecção e punição.

Essas premissas podem ser teoricamente abstraídas das principais convenções internacionais das quais o Brasil é signatário – a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), da Organização das Nações Unidas (ONU); a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA); e a Convenção sobre o Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Ao passo que os normativos nacionais mais importantes que permitem uma maior eficácia da ação penal contra a corrupção (tais como a lei contra a lavagem de dinheiro, a lei anticorrupção e a lei do crime organizado) foram profundamente influenciadas por estes tratados, por normas e experiências internacionais. Ao mesmo tempo, métodos essenciais de investigação e repressão, como delações e acordos de colaboração, rastreamento sofisticado de ativos e uso de software para tratamento de grandes quantidades de dados financeiros, têm sido ativados ou influenciados por processos que ocorrem globalmente (TOURINHO, 2018).

Ao lado deste fortalecimento institucional das agências com mandato para execução de ações anticorrupção no Brasil, um crescente movimento de reivindicações sociais e institucionais têm fomentado um grande número de novas medidas anticorrupção tais como as “as 10 medidas contra a corrupção” capitaneadas por membros do Ministério Público Federal e as “70 medidas contra a corrupção” um produto coordenado pela Transparência Internacional Brasil e pelas Escolas de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Essas iniciativas tratam de propostas de reforma legislativa, administrativa e institucional, orientadas às possíveis causas sistêmicas da corrupção e buscam oferecer soluções para o seu enfrentamento (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017).

Entretanto, a maioria destas medidas ainda se concentram na busca de aprovação de novas leis e atos normativos, e com forte ênfase em aspectos punitivos como forma de inibir a

prática da corrupção. Ao passo que a literatura internacional aponta que muitas reformas anticorrupção falharam por causa da má caracterização teórica do problema da corrupção. Pois os atores políticos muitas vezes falam em *accountability* e integridade, mas não estão verdadeiramente comprometidos com a detecção e a penalização do comportamento corrupto (PERSSON; ROTHSTEIN; TEORELL, 2013).

Temos, também, a vertente que aponta que “combater a corrupção” talvez possa não ser a melhor maneira de “combater a corrupção”, sendo criticadas estratégias como: campanhas, a criação de mais comissões e agências de ética e anticorrupção, e a elaboração incessante de novas leis, decretos e códigos de conduta”, que podem resultar em negligência de reformas de governança mais fundamentais e sistêmicas (KAUFMANN, 2005).

Esse conceito de “*combater a corrupção sem combater a corrupção*” descreve as capacidades organizacionais que permitem aos órgãos e entidades criarem resistência à corrupção através do fortalecimento das estruturas de responsabilidade e governança em geral. Concentrando seus esforços na construção de estruturas de resistência à corrupção e melhoria do sistema de integridade.

Esse discurso também pode ser abstraído da narrativa de experientes investigadores anticorrupção que participaram da “Operação Lava-Jato”, conduzida pelas agências de aplicação da lei do Brasil para investigar um dos maiores escândalos de corrupção do mundo, ocorrido na Empresa Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS).

As tipologias de grande corrupção desveladas, nesse caso, apontaram que o modelo principal-agente, baseado na Teoria da Agência, não funcionou para conter a prática de corrupção sistêmica que se instalou na maior empresa estatal do país. Pois se o suposto principal também era corrupto e não agiu no interesse do bem público, o modelo principal-agente tornou-se inútil como uma ferramenta analítica, uma vez que simplesmente não houve atores dispostos a monitorar e punir o comportamento corrupto, tendo em vista o que se identificou uma nova tipologia delituosa, o crime institucionalizado, onde a corrupção virou a “regra do jogo” (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL, 2018).

Estamos, assim, diante de um novo desafio no enfrentamento de um velho problema de muitas faces (a corrupção). Levando a crer que, apesar da retórica do discurso de reformas anticorrupção e os incentivos para usar os “kits de ferramentas” padronizados fornecidos pela comunidade internacional, o enfrentamento do problema da corrupção passa pelo estudo

contextualizado de como este fenômeno se manifesta nas várias esferas da Administração Pública Brasileira.

## **1.2 Problematização: Um inimigo invisível?**

Apesar da crescente conscientização sobre o problema da corrupção, os governos ainda estão lutando para encontrar maneiras de traduzir efetivamente esse entendimento em ações concretas e obter melhores resultados. Muito ainda é desconhecido e sujeito a debate. No entanto, combater a corrupção é um desafio em qualquer contexto, e politicamente complexo, porque a corrupção tem muitas faces e pode ocorrer de diferentes formas em todos os setores e instituições de um país (CAMPOS; PRADHAN, 2007).

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) reconhece isso e pede, entre outras coisas, que "políticas eficazes e coordenadas de combate à corrupção" abordem o problema estrategicamente. E incluem também medidas preventivas e proativas, como o aumento da transparência e engajamento público, estabelecer padrões e reduzir as oportunidades de corrupção em atividades de alto risco, como o judiciário e os contratos públicos. Estas medidas mais proativas e preventivas são os estados-partes os responsáveis pela implementação, de acordo com as condições locais (ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME, 2004).

Como será visto no item 2.3, o Brasil não possui uma agência dedicada exclusivamente ao combate à corrupção. O que impõem aos órgãos, com mandato para o trato do problema, buscarem atuar de forma articulada em redes de cooperação. Apresenta-se, um cenário de multiplicidade institucional para tratar o tema da corrupção. E isso, apesar de parecer uma desvantagem, tem se mostrado como um fator de sucesso em grandes casos de corrupção (MOHALLEM; RAGAZZO, 2017).

Assim, apresenta-se um primeiro problema neste cenário de multiplicidade institucional: Que mecanismos são utilizados para coordenar políticas, medidas e ações anticorrupção desenvolvidas por inúmeros órgãos e entidades com mandato para o combate à corrupção nas três esferas da federação brasileira (União, Estados/Distrito Federal e Municípios)?

A resposta institucional encontrada no Brasil foram a criação de redes interorganizacionais vocacionadas para o enfrentamento da corrupção, no nível nacional e subnacional. Tais como a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção (ENCCLA) e as Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC).

No entanto, a atividade de combate à corrupção sofre de um problema básico: a relativa falta de evidência empírica a respeito do fenômeno, que é caracterizado por sigilo, ilegalidade e atuação disfarçada e obscura dos principais atores envolvidos (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2019). Diferentemente da criminalidade comum, não existe uma vítima imediata, pois esta seria um sujeito abstrato como a “coletividade” ou o “Estado”.

Entretanto, essa característica também é apresentada por outras categorias de delitos financeiros, tais como a lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e crime organizado. Já tendo algumas soluções amplamente recomendadas e validadas para o seu diagnóstico e enfrentamento, dentre as quais destaca-se a “abordagem baseada em risco” (THE FINANCIAL ACTION TASK FORCE, 2012).

Ao adotar uma abordagem baseada em risco, busca-se assegurar que as medidas serão adotadas para prevenir ou mitigar os delitos sejam proporcionais aos riscos identificados. E assim, podem alocar seus recursos de maneira eficiente. Ou seja, onde os riscos forem mais altos, deveriam exigidas medidas reforçadas para administrar e mitigar tais riscos e que, ao mesmo tempo, onde os riscos forem menores, sejam permitidas medidas simplificadas de menor custo de transação.

Essas avaliações, dentre as variadas formas de abordagens, podem envolver desde a revisão detalhada do marco regulatório, contextos organizacionais e processos operacionais, análise legislativa, análise de sistemas específicos, uso de pesquisas; análise de dados estatísticos, utilização de sinais de alerta (*red flags*), tudo visando identificar áreas de vulnerabilidade e construir uma base de evidências para uma política anticorrupção.

Ao mesmo tempo, argumenta-se que o desenho de estratégias anticorrupção prescindem de identificar áreas onde os riscos de corrupção são mais altos e como eles podem ser minimizados (CAMPOS; PRADHAN, 2007). Assim, antes da implementação de ações anticorrupção, seria essencial não só identificar o tipo de corrupção a que se dirigem, mas também abordar as suas causas subjacentes específicas ou os "impulsionadores" da governança disfuncional, sendo aconselhável realizar uma avaliação preparatória do nível de vulnerabilidade ou risco de corrupção no contexto local (SELINŠEK, 2015).

Neste ponto as RECC poderiam contribuir para atenuar esta obscuridade que envolve o fenômeno da corrupção, fornecendo um tipo particular de diagnóstico: avaliações de risco de corrupção (ou avaliação de vulnerabilidade de corrupção, ou avaliações de integridade e similares).

Tal sugestão coloca a capilaridade territorial e poder de articulação das Redes de Combate à Corrupção como um fator potencial para identificar as tendências, as causas, os tipos, a penetração e a gravidade e impacto da corrupção. Isso poderá ajudar a desenvolver um melhor conhecimento das atividades e setores expostos à corrupção e a base para o desenvolvimento de estratégias, políticas e práticas para uma melhor prevenção e detecção da corrupção.

Mas tendo em vista a multiplicidade de ações desenvolvidas por estas redes (investigações conjuntas, ações de estudo e capacitação, formação de grupos de trabalho para projetos específicos, forças-tarefas e outras), e levando em conta as especificidades de funcionamento das RECC, há necessidade de se identificar inicialmente quais seriam os fatores que facilitam ou dificultam a adoção de uma abordagem de avaliação de riscos de corrupção no planejamento de suas ações.

E, paralelamente, identificar as preferências de abordagens de avaliação de risco de corrupção percebidos como viáveis de implementação nas RECC, dado os fatores limitadores ou facilitadores apontados.

Tendo em vista o ambiente hermético que caracteriza muitas destas RECC, há necessidade de que tais informações sejam coletadas de seus Coordenadores, que seriam os agentes com mandato para emitir opinião em nome da Rede, e teria, em tese, condições potenciais de fornecer uma visão mais panorâmica da cultura e dinâmica de funcionamento destas redes.

### **1.3 Objetivo Geral**

Assim, a presente pesquisa visa analisar a percepção dos Coordenadores das Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC) sobre fatores que facilitam ou dificultam a adoção de uma abordagem de avaliação de riscos de corrupção (ARC) no planejamento de suas ações.

### **1.4 Objetivos Específicos**

Para atingir o objetivo de analisar a percepção dos Coordenadores das RECC sobre fatores que facilitam ou dificultam a adoção de uma abordagem de avaliação de riscos de corrupção (ARC), como instrumento de diagnóstico para subsidiar o planejamento de ações anticorrupção no nível local, serão buscados os seguintes objetivos intermediários:

- a) apresentar uma visão geral sobre o tema Corrupção, Avaliação de Risco de Corrupção e Redes Interorganizacionais de Combate à Corrupção no Brasil;

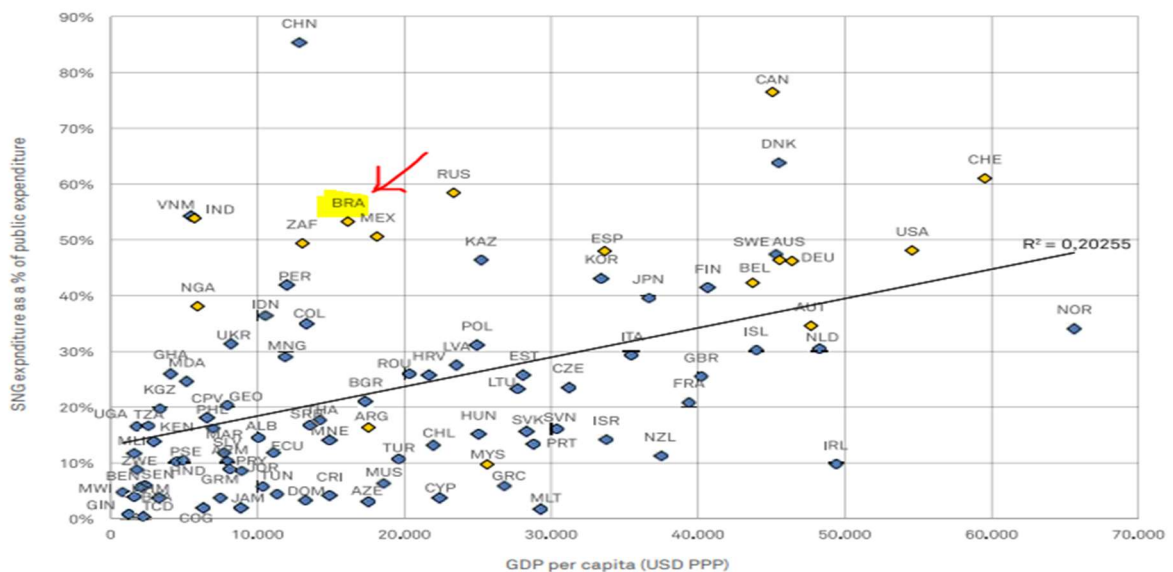


- b) analisar a percepção de integrantes das RECC sobre a aderência da abordagem de riscos ao planejamento de ações das Redes;
- c) analisar a percepção de integrantes das RECC sobre a utilidade e viabilidade operacional da realização de ARC no ambiente das Redes de Controle;
- d) coletar percepções externas às RECC, de outros atores da comunidade anticorrupção nacional, sobre limitações e potencialidades das ações das RECC;
- e) identificar requisitos técnicos para construção ou adaptação de um modelo de ARC compatível com as ações das RECC;
- f) propor uma ação específica, relacionada ao tema avaliação de risco de corrupção, passível de implementação pelas RECC, levando em conta as limitações e potencialidades coletadas e analisadas.

### 1.5 Justificativas

No Brasil os gastos subnacionais (executados por estados e municípios) se aproximam de 60% do gasto público total (Conforme Figura 2, a seguir). No entanto, cerca de metade das organizações públicas estaduais e municipais estão ainda em estágio inicial de governança pública (BRASIL, 2015), e são cenários constantes de escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos municipais e estaduais.

**Figura 2-** Despesas dos governos subnacionais como porcentagem do PIB do País e percentual da despesa pública total (2013)



Fonte: OCDE (2016).

Analisando as abordagens anticorrupção dos países mais bem classificados no Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional (TI), Pyman *et al.* (2018) descobriram que a investigação sobre corrupção de governos locais recebeu muito menos atenção do que a corrupção no nível nacional. Em alguns países isso pode até ser justificável quando existe uma administração nacional centralizada e pouca autonomia local. Mas isso não é o caso do Brasil (ver Figura 2) onde há grande descentralização de recursos e de execução de políticas públicas para os governos subnacionais. Isso reforça a necessidade de fortalecer mecanismos de coordenação de esforços anticorrupção como as RECC.

Ao mesmo tempo, verificou-se na busca de bibliografia inicial que há insuficientes pesquisas sobre a rede brasileira de instituições de *accountability* (com atribuição relacionada ao *enforcement* anticorrupção), tais como as RECC. Os poucos estudos existentes analisam as instituições separadamente e não abordam suficientemente os mecanismos de interações entre as instituições (ARANHA, 2017). Revela-se, assim, a importância acadêmica da pesquisa com vista a reforçar, com estudos empíricos, a lacuna sobre mecanismos de coordenação de redes anticorrupção no Brasil.

Quanto à utilidade prática geral da pesquisa, o estudo empírico da percepção dos diversos de diversos atores sobre a viabilidade de desenvolver ferramentas de diagnósticos sobre as formas e tipologias de corrupção, no âmbito subnacional do país, constitui um esforço de compreensão dos complexos mecanismos de coordenação e articulação das várias instituições que integram a rede brasileira de enfrentamento da corrupção. E assim contribuir para o debate intelectual sobre lacunas nas políticas de combate à corrupção no Brasil.

Quanto à utilidade específica da pesquisa, pode-se apontar que, apesar das RECC serem consideradas formalmente arranjos institucionais de coordenação de ações anticorrupção (MACHADO; PASCHOAL, 2016), há necessidade de ferramentas que tornem operacional este objetivo. E essa maior articulação é necessária, tendo em vista que capacidade limitada de agências governamentais (de, isoladamente, identificarem os riscos de corrupção e de fazerem planos realistas para abordá-los) tem dificultado o desenvolvimento de políticas mais efetivas (COUNCIL OF EUROPE, 2010).

Por fim, tem-se a possibilidade de que um exercício de avaliação de risco de corrupção centralizado e compartilhado nas RECC, em tese, possibilitaria que seus atores dediquem suas capacidades internas para trabalhos de fiscalização, pesquisa e investigação mais avançados ou customizados.

As RECC têm recursos disponíveis, dada a sua heterogênea composição institucional, para identificar e analisar problemas mais amplos de corrupção e podem fornecer uma linha de base para identificar os fatores causais de tipos específicos de corrupção, e uma melhor compreensão dos riscos e vulnerabilidades à corrupção em setores e instituições específicos.

Assim, as RECC podem analisar a tendência de riscos de corrupção no território e avaliar em que medidas tais riscos podem realmente resultar em corrupção (na prática) e propor uma alocação mais eficiente dos recursos anticorrupção disponíveis, proporcionais aos de riscos avaliados.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

Serão explorados nesta seção o resultado da pesquisa bibliográfica realizada envolvendo os temas corrupção, risco de corrupção e Redes de Combate à Corrupção.

### 2.1 Corrupção

O presente tópico tangencia questões amplamente abordados na literatura especializada e cursos e fóruns de debates sobre corrupção, tais como: 1) Definição de Corrupção (É possível encontrar uma definição comumente aceita da definição de corrupção?); 2) Causas da Corrupção (Quais são as possíveis causas da corrupção em geral? Tem alguma teoria geral da corrupção?); 3) Padrões de Corrupção (Quais são as tipologias de corrupção?); 4) Consequências da Corrupção (Como a corrupção afetar o desenvolvimento social e econômico? pode a corrupção ser "eficiente" e "positiva"?); e 5) Controle da Corrupção (A corrupção pode ser controlada? Se sim, como? Quais são as formas mais eficazes de reduzir, conter ou eliminar a corrupção?).

Dada a abordagem empírica da presente pesquisa, conjugada com a utilização da técnica de pesquisa da teoria fundamentada em dados (*grounded theory*), conforme detalhado na seção de metodologia, há a necessidade de delimitar o presente tópico a uma descrição panorâmica do atual quadro teórico sobre o tema corrupção, tendo em vista que diversas teorias e paradigmas poderão ser retomados no corpo dos demais capítulos do presente trabalho.

#### 2.1.1 A pesquisa sobre corrupção

Inicialmente, baseamo-nos na análise realizada Marani *et al.* (2018) que, revisitando a extensa literatura sobre corrupção, constata o caráter heterogêneo e assimétrico da produção científica sobre o tema. Dos poucos ou quase inexistentes artigos dedicados exclusivamente à revisão de literatura, até a infinidade de textos que atacam diferentes abordagens para o tema, tais como os aspectos conceituais, as suas causas, os seus efeitos e a percepção.

**Quadro 1** - Sentidos da pesquisa sobre Corrupção

Sentido da pesquisa	Grupo de concentração	Eixo temático	Autores
INTRODUTÓRIO	Revisão de Literatura	Correntes de pensamento e marcos teóricos	Brei (1996b); BIASON (2012a); Filgueiras (2008b)
		Estudos antropológicos	Torsello e Venard (2016)

Sentido da pesquisa	Grupo de concentração	Eixo temático	Autores
	Meta-análise	Estudos empíricos sobre as causas e os efeitos da corrupção	Judge, McNatt e Xu (2010)
	Outros	Evolução dos estudos sobre corrupção	Mény (1996)
<b>CONCEITUAL E FENOMENOLÓGICO</b>	Conceito	Dificuldades de definição	Williams (1999)
		Noções clássicas e modernas	Johnston (1996); Silva (1994)
		Corrupção como síndrome	Johnston (2005)
		Corrupção como transgressão	Carvalho (2008)
	Natureza	Política (instrumento de poder) ou econômica (finalidade)?	Agatiello (2010)
		Política	Philp (1997); Filgueiras (2006)
		Antropológica e política	Ribeiro (2000)
	Casos e Práticas	Forma de governar	Pinto (2011)
		Órgãos e agentes da administração pública	Furtado (2015)
	<b>PARADIGMÁTICO</b>	Econômico	Eficiência e desenvolvimento
Cultural		Persistência e tolerância à corrupção	Mishra (2006)
		Papel das normas e valores morais sobre a prática de corrupção	Barr e Serra (2010); Miller (2006)
		A corrupção é transmitida por “contágio”? A influência da percepção da corrupção sobre o engajamento de burocratas no cometimento dessa prática	Dong, Dulleck e Torgler (2011); Balafoutas (2011)
Organizacional		Rotina	Frost e Tischer (2014)
		Uso ilícito do poder (ou disposição para empreender) para ganhos pessoais	Karman e colaboradores (2016)
		Teoria da dominância social	Rosenblatt (2012)
Político		Teoria democrática	Warren (2004)
Linguístico		Análise semântica	Machado (2010)
Psicológico		Processos de sujeição e atração psíquica pela corrupção	Roberts (2015)
Filosófico		Contraposição ao senso comum	Martins (2008)
Outros	Vertentes de pensamento sobre causas, consequências e soluções para o problema da corrupção	Brei (1996a); Avritzer (2008)	
<b>CAUSAS DA CORRUPÇÃO</b>	Causas	Self-seeking/rent-seeking	Rose-Ackerman (1999)
		Fatores históricos e geográficos	Goel e Nelson (2010)
		Status e parentesco	Roman e Miller (2014)
		Normas culturais e questões de gênero	Lee e Guven (2013)
		Lesões e disfunções cerebrais	Sobhani e Bechara (2011)
		Subdesenvolvimento, práticas patrimonialistas	Theobald (1999)
	Efeitos	Discussões gerais	Nye (1967);

Sentido da pesquisa	Grupo de concentração	Eixo temático	Autores
<b>EFEITOS DA CORRUPÇÃO</b>			Petrou e Thanos (2014)
		Positivos para os negócios	Méon e Weill (2010)
		Negativos para os negócios	Budak e Rajh (2014)
		Para o bem-estar das pessoas	Tay, Herian e Diener (2014)
		Em reformas institucionais	Praça (2011)
<b>PERCEPÇÃO</b>	Percepção	Medição e uso de indicadores	Abramo (2005); Olken (2009); Dreher, Kotsogiannis e McCorrison (2007); Sah (2007)
		Contextos sociais diferentes (local e global)	Poeschl e Ribeiro (2010)
		Contexto organizacional (idade, gênero e instrução)	Santos, Guevara e Amorim (2013)
		Opinião pública brasileira	Filgueiras (2009)
		Escandalização	Heidenheimer (1996)
<b>FORMAS DE CONTROLE</b>	Institucional	Reformas, estruturas de controle interno e compromissos éticos	Gong e Wang (2013); Truex (2011); Rose-Ackerman (2002); Klitgaard (1994); Anechiarico e Jacobs (1996)
	Burocrático	Ao nível da rua	Filgueiras e Aranha (2011)
	Social ou Democrático	Participação social	Warren (2005)
	Eletrônico (TIC)	Internet	Lio, Liu e Ou (2011)
		Mídias sociais	Bertot, Jaeger e Grimes (2010)
		Governo eletrônico	Andersen (2009)
	Midiático	Liberdade de imprensa	Camaj (2013); Bhattacharyya e Hodler (2015)

Fonte: Adaptado de Marani *et al.* (2018)

O Quadro 1 traz um resumo de possíveis categorias em que se podem classificar os estudos sobre corrupção. Tais estudos são marcados pela interdisciplinaridade, envolvendo várias áreas do conhecimento, como psicologia, direito, economia, antropologia, filosofia, sociologia, sendo a corrupção um fenômeno “poliédrico” ou multifacetário (BETAGLIA, 2017), indicando ser um grande desafio a sistematização deste conhecimento, pois o tema é abordado com interesses diferentes no meio científico.

Embora o volume de pesquisas tenha aumentado exponencialmente nas últimas décadas, há poucas evidências de que isso tenha resultado em intervenções políticas eficazes, nem em qualquer redução significativa em seu alcance e extensão. Atualmente o foco de uma maior discussão entre acadêmicos é o que funciona, em que contexto e o que constitui este contexto.

Paul Heywood (2017) publicou uma análise muito útil das discussões atuais sobre o tipo de pesquisa sobre corrupção de que precisamos. Argumenta que há três razões principais relacionadas às falhas em desenvolver medidas eficazes de combate à corrupção: “Hocus-Pocus, Locus and Focus”.

A primeira, o “Hocus-pocus” se refere ao fato de que não haveria uma fórmula mágica para tratar de toda e qualquer tipo de corrupção. As explicações e conceitos em torno da corrupção (e, em seguida, as formas de combatê-la) são muito variadas, com predominância de análises economicistas sobre o papel dos incentivos na tomada de decisões, tais como a fórmula da teoria do principal-agente influenciaram as abordagens do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e de outras organizações internacionais. A resposta da política que se segue a esta perspectiva é tentar mudar o comportamento dos burocratas com mudanças nos incentivos tais como: melhores estruturas salariais, melhor acompanhamento e punições mais rigorosas (ROSE-ACKERMAN, 2006; KLITGAARD, 1994). Entretanto, na prática, o problema é que não são apenas os agentes que são corruptos, mas também os principais. Dando origem a propostas de soluções institucionais que são descoladas da realidade prática.

Em segundo lugar, indica que o “Locus” de estudo tem sido o Estado-nação como unidade primária de análise, o que não acompanhou o ritmo com mudanças significativas em como algumas formas de corrupção operam na prática, nem com a natureza mutável dos próprios estados. O Estado nacional está frequentemente em primeiro plano, enquanto o caráter cada vez mais global das redes de corrupção e sistemas informais de corrupção no nível local são negligenciados. De um lado há pouca pesquisa em áreas como a globalização da corrupção, fluxos de financiamento ilícito, redes transnacionais e como elas influenciam a política nacional e a economia. De outro, alguns estudos apontam o *locus* principalmente no nível subnacional, procurando identificar estratégias de combate à corrupção com foco setorial e de “baixo para cima” (KHAN; ANDREONI; ROY, 2016).

Terceiro, quanto ao “focus”, alerta que diferentes classificações de corrupção são insuficientemente desagregados de acordo não apenas com o tipo e a forma, mas também com os locais em que ocorrem (setoriais, organizacionais, geográficas), os atores envolvidos e as condições que a favorecem. Isso reflete um uso excessivo do termo “corrupção” tanto na literatura acadêmica como nas recomendações de políticas. É dada uma atenção insuficiente ao que exatamente está sendo abordado. Ou seja, a noção de corrupção, sem adjetivos, é um guia pobre, tanto para análise quanto para a prescrição de políticas. Há necessidade de análises setoriais específicas (*focus*): quais são os tipos predominantes de corrupção, como é organizado,

quem está envolvido, quem o tolera, quais são as interdependências com outros setores e o ambiente social que a circunda.

Assim, seguindo esta recomendação deveria ser abandonada a busca por estudo de ferramentas padronizadas para o enfrentamento da corrupção, e passar a focar a pesquisa no desenvolvimento de novas abordagens para combater a corrupção que possam ser testadas em contextos específicos e com soluções que atendam às características locais de um problema de corrupção.

### 2.1.2 Em busca de um conceito: do que estamos falando?

Aparentemente, a corrupção seria uma forma de comportamento que se afasta da ética, moralidade, tradição, lei e virtude cívica. O Banco Mundial e a *Transparency International* tratam a corrupção como o uso da posição pública de uma pessoa para obter ganhos privados ilegítimos. O abuso de poder e ganho pessoal, no entanto, pode ocorrer tanto no domínio público quanto no privado, muitas vezes por conluio de indivíduos de ambos os setores. O Programa Global das Nações Unidas contra a Corrupção define a corrupção como o “abuso de poder para ganhos privados” e inclui os setores público e privado. Embora percebida de forma diferente de país para país, a corrupção tende a incluir fraude, suborno, corrupção política, conflito de interesses, peculato, nepotismo e extorsão (SHAH, 2007).

As categorias mais usuais nos trabalhos sobre corrupção estão descritas no quadro 2, a seguir.

**Quadro 2** - Categorias mais usuais de Corrupção

Categoria de Corrupção	Descrição
Suborno	O ato de convencer desonestamente alguém a agir em favor de um pagamento ou outra indução (suborno ativo). Os incentivos podem tomar a forma de presentes, empréstimos, taxas, recompensas ou outras vantagens (impostos, serviços, doações, etc.). Mas também pode ser o ato de receber o suborno (suborno passivo). Isso não significa que o investidor passivo não tenha tomado nenhuma iniciativa - em muitos casos, ele ou ela pode ter exigido o suborno em primeiro lugar. O uso de subornos pode levar a conluio ou extorsão.
Desfalque	Para roubar, desviar ou apropriar-se indevidamente de fundos ou ativos colocados em uma confiança ou sob um controle. Desfalque é o termo usado às vezes para descrever a apropriação indevida de fundos que você tem o dever de controlar e salvaguardar. Por exemplo, um funcionário público que desvia fundos públicos para sua conta bancária particular ou um gerente que coloca funcionários fantasmas na folha de pagamento da empresa e paga os salários desses empregados em sua própria conta bancária. É um tipo de roubo que normalmente envolve um elemento de fraude. Entretanto, não precisa necessariamente ser ou envolver corrupção.
Pagamento de facilitação	Um pequeno pagamento feito para proteger ou agilizar o desempenho de uma rotina administrativa ou ação necessária para a qual o pagador tenha direito legal ou outro direito.



Categoria de Corrupção	Descrição
	Refere-se a quantias individuais relativamente pequenas pagas além das taxas oficiais para acelerar serviços como liberação alfandegária, permissões de trabalho, passagens de fronteira, etc. Tecnicamente, estes são um suborno.
Fraude	O ato de intencionalmente e desonestamente enganar alguém, a fim de ganhar uma injusta ou ilegal vantagem (financeira, política ou outra). A fraude geralmente acompanha atos de corrupção, em particular, desfalque e apropriação indébita, onde normalmente é usada para falsificar registros para ocultar recursos roubados.
Conluio	Um acordo entre duas ou mais partes destinado a alcançar um inadequado propósito, inclusive influenciando indevidamente as ações de outra parte.
Extorsão	O ato de prejudicar ou ameaçar prejudicar, diretamente ou indiretamente, alguém para influenciar indevidamente as suas ações.
Patronato, clientelismo e nepotismo	Nepotismo é uma forma de abuso de poder e favorecimento envolvendo relacionamentos familiares ou pessoais, em que alguém explora sua autoridade para obter empregos ou outros favores para parentes. Quando esse tratamento é estendido a amigos e associados, o termo apropriado é o favoritismo. Patronato em seu núcleo significa o apoio dado por um patrono. No governo, refere-se à prática de nomear pessoas diretamente para cargos.

**Fonte:** O Autor (2019), com tradução livre de dados de DFID (2015) e U4 (2018).

No entanto, a própria Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UN, 2004) não apresenta uma definição para o termo “corrupção”. O resultado é que cada país o define levando em conta o seu arcabouço jurídico. As razões para isso seriam (MILLS MAY, 2012):

- a) a corrupção, apesar de antiga, é um fenômeno onipresente que surge da eterna luta pelo poder; portanto, pode se apresentar de múltiplas formas que são difíceis de serem reduzidas a um denominador comum;
- b) a corrupção é um fenômeno multidisciplinar (tem diferentes aspectos históricos, psicológicos, econômicos, legais, políticos, sociológicos e outros);
- c) pode ocorrer que um comportamento seja considerado corrupto em um país, e ao mesmo tempo pode ser legal, ou pelo menos socialmente aceitável, em outro país.

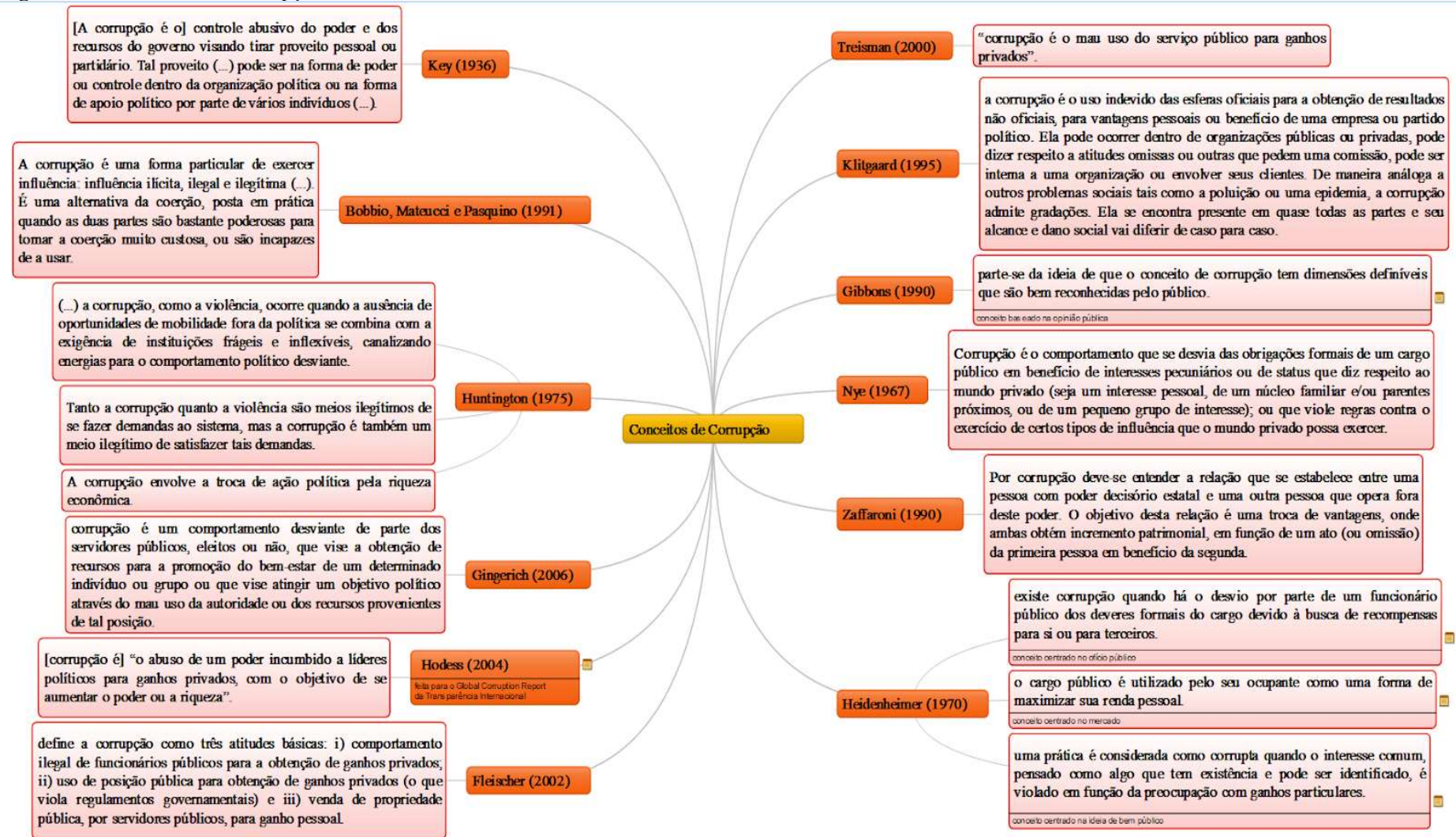
Esta fluidez conceitual é uma das dificuldades de se estudar corrupção. Origina-se da aparência de que se trata de uma simples questão semântica, em que, na verdade, a maneira com que se define corrupção também determina o que se tentará modelar. Pois a corrupção pode significar um número grande de práticas, conforme demonstrado na Figura 3. Tudo isso afora a questão de que ainda não ser possível medir a corrupção com precisão, tendo em vista o caráter oculto destas práticas (MIRANDA, 2018).

Tendo em vista o *locus* do presente trabalho, destaca-se o conceito de Bobbio, Mateucci e Pasquino (1991), em seu Dicionário de Política, que apresenta uma definição de corrupção que teve forte impacto em trabalhos relevantes na área: “A corrupção é uma forma particular

de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima”. É uma alternativa da coerção, posta em prática quando as duas partes são bastante poderosas para tornar a coerção muito custosa, ou são incapazes de a usar.

O conceito aponta três tipos de corrupção. O primeiro é o suborno, que é o uso da recompensa escondida para conquistar um ato, ou omiti-lo, de um funcionário público a seu favor. O segundo é o nepotismo, que é a concessão de empregos ou favores por vínculo, e não por mérito. O terceiro é o peculato, que é o desvio ou apropriação de fundos públicos para uso privado.

**Figura 3 - Conceitos de Corrupção**



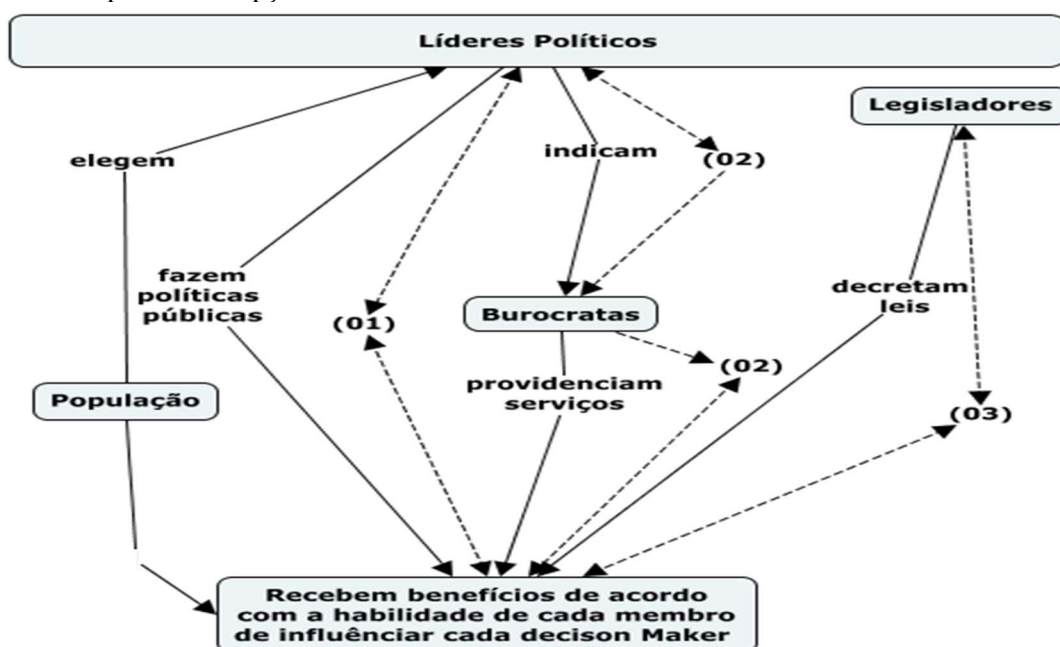
Fonte: Adaptado de Miranda (2018).

Assim, de acordo com Bobbio, Mateucci e Pasquino (1991) o fenômeno deve ser enxergado sob o prisma da legalidade/ilegalidade. Esta seria uma perspectiva obrigatória das agências governamentais anticorrupção que integram as RECC (que é o *locus* da presente pesquisa), tendo em vista o princípio da legalidade que deve permear as suas práticas.

### 2.1.3 Tipificação de atos de Corrupção

De acordo com Miranda (2018), basicamente poderíamos categorizar em três os tipos de corrupção que podem ser identificados em sociedades democráticas, decorrente das relações entre a população e a elite política, administrativa e judiciária.

**Figura 4** - Tipos de corrupção em sociedades democráticas



**Fonte:** Adaptado de Miranda (2018).

Os três tipos de corrupção são demonstrados nas setas e nas linhas pontilhadas. Eles se diferem entre si no que diz respeito ao tipo de decisão tomada (e como a corrupção aparece).

A Grande Corrupção (relação 1) geralmente se refere aos atos da elite política pelos quais eles abusam de seu poder para criar políticas econômicas que os beneficiem. A corrupção política é o abuso de poder por aqueles que decidem sobre leis e regulamentações e a alocação básica de recursos em uma sociedade.

Enquanto que a Corrupção Burocrática (relação 2) refere-se aos atos de corrupção dos burocratas ao lidar tanto com seus superiores (a elite política) ou com o público. Nessa forma de corrupção, também cunhada de Pequena Corrupção, o público paga propina aos burocratas para receber um serviço que é o de, comumente, acelerar a burocracia.

E por fim a Corrupção Legislativa (relação 3) diz respeito a como o voto dos legisladores é influenciado.

A título ilustrativo, o Ministério Público Federal (MPF) apresenta em seu sítio na internet um infográfico (Figura 5) que resume os principais delitos tipificados na legislação (penal, cível e administrativa) como passíveis de serem enquadrados no conceito amplo de corrupção (peculato, corrupção passiva, corrupção ativa, fraude em licitações, improbidade administrativa e outras).

**Figura 5** - Tipos de ilícitos tipificados na Legislação Brasileira relacionados à Corrupção



Fonte: MPF (2018).

A configuração da prática dos delitos de corrupção obedece ao princípio da reserva legal, ou seja, não pode haver crime sem lei anterior que o defina. Assim, pode-se apontar como exemplos de delitos tipificados na legislação brasileira (penais, cíveis e administrativos) relacionados ao conceito amplo de corrupção:

- a) Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848/1940): Art. 312; Art. 313A, Art. 316; Art. 317; Art. 321; Art. 332 e Art. 333;
- b) Lei n. 8666/93: Art. 91;
- c) Lei n. 8.137/90 - Art. 3º, Inciso III;
- d) Decreto-Lei n. 201/1967: Art. 1º, inciso I, II e III;
- e) Lei n. 8137/1990: Art. 3º e Art. 4º;
- f) Lei n. 8666/1993: Art. 89, 90, 91, 92 e 96;
- g) Lei 8.429/1992 (atos de improbidade administrativa);

- h) Lei n. 9.613/1998 e Lei n. 12.683/2012 (crimes de lavagem de dinheiro);
- i) Lei n. 12.850/2013 (organização criminosa): Art. 2º.

#### 2.1.4 Teorias que tentam explicar a corrupção

Quanto às principais teorias utilizadas para explicar a corrupção, as mais citadas em revisões de literatura são: a teoria do principal-agente, a teoria econômica do crime e a abordagem da ação coletiva.

Fortemente influenciado pelos trabalhos de Rose-Ackerman (1978) e Robert Klitgaard (1988), a teoria do principal-agente define corrupção como um problema que existe quando uma parte de um relacionamento (o principal) requer um serviço de outra parte (o agente), mas o principal não tem as informações necessárias para monitorar o desempenho do agente de maneira efetiva. A “assimetria de informação” surge porque o agente tem mais ou melhor informação do que o principal, criando um desequilíbrio de poder entre os dois e tornando difícil para o principal garantir a conformidade do agente (JENSEN; MECKLING, 1976). Assim, a corrupção ocorre quando um principal é incapaz de monitorar um agente de forma eficaz e o agente trai o interesse do principal na busca de seu próprio interesse. Uma análise empírica dos esforços anticorrupção em vários países, realizado por Persson *et al.* (2013), mostra que os projetos da maioria dos programas anticorrupção refletem a abordagem do principal-agente da corrupção em vez de qualquer outra visão alternativa.

Por outro lado, os estudos envolvendo a teoria econômica do crime, vêem a corrupção como delito econômico, e tem sua origem na contribuição seminal de Gary Becker (1968) que analisa a disposição para comportamentos desviantes baseados em cálculos de custo-benefício. De acordo com essa teoria, a chave para a compreensão do comportamento criminoso está em assumir que a maioria das pessoas cometeria um ilícito apenas se a utilidade esperada percebida pelo agente excedesse a utilidade esperada do emprego de seu tempo e recursos em atividades lícitas. Nessa linha, algumas pessoas tornam-se criminosas não porque suas motivações básicas diferem das motivações das demais pessoas, mas sim por diferenças de percepção de seus custos e benefícios (ALENCAR; GICO Jr., 2011).

Ou seja, de acordo com o modelo de Becker (1968), a corrupção só valerá a pena para o agente corruptor se os benefícios de seu crime superarem o custo, bem como a probabilidade de apreensão, condenação e punição, e seu atual conjunto de oportunidades.

**Figura 6** - Modelo de Becker (*Rational Criminal Model*)

$$(1 - p)(R - B) - p(J + B) \geq 0$$

**Fonte:** Alencar e Gico Jr. (2011).

O primeiro termo da equação representa a situação na qual a corrupção não é detectada, isto é, a renda ilegal obtida pelo indivíduo (R) menos o custo da obtenção dessa renda (propina B) ponderada pela chance de não ser descoberto (1 - p). No entanto, se o delito é descoberto, o indivíduo estará sujeito a uma penalidade “J”, além de incorrer nos custos da propina “B” de qualquer forma. Como “p” é a probabilidade de ser punido, p (J + B) representa o ônus esperado de ser pego.

Assim, se uma pessoa decide se envolver em corrupção (ou não) é uma função do custo de oportunidade subjacente do ato corrupto, atitude pessoal em relação a atividades ilegais e ameaças, e os retornos a serem obtidos desta prática. Com base nas ideias de escolhas racionais, tal modelo de crime serve como um meio para explicar a corrupção do ponto de vista do subornador e do subornado (DIMANT, 2013).

Entretanto, nos casos em que a corrupção é sistêmica e onde há baixos níveis de confiança social e política, pode ser mais útil pensar em corrupção em termos de um problema de ação coletiva.

A perspectiva de ação coletiva começou a aparecer, enfatizando a natureza coletiva ou mesmo sistêmica, e não puramente individual, do comportamento corrupto. A teoria da ação coletiva destaca a relevância para as decisões individuais da dinâmica de grupo, incluindo a confiança nos outros e o comportamento (real ou percebido) dos outros. Quando a corrupção é vista como "normal", as pessoas podem estar menos dispostas a se abster da corrupção ou dar o primeiro passo na implementação de sanções ou reformas (MUNGIU-PIPPIDI, 2011; PERSSON *et al.*, 2013).

Essa teoria destaca os desafios dos esforços coordenados de anticorrupção, pois o problema de ação coletiva mais urgente pode não ser a corrupção em si, mas a formação de uma coalizão forte que pode coordenar esforços para enfrentá-lo (MARQUETTE; PEIFFER, 2015).

As variadas abordagens tendem a enfatizar diferentes dinâmicas de corrupção e os incentivos que as impulsionam. No entanto, a questão que se sobressai não é sobre a escolha de uma ou outra interpretação conceitual da corrupção, mas sim sobre a identificação dos contextos em que cada uma dessas perspectivas é analiticamente mais útil para explicação do fenômeno da corrupção com vista a proposição de medidas (MARQUETTE; PEIFFER, 2015).



Tendo em vista que a corrupção tem se mostrado um fenômeno multifacetado e pode assumir várias formas. Entender essas várias formas é importante porque o efeito das estruturas organizacionais não será o mesmo para todas as formas de corrupção (ROSE-ACKERMAN, 2006).

### *2.1.5 Causas e Consequências da Corrupção*

Neste tópico será apresentado uma visão geral da literatura existente sobre as possíveis causas e efeitos da corrupção, temas considerados importantes para a formulação de políticas anticorrupção. Para tal mister utiliza-se das conclusões do trabalho de Dimant e Tosato (2017), que compilou o resultado de pesquisas empíricas recentes sobre os antecedentes e efeitos da corrupção e faz um levantamento abrangente sobre o papel da corrupção, tanto em áreas que já haviam sido amplamente discutidas em estudos anteriores (tais como burocracia, desenvolvimento econômico e renda) quanto em áreas mais recentes (gênero, fuga de cérebros, déficit fiscal, capital humano e outros).

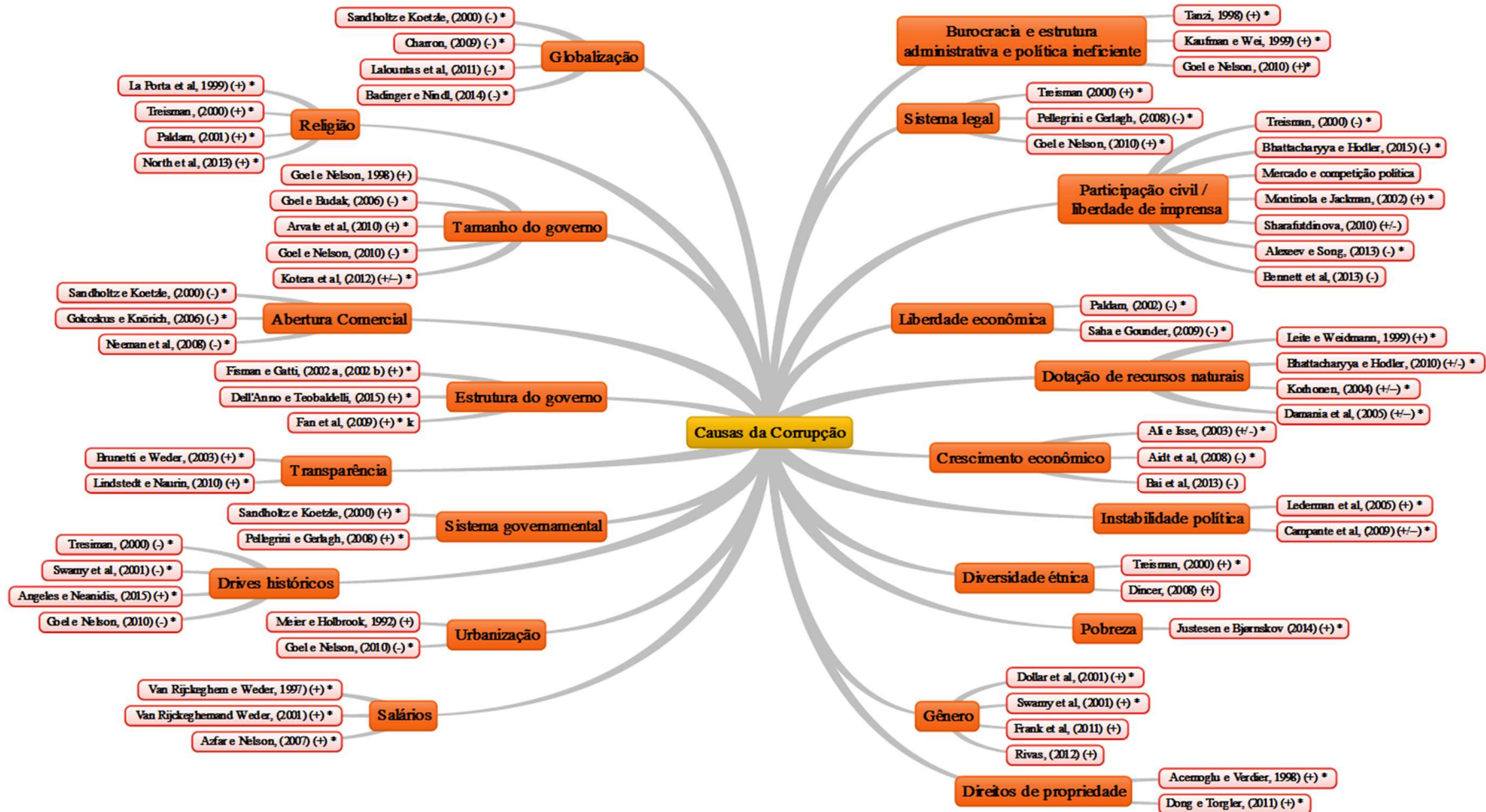
Quanto às causas (resumidas na Figura 7), as principais conclusões da compilação da literatura, realizada por de Dimant e Tosato (2017), seriam:

- a) em uma burocracia ineficiente, os regulamentos tendem a ser menos transparentes (reduzindo a responsabilização) o que favorece o aumento dos níveis de corrupção.
- b) a corrupção impõe efeitos distorcivos sobre o crescimento econômico de um país;
- c) era de se esperar que quanto maior o tamanho de um governo, maiores os níveis de corrupção. No entanto, a revisão dos estudos são inconclusivos, sendo constatado casos em que governos maiores diminuíram os níveis de corrupção;
- d) teoricamente, a descentralização fiscal deveria reduzir a corrupção. No entanto, foi observado que em alguns países, com um maior número de níveis governamentais, os níveis de corrupção eram muito mais altos e grandes burocracias subnacionais foram associadas à maior corrupção;
- e) um sistema democrático deveria, em teoria, produzir níveis mais baixos de corrupção. As pesquisas empíricas reforçam esta relação, se a longo prazo com normas e instituições democráticas se fortalecem.
- f) fatores históricos, como colonização e sistemas jurídicos, têm relação direta com os níveis de corrupção. Teoricamente, é possível que a religião tenha um efeito nos níveis de corrupção. Pois a religião pode moldar as atitudes culturais em relação à hierarquia social e, em particular, se deve ou não questionar quem está no poder.



- g) quanto a relação entre possuir muitos recursos naturais e corrupção (“maldição”), estudos mais recentes não confirmaram a relação, a depender da qualidade das instituições democráticas presentes no país;
- h) alguns estudos apontavam que o aumento da transparência deve estar associado a níveis mais baixos de corrupção. No entanto, estudos mais recentes apontam evidências de que a transparência não é suficiente. A transparência só é significativa quando acompanhada de eleições livres e justas e da capacidade de impor sanções a indivíduos corruptos. Entretanto, os estudos encontram relação positiva entre o e-Government e a redução dos níveis de corrupção.
- i) os estudos em sua maioria sugerem que funcionários públicos com salários mais altos são menos propensos a se envolver em práticas corruptas. Os salários mais altos reduzem o envolvimento na corrupção devido à necessidade (apoio à família), no entanto, é improvável que eles o eliminem completamente, pois os indivíduos ainda podem aceitar subornos devido à ganância.
- j) do ponto de vista teórico, seria de esperar que a corrupção aumentasse com a taxa de pobreza. Por sua vez, quanto à prosperidade econômica, os estudos confirmam que os países mais ricos teriam níveis mais baixos de corrupção.
- k) teoricamente, níveis mais altos de educação devem reduzir os níveis de corrupção em um país. Todos os estudos analisados confirmam esta hipótese.

Figura 7 - Fatores Causais apontados em estudos sobre corrupção



Fonte: Adaptado de Dimant e Tosato (2017)

Nota:

(-) a relação entre corrupção e sua respectiva causa foi considerada negativa;

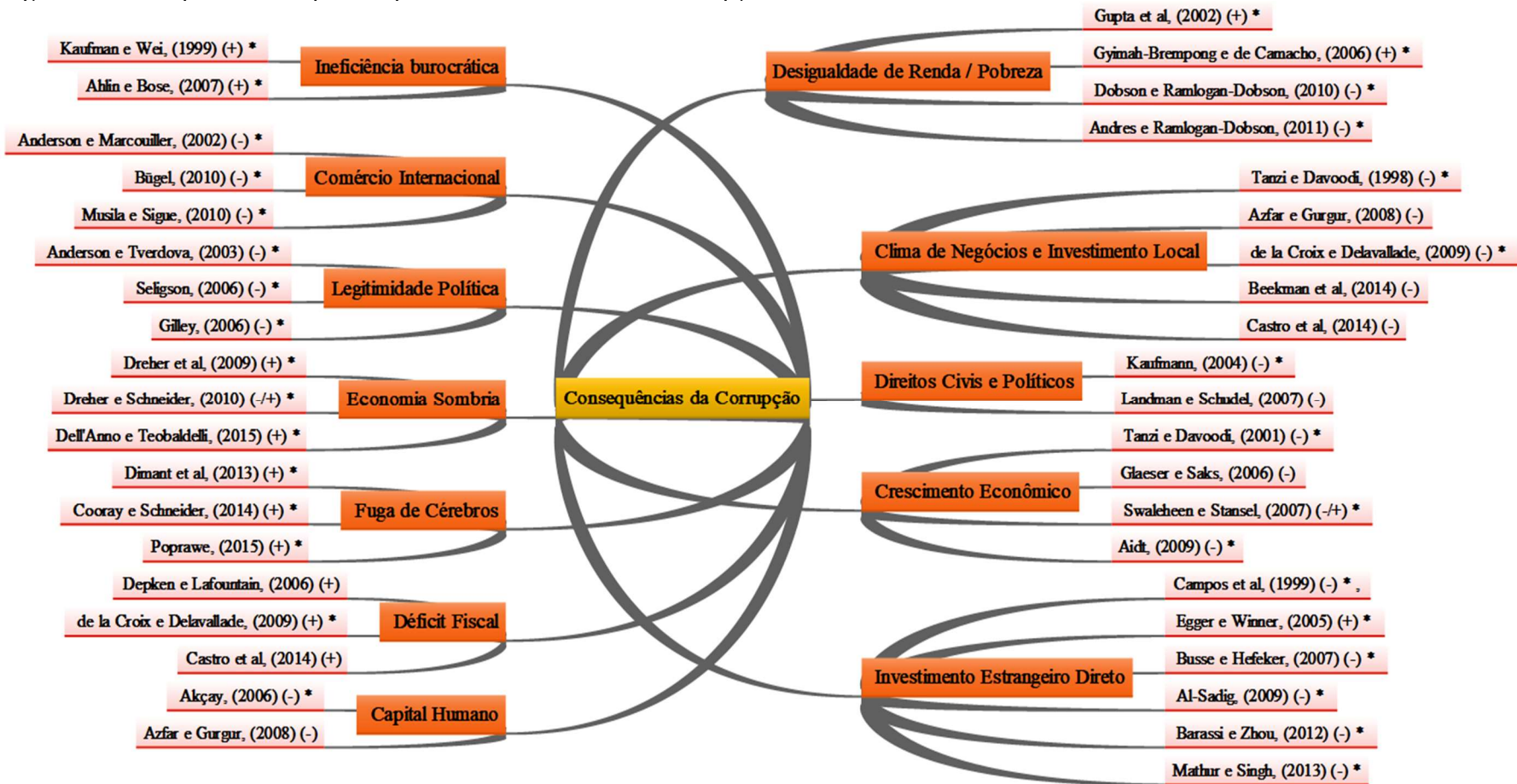
(+) a relação entre corrupção e sua respectiva causa foi considerada positiva;

(\*) indica que o estudo citado considera vários países.

Quanto às categorias de consequências e impactos provocados pela corrupção (resumidas na figura 8), cabe frisar algumas conclusões da compilação da literatura (DIMANT; TOSATO, 2017):

- a) a corrupção aumentar a ineficiência burocrática e podem formar um ciclo vicioso. Reduzindo não apenas o nível total de investimento público, mas também a qualidade dos serviços públicos prestados;
- b) altos níveis de corrupção podem reduzir os níveis de crescimento de um país afetando o clima de investimento ou a qualidade do investimento. Mesmo que o investimento nominal possa aumentar, a produtividade absoluta pode ser reduzida devido à alocação ineficiente de fundos;
- c) a corrupção afeta as instituições de tal forma que a proteção e a promoção dos direitos humanos pode ser reduzida;
- d) os estudos apontam que a corrupção fragiliza a legitimidade política, ao passo que mina as relações de confiança entre a sociedade e o governo;
- e) as pesquisas mais recentes apontam relação positiva entre fluxos de recursos na economia informal e corrupção;
- f) os níveis mais altos de corrupção poderiam, teoricamente, aumentar os problemas de fuga de cérebros de um país. A corrupção está associada a vários desfechos desfavoráveis que podem atuar como fatores de pressão para potenciais migrantes;
- g) teoricamente, argumenta-se que, como a corrupção reduz a renda pública (níveis mais baixos de crescimento e níveis mais altos de desigualdade) e aumenta a despesa pública (gastos mais ineficientes), conseqüentemente também aumentará os déficits fiscais;
- h) os níveis mais altos de corrupção estão associados a níveis mais baixos de educação, saúde, desenvolvimento socioeconômico e, portanto, níveis mais baixos de capital humano.

**Figura 8** - Consequências e impactos apontados em estudos sobre corrupção



**Fonte:** Adaptado de Dimant e Tosato (2017).

Nota:

(-) a relação entre corrupção e sua respectiva causa foi considerada negativa;

(+) a relação entre corrupção e sua respectiva causa foi considerada positiva;

(\*) indica que o estudo citado considera vários países.

Os estudos frequentemente mostram uma relação endógena entre as variáveis examinadas. Ou seja, as causas e os impactos da corrupção parecem estar frequentemente interligados e se reforçando. Como resultado, a determinação da causalidade entre corrupção e o seu impacto se mostra difícil. Onde tanto a corrupção quanto os obstáculos ao crescimento existem, pode ser difícil demonstrar que o primeiro está causando o segundo.

Não foi possível determinar se diferentes tipos de corrupção podem ter impactos diferentes, uma vez que a literatura revisada geralmente não separa os estudos por tipo de corrupção.

### *2.1.6 O desafio da Medição da Corrupção*

Quanto às tentativas de medição do fenômeno da corrupção, houve, nos últimos anos, uma verdadeira explosão de rankings e índices de classificação, tais como: o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), da Transparência Internacional; o Índice de Controle de Corrupção, do Banco Mundial; o Barômetro Global de Corrupção e muitos outros índices estabelecidos desde 1990.

Estes índices apresentam variados problemas conceituais e metodológicos. Mas enfrentam, principalmente, a questão primária de como um único indicador (quantitativo) poderia conceber e capturar um conceito complexo e multifacetado como corrupção, e em nível agregado de estado-nação (HEYWOOD, 2017).

Algumas dificuldades de medição da corrupção seriam (DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, 2015):

- a) entendimentos variados do termo "corrupção": práticas como o nepotismo, por exemplo, têm definições muito diferentes em contextos sociais específicos. Havendo riscos quando diferentes instrumentos de medição são combinados para produzir uma medida agregada;
- b) diferenças entre níveis percebidos e níveis reais de corrupção: algumas pesquisas levantam questões relativas apenas às percepções de corrupção. Os níveis reais do fenômeno podem ser muito diferentes. Mesmo os dados de experiência ou de vitimização apresentam problemas. Alguns tipos de corrupção (por exemplo, grande corrupção) não são experimentados por um grande número de pessoas comuns e não são capturados por pesquisas de experiência;
- c) problemas de agregação: quando dados de diferentes pesquisas de corrupção são compilados para gerar um único indicador (por exemplo, no Índice de Percepção de

Corrupção (CPI) da Transparência Internacional); e

- d) a limitada disponibilidade de metodologias que podem demonstrar adequadamente as relações causais entre corrupção e outras variáveis como o crescimento (em oposição a ligações meramente associativas).

Para solução deste impasse, pesquisas mais recentes exploram a possibilidade sobre o uso de proxy (indicadores substitutos). Os indicadores proxy são alternativas aos indicadores que medem mais diretamente um fenômeno em estudo, mas que podem ser difíceis de operacionalizar ou exigem uma coleta de dados com elevados custos (JOHNSØN; MASON, 2013).

### 2.1.7 Os possíveis mecanismos de controle da corrupção

O controle da corrupção pode ser definido como a capacidade de uma sociedade de restringir comportamentos corruptos individuais (definidos pela distribuição de bens públicos levando a enriquecimento ilícito privado) buscando impor uma norma da integridade individual, no serviço público e na política, bem como manter um estado livre de captura por interesses particulares e capaz de promover o bem-estar social (MUNGIU-PIPPIDI, 2011).

O que requer a existência de procedimentos regulatórios transformem a prática de atos de corrupção em um empreendimento de alto custo e de baixos rendimentos (POPE, 2000).

Assim, para esse enfrentamento, existem os mecanismos de *accountability* tanto horizontal quanto vertical. O primeiro, relativo a órgãos do próprio Estado que atuam na fiscalização burocrática, bem como os mecanismos de freios e contrapesos existentes entre os poderes. Já o vertical compreende a fiscalização pela sociedade, o processo eleitoral (voto), mídia, e grupos de pressão (O'DONNELL, 1998).

**Figura 9** - Tipologias de Controle da Corrupção

Dimensão	Estado		Sociedade
Tipos de controle	Controle administrativo-burocrático	Controle judicial	Controle público não estatal
Agentes	Agências especializadas (controle interno + externo)	Tribunais	Sociedade civil e representação funcional
Fundamento normativo	Legalidade	Legalidade	Participação
Prática	Sanções administrativas	Interpretação canônica da legalidade	Exercício da liberdade política
Consequências	Regulação	Criminalização	Publicidade

**Fonte:** Avritzer e Filgueiras (2011).

No Brasil, Avritzer e Filgueiras (2011) apontam uma tipologia de controle da corrupção que se divide em: administrativo-burocrático, judicial e público não estatal, conforme Figura 9.

O controle administrativo-burocrático se funda no caráter racional das organizações do Estado moderno pode exercer um controle sobre as ações dos agentes públicos, com base em um arranjo institucional pautado na impessoalidade, na neutralidade e no cumprimento dos deveres de acordo com procedimentos de ação descritos em uma legalidade, a qual fundamenta a ação do Estado na sociedade. Enquanto o controle judicial é aquele exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário frente aos demais Poderes de um Estado de direito de corte republicano. O controle público não estatal é aquele que sai das instituições estatais propriamente ditas e é exercido pela sociedade, em particular, pela sociedade civil.

No Brasil, a maioria da discussão sobre as estratégias a serem adotadas no enfrentamento da corrupção são traduzidas em termos de mudanças no quadro legislativo e institucional, para o fim de endurecer as leis punitivas e de fortalecer os órgãos de repressão (COSTA, 2017). No entanto, para Furtado (2015), a qualificação da corrupção no Brasil ainda é muito vinculada à tipificação de delitos específicos direito penal, que é um dos mais representativos instrumentos de repressão à corrupção. Porém, as restrições da seara penal podem limitar a possibilidade de sua aplicação prática diante das inúmeras oportunidades exploradas por agentes com objetivo de desviar, fraudar e subornar. Nesse sentido, sempre haverá descompasso entre as práticas corruptas e a capacidade do Estado de criminalizá-las por legislação específica.

Como inovação, paralelamente às formas de controle democrático tradicional, merecem destaque as formas eletrônicas de combate à corrupção, que exploram a capacidade dos meios eletrônicos e das ferramentas das tecnologias da informação e comunicação, tais como a internet, as mídias sociais e o governo eletrônico. São estudos que reavivam a atividade do controle, com foco na prevenção da corrupção (MARANI *et al.*, 2018).

#### *2.1.8 O que recomenda os tratados multilaterais sobre o combate à corrupção*

Enquanto que o marco do combate à corrupção na Europa remonta ao Código Napoleônico de 1810, que introduziu as penalidades para combater a corrupção na vida pública, um maior consenso internacional de que as práticas corruptas de empresas multinacionais e outros atores tiveram efeitos negativos nos países em desenvolvimento, só ocorreu no período pós-Guerra Fria. Os Estados Unidos da América (EUA) foi a primeira nação a criminalizar o

pagamento extraterritorial de subornos por empresas domésticas na forma da Lei de Práticas Anti-Corrupção no Exterior dos EUA (FCPA) de 1977.

Em 1997, os países membros da OCDE decidiram coibir o suborno em negócios internacionais com a criação e ratificação da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que se destina a regular o combate à corrupção no âmbito das relações econômico-comerciais entre as nações. Reconhece a difusão da corrupção nessa seara, o que, além de trazer preocupações morais e éticas, implica prejuízos à boa governança e à competição, afetando o desenvolvimento econômico. O acordo internacional tem enfoque na adequação legislativa dos Estados signatários às medidas necessárias para sua implementação. (BRASIL, 2000).

Por sua vez, a Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996, foi ratificada por todos os membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), de modo que tem amplo alcance e reconhecimento no contexto regional. O texto é abrangente, com normas referentes a prevenção, detecção e punição de atos de corrupção. Define os atos de corrupção, trazendo um rol de atos considerados ilícitos nessa matéria e exortando os Estados partes à tipificá-los, inclusive os delitos de suborno transnacional e enriquecimento ilícito. Regula também a cooperação internacional (BRASIL, 2002).

Finalmente, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), foi assinada na cidade de Mérida, no México, em 9 de dezembro de 2003 (UNITED NATIONS, 2003). É o mais abrangente instrumento global, e juridicamente vinculante, sobre a matéria (BRASIL, 2006). Seu texto traz normas referentes a:

- a) a criação de políticas e de práticas de prevenção da corrupção e a implantação de sistemas de avaliação dos instrumentos jurídicos e de medidas administrativas pertinentes;
- b) a instituição de órgãos independentes incumbidos da prevenção à corrupção;
- c) a adoção de sistemas de contratação de pessoal no setor público baseados na transparência e em critérios objetivos;
- d) o estabelecimento de critérios para a candidatura e para a eleição em cargos públicos, visando à transparência no financiamento de candidaturas e de partidos políticos;
- e) a introdução de sistemas adequados de contratação pública assentados na concorrência, transparência e em critérios objetivos;
- f) a prestação de contas na gestão das finanças públicas, mediante a apresentação oportuna de informação sobre os gastos e os ingressos;



- g) o reconhecimento da independência do Poder Judiciário e do Ministério Público;
- h) a participação da sociedade no controle dos gastos públicos;
- g) a cooperação internacional, com reconhecimento de sua relevância para a implementação do tratado; e
- h) recuperação de ativos, com reconhecimento de sua importância para aumentar a confiança no governo e para reaver recursos para o desenvolvimento das nações.

Assim, o principal objetivo da UNCAC é o fornecer um instrumento jurídico abrangente e universalmente aceito para prevenir e combater a corrupção. Um sistema de auto avaliação foi desenvolvido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) para ajudar os Estados Partes e signatários da Convenção a informar regularmente sobre o progresso de implantação das recomendações da UNCAC.

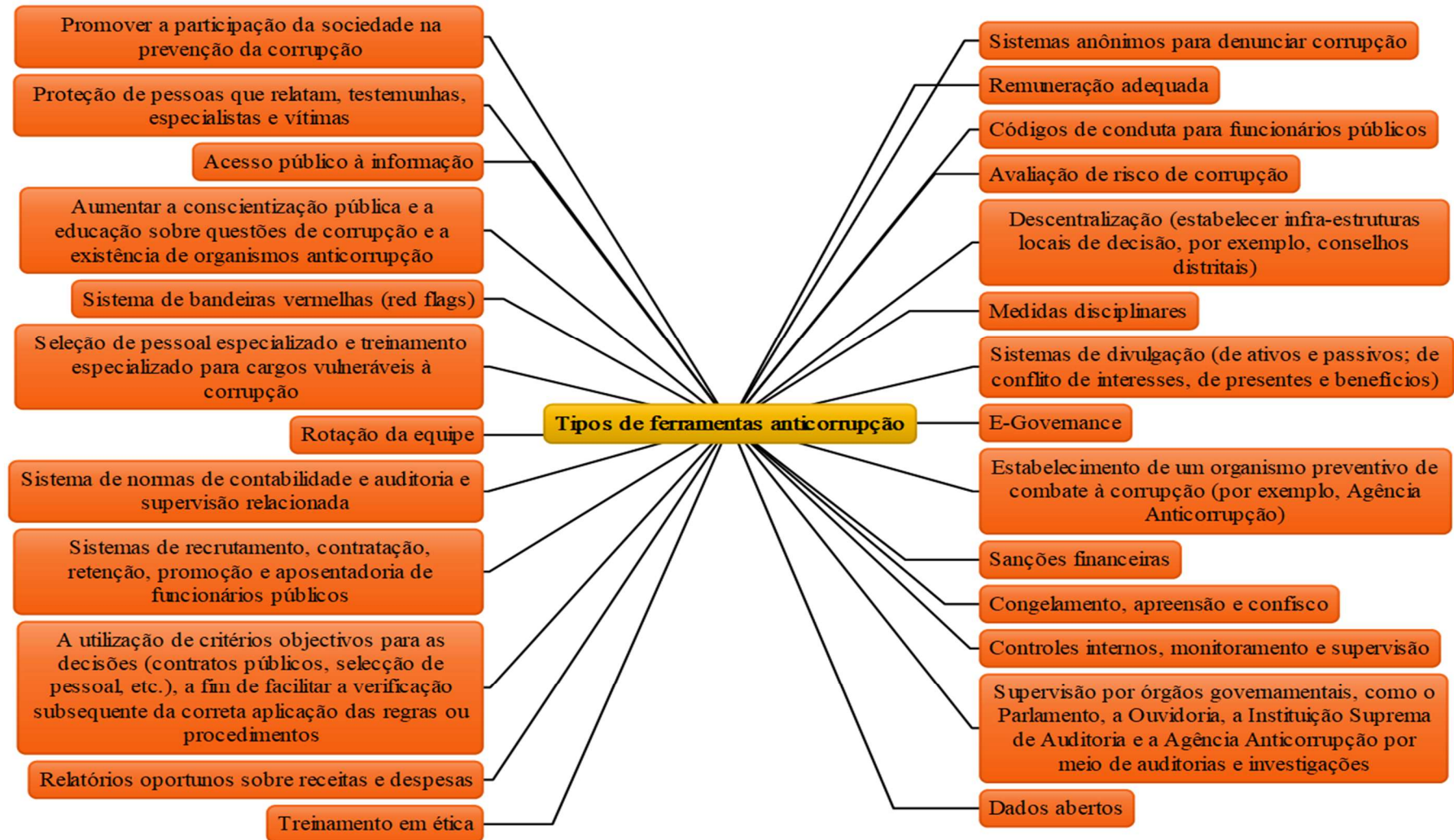
Apesar de ser o documento mais referenciado em trabalhos de pesquisa sobre anticorrupção, não foram localizadas pesquisas empíricas que evidencie a relação entre os os efeitos da implementação de tais medidas e o impacto sobre a corrupção.

#### *2.1.9 Ferramentas de políticas anticorrupção mais usadas*

Com base nas convenções multilaterais anticorrupção, na extensa de literatura disponível e em casos de sucesso, algumas organizações internacionais (Comissão Independente Contra a Corrupção (ICAC) da União Europeia, OCDE, Transparência Internacional, UNODC, PNUD e Banco Mundial) recomendam diferentes tipos de ferramentas de políticas anticorrupção, como indicado na figura 10, a seguir (VILLENEUVE *et al.*, 2019).

Uma revisão de trabalhos empíricos que analisaram a efetividades de medidas anticorrupção, constatou que existe uma base de evidências rica e diversificada sobre a efetividade do controle do gasto público. Ou seja, há evidências de que, no nível setorial, as reformas da gestão financeira pública, principalmente relacionadas ao controle de gastos públicos (rastreadabilidade), melhorias nas aquisições públicas e no planejamento orçamentário tem efeitos positivos sobre a redução da corrupção (DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, 2015).

**Figura 10** - Ferramentas de políticas anticorrupção



Fonte: Adaptado de Villeneuve *et al.* (2019).

O rastreamento do gasto público pode ser feito de várias maneiras, embora todos usem alguma variação de uma “abordagem de discrepância” para medir o desvio de recursos públicos. Essa abordagem rastreia o fluxo de dinheiro público dos ministérios centrais para as agências da linha de frente (tais como escolas e unidades de saúde), comparando as despesas reportadas com as despesas reais. A discrepância pode ser usada como um proxy (indicador substituto) para a corrupção. O próprio ato de monitorar as finanças públicas tem efeitos preventivos sobre a corrupção, particularmente se feito repetidamente (JOHNSØN; MASON, 2013).

Paralelo a este conjunto de evidências que indicam que o rastreamento de gastos públicos pode ser eficaz na identificação de riscos de corrupção e na sua prevenção. Se tais medidas forem combinadas com políticas de envolvimento dos cidadãos, é provável que o rastreamento alcance resultados ainda mais fortes na redução da corrupção (CAMPOS; BHARGAVA, 2007).

Quanto às aquisições públicas, foi identificado que o aumento do monitoramento público e da auditoria podem reduzir os preços de aquisições (DI TELLA; SCHARGRODSK, 2001). A identificação de vulnerabilidades de corrupção em processos de aquisição pode ser realizada com o uso de “*red flags*” (bandeiras vermelhas). Em muitos casos, as "bandeiras vermelhas" são vistas como um indicador de primeira linha de risco potencial de corrupção (FAZEKAS *et al*, 2014), e o seu acionamento é apresentado como motivo para uma investigação mais aprofundada. Mas outras ferramentas adicionais são necessárias para avaliar e mitigar os riscos mais abrangentes (KENNY; MUSATOVA, 2010).

Entretanto, a despeito da incorporação de medidas de anticorrupção na agenda pública, não se tem observado a melhoria nos níveis do delito nos países com corrupção endêmica e sistêmica, principalmente em razão da criação de novas oportunidades advindas das tentativas malsucedidas de implementar as reformas (PERSSON *et al*, 2013).

Sendo apontado que fatores como as falhas conceituais, os instrumentos de medição imprecisos e as estratégias inadequadas são responsáveis pela falta de progresso no combate à corrupção (MUNGIU-PIPPIDI *et al*, 2012).

O problema mais crítico é falta de correspondência entre as prescrições legais e a prática social, decorrente da falta de conhecimento abrangente da realidade dos contextos de implantação.

### *2.1.10 Proposta de soluções Contextuais no Combate à Corrupção*

Uma mensagem central que emerge da atual pesquisa de combate à corrupção é que nem todos os tipos de corrupção são os mesmos, e que são necessárias respostas múltiplas e diferentes com base no contexto, nas partes interessadas e natureza específica dos comportamentos (DEPARTAMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, 2015).

A corrupção é um problema social complexo e resiliente que não pode ser entendido ou abordado separadamente do contexto político, social, cultural e econômico mais amplo em que ocorre. Em outras palavras, não é apenas importante saber quais fatores procurar em uma análise de corrupção, mas também entender como esses fatores interagem uns com os outros.

Os esforços tradicionais de combate à corrupção tendem a ignorar as pessoas, seus problemas, suas realidades políticas e padrões de incentivos em contextos específicos. Para combater mais eficazmente a corrupção, há necessidade de ir além das abordagens normativas e tecnocráticas que prevaleceram nesse campo e, em vez disso, apoiar as partes interessadas a desenvolver soluções adaptadas aos complexos desafios de corrupção que enfrentam.

Compreender os fatores que facilitam e conduzem a corrupção em um país, setor, instituição ou função pública são essenciais para a concepção de reformas, programas e ações anticorrupção.

Havendo a necessidade, nesta fase, de analisar a governança geral, o contexto e a vulnerabilidade institucional, identificar o tipo de corrupção e suas causas subjacentes específicas ou os "impulsionadores" da governança disfuncional, diagnóstico que poderia ser iniciado através de uma avaliação do risco de corrupção de forma contextualizada.

## **2.2 Avaliação de Risco de Corrupção**

A seção anterior discutiu vários aspectos da corrupção na administração pública. Esta seção discute questões gerais de risco de corrupção e como as várias abordagens de avaliação de riscos podem ser utilizados para detectar, avaliar e mitigar a atos de corrupção.

### *2.2.1 Aspectos gerais sobre Risco e Gestão de Riscos na Administração Pública*

Consideramos neste trabalho a definição de risco como o efeito da incerteza nos objetivos, podendo ser positivo, negativo ou ambos e pode abordar, criar ou resultar em oportunidades e ameaças (, 2018). É a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS dos

objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos, tais como: perdas financeiras; perda de reputação; falha na entrega de uma política pública ou programa de maneira econômica, eficiente, eficaz e efetiva; divulgação de informações financeiras e de outras naturezas com distorções relevantes; ou ocorrência de irregularidades, fraudes e corrupção (EUROPEAN COURT OF AUDITORS, 2013; COSO, 2013). Assim, a noção de risco está intrinsecamente ligada à noção de incerteza, a saber que algo vai ou não acontecer, e tem a ver com as consequências (positivas ou negativas) caso o evento ocorra.

No contexto do setor público, uma definição de risco com base nas incertezas e possíveis impactos nos objetivos seria mais adequada, tendo em vista que os objetos a serem controlados são geralmente: entidades, programas, projetos e atividades governamentais que têm objetivos definidos em leis, regulamentação de políticas públicas e mecanismos de planejamento, como orçamentos, planos estratégicos e planos operacionais (EUROPEAN COURT OF AUDITORS 2013).

No entanto, tratando-se de corrupção, não é descartada a utilização de outras abordagens de risco, como aquelas focadas na ameaça (GAFI, 2012; EUROPOL, 2017; CENTER OF STUDY OF DEMOCRACY, 2013), pois a corrupção em muitos aspectos se assemelha às tipologias de organizações criminosas e de crimes financeiros, cujos riscos são detectados e tratados com esta abordagem de risco.

Assim, para lidar com os riscos e aumentar a chance de alcançar objetivos, as organizações adotam desde abordagens informais até abordagens altamente estruturadas e sistematizadas de gestão de riscos, e que a gestão de riscos que pode ser definida como um conjunto de atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos, sendo seu propósito a criação e proteção de valor. Apesar dos diversos modelos existentes, deve-se frisar o princípio de que a gestão de riscos deve ser feita sob medida, alinhada com o contexto interno e externo da organização e com o seu perfil de risco (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2018).

A preocupação com a gestão de riscos na esfera pública brasileira já é uma realidade no arcabouço normativo brasileiro, ainda que sua efetiva adoção permaneça sendo um desafio. De um lado é obrigatória a adoção da gestão de riscos no âmbito do Poder Executivo federal, obrigando que todo gestor público federal ao tomar decisões para atingir os objetivos estabelecidos para a sua organização, precisa adotar atividades estruturadas e formalizadas que definam os riscos existentes e o plano de tratamento (BRASIL, 2017). Por outro, em tempos de crise fiscal e da necessidade de um Estado que regule e conduza políticas de forma efetiva,

identificar os caminhos para se chegar a esses objetivos, contemplando as ameaças, que por vezes recebem a denominação de desperdício e de corrupção, é essencial. E a isso se presta uma boa gestão de riscos, bem como um adequado sistema de controle nas organizações, sendo impossível separar as discussões sobre riscos e controle.

No entanto, no Brasil, ainda estamos em um estágio inicial de implementação de gestão de riscos na administração pública e muitas deficiências contribuem para isso, tais como: falta de uma formação na área, ausência de discussão sobre os riscos em alguns setores, questões culturais, a dimensão territorial e organizacional brasileira, as desigualdades regionais e a falta de planejamento estratégico, dentre outras, dificultam esse processo.

### *2.2.2 Métodos de Gestão de Risco disseminados na Administração pública*

Apesar do estágio inicial da implantação da gestão de risco na Administração Pública, foram identificadas referências aos seguintes modelos de gestão de risco, nas agências que participam das RECC: (a) COSO ERM – Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada; (b) COSO ERM 2017 – Alinhando Risco com Estratégia e Desempenho; (c) ISO 31000 – Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes; e (d) *Orange Book* e *Risk Management Assessment Framework*.

Em todos os métodos estudados, a identificação de áreas de risco é uma parte essencial do gerenciamento de riscos. É essencial entender como e onde os riscos ocorrem, por que e como eles evoluem em qualquer processo específico, visando garantir que o risco seja cuidadosamente definido e explicado para facilitar uma análise mais aprofundada.

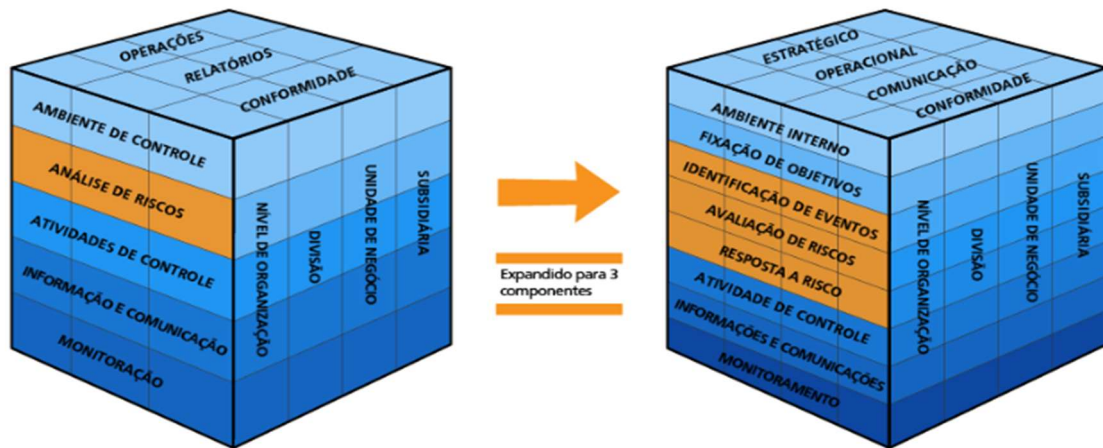
#### *2.2.2.1 Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada*

Trata-se de modelo de gestão de riscos predominante no cenário corporativo internacional, especialmente na América do Norte (COSO, 2013). O modelo é apresentado na forma de matriz tridimensional (cubo), demonstrando uma visão integrada dos componentes que os gestores precisam adotar para gerenciar os riscos de modo eficaz, no contexto dos objetivos e da estrutura de cada organização. Este modelo é o framework definido pela Portaria nº 426/2016, que aprovou a política de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2016b).

De acordo com este modelo, a gestão de riscos corporativos é o “processo que permeia toda a organização, colocado em prática pela alta administração da entidade, pelos gestores e

demais colaboradores, aplicado no estabelecimento da estratégia e projetado para identificar possíveis eventos que possam afetar a instituição e para gerenciar riscos de modo a mantê-los dentro do seu apetite de risco, com vistas a fornecer segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos da entidade (COSO, 2004).

**Figura 11** - A evolução do COSO - Modelos de Gestão de Riscos (2004 e 2013)



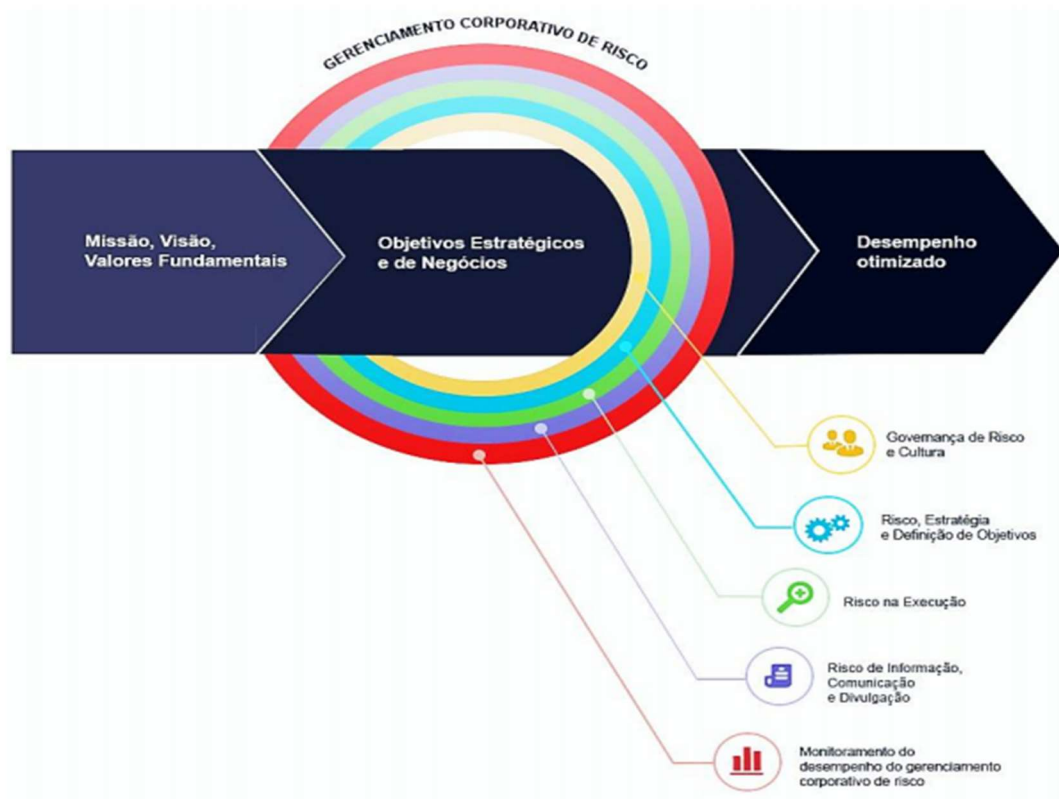
**Fonte:** Brasil (2018).

Observe-se que a face superior do cubo apresenta as categorias de objetivos que são comuns a todas as organizações e que a gestão de riscos deve fornecer segurança razoável de seu alcance; a face lateral esquerda indica os componentes que devem estar presentes e funcionando de modo integrado à rotina da organização para que a gestão de riscos seja eficaz; e a face lateral direita representa a estrutura organizacional, os diversos níveis e/ou funções da organização, incluindo projetos, processos e demais atividades que concorrem para a realização dos seus objetivos.

#### 2.2.2.2 Gerenciamento de Riscos Corporativos - Integrado com Estratégia e Desempenho

Este modelo é uma revisão do COSO-ERM de 2004, e destacar a importância do gerenciamento de riscos tanto na definição quanto na execução da estratégia e no gerenciamento do desempenho organizacional (COSO, 2017).

**Figura 12** - Modelo de risco do Gerenciamento de Riscos Corporativos - Integrado com Estratégia e Desempenho



Fonte: Brasil (2018).

O novo modelo explora o papel do risco na seleção da estratégia e os componentes do gerenciamento de riscos são reduzidos de oito para cinco: a) Governança de riscos e cultura b) Risco, estratégia e definição de objetivos c) Risco na execução d) Risco de informação, comunicação e divulgação e) Monitoramento do desempenho do gerenciamento corporativo de risco.

Com a incorporação dessa perspectiva, o modelo proporciona maior alinhamento às expectativas em torno das responsabilidades da governança e da alta administração no cumprimento das suas obrigações de accountability.

A revisão atualiza os componentes, adota princípios, simplifica definições, enfatiza o papel da cultura e melhora o foco no valor: como as organizações criam, preservam e entregam valor, inserindo o gerenciamento de riscos em três dimensões fundamentais para a gestão eficaz de uma organização: (I) a missão, a visão e os valores fundamentais; (II) os objetivos estratégicos e de negócios; e (III) o desempenho organizacional. Cabe destacar que o COSO (2004) continua sendo utilizado, porém deve haver um esforço de convergência para as novas práticas (BRASIL, 2018).

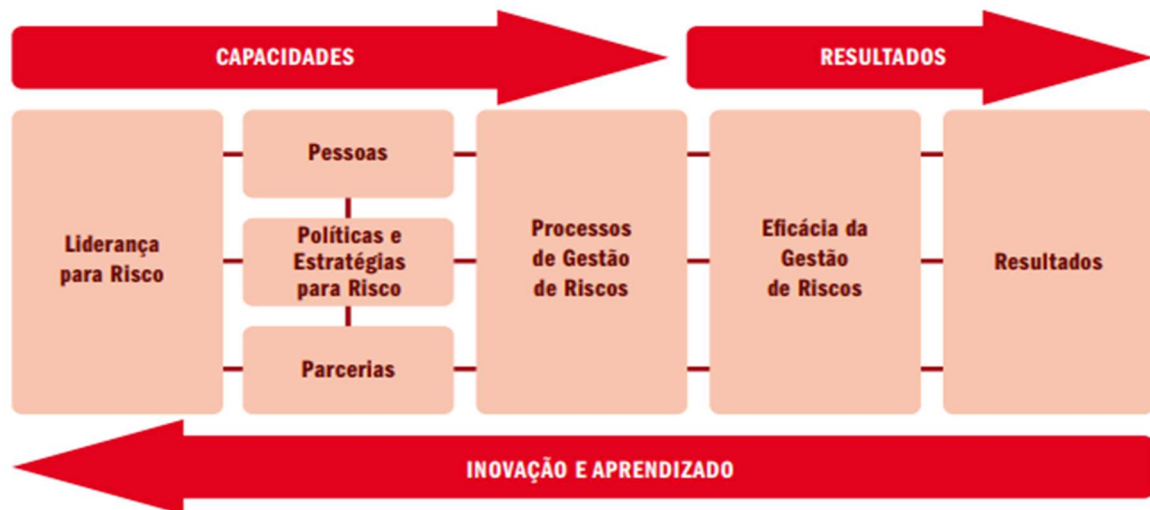


### 2.2.2.3 The Orange Book - Management of Risk

O *The Orange Book - Management of Risk - Principles and Concepts*, produzido e publicado pelo *HM Treasury* Britânico, foi a principal referência do programa de gestão de riscos do governo do Reino Unido. O modelo tem como vantagens, além de ser compatível com padrões internacionais de gestão de riscos (como COSO e ISO 31000), e tratar esse tema de forma simples e abrangente (REINO UNIDO, 2004).

Em 2009, oito anos após a edição do Orange Book, o governo britânico divulgou o *Risk Management Assessment Framework: a Tool for Departments* (REINO UNIDO, 2009), uma ferramenta para aferir a gestão de riscos nas organizações governamentais daquele país e identificar oportunidades de melhoria, ela é estruturada em sete componentes, podendo ser utilizada tanto para avaliação externa como podem ser auto aplicada pelos gestores governamentais.

**Figura 13** - Modelo de avaliação da gestão de riscos do Reino Unido



**Fonte:** Brasil (2018).

Como diferencial, este desenvolvido para avaliação de riscos especificamente para organizações públicas, incorpora um componente denominado parcerias que é relevante quando se trata de analisar a atuação do setor público (BRASIL, 2018).

### 2.2.2.4 ISO 31000 - Gestão de Riscos - Princípios e Diretrizes

Em 2018, a ISO 31000:2009 foi revisada e seu conteúdo foi totalmente substituído pela nova versão. Na essência, o processo de gestão de riscos continua o mesmo incluindo as etapas relativas às atividades de comunicação e consulta, ao estabelecimento do contexto, avaliação

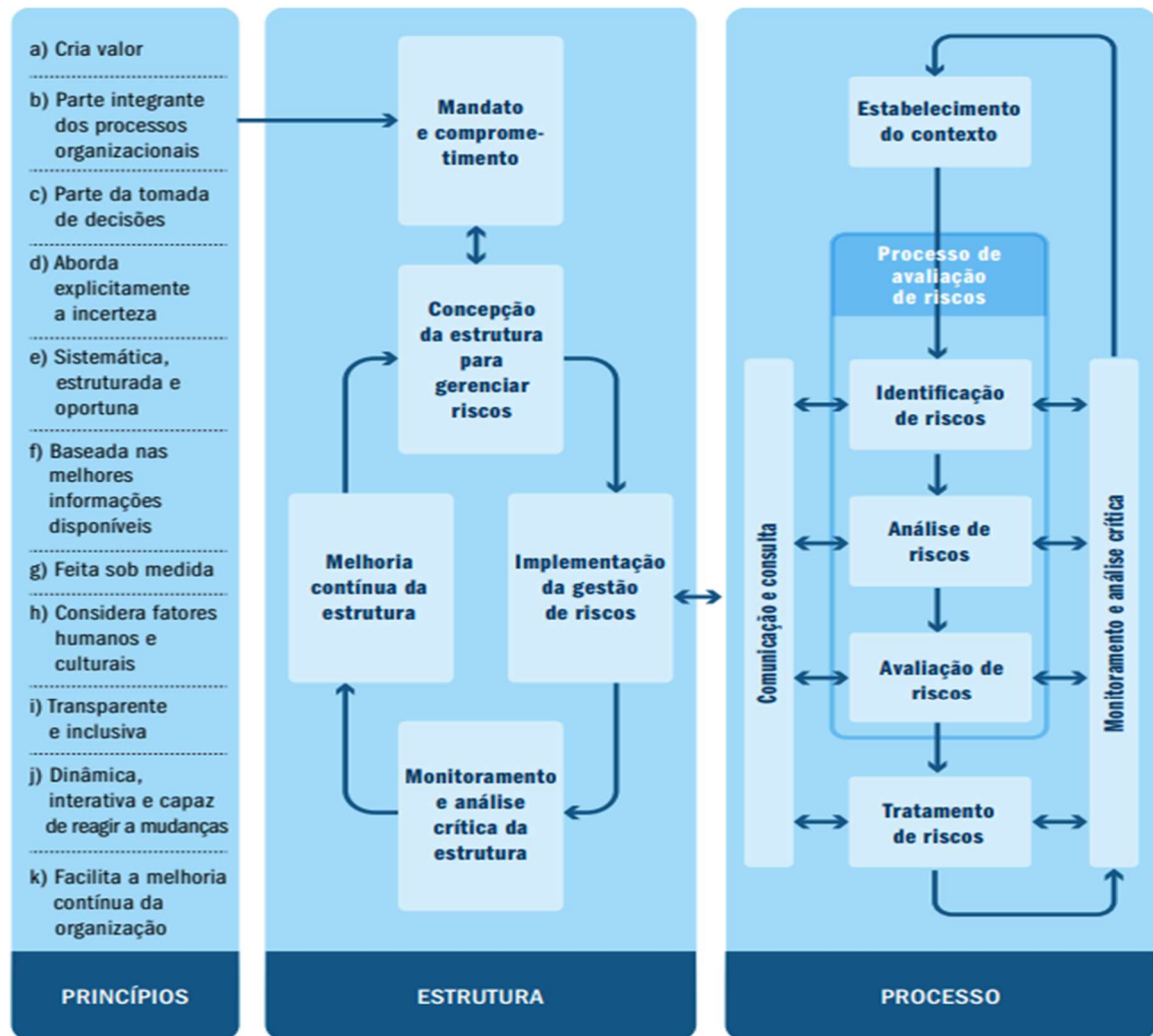
dos riscos (identificar, analisar e avaliar os riscos), uma etapa relativa ao monitoramento e, por fim, registro e relato dos riscos. O guia consiste em quatro seções principais:

- a) As definições de termos-chave, como risco, gerenciamento de risco, partes interessadas, fonte de risco, evento, consequência, probabilidade e controle;
- b) Os princípios da gestão de riscos, ou seja, que a gestão de riscos é integrada, executada por meio de uma abordagem estruturada e abrangente, customizada, inclusiva, dinâmica, baseada na melhor informação disponível sobre fatores humanos e culturais e continuamente aprimorada;
- c) Uma estrutura para garantir que o gerenciamento de riscos seja implementado adequadamente, bem integrado, cuidadosamente projetado, revisado regularmente e continuamente adaptado e aprimorado; e
- d) Uma seção sobre o processo de gerenciamento de riscos, incluindo os elementos tradicionais de identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos, reforçada por um elemento de monitoramento e revisão, bem como um elemento de comunicação e consulta.

A ISO 31000:2018 fornece princípios e diretrizes para gerenciar qualquer tipo de risco em toda ou em parte de qualquer organização. Trata-se de uma norma geral, pode ser usado por qualquer organização, independentemente de seu tamanho, atividade ou setor, e não concorre com outras normas sobre gestão de riscos em áreas específicas. E pode ajudar as organizações a aumentar a probabilidade de alcançar objetivos, melhorar a identificação de oportunidades e ameaças e alocar os recursos para o tratamento de riscos, fornecendo uma abordagem comum para uma ampla gama de atividades, incluindo estratégias, decisões, operações, processos, funções, projetos, produtos, serviços e ativos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2018).

Assim, sua lógica é bastante simples e estrutura-se em três partes fundamentais inter-relacionadas: os princípios, a estrutura e o processo de gestão de riscos, conforme ilustrado na Figura 14, a seguir.

**Figura 14 - ISO 31000:2018 - Princípios, Estrutura e Processo de Gestão de Riscos**



Fonte: Brasil (2018).

Uma contribuição fundamental da ISO 31000 é o detalhamento do processo de gestão de riscos, que consiste na identificação, análise e avaliação de riscos, na seleção e implementação de respostas aos riscos avaliados, no monitoramento de riscos e controles, e na comunicação sobre riscos com partes interessadas, internas e externas, durante toda a aplicação do processo.

Cabe nos atermos ao processo de avaliação de riscos, objeto de interesse da presente pesquisa, e que compreende as atividades de identificação, análise e avaliação de riscos.

Identificação de riscos é o processo de busca, reconhecimento e descrição de riscos, tendo como base o contexto estabelecido e apoiado na comunicação e consulta com as partes interessadas, internas e externas (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2018).

A análise de riscos é o processo de compreender a natureza do risco e determinar o nível de risco, fornecendo a base para a avaliação e para as decisões sobre o tratamento de riscos. O

resultado final do processo de análise de riscos será o de atribuir, para cada risco identificado, uma classificação tanto para a probabilidade como para o impacto do evento, cuja combinação determinará o nível do risco. Podendo ser ilustrada por meio de uma matriz de riscos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2018).

Assim, a atividade de avaliação de riscos tem como objetivo auxiliar na tomada de decisões com base nos resultados da análise de riscos, sobre quais riscos necessitam de tratamento e a prioridade para a implementação do tratamento. Envolve comparar o nível de risco com os critérios de risco estabelecidos quando o contexto foi considerado, para determinar se o risco e ou sua magnitude é aceitável ou tolerável ou se algum tratamento é exigido (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009b).

Após avaliados os riscos os mesmos serão submetidos ao tratamento que envolve a seleção de uma ou mais opções para modificar o nível do risco (a probabilidade ou o impacto) e a elaboração de planos de tratamento. As abordagens ao tratamento dos riscos incluem: tolerar (aceitar o risco); cessar (interromper a atividade que cria o risco); tratar (mitigar o risco, no caso de uma ameaça, para reduzir a probabilidade e/ou consequência, ou, no caso de uma oportunidade, reforçar a probabilidade e/ou consequência); prosseguir (aumentar o risco); e, transferir (partilhar ou transferir o risco para outra área de trabalho, divisão, grupo ou agência).

### *2.2.3 Definindo Avaliação de Risco, Risco de Corrupção e Avaliação de Risco de Corrupção*

Em termos gerais, avaliação de risco é definida como “identificação e análise de riscos relevantes para o alcance de objetivos, formando uma base para determinar como eles devem ser gerenciados” (COSO, 2013, p.??).

Já no setor público consiste na identificação e análise de riscos-chaves relacionados à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na gestão de programas, entidades, fundos e atividades governamentais (ECA, 2013), bem como a conformidade de um particular objeto (atividade, transação financeira ou informação) com os critérios de um marco regulatório (INTOSAI, 2017).

Ao passo que as normas internacionais de auditoria exigem uma abordagem “top-down”, com o objetivo de proporcionar mais eficácia à avaliação de riscos e facilitar a obtenção da evidência de auditoria apropriada e suficiente (STUART, 2014).

O nível de eficácia da avaliação de riscos, no entanto, depende não só da abordagem, mas também fundamentalmente da habilidade do analista em conseguir correlacionar os riscos

do nível geral da entidade e do seu ambiente, inclusive do controle interno, com os riscos no nível específico, ou seja, os riscos de distorção no nível das atividades ou transações.

Esse processo envolve, portanto, a identificação e análise dos riscos inerentes e também a identificação e avaliação dos controles internos que mitiguem tais riscos, de modo a se chegar a uma base consistente para a definição do escopo e dos objetivos específicos da auditoria, bem como determinar a natureza, época e extensão dos procedimentos de auditoria para atingi-los.

De uma forma geral a avaliação de riscos é valiosa porque permite à organização ter uma visão geral das vulnerabilidades em vários processos e tomar decisões que ajudarão a prevenir e tratar os riscos.

Também a ajuda a concentrar seus esforços em áreas de alto risco e priorizar suas ações para otimizar seu desempenho. Assim, o planejamento organizacional e a avaliação de riscos são complementares.

Como já apresentado, a literatura aponta que a corrupção é uma ameaça à diversas áreas da atividade humana (investimento, desenvolvimento, legitimidade política, clima de negócios, pobreza, renda e muito outros). No entanto, o impacto provocado poderia ser amenizado se as organizações tiverem conhecimento sobre os riscos de corrupção (SHARMA *et al*, 2016).

Apesar de que nenhuma definição de risco de corrupção seja universalmente aceita, apresentamos algumas definições coletadas na literatura pesquisada (McDEVITT, 2011; SHARMA *et al.*, 2016; SELINŠEK, 2015):

- a) o risco de corrupção geralmente assume uma abordagem institucional e é usado para identificar fraquezas na sua arquitetura, mas sua conceituação varia de acordo com várias ferramentas de avaliação de risco;
- b) o risco de corrupção é equiparado ao conjunto de vulnerabilidades institucionais dentro de um sistema ou processo que pode favorecer ou facilitar práticas corruptas;
- c) as medidas de vulnerabilidade institucional são combinadas com dados sobre percepções e experiência de corrupção como *proxy* para o risco de corrupção;
- d) o risco de corrupção pode ser definido como a probabilidade de ocorrer um ato de corrupção devido à vulnerabilidade ou às condições presentes ou práticas predominantes no sistema, com reflexo do impacto potencial associado à corrupção;
- e) os riscos de corrupção são percebidos como os riscos para os objetivos, missão e tarefas de uma instituição do setor público que surgem de fatores externos, internos, individuais ou de processo de trabalho, sob a forma de riscos de: suborno, abuso de posição, abuso de fundos, influência ilegal, conflito de interesse e outros;

- f) muitas vezes o risco de corrupção é entendido apenas como a diferença (*gap*) entre os sistemas real (conjunto de práticas ou situações existentes) e o ideal (projetado ou desenhado).

Outra forma de nomear o risco de corrupção seria conceituar como riscos para a integridade, também aparecem como riscos de integridade ou riscos à integridade, que seriam riscos que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção. Os riscos para a integridade podem ser causa, evento ou consequência de outros riscos, tais como financeiros, operacionais ou de imagem. Nesta definição, é importante pontuar que o favorecimento da ocorrência de fraudes e atos de corrupção no contexto da gestão de riscos para a integridade não deve ser entendido apenas em termos de infração de leis, normas, etc., mas como quebras de integridade, englobando atos como recebimento/oferta de propina, desvio de verbas, fraudes, abuso de poder/influência, nepotismo, conflito de interesses, uso indevido e vazamento de informação sigilosa e práticas antiéticas (SELINŠEK, 2015; BRASIL, 2018).

Para facilitar e compreender melhor o conceito de risco de corrupção há necessidade de incorporar, ainda, as definições de: Fatores de risco de corrupção e Vulnerabilidade à corrupção.

Fatores de risco de corrupção são circunstâncias (em vários níveis) que podem encorajar, causar ou permitir uma conduta corrupta.

Apesar de dependerem das circunstâncias do caso concreto, os fatores de risco podem ser externos ou internos. Os externos e sistêmicos estão fora do controle da instituição ou do setor (tais como a ausência de estrutura legal para o enfrentamento da corrupção - códigos criminais e civis eficazes, leis de conflito de interesses, regras de contratação transparentes e outros). Já os fatores de risco internos (organizacionais ou institucionais) estão dentro do controle da instituição, resultado de suas ações ou omissões, como as regras e políticas de boa governança, gestão, tomada de decisões, orientação operacional e outros regulamentos internos (SELINŠEK, 2015).

O segundo seria conceito seria a vulnerabilidade à corrupção, que pode ser a área onde os riscos são mais prováveis de ocorrer. É considerada o resultado de falta de capacidade ou a suscetibilidade a danos. As vulnerabilidades estão enraizadas em ações e fatores embutidos na organização e no ambiente, portanto, podem ser pensadas como um conceito multidimensional (SHARMA *et al.*, 2016).

Cabendo advertir que as vulnerabilidades nem sempre levarão à corrupção, a menos que sejam exploradas por meio de ações corruptas, mas são úteis para identificar práticas corruptas

durante o exercício de avaliação de risco, que deve entender os vínculos de vulnerabilidade abrangendo toda a cadeia de valor sob análise. Reduzir a vulnerabilidade de um país à corrupção é um dos objetivos dos programas anticorrupção, para isso é necessário avaliar como a corrupção se manifesta, identificar os fatores que o impulsionam e avaliar a eficácia das leis, instituições e mecanismos de controle (UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, 2009).

O conhecimento empírico dos fatores de das vulnerabilidades ajuda a desenvolver uma melhor compreensão do risco de corrupção e possibilita integrar esse conhecimento para gerar um mapa de risco de corrupção efetivo. Um mapa de riscos é uma ferramenta de visualização de dados para comunicar os riscos específicos enfrentados. O objetivo de um mapa de riscos é melhorar a compreensão de uma administração relativamente ao seu perfil de risco e procurar esclarecer a natureza e o impacto dos riscos, e priorizar as ações tratamento (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ALFÂNDEGAS, 2014).

O Guia Técnico da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNITED NATIONS, 2009) aconselha que as partes da UNCAC elaborem suas estratégias anticorrupção com base em uma avaliação de risco. E sugere que pesquisas especiais sejam conduzidas com o propósito de identificar causas, tendências e vulnerabilidades. E identifique as tendências, causas, tipos, abrangência e gravidade ou impacto da corrupção. O objetivo da avaliação de risco é de acordo com este Guia é preparar um relatório abordando as avaliações e riscos específicos com possíveis propostas de tratamento destes riscos.

Assim, a avaliação de risco de corrupção é uma ferramenta (de diagnóstico) com a finalidade de abordar estruturas, sistemas e processos institucionais específicos que possam ser mais vulneráveis e identificar as oportunidades para a ocorrência de corrupção, E assim, subsidiar a tomada de medidas para enfrentar os riscos de corrupção (TERRACOL, 2015). É, portanto, entendida como uma ferramenta preventiva para a identificação de fatores de risco de corrupção (no nível institucional, processual, setorial, de projeto, ou outra) com o objetivo de desenvolver e implementar medidas para mitigação ou eliminação desses fatores e riscos. É um processo técnico e requer um certo nível de sofisticação e conhecimento especializado (SELINŠEK, 2015).

Um dos principais benefícios de avaliação de risco de corrupção é que ele pode dar uma melhor compreensão da corrupção e da situação de integridade em um determinado contexto, servido para visualizar as relações entre os diferentes riscos e as áreas específicas onde os recursos podem ser canalizados de forma mais eficaz.

Para isso a avaliação de riscos de corrupção deve gerar informações acionáveis e detalhadas sobre o risco de corrupção em determinado contexto e, assim, projetar uma intervenção apropriada. Sendo necessário realizar a análise qualitativa de uma grande quantidade de dados de fontes diversas (públicas ou restritas). Para isso há uma variedade de métodos que podem ser usados para este propósito, conforme descritos a seguir.

#### *2.2.4 Metodologia de Avaliação de Risco de Corrupção*

A natureza complexa e oculta das transações corruptas torna o exercício de avaliação de risco uma operação difícil, aliada ao fato de que a corrupção é um fenômeno percebido de maneira diferente em contextos diferentes. Além disso, se não forem realizadas adequadamente, não serão úteis para os diversos interessados, caindo em descrédito e perdendo o apoio político.

Portanto, uma revisão de várias abordagens é essencial para explorar o potencial de fortalecer o rigor e a validade das avaliações de risco de corrupção. Não sendo recomendado uma abordagem de “tamanho único”. Apesar de que o objetivo final de qualquer avaliação de risco de corrupção geralmente seja: 1) identificação de fatos concretos e factuais de vulnerabilidades que significam ou podem resultar em corrupção; e 2) apontar medidas claras e eficientes para mitigar ou, se possível, eliminar fontes de riscos de corrupção (SELINŠEK, 2015).

Primeiramente, cabe apontar que a aplicação de avaliações de risco de corrupção pode ser classificada, quanto à agência que realiza os teste e procedimentos, em auto avaliação ou avaliação externa. Entretanto, aponta-se que a opção mais vantajosa seria uma avaliação de risco de corrupção realizada, ou validada, por uma agência ou unidade independente (agência de combate à corrupção, comissão de integridade ou instituição com especialização similar), tendo em vista que estas têm a capacidade de reunir os seguintes atributos: i) competências e experiências no campo de avaliação de risco; ii) recursos suficientes em termos de conhecimento e pessoal; e iii) orçamento para desenvolver soluções de software para uma melhor qualidade da validação da auto avaliação e supervisão independente e rápida do risco de corrupção (SELINŠEK, 2015).

Assim, apesar de existir uma literatura mais densa sobre métodos de autoavaliação, a presente pesquisa se concentra em ferramentas que priorizem a avaliação externa, dada a necessidade de prospectar métodos compatíveis com as ações possíveis de serem realizadas pelas Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC). E o cerne da questão é como traduzir esse tipo de exercício de mapeamento em uma avaliação sob medida das diversas manifestações



idiossincráticas de corrupção (suborno, peculato, fraude, extorsão, favoritismo, conflitos de interesse e assim por diante).

#### 2.2.4.1 Categoria de Métodos de Avaliação de Risco de Corrupção

Quanto aos métodos para se realizar a avaliação de risco de corrupção, conforme ampla compilação de literatura sobre o tema (artigos acadêmicos, trabalhos de investigação e estudos de organismos internacionais dentre outros) realizada por Sharma *et al.* (2016), as diversas experiências estudadas se utilizam de uma ou mais das seguintes categorias de métodos: pesquisas e entrevistas, métodos baseados em indicadores, análise de cadeia de valor, modelos probabilísticos, auditorias, métodos de mineração de dados e abordagem de estudo de caso.

Cada uma dessas abordagens metodológicas é, em resumo, apresentada a seguir.

As Pesquisas e Entrevistas foram usadas para identificar setores vulneráveis em nível macro ou estágios vulneráveis em atividades críticas (como aquisições públicas). No entanto, eles não podem fornecer informações completas para montar o mapa de riscos, pois não podem fornecer informações sobre esses atos ocultos que não são revelados e seus resultados podem ser afetados pela compreensão e pela percepção. No entanto, a abordagem seria bastante apropriada para obter a identificação de uma grande área de preocupação em determinada instituição ou setor, bem como catalogar práticas corruptas que prevalecem em determinado setor. Entretanto, há necessidade de serem complementadas ou associadas a outros métodos para desenvolver uma perspectiva mais abrangente sobre os riscos de corrupção.

O uso de indicadores (proxy) ganhou aceitação por causa da dificuldade na medição direta da corrupção. Eles fornecem um método fácil de quantificar os conceitos multidimensionais, combinando uma variedade de dados. Os indicadores são identificados e as métricas de risco são preparadas para priorização destes riscos. As avaliações podem ser catalogadas em dois grandes grupos: i) avaliação subjetiva (usam critérios subjetivos de classificação para parametrizar os riscos); e ii) métodos objetivos de avaliação, tais como o método proposto por Fazekas *et al.* (2014) para identificar casos de grande corrupção usando dados objetivos de aquisição públicas de nível micro. Ou seja, usa “bandeiras vermelhas” (*red flags*) para identificar risco se um caso envolve ou não corrupção. Assim, um conjunto genérico de indicadores ou “bandeiras vermelhas” seria de grande ajuda na condução de avaliação de risco de corrupção como critérios externos pré-identificados, com o cuidado de que tais indicadores sejam refinados para evitar resultados falso-negativos (ou falso-positivos).

A Análise da Cadeia de Valor do setor público mapeia os processos usados para entregar bens ou serviços aos cidadãos. A cadeia de valor descreve toda a gama de atividades necessárias para isso, desde projetar o bem ou serviço no nível de formulação de políticas, passando pelas diferentes fases de mobilização ou aquisição de recursos para produzir esse bem ou serviço e, finalmente, até a entrega final aos cidadãos (JEKINS, 2018). Nesta metodologia, os pontos vulneráveis são identificados ao longo do processo organizacional de conversão de entradas em saídas. Esta abordagem é promissora em termos de identificação de setores e áreas específicas onde as reformas podem ter o maior impacto na prevenção e redução da corrupção (educação, saneamento, tributos e outras). E tem sido usada principalmente na avaliação em nível setorial e também é útil para gerar um mapa de risco no nível da organização. No entanto, ele precisa ser combinado com outros métodos para superar o problema das práticas informais que possibilitam a perpetuação da corrupção.

Os Modelos de Análise de Risco Probabilístico buscam determinar uma estimativa quantitativa (análise de probabilidade) de suborno. No entanto, esses modelos precisam de informações passadas sobre eventos para estimar a probabilidade de suborno e requerer o uso de *software* especiais. Ele não captura todos os aspectos dos riscos de corrupção nem fornece informações para a mitigação de riscos e, portanto, tem aplicabilidade limitada. Mas podem ser associados e impulsionar outros métodos.

Os Métodos de Mineração de Dados foram desenvolvidos para avaliar o risco de transações fraudulentas. Ou seja, a sua utilidade é geralmente para detecção de fraudes. A disponibilidade de dados é o principal requisito para o desenvolvimento desses modelos. Os indicadores de risco podem ser obtidos por meio de observações de fenômeno passado considerado proxy de corrupção. Assim, uma revisão de vários riscos de corrupção identificados em pesquisas anteriores serve para identificar novas áreas vulneráveis no presente ou futuro.

As Auditorias e investigações podem fornecer informações valiosas sobre práticas corruptas e fraudulentas. Podem apontar indícios de casos de corrupção indicados por falta de economia, eficiência e ineficácia e pode expor casos de conluio e contribuir na detecção de oportunidades de corrupção, examinando regras, regulamentos, procedimentos e normas. Podem ser conduzidas para uma análise detalhada do risco de corrupção visando encontrar sua natureza e suas causas, que serão uma contribuição útil para o processo de avaliação de risco de corrupção mais amplo.

O Estudo de Caso é útil como uma estratégia para estudar um problema em profundidade, para entender a interação de forças e dos processos socioeconômicos. Podem, assim, fornecer uma compreensão profunda do mecanismo da corrupção e das vulnerabilidades relacionadas por meio de detalhes ricos de casos reais (estudos de casos passados para identificar a oportunidade de corrupção e a estrutura de controle existentes, a fim de elaborar propostas de prevenção). Contribuem para criar uma teoria mais robusta, à medida que as proposições são fundamentadas em evidências empíricas variadas. Entretanto, a principal crítica ao estudo de caso é que não existe uma abordagem padrão para analisar dados a grande quantidade de dados qualitativos, o que requer a atenção de pesquisas futuras.

O exercício de avaliação de risco de corrupção (em qualquer método abordado) depende de múltiplas fontes de dados para um resultado eficaz. Fontes secundárias são frequentemente usadas no estágio preliminar para dar uma visão panorâmica do ambiente geral de governança em um país, instituição ou setor, ou para identificar áreas de risco prioritárias. Em seguida, geralmente, fontes primárias são usadas para análise dos riscos de corrupção mais críticos (McDEVITT, 2011).

Entretanto, não existe uma abordagem padrão para a análise qualitativa desses dados. Ao mesmo tempo, exige-se que a avaliação de risco de corrupção seja abrangente e robusta o suficiente para poder sugerir medidas de tratamento, necessitando da interação com especialistas e informantes-chave, revisão de normas, análise de dados históricos e estudos de casos similares.

Portanto, o julgamento qualitativo tem um papel crucial neste tipo de avaliação, pois a maioria dos critérios de avaliação usados para a priorização é considerada subjetiva (julgamento de especialistas). Essas técnicas podem ser melhoradas incluindo atributos adicionais como gravidade, probabilidade de ocorrência e detectabilidade. Ou mesmo o uso adicional de pontuações quantitativas apoiadas por uma justificativa qualitativa para a quantificação de risco. Apesar deste esforço, a questão da quantificação dos fatores ou variáveis de riscos permanece um desafio na avaliação de risco de corrupção (SHARMA *et al*, 2016).

A necessidade de um modelo genérico de análise ou avaliação de risco de corrupção para as organizações tem sido sentida há muito tempo, existindo vários padrões e mecanismos internacionais que se apresentaram com esta finalidade.

Alguns têm uso genérico, tanto para os setores públicos como privado, tais como a norma ISO 31000:2009 (BRASIL, 2018), e, mais recentemente, a ISO 37001:2016, que trata

especificamente de gestão antissuborno (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2016).

Alguns foram desenvolvidos para empresas ou entidades de negócios que operam no setor privado, como o Guia de Avaliação de Risco de Corrupção do Pacto Global das Nações Unidas (UNGC, 2013), a orientação da Transparência Internacional sobre Avaliação de Risco de Suborno (TI-UK, 2013), e as estruturas de Gerenciamento de Riscos Corporativos do COSO (COSO, 2004; COSO, 2017), podendo os seus métodos serem adaptados à necessidade do setor público.

De uma forma geral, não é identificada uma grande variação nos passos básicos dos processos destas normas, que consiste em: a) estabelecer o contexto; b) identificar os riscos (o que pode acontecer, quando, onde, como e porquê); c) analisar esses riscos (determinar a nível de risco); d) avaliar o risco; e e) tratá-los de maneira adequada.

Entretanto, nenhum desses padrões tenta impor uma abordagem de “tamanho único”, pois já se disseminou nesta área de conhecimento a premissa de que uma boa avaliação do risco de corrupção deve ser adaptada ao ambiente específico onde se realiza (setor, instituição, projeto ou processo). No item, a seguir, é apresentado um resumo de alguns exemplos de manuais e referenciais aplicados exclusivamente na avaliação de risco de corrupção no setor público.

#### 2.2.4.2 Padrões e Práticas internacionais de Avaliação de Risco de Corrupção

Existem várias abordagens, modelos e estruturas conceituais que tentam identificar os riscos de corrupção através de diferentes configurações. A literatura anticorrupção especializada aponta os seguintes documentos como referências para utilização em exercícios genéricos de avaliação de risco de corrupção no setor público:

- a) O manual de avaliação anticorrupção da Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional tem como principal objetivo lançar uma ampla rede analítica para diagnosticar causas subjacentes da corrupção, analisando as leis, as instituições, a política, e a dinâmica econômica em um país e, em seguida, fornecer recomendações programáticas. Entendendo os condutores específicos de corrupção para cada país, a avaliação deve ser capazes de desenvolver insights razoáveis em setores e funções do governo que são mais vulneráveis à corrupção e à priorização de tipos de iniciativas que pode reverter ou controlar esses problemas (UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, 2009).

- b) o Guia de Metodologia de Avaliação de Risco de Corrupção do Conselho da Europa fornece orientação sobre como avaliar a incidência e gravidade da corrupção e como identificar os fatores que causam ou criam riscos de corrupção. Podendo ser usado para conduzir avaliações de riscos em um setor, ou em instituições específicas dentro desse setor (COUNCIL OF EUROPE, 2010).
- c) a Norma Australiana AS 8001-2008 - Controle de Fraude e Corrupção visa fornecer as ferramentas necessárias para aplicar os princípios gerais de gerenciamento de riscos nas entidades, e desenvolver mecanismos de controle de fraude e corrupção (STANDARDS AUSTRALIA, 2008). Como diferencial de outras abordagens, aponta como objetivo a detecção oportuna de todas ocorrências de fraude e corrupção, no caso de as estratégias preventivas falharem. Suas fases de execução são similares à ISO 31000. É frequentemente citada como a melhor prática para o setor público nos padrões internacionais (SELINŠEK, 2015).
- d) o Referencial de Avaliação de Risco de Governança do Banco de Desenvolvimento da Ásia oferece uma compilação de outras ferramentas de diagnóstico existentes e fornece estruturas analíticas para preparar planos de avaliação de riscos nas seguintes temáticas: gestão financeira pública, contratos públicos e combate à corrupção. Adota uma abordagem de avaliação de risco em “cascata” do nível país para nível setor, e deste para nível de programa ou projeto. Visa propor medidas preventivas, coercivas e investigativas (ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2008).
- e) a Metodologia de Avaliação de Integridade do Setor Público da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi desenvolvida principalmente como uma avaliação do risco de corrupção, ou seja, visando a avaliação das políticas do setor público que promovem a integridade e previnem a corrupção. De acordo com a metodologia a jornada de avaliação começa com identificar de quais os elementos constitutivos de uma infraestrutura ética (as instituições, sistemas e mecanismo para promover a integridade e prevenir a corrupção no serviço público). Essa avaliação fornece um feedback sobre o funcionamento dos mecanismos e apoio para o ajuste sistêmico. A estrutura fornece alguns critérios úteis que valem a pena considerar ao preparar a avaliação de risco de corrupção no setor público (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2005).
- f) o Modelo SAINT de auto-avaliação de integridade foi inicialmente desenvolvido pela *Netherlands Court of Audit*. Baseia-se nos seguintes passos: i) identificação e avaliação

de áreas de vulnerabilidade; ii) avaliação dos fatores que aumentam a vulnerabilidade; iii) avaliação do sistema de controle baseado na integridade (com o objetivo de estabelecer o quão resiliente organização individual é em termos de riscos de corrupção decorrentes); iv) análise de desvio (destinada a estabelecer se o equilíbrio entre o perfil de vulnerabilidade determinado nas etapas 1 e 3 e o nível do sistema de controle de integridade (etapa 3) é suficiente); v) Segue apenas se a etapa 4 mostrar equilíbrio insuficiente entre a vulnerabilidade identificada e o sistema de controle. Neste caso, com base nos resultados da análise de desvio, é preparado um plano sobre como gerenciar os processos mais perigosos e quais medidas são necessárias para melhorar a resiliência da organização contra os riscos de corrupção (ŠKRBEC, 2016).

- g) o Compêndio de Melhores Práticas de Avaliação de Riscos Institucionais oferece uma visão resumida dos fundamentos teóricos usados para desenvolver e aplicar uma metodologia para avaliações institucionais de risco de sistemas nacionais de integridade e com vista a desenvolver competências para o papel anticorrupção de diversos órgãos governamentais (BLAIS; SCHENKELAARS, 2009).
- h) o Guia de Mapeamento de Risco de Corrupção da Organização Mundial das Alfândegas, embora voltado especificamente para agências alfandegárias, esse documento fornece uma abordagem útil para entender a importância de saber onde estão os riscos de corrupção e propor uma metodologia que possa ser adaptada aos diversos contextos geográficos. Explica a noção de mapeamento de risco de corrupção. Em seguida, explora os benefícios de usar essa abordagem e conclui descrevendo detalhadamente as diferentes etapas do processo de mapeamento de risco (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ALFÂNDEGAS, 2014).
- i) a Avaliação do Risco de Corrupção em Instituições Públicas da Iniciativa Regional Anticorrupção (RAI) do Sudeste Europeu, apresenta diferentes opções de estruturas integradas e práticas para conduzir avaliações de risco de corrupção sob medida para agências do setor público. Inclui exemplos práticas de avaliações de risco de corrupção realizadas no sudeste da Europa (SELINŠEK, 2015).

Identificou-se, ainda, que diversos organismos internacionais publicaram estudos e metodologias voltados para a avaliação setorial da corrupção que abordam ou tangenciam a temática de avaliação de risco de corrupção, tais como (McDEVITT, 2016):

- a) Saúde: o PNUD tem uma publicação de Combate à Corrupção no Setor da Saúde que apresenta uma série de métodos, ferramentas e boas práticas para mapear os riscos de

- corrupção, desenvolver estratégias e sustentar parcerias para enfrentar os desafios e combater a corrupção no setor (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2010).
- b) Educação: o PNUD tem uma publicação de combate à corrupção no setor da educação que apresenta uma série de métodos, ferramentas e boas práticas que visam mapear os riscos de corrupção, desenvolver estratégias e sustentar parcerias para enfrentar os desafios e combater a corrupção neste setor (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2011). Já o Banco de Desenvolvimento da Ásia tem Nota de Orientação para Avaliação do Risco na Educação, que oferece uma estrutura para mapear os riscos de governança para preparação de estratégias de parceria entre países (ASIAN DEVELOPMENT BANK, 2010).
- c) Obras de Infraestrutura: o Centro de Anticorrupção de Infraestrutura Global tem uma publicação denominada Scorecard Anticorrupção para Projetos de Construção do Setor Público, que é projetada para fornecer uma avaliação da governança anticorrupção em relação a projetos de construção do setor público e mede uma série de fatores, incluindo percepções sobre a corrupção nos projetos de construção do setor público e até que ponto sistemas efetivos são implementados pelo governo, pelos proprietários de projetos e pelo setor privado para ajudar a evitar essa corrupção (GIACC, 2013). Já a Comissão Independente do Sul do País de Gales Contra a Corrupção (ICAC) tem uma Ferramenta de Auditoria Interna para avaliação, que é projetada para auxiliar os conselhos locais a gerenciar sua exposição a riscos de corrupção nos processos de avaliação e aprovação de projetos de desenvolvimento (COMISSÃO INDEPENDENTE DO SUL DO PAÍS DE GALES CONTRA A CORRUPÇÃO, 2013).
- d) Extração de Recursos Naturais: a OCDE publicou o relatório “*Corruption in the Extractive Value Chain (Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives)*” que se destina a ajudar os decisores políticos, responsáveis pela aplicação da lei, e as partes interessadas a melhor compreender os riscos e mecanismos de corrupção na área de exploração de recursos naturais. Ajuda a adaptar melhor as respostas aos padrões de corrupção. Ele oferece opções práticas para enfrentar os riscos de corrupção pública e privada e exige que ações coletivas sejam empreendidas (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2016).
- e) Aquisições Públicas: nesta área se destaca a metodologia concebida pela OCDE para permitir que um país realize uma auto avaliação da qualidade, eficácia e transparência

de seu sistema de aquisições com base em um conjunto de indicadores pré-definidos, ou para ajudar as agências de desenvolvimento a realizar avaliação conjunta ou externa do sistema de aquisições de um país (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2014).

- f) Saneamento básico: nesta área se destacam a Nota de Orientação - Avaliação do Risco do Setor de Abastecimento Urbano de Água, publicada pelo Banco de Desenvolvimento da Ásia, que explica as principais características do setor de abastecimento de água urbana e identificar pontos de entrada para mapear os riscos de governança (ADB, 2009). E o manual do Banco Mundial “Dissipando Corrupção e Melhorando a Governança no Setor de Abastecimento Urbano de Água e Saneamento: Um Manual de Referência”, que visa avaliar a extensão e os riscos da corrupção no setor e melhorar a governança de forma a reduzir a corrupção (WORD BANK, 2008).

Quanto às experiências existentes de avaliação de risco de corrupção, foram identificados exemplos de práticas documentadas em diversos países: Albânia, Austrália, Hungria, Macedônia, Croácia, Moldávia, Montenegro, Holanda, Filipinas, Eslovênia, África do Sul e Vietnã (McDEVITT, 2011; SELINŠEK, 2015).

Muitas das ferramentas e práticas verificadas (como o Projeto PACA da Albânia, ou a ferramenta SAINT na Holanda) podem ser adaptadas para uso em avaliação externa de riscos de corrupção visando avaliar a vulnerabilidade, a resiliência ou violação de integridade, e fornece recomendações sobre como melhorar o gerenciamento de integridade no setor público.

Os modelos de avaliação de risco citados apresentam alguns pontos em comum. Primeiro, uma análise de como a corrupção se manifesta em um cenário particular. Em segundo, uma identificação dos fatores subjacentes a esse comportamento. Terceiro, uma avaliação da eficácia das leis, regulamentos e outros mecanismos de controle existentes. Finalmente, o desenvolvimento de medidas apropriadas de combate à corrupção para os riscos mais importantes. A maioria das avaliações de risco também adota um amplo entendimento da “corrupção” para incluir uma série de falhas anti-éticas de comportamento e quebras de integridade, além daquelas tipificadas em lei (SELINŠEK, 2015).

Nesta revisão foram identificadas uma grande variedade de práticas e abordagens que levam em conta o contexto local, o setor ou o destinatário da informação a ser produzida pela avaliação de risco de corrupção. Entretanto, como ponto de convergência, foi verificado que a maioria das ferramentas, orientações e métodos pesquisados se baseiam na crença de que certos arranjos legais, normativos e institucionais ajudam a prevenir ou controlar a corrupção. Outro



ponto comum, é o relativo consenso de que as medidas de tratamento precisam incluir aspectos repressivos e preventivos.

Entretanto, o cerne da questão é como traduzir esse tipo de exercício de mapeamento em uma avaliação sob medida das diversas manifestações idiossincráticas de corrupção (suborno, peculato, fraude, extorsão, favoritismo, conflitos de interesse e assim por diante).

O desafio não termina aqui. Teremos ainda a dificuldade de calcular ou estimar seu efeito real ou o seu sucesso na prática. Ou seja, o quanto de corrupção foi impedida em decorrência das medidas implementadas.

### *2.2.5 Por que fazer uma Avaliação de Risco de Corrupção?*

Uma conclusão que se abstrai do discurso anticorrupção é que uma maneira de resolver o problema de qualquer tipo de corrupção é diagnosticar suas causas e eliminá-las (isto é, cortar a corrupção em suas raízes). Tendo em vista que diferentes setores, instituições e regiões geográficas têm seus próprios desafios, “regras do jogo”, economias políticas e diferentes tipos e dinâmicas de corrupção. Entender como a corrupção opera nesses contextos específicos é importante para que programas e ações adequados sejam propostos.

Entretanto, muitas políticas anticorrupção se concentram em expor corrupção e buscar a punição dos envolvidos (após o ocorrido), com pouca atenção sendo dedicada a combater as causas estruturais subjacentes da corrupção. A abordagem meramente penal ou com medidas repressivas (investigação, denúncia, julgamento e condenação) podem ter efeito contra a corrupção individual, mas não é sustentável a longo prazo, principalmente em um ambiente com corrupção sistêmica e institucional, onde é pouco provável que a captura do Estado seja suprimida com tais medidas. Havendo necessidade de vontade política como premissa básica na busca de soluções para esta “doença”.

Para esse processo, além das importantes ações de repressão, há necessidade de medidas de prevenção e de construção de uma maior integridade no setor público.

Quanto à prevenção são apontadas diferentes formas de ação: avaliação dos riscos de corrupção, transparência, sensibilização, ação coletiva, dar voz da sociedade civil e outras. Sendo que a avaliação de risco de corrupção é (ou deveria ser) uma parte importante dos esforços organizacionais, educacionais e culturais em termos de fortalecimento da integridade das instituições do setor público contra a corrupção. Tendo em vista que possibilita: i) identificar estímulos econômicos para a corrupção e possíveis tratamentos; ii) influenciar o comportamento e as atitudes dos que estão no poder; iii) fortalecer os sistemas de controle

interno e direciona os esforços de fiscalização e investigação para detectar atividades corruptas; iv) construir um sistema de aplicação da lei mais eficiente, com um alto risco de detecção e condenação, em caso de comportamento corrupto (SELINŠEK, 2015). Além disso, as avaliações de risco podem ilustrar as relações entre diferentes riscos, processos e atores e ajudar a priorizar os recursos limitados disponíveis para medidas anticorrupção (McDEVITT, 2011).

Por fim, deve-se frisar que a avaliação de risco de corrupção não é uma solução redentora para o problema da prevenção ou da repressão à corrupção, mas um conjunto de procedimentos e uma abordagem abrangente de diagnóstico, que deve ajudar a apontar medidas de tratamentos das ameaças, fragilidades ou problemas reportados. Deve ser um processo efetivo e não apenas uma lista de riscos de corrupção e de medidas de mitigação, tomando o cuidado para que não se torne um trabalho superficial ou apenas uma formalidade da burocracia anticorrupção.

### **2.3 Redes Interorganizacionais de Combate à Corrupção**

É apresentado nos tópicos, a seguir, os conceitos básicos sobre redes interorganizacionais, as peculiaridades do mosaico de instituições anticorrupção no Brasil e a solução escolhida, na forma de Redes de Controle da Corrupção, visando a coordenação dos diversos esforços e políticas anticorrupção.

#### *2.3.1 Conceito e Tipologias de Redes Interorganizacionais*

Embora o termo tenha se popularizado nos estudos organizacionais, verifica-se uma multiplicidade de interpretações sobre o que seria uma Rede, entre e dentro das diferentes disciplinas.

Mas os diversos conceitos de redes interorganizacionais, da literatura sobre administração pública, compartilham um entendimento comum de que uma rede é um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e interdependente, que vincula uma variedade de atores com interesses comuns em relação a uma política e que compartilham recursos para perseguir esses interesses comuns, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar tais objetivos (AGRANOFF, 2003).

Quando se menciona organização em rede ou redes interorganizacionais, seria, fundamentalmente modelos de governança interorganizacionais. Esse tipo de governança colaborativa é um acordo governamental em que as agências públicas envolvem diretamente as partes interessadas em um processo coletivo de tomada de decisão formal, orientado por

consenso e de forma deliberativa visando elaborar ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas públicos (ANSELL; GASH, 2017).

Adota-se o conceito de governança, de acordo com o Banco Mundial (1992), a qual tem como propósito principal uma gestão pública que viabilize o desenvolvimento, assente em quatro dimensões chave: gestão do setor público, prestação de contas (accountability), quadro legal para o desenvolvimento, informação e transparência.

Entretanto, a gestão de uma estrutura policêntrica como as redes interorganizacionais não é um processo simples, as redes implicam novas formas de pensar e trabalhar, apelam a métodos inovadores para lidar com a amplitude dos problemas num contexto caracterizado pela complexidade e incerteza nas relações sociais

A seguinte tipologia de redes é apresentada por Agranoff (2003), levando em conta que a criação de redes se justifica pela busca de vantagens representadas pelo conhecimento, expertise, tecnologias, recursos e potencial estratégico para solucionar problemas:

- a) Redes de Informação: têm como objetivo trocar informações e compartilhar conhecimento, não incluindo ações e estratégias conjuntas. Normalmente envolvem grande número de participantes, muitos dos quais com pontos de vista opostos, que estudam profundamente um problema e exploram possíveis ações que podem ser adotadas por agências parceiras;
- b) Redes de Desenvolvimento: são fortemente envolvidas na criação e no intercâmbio de conhecimento e de tecnologia, combinados com educação e capacitação, desenvolvendo soluções que são implementadas pelas organizações que a compõem;
- c) Outreach Networks (Redes de Expansão, em tradução livre): além de trocar informações, conhecimento e tecnologias, desenvolvem estratégias que são adotadas e executadas em outro lugar, geralmente por organizações parceiras;
- d) Redes de Ação: a partir da união de parceiros são feitos ajustes interinstitucionais e formalmente é aprovado o curso de ação colaborativa e/ou entrega de serviços, com adoção de programas comuns, implementados por organizações que compõem a rede.

As redes têm sido vistas como uma possível solução para gerir políticas e projetos de intervenção dada a complexidade dos problemas, a escassez de recursos, a multiplicidade de atores envolvidos e as diversas formas de interação entre as organizações envolvidas (públicas, privadas, terceiro setor de amplitudes centrais, regionais ou locais).

Todos esses fatores, em maior ou menor proporção, permeiam as características das Redes de Combate à Corrupção no Brasil, conforme será apresentado a seguir.

### *2.3.2 Mosaico Institucional de Combate à Corrupção no Brasil*

O arcabouço institucional para o combate à corrupção incorpora diferentes agências e organizações, constituindo uma base sólida para se implementar programas de combate à corrupção. E consiste em estabelecer instituições para combater a corrupção, promover atividades anticorrupção e melhorar a cooperação e a integração entre diferentes instituições, devendo trabalhar em conjunto, suas políticas, seus processos e procedimentos (IDI, 2017).

No Brasil, à partir da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido uma ampla e complexa estrutura de controle da administração pública, que podem ser organizadas ao redor de três eixos: 1) controle interno exercido pelos próprios órgãos administrativos (procuradorias, auditoria internas, corregedorias e ouvidorias); 2) controle externo exercido pelos tribunais de contas (nas esferas federal e estadual, e, em alguns casos, na esfera municipal), exercendo funções como órgãos auxiliares do Poder Legislativo; e 3) controle externo exercido pelo Judiciário, juntamente com o Ministério Público, por intermédio de procedimentos criminais e civis.

Desde então, novos órgãos foram criados no Poder Executivo para permitir o intercâmbio nacional e internacional de informações e provas. Instituições já existentes foram redesenhadas para fortalecer sua atuação de modo independente e para assumir novas funções relacionadas ao enfrentamento da corrupção.

Além disso, a sociedade civil brasileira e organizações internacionais, como a OCDE e a ONU, passaram a pressionar fortemente as instituições nacionais a criar ou aplicar a legislação e implementar novas políticas de enfrentamento da corrupção. A atual legislação brasileira anticorrupção, portanto, é o resultado de várias reformas que ocorreram em contextos políticos e sociais bastante distintos e que continua sendo alvo de debates e propostas de reforma, com centenas de projetos de lei sobre o tema “corrupção” ainda em tramitação no Congresso Nacional (MACHADO; PASCHOAL, 2016).

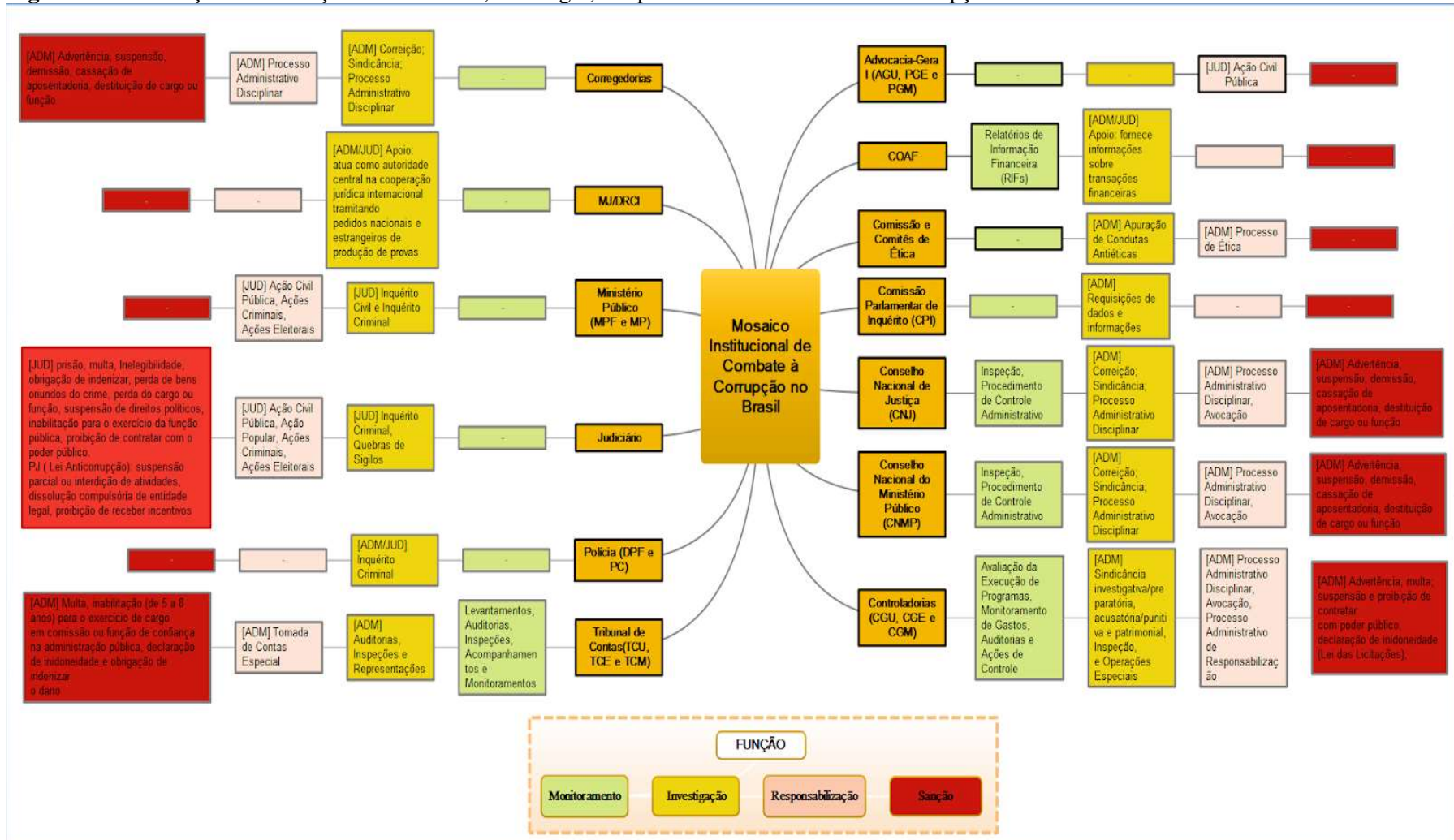
Nesse cenário, existem dezenas de órgãos no Executivo, no Legislativo e no Judiciário, em todos os níveis federativos que, baseados em diferentes quadros normativos, desempenham as funções de monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar pessoas físicas e jurídicas por atos de corrupção.

Assim, a estrutura anticorrupção brasileira caracteriza-se pela multiplicidade institucional, o que traz o desafio de como fazer funcionar e interagir os mecanismos de coordenação institucional para o trato do problema da corrupção. Pois temos muitas instituições

com competências concorrentes e complementares lidando com um a mesma situação problemática (MACHADO; PASCHOAL, 2016).

A figura 15, a seguir, busca contribuir para a descrição do conjunto de instituições públicas que identificam e reagem a atos de corrupção. São identificadas as diferentes tarefas desempenhadas por uma mesma instituição, ainda que por setores ou unidades distintas, e lança luz sobre as sucessivas etapas do processo de responsabilização. Pode-se observar que muitas atividades atravessam várias agências, o que torna a coordenação horizontal um fator indispensável para a eficiência das ações desenvolvidas.

**Figura 15 - Instituições com função de Monitorar, investigar, Responsabilizar e Sancionar a Corrupção no Brasil**



Fonte: o Autor (2019), com adaptação dos dados de Machado e Paschoal (2016).

Nenhuma das instituições apontadas na figura 15 tem o controle da corrupção como única responsabilidade, e nenhuma delas concentra todas as funções. Cabendo destacar que o rol apresentado não contemplou as instituições que exercem o controle público não estatal ou social, que é aquele que sai das instituições estatais propriamente ditas e é exercido pela sociedade (cidadãos, empresas e entidades sem fins lucrativos).

Assim, no âmbito federal, podemos apontar que a CGU se concentra mais na fase de monitoramento que produz informações estratégicas para identificar ações ilícitas em relação aos recursos federais. O TCU é responsável pelas penalidades administrativo-financeiras que envolvem o uso indevido de recursos públicos. A Polícia Federal investiga os crimes contra a administração pública; enquanto o MPF apresenta as denúncias ao Judiciário, que em seu turno é responsável por iniciar processos de responsabilização civis e criminais. No final do ciclo, os Tribunais Federais decidem sobre esses processos. Assim, essas instituições compõem uma rede, cada uma servindo a suas próprias funções, mas de uma forma que podem - e devem - ser complementares (ARANHA, 2017).

Ficou claro que a responsabilidade formal pelo *enforcement* anticorrupção no Brasil é dividida entre múltiplas agências, ou unidades dentro destas, com funções especializadas para o trato do tema. O que remete para uma asserção básica da teoria organizacional, de que uma maior especialização aumenta a necessidade de mais coordenação (MINTZBERG, 1979).

A função de coordenação, em um contexto interorganizacional no setor público, pode ser considerada como sendo os instrumentos e mecanismos que visam aumentar o alinhamento voluntário, ou forçado, de tarefas e esforços de organizações dentro da administração pública. Esses mecanismos são usados para reduzir a redundância, as lacunas e as contradições, criando maior coerência dentro e entre as políticas (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010).

Alguns mecanismos permitem coordenação entre agências e unidades que desempenham funções semelhantes ou complementares. Por exemplo, aquelas envolvidas no monitoramento podem concordar com quais tipos de informação serão coletadas por cada participante. Agências com função de investigação podem criar bancos de dados comuns, ou promotores podem concordar com um fluxo padrão de procedimentos para determinados casos. Agências com função de monitoramento também podem acordar com aquelas que investigam sobre quais tipos de incidentes devem ser selecionados para investigação (e o que se segue por meio da transferência de informação sobre esses incidentes numa base regular). Ou, os investigadores podem comunicar-se com promotores para garantir que os relatórios de

investigação compreendam quaisquer fatos jurídicos relevantes e sejam compreensíveis aos promotores e juízes (DAVIS; MACHADO; GUILHERME, 2014).

Assim dentro de cada função anteriormente descrita (monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar) as agências devem desenvolver instrumentos de coordenação com vistas a evitar a duplicação de esforços, superar obstáculos colocados por regras jurídicas (ou pelas interpretações que dadas às estas), associar informações compartmentadas, aproveitar habilidades especiais de outros parceiros (análise forense, análise de grandes bases de dados, técnicas de investigações) e superar inúmeras outras barreiras existentes (DAVIS; MACHADO; GUILHERME, 2014).

Assim, esse desenho das instituições anticorrupção brasileiras recebe a denominação de “modular”, em que múltiplas instituições com jurisdições sobrepostas e funcionalmente intercambiáveis podem tanto coordenar ou atuar independentemente, conforme entender apropriado. Em princípio, a opção pela coordenação deve mitigar os riscos como duplicação de esforços e impossibilidade de obter vantagens relacionadas a economias de escala e de escopo e reconciliar as vantagens e desvantagens do conflito e competição entre as instituições (DAVIS; MACHADO; GUILHERME, 2014).

Tendo em vista esta estrutura modular das instituições anticorrupção no Brasil fica reforçada a necessidade de fortalecer mecanismos coordenação das agências para a implementação de estratégias anticorrupção. E não só no âmbito nacional, mas principalmente nos níveis subnacionais do país que são, em regra, menos fiscalizados do que os órgãos federais (PYMAN *et al.*, 2018; BALANIUK *et al.*, 2012).

Como será visto adiante, com a missão de promover uma melhor coordenação deste mosaico de instituições anticorrupção, com atuação nacional e subnacional, surgiu no Brasil duas inovações institucionais: a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção (ENCCLA) e as Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC). Havendo agora a necessidade de que tais organismos sejam instrumentalizados para a realização de diagnósticos para a proposição de políticas anticorrupção na busca de maior sinergia desse mosaico institucional, e assim possam buscar atingir de forma eficiente os seus objetivos.

### *2.3.3 Redes de controle ou Controle em Rede?*

A Transparência Internacional, organização sem fins lucrativos indutora de medidas anticorrupção, defende a necessidade de haver uma parceria buscando a construção de coalizões, em uma complexa rede de instituições, para contenção da corrupção, adotando uma



visão holística de cooptar todos os atores principais para o processo de reforma anticorrupção (LEONINO, 2008).

A formação de dessas redes tem o pressuposto de que, para se combater as complexas formas de corrupção, que contam com a participação de atores dentro e fora do estado, é necessário que os órgãos da administração pública se articulem em redes interorganizacionais, atuando de forma sistêmica, possibilitando a troca de informações e a criação de conhecimento para um combate mais eficaz da corrupção (LEONINO, 2008).

Aderente a este pressuposto, podemos apontar duas inovações institucionais na forma de redes, com a missão de promover uma melhor articulação entre as diferentes instituições anticorrupção, com atuação nacional e subnacional no Brasil: a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção (ENCCLA) e as Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC).

A primeira, a ENCCLA, criada em 2003, é a principal rede de articulação para o arranjo e discussões em conjunto com uma diversidade de órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para a formulação de políticas públicas voltadas ao combate à corrupção e lavagem de dinheiro com amplitude nacional. O trabalho é concretizado em “ações”, as quais são elaboradas e pactuadas anualmente pelos membros da ENCCLA. Para cada uma das “ações” é criado um grupo de trabalho específico composto por vários órgãos e instituições, o qual tem como mandato o alcance de um ou mais produtos pré-definidos, tais como: realizar estudos e diagnósticos, propor a construção de bancos de dados e outras soluções em tecnologia da informação, elaborar propostas legislativas, realizar eventos e outras iniciativas (ENCCLA, 2019).

A ENCCLA vem se consagrando como referência nacional e internacional em articulação de ações e projetos na luta contra a corrupção e lavagem de dinheiro. Consolidou uma estrutura inovadora, ao congrega a participação de órgãos de todos os poderes e esferas. Despontando como conquistas valiosas as mudanças culturais e institucionais, aumento do diálogo e atuação consistente dos órgãos integrantes, resultando em inúmeros produtos inovadores ao longo deste período e maior coordenação intragovernamental (ARANOVICH, 2007).

É uma das inúmeras mudanças significativas ocorridas nas instituições anticorrupção do Brasil, que surgiram de um processo gradual de acomodação institucional, envolvendo interações em uma rede de instituições. Essa lição é talvez a mais interessante em perspectiva comparativa, sugerindo que de uma pequena melhoria incremental para outra construiu-se uma

massa crítica de conhecimento e práticas na rede mais ampla de instituições de *accountability* (PRAÇA; TAYLOR, 2014).

Este desempenho soma-se ao fato de que, no nível federal, há uma maior predisposição dos órgãos anticorrupção brasileiros de buscar tanto o objetivo geral de combater a corrupção, como a ideia de coordenar seus esforços para aprimorar a eficácia de suas ações. Esses são elementos chaves na abordagem modular para o *enforcement* anticorrupção. Fruto de mudanças institucionais incrementais que muitas vezes, mas não sempre, levaram a melhorias no desempenho dessas entidades (DAVIS; MACHADO; GUILHERME, 2014).

A segunda inovação seriam as Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC), que tem uma história mais recente e um desempenho mais tímido em comparação à ENCCLA. Estes organismos têm a sua gênese no estado da Paraíba/Brasil, no ano de 2005, quando membros de agências estatais se dedicaram a gestar uma nova forma de cooperação interorganizacional com o objetivo de facilitar a circulação de informações, o planejamento e a execução de ações de prevenção e de repressão à corrupção. Este esforço levou à criação de uma rede interorganizacional formalizada pela assinatura de um termo de compromisso entre as organizações parceiras, nomeada Fórum de Combate à Corrupção (FOCCO). O sucesso da proposta paraibana resultou na difusão do estilo “FOCCO” para outros estados da federação brasileira, sendo que em alguns lugares o mesmo nome – Fórum de Combate à Corrupção – foi utilizado (RIBEIRO, 2016).

Em um segundo momento, a expansão desse novo estilo ganhou fôlego a partir da iniciativa do Tribunal de Contas da União (TCU), em 2009, que adotou a ideia fomentando a formação de Redes de Controle da Gestão Pública (RCGP) em todo o território nacional (RIBEIRO, 2016). Sendo que em alguns estados tomou nomenclaturas diversas tais como Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção (ARCCO), Movimento Articulado de Combate à Corrupção (MARCCO) ou apenas Rede de Controle da Administração Pública, e são constituídas pelas principais agências de enfrentamento da corrupção no âmbito subnacional, tais como ministérios públicos, controladorias, tribunais de contas, fiscalização tributária e polícias, e em alguns estados contam também com entidades da sociedade civil (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

Esta iniciativa não se encaixa em formas organizacionais tradicionais, altamente hierarquizadas. Sustentadas por uma narrativa extremamente ampla de combate à corrupção, e que apresenta grande poder de mobilização, ela exigiu uma forma organizacional fluida, capaz

de manter relação instituições e atores com missões e interesses muito diversos (RIBEIRO, 2016).

As redes estaduais, a exemplo da ENCCLA, também refletem a evolução de ações e atividades que eram realizadas de forma pulverizada no campo, por um lado, e a evolução da legislação brasileira que passou a definir funções interdependentes e ceder mais autonomia para os agentes de fiscalização e promoção da transparência. Suas ações podem assumir um caráter preventivo ou repressivo. Assim, ações preventivas são aquelas que antecedem possíveis comportamentos ilegais e imorais na administração pública, cuja finalidade é inibir desvios de conduta ou motivar comportamentos lícitos. Por outro lado, ações repressivas são *ex-post facto*, ou seja, elas são empreendidas após o ato ilícito ter ocorrido. O caráter repressivo das ações nos FOCCO encontra-se no objetivo de cessar um ato ilegal na administração pública. Como exemplo dessas ações podem ser apontadas: a realização de ações conjuntas (tais como fiscalizações conjuntas e investigações conjuntas), ações de capacitação, formação de grupos de trabalho para entregas de produtos e ações pedagógicas (RIBEIRO, 2016).

Revelam-se assim, as Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC) com grande potencial para replicar a forma de atuação da ENCCLA no plano subnacional do Brasil, com as devidas adaptações. Há assim, em estágio latente, um grande potencial para diagnosticar e alavancar a coordenação de iniciativas e ações de enfrentamento da corrupção, tanto preventivas como repressivas, na dimensão subnacional do país, dada a capilaridade territorial e multiplicidade de órgãos e entidades que integram estas redes.

### 3 METODOLOGIA

Para atingir o objetivo de capturar e categorizar a percepção dos Coordenadores de RECC sobre possíveis abordagens, métodos ou práticas de avaliação de risco de corrupção, compatíveis com as ações desenvolvidas pelas Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC), haverá a necessidade de compreender o significado que os entrevistados atribuem às ações e atividades desenvolvidas nas referidas redes, e aprofundar a análise de suas experiências, pontos de vistas e opiniões, na busca de um padrão cultural destas redes que favoreça o entendimento do problema estudado. O que remete para a necessidade de que a pesquisa tenha um enfoque qualitativo (SAMPIERI *et al.*, 2013).

Ademais, o tema de estudo (avaliação de risco de corrupção) e o próprio ambiente da pesquisa (redes de controle) foram pouco pesquisados no país, o que qualifica a presente pesquisa como um estudo exploratório.

A análise qualitativa de dados pode ser conduzida usando uma ampla gama de métodos, estruturas teóricas e análises conceituais. Todos buscam captar a diversidade de significados que podem ser atribuídos a fatos ou experiências, os dados são coletados por meio do contato direto com os participantes que vivenciam o problema em estudo. Na análise dos dados, haverá a necessidade de estabelecer temas/categorias/conceitos cada vez mais abstratos, visando a uma compreensão complexa e detalhada do objeto investigado.

**Figura 16** - Estrutura básica de Métodos Qualitativos de Análise de Dados



Fonte: MAXQDA (2018).

De forma geral, conforme figura 16, a grande maioria dos métodos de análise qualitativa funciona com categorias. Essas categorias podem ser criadas a partir de um grupo de dados ou baseadas em conhecimento prévio dos dados, de teorias já existentes ou dos resultados de

alguma pesquisa anterior. Categorias também são frequentemente chamadas de códigos. Contudo, independentemente da sua nomenclatura, a função de organizar e sistematizar dados permanece a mesma (MAXQDA, 2018).

Escolher uma metodologia de análise dependerá das perguntas de pesquisa, dos objetivos (encontrar padrões), dos tipos de dados que serão utilizados, de como foram coletados (entrevistas estruturadas versus não estruturadas, por exemplo), do tipo de sistema de categorização ou da codificação que será utilizado.

Para o presente trabalho, optou-se que o desenho da pesquisa fosse baseado na abordagem ou método da *Grounded Theory* (GLASER; STRAUSS, 1967), ou Teoria Fundamentada em Dados (TFD), como ficou conhecida no Brasil, pelos seguintes motivos:

- a) o conhecimento sobre tema pesquisado (avaliação de risco de corrupção) ainda é limitado, principalmente sobre o ambiente das RECC;
- b) o tema é sensível no contexto destas redes, onde se destacam as percepções de múltiplos sujeitos que as integram, pois o compartilhamento de percepção é essencial para a formação e coesão da rede e ao mesmo tempo é fonte de disputa de poder, tendo em vista que envolve controle de informações e conhecimento;
- c) o desenho da pesquisa deve atenuar a subjetividade do pesquisador, tendo em vista a sua experiência pretérita como integrante ou coordenador de RECC;
- d) há a necessidade de identificar e validar categorias essenciais que apontem limitadores ou impulsionadores da implantação de uma prática de avaliação de risco de corrupção compatível com as ações das RECC;
- e) a pesquisa requer um método de aplicação flexível, permitindo adaptações para o contexto específico das RECC, tendo em vista os objetivos da pesquisa e a restrição de acesso aos entrevistados.

Conforme revisão da literatura, nem sempre a TFD foi utilizada para geração de teoria plena, mas ela favorece a identificação de categorias relevantes para a construção de modelos conceituais ou aproximações teóricas que são úteis para a compreensão de como os atores constroem a realidade (TROCCOLI, 2014). Assim, o suporte analítico da TFD possibilitará a coleta e categorização das percepções dos Coordenadores das RECC, bem como o relacionamento destas categorias com vista a identificar um *frameworking* de avaliação de risco de corrupção aderente à projeção de suas necessidades.

O presente capítulo está estruturado da seguinte forma: a) apresentação do ambiente onde será realizada a pesquisa; b) as características dos participantes da pesquisa; c) o desenho

da pesquisa baseada na Teoria Fundamentada em Dados (TFD); e d) os procedimentos de coleta e análise dos dados.

### **3.1 Ambiente da Pesquisa**

Os *lócus* da realização da pesquisa são as Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC) no Brasil. Estas redes são inovações institucionais com a missão de promover uma melhor articulação e coordenação de esforços entre as diferentes instituições anticorrupção na base territorial dos estados da federação.

As RECC são criadas formalmente com a assinatura de instrumentos jurídicos, tais como acordos de cooperação ou termo de compromisso entre os diversos órgãos partícipes, com o objetivo de engajar órgãos públicos e sociedade civil no combate e na prevenção de casos de corrupção, em suas diversas formas. A sua gestão geralmente é realizada na forma de colegiado, tendo uma coordenação executiva cujo coordenador é um agente público com função de liderança em alguma agência pública com função anticorrupção.

Os órgãos e entes públicos que compõem a maioria das RECC são: Advocacia Geral da União (AGU), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Bancos Oficiais, Controladoria Geral do Estado (CGE), Controladoria Geral da União (CGU), Receita Federal do Brasil (RFB), Ministério Público de Contas (MPC), Ministério Público Estadual (MPE), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Federal (MPF), Polícia Federal (PF), Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Tribunal de Contas da União (TCU).

Em muitos estados, além dos tradicionais órgãos de controle e fiscalização, integram as RECC, sindicatos, organizações não governamentais, universidades, sindicatos, associações de classe e outras organizações da sociedade civil.

**Figura 17** - Nomenclatura das Redes Estaduais de Controle da Corrupção (2018)

**Fonte:** O autor (2019), com dados de TCU (2018).

Conforme narrativa da gênese das Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC), elas têm origem em casos exitosos de articulação institucional, como era o caso do Fórum Paraibano de Combate à Corrupção (FOCCO-PB), criado em 20 de maio de 2005 (MPE-PB, 2019), o Fórum Permanente de Combate à Corrupção em Pernambuco (FOCCO-PE), criado em março de 2008, e o Fórum de Combate à Corrupção de Alagoas (FOCCO/AL), criado em novembro de 2008 (MPF, 2017). A partir do ano de 2009, com a iniciativa do Tribunal de Contas da União, elas se expandiram para todo o país, apesar de assumirem nomenclaturas variadas tais como (TCU, 2018b): Fórum Permanente de Combate à Corrupção (AC, AL, AP, CE, ES, GO, PB, PE, RR, SP, SE e TO), Rede de Controle da Gestão Pública (AM, BA, DF, MA, MT, MS, PA, PR, PI, RJ, RS e SC), Ação Integrada da Rede de Controle e Combate à Corrupção em Minas Gerais (ARCCO), Movimento Articulado de Combate à Corrupção no Rio Grande do norte (MARCCO) e Comitê Rondônia Contra a Corrupção (CERCCO).

As RECC apresentam, além da variada nomenclatura oficial, também apresentam distintos formatos de composição e variadas formas de atuação. Por outro lado, em geral apresentam os objetivos de desenvolver ações relacionadas: a) à fiscalização da gestão pública; b) ao diagnóstico e possíveis ações de combate à corrupção; c) ao incentivo do controle social; e d) ao compartilhamento de informações, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos seus quadros.

No entanto, cabe frisar que as RECC não são juridicamente órgãos ou entes autônomos. Quem tem poder de agir em nome próprio são as agências e entidades que o integram. No caso

de corrupção ou malversação de recursos públicos, cabe aos ministérios públicos representar junto aos órgãos do Poder Judiciário. Outros órgãos como as controladorias-gerais, os fiscos e os tribunais de contas têm também a competência de fiscalização e investigação, e no caso dos tribunais de contas, de realizar ainda o julgamento administrativo de ilícitos administrativos-financeiros.

Na prática, as ações planejadas pelas RECC são executadas por meio dos seus órgãos integrantes (de forma individual cada um dentro de sua esfera de competência) e também em ações conjuntas dos seus integrantes, tais como a formação de grupos de trabalho, forças tarefas e operações especiais em casos concretos. Nestes casos, a exemplo da ENCCLA, as ações das RECC se assemelham a projetos, sendo definidos produtos, cronogramas, prazos e pacotes de tarefas específicas a serem cumpridos pelos participantes, o que reforça a necessidade de fortalecer o papel de coordenação da RECC.

### **3.2 Seleção de Participantes da Pesquisa**

A amostra nesta pesquisa se refere ao grupo de pessoas sobre no qual deverão ser coletados os dados. Não havendo, necessariamente, a necessidade de representatividade do universo ou população estudada (SAMPLERI *et al.*, 2013).

Foram selecionados como alvos principais a serem entrevistados, os atores que desempenham papel de Coordenadores (ou ex-coordenadores) de RECC. Esta escolha se justifica pelo fato de que estes profissionais são uma rica fonte de informações sobre o ecossistema anticorrupção nas unidades da federação, onde agentes públicos, representantes da sociedade civil, gestores públicos, profissionais de agências de combate à corrupção e instituições de ensino e pesquisa interagem com as RECC na construção, apresentação e debates de ações e de políticas anticorrupção locais.

Geralmente, os Coordenadores de RECC são servidores públicos de carreira lotados em agências com algum tipo de mandato anticorrupção. São eleitos pela comunidade de controle da base territorial (estado da federação), possuem perfil profissional e pessoal com longa trajetória em ações anticorrupção e possuem contato constante com as práticas de trabalho desenvolvidas pelas inúmeras outras agências de enfrentamento da corrupção.

Os contatos foram obtidos nos sites das RECC (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018) e em redes sociais da comunidade anticorrupção, formadas por integrantes de órgãos de fiscalização e controle, nos quais o pesquisador teve acesso.



Visando a prospecção de um maior número de códigos e conceitos vinculados ao tema pesquisado, e validar algumas categorias obtidas na codificação aberta das entrevistas com os Coordenadores de RECC, foram realizadas entrevistas com outros dois grupos de entrevistados, que os classificamos neste trabalho como “especialistas em anticorrupção”.

O primeiro grupo de especialistas, de cunho mais estratégico no tema trabalho em redes anticorrupção, foi prospectado junto à ENCCLA.

Um segundo grupo de especialistas entrevistado foram gestores e assessores de unidades de coordenação e articulação interinstitucional, criadas com vista a facilitar a interlocução entre as diversas agências e as redes de controle. Foram identificadas tais unidades nas seguintes instituições: Tribunal de Contas da União (TCU), Departamento de Polícia Federal (DPF) e Controladoria Geral da União (CGU). Os contatos destes atores foram obtidos em redes sociais da comunidade anticorrupção, nos quais o pesquisador teve acesso.

A percepção coletada dos atores classificados como “especialistas em anticorrupção”, apesar de não ser o objeto primário desta pesquisa, funcionaram como uma forma de triangulação teórica dos dados coletados dos Coordenadores de RECC, pois forneceram perspectivas setoriais sobre o trabalho das RECC e da proposta de realização de diagnósticos (como a avaliação de risco de corrupção) que agregam outros ângulos de visão à perspectiva territoriais ou locais colhidas das RECC, subsidiando as fases mais avançadas da análise dos dados.

Por questões de segurança pessoal os nomes, funções, localização e demais dados que possam identificar os entrevistados foram anonimizados nos registros da pesquisa, dada a sensibilidade das tarefas desempenhadas pelos referidos profissionais em suas instituições de origem e como forma de superar um comportamento meramente protocolar durante as entrevistas.

### **3.3 Desenho da Pesquisa**

Os dados obtidos na imersão inicial no ambiente, revelaram que os participantes alvo da pesquisa possuíam percepções muito díspares sobre o tema “avaliação de risco de corrupção”, o que reforçou a necessidade de serem explorada por um método mais abrangente e flexível de análise, razão pela qual foi escolhida a Teoria Fundamentada em Dados (TFD), conforme já comentado.

### 3.3.1 Conceito de Teoria Fundamentada

A Teoria Fundamentada em Dados (TFD) possui como uma das principais diferenças entre outras metodologias qualitativas o foco na construção (e não na verificação) de teorias substantivas (de pequeno e médio porte), que buscam explicações para situações cotidianas. Aqui entende-se por teoria “um conjunto de categorias (conceitos) que estão sistematicamente inter-relacionadas por meio de sentenças de relacionamentos (proposições) para formar o esquema teórico que explica um fenômeno social” (STRAUSS; CORBIN, 1998).

Conforme algumas definições coletadas na literatura, a Teoria Fundamentada em Dados:

- a) é um processo indutivo utilizado para gerar teoria pela coleta e análise de dados de forma sistemática e simultânea (GLASER; STRAUSS, 1967);
- b) é um método de pesquisa qualitativa que usa um conjunto sistemático de procedimentos para desenvolver e derivar de forma indutiva uma teoria fundamentada sobre um fenômeno (CORBIN; STRAUSS, 2008).
- c) é uma perspectiva metodológica que compreende em observar e entender o comportamento a partir do ponto de vista dos participantes e aprender sobre o mundo dos participantes, suas interpretações de si mesmos no contexto de determinadas interações e sobre as propriedades dinâmicas das interações (LOCKE, 2001).

Apresentada como abordagem ou como método, na verdade trata-se do modo de construir indutivamente uma teoria assentada nos dados através da análise qualitativa destes e, que, agregada ou relacionada a outras teorias, poderá acrescentar ou trazer novos conhecimentos à área do fenômeno. O investigador deve adotar uma perspectiva de ver o mundo a partir do sujeito estudado.

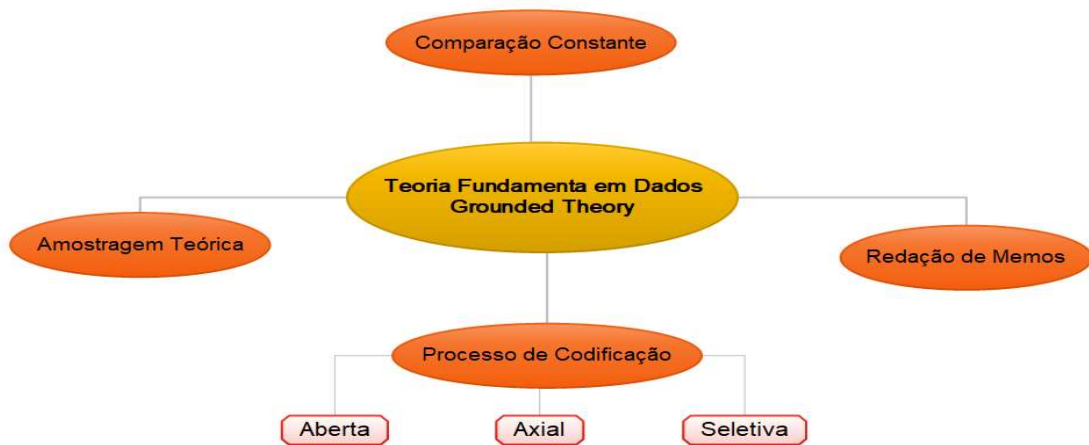
A TFD possui algumas características que a diferencia de outras metodologias qualitativas (SAMPIERI *et al.*, 2013):

- a) a estrutura conceitual é gerada dos dados obtidos na pesquisa, mais do que de estudos anteriores;
- b) a pesquisa tenta descobrir processos dominantes no contexto local ao invés de descrever a unidade sob investigação;
- c) as teorias substantivas são de natureza local, ligadas a um contexto específico, mas oferecem novos pontos de vista sobre fenômenos específicos;
- d) os procedimentos de coleta de dados podem ser modificada de acordo com o avanço da teoria;

A questão norteadora da pesquisa, neste método de investigação, apenas identifica o foco de estudo, ou seja, a natureza do método requer que a questão seja refinada quando os dados estão sendo gerados e analisados.

O processo da TFD sustenta-se em quatro pilares (BACELLAR, 2005): 1) Processo de Codificação (Aberta, Axial e Seletiva); 2) Amostragem teórica; 3) Redação de *memos*; e 4) Comparação constante.

**Figura 18** - Pilares do Processo da Teoria Fundamentada em Dados (TFD)



**Fonte:** Adaptado de Bacellar (2005).

A seguir, serão apresentados os conceitos gerais que permeiam a aplicação do método da TFD e que norteiam a fase analítica da presente pesquisa.

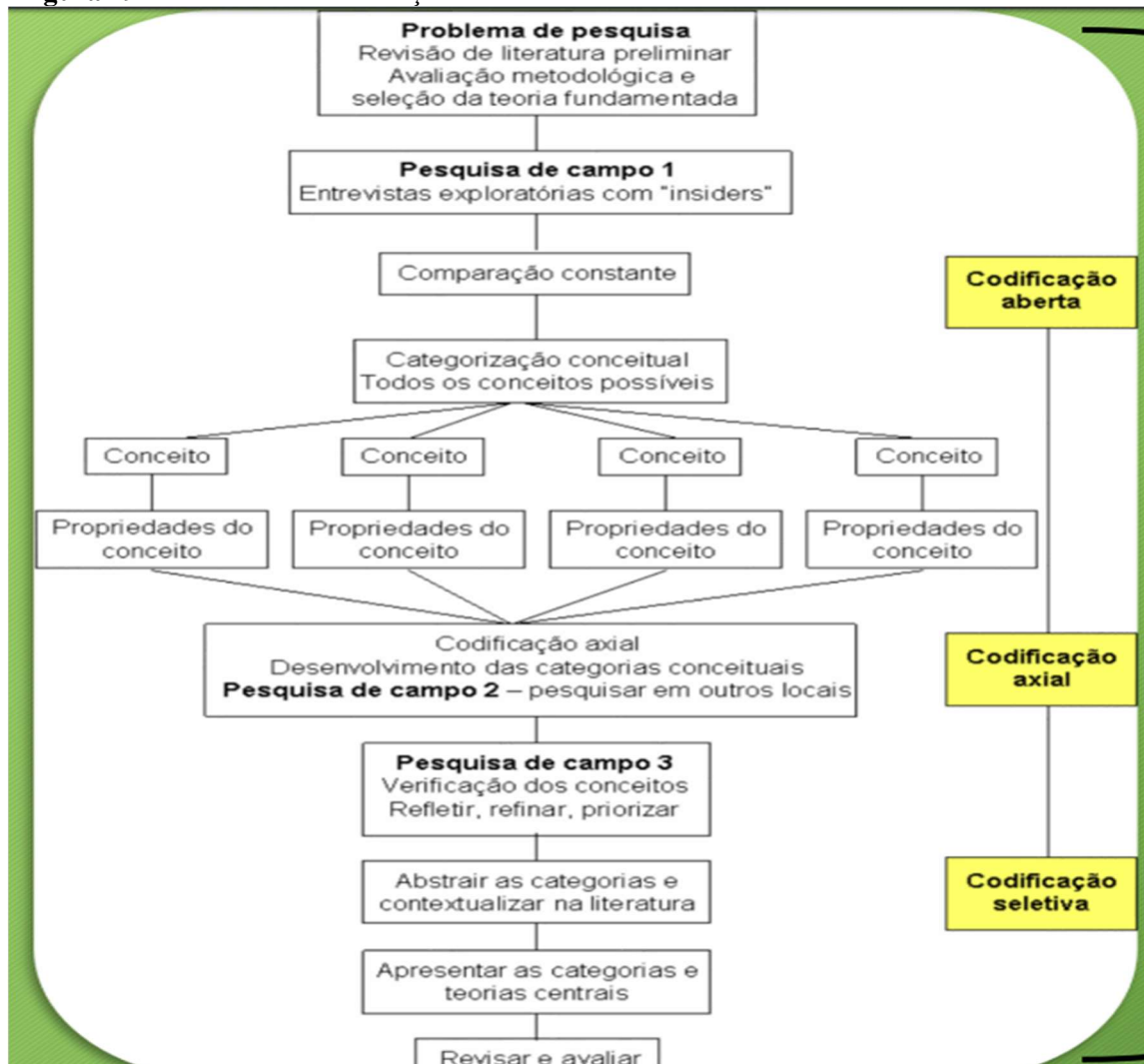
### 3.3.2 Processo de Codificação

O processo de codificação pode ser dividido em três fases: codificação aberta, axial e seletiva. Apesar desses três tipos serem descritos de maneira sequencial no método da TFD, a sua aplicação pode ser realizada de forma circular ou espiral de acordo com as necessidades do estudo. Este circuito de três tipos de codificação se repete até que a saturação teórica seja encontrada, que representa o ponto, no desenvolvimento da teoria, em que não surgem novas propriedades, dimensões ou relações durante a coleta e análise dos dados (CORBIN; STRAUSS, 1990).

A fase final do processo de desenvolvimento de teorias é a construção de uma categoria central. Através do processo de codificação e abstração, os dados são finalmente incluídos em uma categoria de ordem superior que une os conceitos teóricos para oferecer uma explicação ou teoria do fenômeno. Uma categoria central é um tema principal que resume um padrão de

comportamento e deve ser explicado em termos de sua relevância para outras categorias principais. Tem significado teórico e seu desenvolvimento deve ser rastreado pelos dados (SAMPLERI *et al.*, 2013).

**Figura 19** - Processo de Codificação na Teoria Fundamentada em Dados



**Fonte:** Victoratti e Gomes Neto (2018), adaptando material textual de Goulding (2002).

Esses procedimentos propostos ajudam a garantir alguma padronização e rigor para os processos. Porém esses procedimentos não foram criados para serem seguidos de forma rígida, mas sim para serem usados de maneira criativa e flexível pelos pesquisadores (CORBIN; STRAUSS, 1990).

### 3.3.2.1 Codificação Aberta

Nessa codificação são revisados todos os segmentos do material, e por comparação constante, gera as categorias iniciais e as suas subcategorias.

O procedimento de codificação aberta consiste na decomposição, análise, comparação, conceituação e categorização dos dados. Os procedimentos usados para fazer esta codificação aberta são essencialmente: a) fazer questões; b) fazer comparações; e, c) fazer anotações. O objetivo da codificação aberta é identificar, por meio de microanálise, conceitos e categorias e descobrir, nos dados, suas propriedades e dimensões (CORBIN; STRAUSS, 1990).

Assim, todo o material coletado é transcrito, as frases analisadas, sendo selecionadas palavras chave e unidades de significado distintas. É o produto da análise inicial é a descrição do que está acontecendo nos dados. Nessa fase, centenas de palavras-chave são selecionadas. As palavras-chave gerarão conceitos.

### 3.3.2.2 Codificação Axial

Após a identificação de categorias conceituais pela codificação aberta, a codificação axial examina as relações entre as categorias e suas respectivas subcategorias na busca de conexão entre elas. Trata-se agora de analisar os conceitos selecionados, fazer uma reorganização e, destes, extrair uma ideia central e suas subordinações.

Este é um método mais sofisticado de codificação de dados que procura identificar incidentes que tenham relação entre si. Cabe ao pesquisador especificar essas relações, que são normalmente o produto da comparação constante de dados.

Esse relacionamento entre as categorias, demonstra causas e efeitos, condições intervenientes e estratégias de ação, em proposições que devem ser testadas novamente nos dados. Essas relações formam paradigma: condições causais, intervenientes, consequências e estratégias de ações/interações (SAMPIERI *et al.*, 2013).

Nesta fase, pode-se voltar ao campo, aumentar os elementos de análise e acessá-los, ou mesmo voltar ao conjunto de elementos inicial e fazer uma nova busca por dados

### 3.3.2.3 Codificação seletiva

A codificação seletiva aperfeiçoa todo o processo, revisando categorias mal formuladas, sanando incoerências da teoria e também identificando a categoria central da teoria, com a qual todas as outras estão relacionadas, integrando-as de forma a expressar a essência do processo em análise. Nessa fase as categorias as falhas na lógica da teoria são resolvidas. Isso faz com que possíveis *gaps* teóricos sejam evitados (BANDEIRA-DE-MELLO; CUNHA, 2003).

A categoria central pode surgir a partir da lista de categorias existentes ou o pesquisador pode estudar as categorias e determinar que, embora cada categoria conte uma parte da história,

nenhuma delas captura a história inteira. Dessa forma, é necessário outro termo ou frase mais abstrata, uma ideia conceitual sob a qual todas as outras categorias possam ser agrupadas (CORBIN; STRAUSS, 1990).

É a fase mais abstrata, a análise dos dados sai do nível descritivo para uma interpretação conceitual ou teórica que oferece uma explicação do fenômeno em estudo. É nesta fase que o processo chega ao seu final, quando ocorre a saturação teórica, isto é, nenhum novo dado acrescenta novas nuances ao processo de análise e categorização.

### 3.3.3 Amostragem teórica

Para a amostragem inicial, como o pesquisador está interessado em gerar o máximo possível de categorias, podem ser coletados dados em um vasto leque de áreas pertinentes. Na TFD, a amostra ao invés de ser predeterminada antes de começar a pesquisa, ela se desenvolve durante o processo.

Na amostragem teórica o processo de coleta de dados é controlado pela teoria emergente no caso. Seria como se a teoria que está sendo desenvolvida “pedisse” mais informações para ser completada, num movimento interativo (CHARMAZ, 2009). Amostragem teórica significa que o pesquisador deve ser flexível e permanecer aberto a toda a gama de possibilidades.

Nos estágios iniciais, a amostragem deve ser aberta e relativamente desfocada. O pesquisador deve procurar locais, pessoas ou fatos que possam fornecer informações relevantes e aumentem a oportunidade de descobrir variações entre conceitos e de tornar densas as categorias em relação às suas propriedades e dimensões (CORBIN; STRAUSS, 1990).

À medida que os dados são analisados, os achados são utilizados para direcionar a pesquisa a outros atores para que possam ampliar a interpretação.

### 3.3.4 Redação dos Memorandos (*Memos*)

São relatórios intermediários com as reflexões preliminares do pesquisador, assim como suas tentativas de analisar as categorias, definindo-as, estabelecendo suas propriedades e delineando suas condições, consequências e conexões com outras categorias (CHARMAZ, 2009). Os memorandos são uma forma de registro referente à imagem visual das relações entre os conceitos. Os mesmos podem tomar diversas formas: notas teóricas, notas metodológicas, notas codificadas ou variedades destas.

Cabe destacar os *Memos* analíticos que são criados para documentar as principais decisões e avanços (categorização, escolha da categoria central, das condições causais e

intervenientes, das sequências, vínculos e necessidades de novos dados, novas ideias etc.). Devem estar relacionados com a evolução da teoria e a sua fundamentação (SAMPIERI *et al.*, 2013).

Os memorandos, por outro lado, são uma forma dinâmica de texto. Eles são criados pelo usuário e podem ser modificados e integrados a qualquer momento durante o processo de análise. No *software* de apoio, os memorandos podem ser anexados a documentos, grupos de documentos, arquivos de áudio, arquivos de vídeo ou códigos. Há também a opção de criar uma “nota livre”, que não está anexada a nada além do projeto (MAXQDA, 2018).

A elaboração de *Memos* serve, assim, para registrar hipóteses emergentes, os esquemas analíticos, intuições e abstrações do pesquisador.

### 3.3.5 Comparação Constante

Todo esse processo é feito usando-se o método de comparação constante, ou seja, um processo contínuo e iterativo em que são comparadas as diferentes entrevistas e seus respectivos códigos, assim como as categorias deles resultantes entre si, comparando os materiais de literatura entre si e com os dados obtidos.

Os processos da amostragem teórica e comparação constante devem continuar até que se chegue ao ponto de saturação teórica, ou seja, em que não sejam encontrados mais dados adicionais para que o pesquisador desenvolva as propriedades das categorias. Quando a saturação ocorre, o analista geralmente descobrirá que algumas lacunas em sua teoria, especialmente nas principais categorias, estão quase, senão completamente, preenchidas” (GLASER; STRAUSS, 1967).

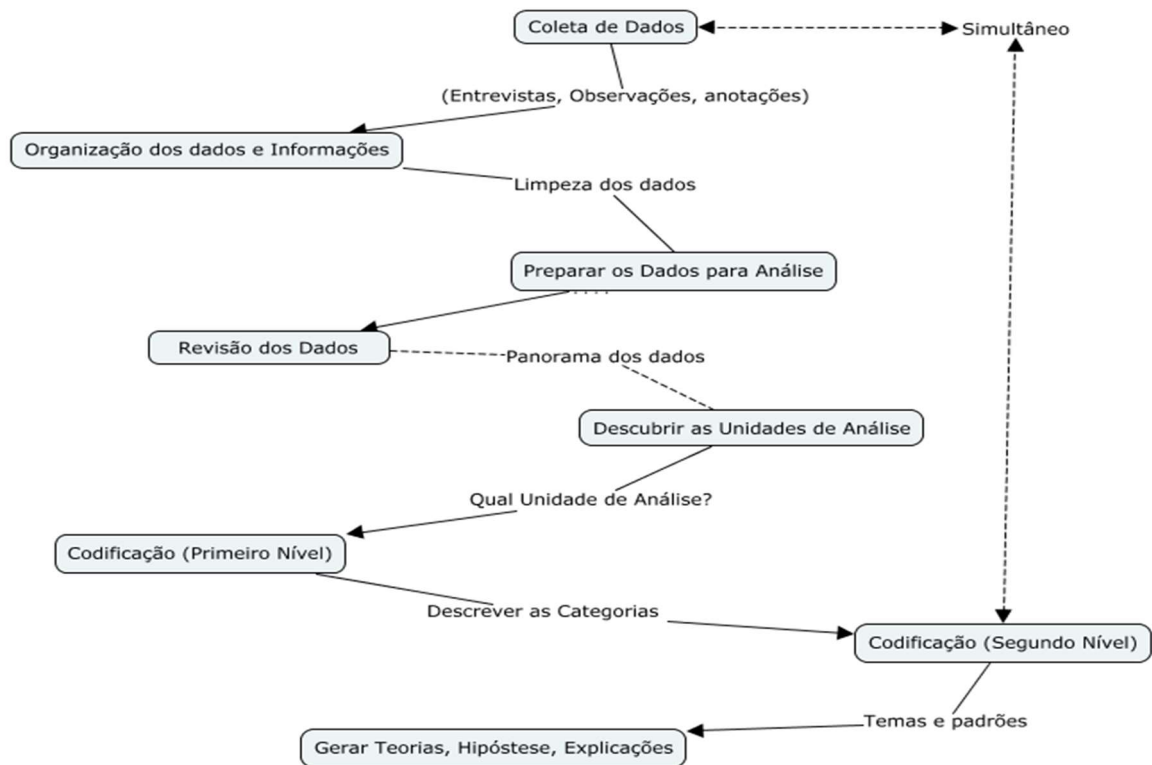
A saturação é mais uma questão de atingir o ponto na pesquisa em que o custo benefício de novas coleta de dados adicional não compensa; pois não adicionaria informações relevantes para o esclarecimento da categoria saturada.

## 3.4 Procedimentos

No presente estudo, a escolha dos informantes a serem entrevistados seguiu, inicialmente, o critério de acessibilidade pessoal do pesquisador, e após a indicação de outros informantes nas entrevistas iniciais.

A seguir, será detalhada a coreografia de análise prevista para o presente trabalho.

**Figura 20** - Coreografia de coleta, tratamento e análise dos Dados



**Fonte:** Adaptado de Sampieri *et al* (2013).

Em resumos teremos as seguintes fases em forma de espiral: coletado dos dados (realização das entrevistas), preparação dos dados, codificação e análise dos dados.

Após a definição inicial dos atores a serem entrevistados (amostra), foram iniciados os trabalhos de coleta e análise constante dos dados. Para a seleção dos entrevistados, diferentemente das pesquisas quantitativas, o processo de escolha dos entrevistados (amostragem teórica) deve proporcionar o máximo de informações, com a maior variabilidade possível, para que fosse aberto um número de códigos iniciais; visando assim, viabilizar o processo de comparação constante com as outras entrevistas e com a literatura para que pudesse reunir códigos e definir categorias e conceitos.

#### 3.4.1 *Imersão inicial no ambiente*

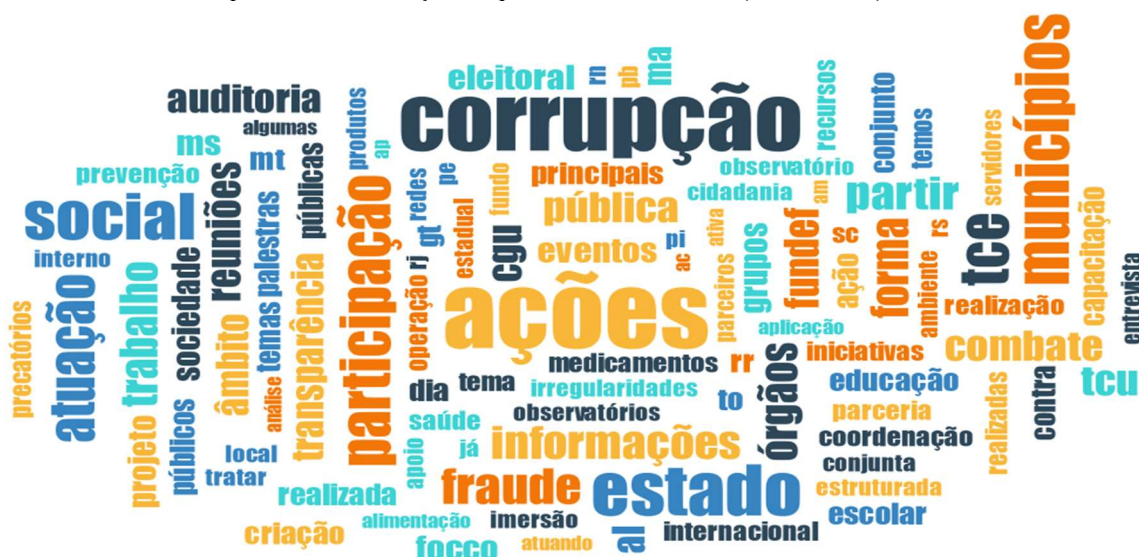
Como procedimento inicial de exploração do contexto das Redes Estaduais de Controle da Corrupção, foram pesquisados diversos documentos disponibilizados, até o final do ano de 2018, nos sites das RECC na internet (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018). E foram analisados, de forma exploratória, dados secundários coletados de 26 Redes Estaduais de Controle da Corrupção, em relação aos anos de 2017 e 2018, envolvendo os seguintes temas: i)



principais produtos desenvolvidos; ii) ações de diagnósticos e controle social; iii) o dinamismo da articulação local para ações em parceria; e iv) principais ações desenvolvidas.

Para a análise exploratória destes dados, foi utilizada a ferramenta de geração de nuvem de palavras do aplicativo MAXQDA, visando a identificação de termos mais frequentes citados nas narrativas dos coordenadores de RECC.

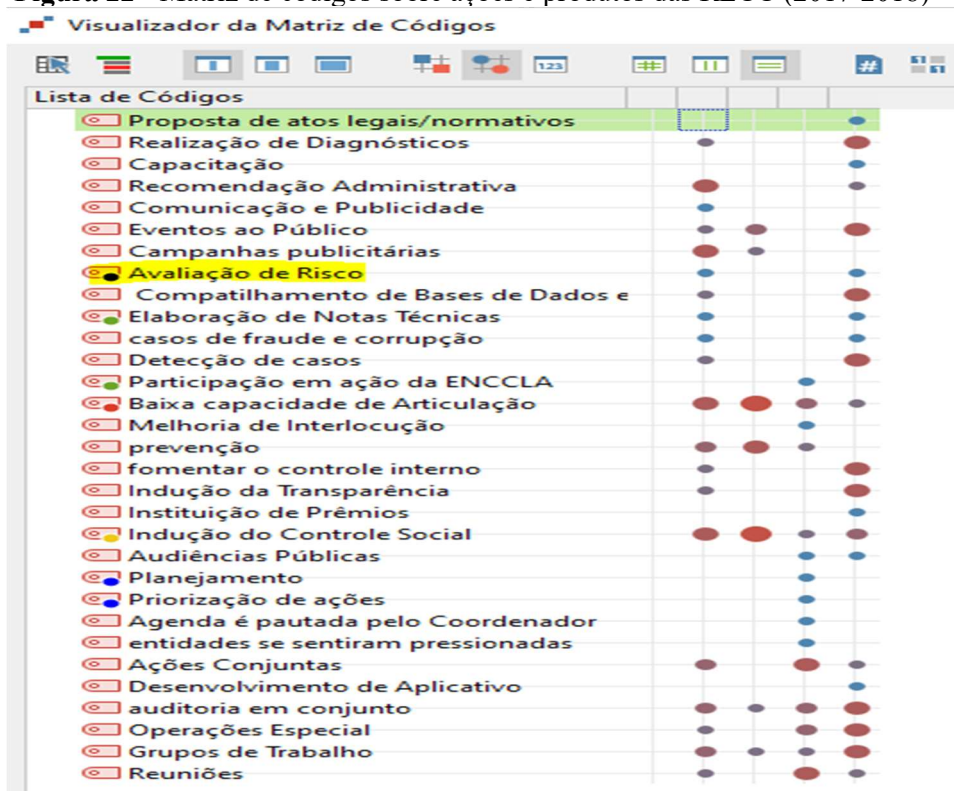
**Figura 21** - Nuvem de palavras sobre ações e produtos das RECC (2017-2018)



Fonte: o autor (2019).

Como visto, os termos mais frequentes fazem referência à: “AÇÕES” contra a “CORRUPÇÃO” realizados em “ESTADOS e MUNICÍPIOS”. Isso mostra a forte ênfase dos atores das RECC no desenvolvimento de ações voltados para a realidade subnacional, principalmente ações de enfrentamentos da corrupção em Estados e Municípios.

A análise inicial revelou, também, que o tema “avaliação de risco de corrupção” não constava na agenda de discussão como produto da RECC passível de ser disseminado para outras redes. Sendo apontado apenas dois casos de ação envolvendo o tema.

**Figura 22** - Matriz de códigos sobre ações e produtos das RECC (2017-2018)

Fonte: O autor (2019).

Quanto a esta marginal referência ao tema “avaliação de riscos” na agenda das RECC, os contatos iniciais com coordenadores de redes revelaram que o tema deveria estar atrelado ao planejamento das ações da RECC, entretanto era um assunto ainda não incluído na agenda de debates destes fóruns, apesar de reconhecerem que os próprios órgãos que compõem as RECC, e mais especificamente os órgãos de auditoria governamental federal, já estavam normatizando e induzindo a implantação da gestão de riscos na administração pública federal, conforme previsto na Instrução Normativa conjunta MP/CGU nº 1/2016 (BRASIL, 2016) e no manual para implementação de programas de integridade (BRASIL, 2018).

Em 5 de fevereiro de 2019, foi realizada uma apresentação da proposta da pesquisa em reunião plenária do FOCCO-AL com vista a identificar o conhecimento do tema “avaliação de risco de corrupção” por todos os integrantes desta Rede. Não foi possível coletar a percepção dos presentes sobre a temática, dada a variedade de interpretações do conceito de “risco de corrupção”. Mas foram indicados casos concretos envolvendo o tema, tais como o caso “Precatórios do FUNDEF”, que nortearam as entrevistas iniciais.

Assim, os informes obtidos na fase de imersão inicial no contexto das RECC evidenciaram: a) que o tema avaliação de risco de corrupção é um tema ainda em estágio latente dentro das RECC; b) que era reconhecido a vinculação da atividade de avaliação de riscos com

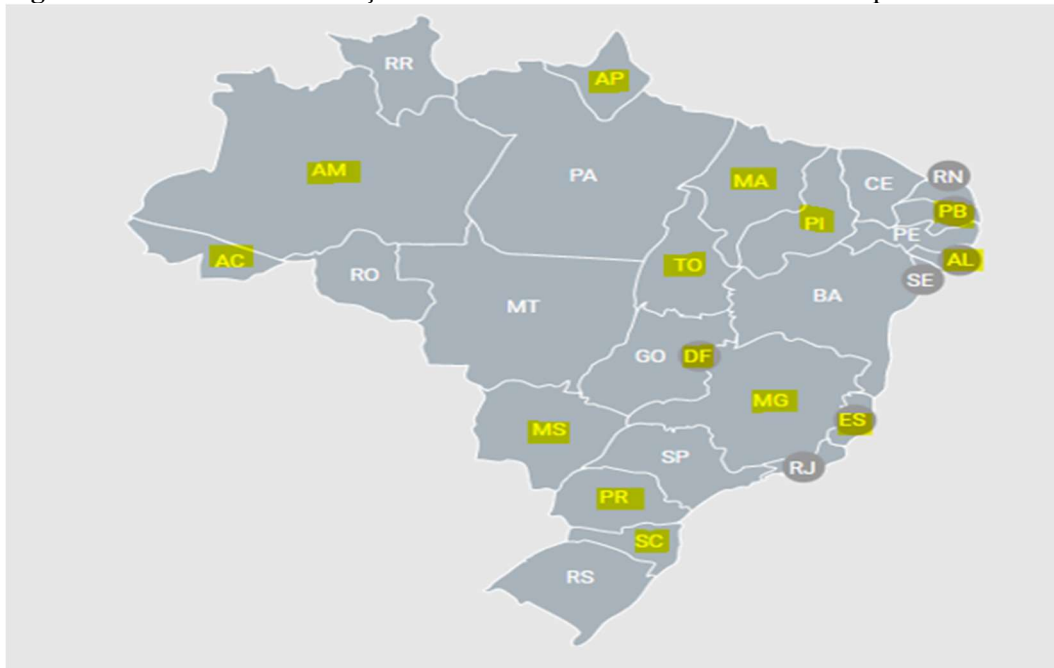
o planejamento das RECC; e c) mas que era necessário refinar as questões a serem inquiridas aos informantes sobre o tema “avaliação de risco”, dada a variedade de interpretações ou mesmo desconhecimento sobre o tema demonstrado por alguns entrevistados, principalmente aqueles oriundos de carreiras diferentes da auditoria governamental.

### 3.4.2 Coleta de Dados

A coletada dos dados foi realizada entre dezembro de 2018 e agosto de 2019.

Em relação ao público-alvo da pesquisa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, de forma presencial ou remotamente com auxílio de ferramenta de vídeo-entrevista, junto a oito coordenadores ou ex-coordenadores de RECC, com diferentes níveis de experiência (entre 1 e 12 anos de atuação nas Redes de Controle), de ambos os sexos e representativas de todos as regiões do país.

**Figura 23** - Estados da Federação onde a amostra de entrevistados tem experiência nas RECC



**Fonte:** O autor (2019).

As entrevistas duraram entre 30 e 140 minutos, resultando em aproximadamente 11 horas de gravação de áudio e vídeo em cerca de 3,7 GB de dados colhidos e tratados no *software* de apoio.

Como forma de triangulação teórica dos dados obtidos junto aos coordenadores de RECC, foram realizadas entrevistas com dois atores integrantes da ENCCLA e três atores integrantes de unidades de coordenação nacional de ações anticorrupção em órgãos federais (TCU, CGU e DPF). Estes atores foram classificados, na pesquisa, como especialistas em

anticorrupção, e teriam a tarefa de fornecer uma perspectiva externa das informações colhidas dos coordenadores das RECC e da dinâmica da relação das RECC com o restante do ecossistema institucional de combate à corrupção no Brasil. Aplicam-se às declarações destes atores as mesmas regras de sigilo atribuídas ao primeiro grupo da pesquisa.

Como instrumento para a caracterização do entrevistado e das condições da entrevista será utilizado o quadro do perfil da entrevista, preservadas as condições de sigilo pactuadas com os informantes. Os dados pertencentes ao perfil serviram de embasamento para análises da narrativa dos informantes. No Quadro 3, a seguir, tem-se uma explicação detalhada das informações que foram coletadas para a composição do perfil da entrevista.

**Quadro 3** - Perfil das Entrevistas

<b>Campo</b>	<b>Descrição</b>
Código do Entrevistado	Optou por atribuir código aos entrevistados, necessários para referenciar os fragmentos de falas e narrativas, quando necessário. E para fins de auditoria do trabalho. Exemplo: Entrevista E01 (Especialista) e Entrevistas C01 (Coordenador ou ex-Coordenador de RECC).
Papel Desempenhado	Papel desempenhado quando foi alvo das questões de pesquisas: Coordenador de RECC, ex-Coordenador de RECC, Especialista da ENCCLA, Especialista de Unidades Especializadas em Anticorrupção.
Experiência do Entrevistado	Quanto tempo o entrevistado desempenhou seus papéis relacionados à RECC. Como integrante, coordenação de grupos de trabalho ou outra função com poder de propor ou negociar ações.
Unidade Federativa ou Macrorregião do país onde atuou	Todas as unidades federativas onde o entrevistado desempenhou papel na RECC. Sabe-se que, dependendo do papel desempenhado pelo ator, a identificação da unidade federativa poderá prejudicar a confidencialidade de sua identidade. Quando isso ocorrer o termo “ <i>Omitida pelo pesquisador</i> ” será utilizado.
Duração da entrevista	Duração em horas e minutos da coleta de informações com o entrevistado.
Instrumento de realização da entrevista	Como foi realizada a entrevista. Exemplo: pessoalmente, por telefone ou por <i>webconferência</i> .

**Fonte:** O autor (2019).

Entretanto, dado a condição de sigilo atribuído aos autores das declarações na presente pesquisa, a indicação do estado ou da rede a que se refere a declaração ou conteúdo analisado não será explicitado no presente relatório, tendo em vista que fatores como o histórico do entrevistado e a identificação da unidade federativa poderia prejudicar a confidencialidade da identidade do informante.

Nos registros das respostas das questões de pesquisa, as referências devem respeitar a confidencialidade pactuada com os informantes. Caso informações limitadas não permitam uma resposta substancial, isso será também relatado.

O processo de entrevistas se iniciou com um roteiro composto de itens e perguntas elaborados com base nas referências bibliográficas e na experiência pregressa do pesquisador como coordenador de RECC. À medida que as entrevistas evoluíram, o roteiro inicial foi ligeiramente alterado. Esse processo de aprimoramento das perguntas é natural na abordagem da TFD e inerente ao amadurecimento do pesquisador, pois permite que as questões sejam expressas de forma que os entrevistados possam melhor compreendê-las.

As entrevistas pessoais foram realizadas com auxílio de ferramentas computacionais para registro do discurso do informante. Pois a obrigação de ir escrevendo enquanto realiza a entrevista acaba tirando o foco da atenção nas respostas do entrevistado além da pressão natural sobre o pesquisador e de que o entrevistado não se desgaste com a entrevista, e também que não se esgote o tempo acordado com o informante.

### *3.4.3 Preparação e codificação inicial dos dados coletados*

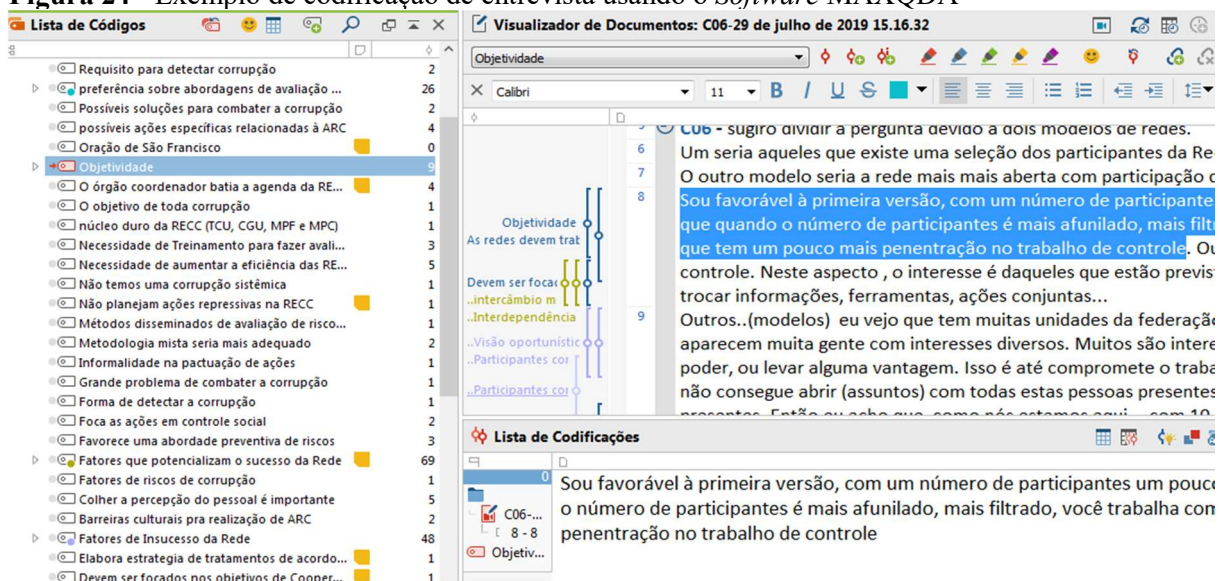
Cabe, inicialmente, lembrar que a análise qualitativa na TFD é um processo de fluxo livre e criativo, no qual os analistas se movem rapidamente para frente e para trás, usando livremente técnicas e procedimentos analíticos (STRAUSS; CORBIN, 2008). O que pode gerar um grande número de procedimentos simultâneos (em fases distintas do esquema de análise: coleta, tratamento e análise dos dados), o que recomendou que esta fase executada como projeto de análise de dados com o apoio de aplicativo de análise qualitativa de dados.

Para buscar maior eficiência no processo tratamento e análise dos dados, foi utilizado o *software* de apoio MAXQDA versão 2018.2, devido a sua facilidade de uso e disponibilidade.

O *software* possibilitou, inicialmente, uma maior agilidade no tratamento dos arquivos coletados e transcrições das entrevistas realizadas. Com a utilidade de funcionalidades de transcrição assistida de áudios e vídeos.

Cabe destacar que o processo de codificação aberta foi simplificado, consistindo apenas na identificação e demarcação de uma ou mais passagens de texto ou outro tipo de dados (áudio ou vídeo) atrelada a determinado código ou categoria.

**Figura 24** - Exemplo de codificação de entrevista usando o *Software* MAXQDA



**Fonte:** O autor (2019).

A quebra dos dados consiste na análise minuciosa e contextualizada de uma linha por vez, trechos ou da frase completa. Em seguida, todos os fragmentos significativos da entrevista foram codificados, ficando vinculados à códigos que refletissem o bloco de informações segmentado. Na medida em que partes das informações apresentavam o mesmo significado de um dos códigos já existentes ela recebia o mesmo nome e, caso contrário, uma nova codificação era criada.

Foram gerados automaticamente, por meio do software de apoio, uma figura que representa estes códigos. A fundamentação do código foi inserida como “*Memo*”, detalhando o pensamento do pesquisador no momento da criação daquele código. Ademais os memorandos foram utilizados para relatar os comentários e ideias que surgiam conforme o aprofundamento da análise. Esses memorandos serviram de apoio para um melhor entendimento da entrevista e também uma melhor definição dos códigos e conceitos vinculados, auxiliando na tomada de decisão entre agrupar códigos ou criar um novo.

O *software* de apoio possui alguns padrões próprios para identificação dos objetos que fazem parte dos gráficos gerados por ele, conforme definido a seguir.



**Figura 25** - Exemplo de Objetos vinculado ao *software* de apoio

 <p><b>Exemplo de um código (ou categoria) criado no <i>software</i> de apoio</b></p>	 <p><b>Exemplo de um material de texto vinculado ao <i>software</i> de apoio</b></p>
 <p><b>Exemplo de um material de áudio vinculado ao <i>software</i> de apoio</b></p>	 <p><b>Exemplo de um material de áudio vinculado ao <i>software</i> de apoio</b></p>
 <p><b>Exemplo de um Memorando vinculado ao <i>software</i> de apoio</b></p>	 <p><b>Exemplo de um segmento de texto vinculado à código no <i>software</i> de apoio</b></p>

**Fonte:** O autor (2019).

A categorização poderia variar entre dois níveis fundamentais, o primeiro seria rotular a informação a partir de uma mesma etiqueta para se combinar passagens que exemplificam determinado fenômeno, ideia, explicação ou atividade. Outra seria a criação de um conjunto de categorias analíticas, normalmente estabelecidas numa hierarquia, para análise e verificação de questões ou hipóteses de investigação, muitas das vezes pela exploração de relações entre categorias.

Assim, após a realização do primeiro conjunto entrevistas, a codificação aberta de cada uma delas foi realizada e como resultado desse processo de microanálise realizado nas entrevistas, foram gerados 261 códigos que estão vinculados aos seus respectivos trechos das entrevistas.

Os detalhes deste processo de codificação e análise é o objeto da próxima seção, que trata da análise e interpretação dos dados coletados.

## 4 ANÁLISE DOS DADOS

Nos tópicos seguintes são apresentados os trabalhos de codificação e análise dos dados obtidos nas entrevistas. Serão inicialmente detalhados: o perfil de cada entrevista realizada, o resultado da codificação aberta obtida e os primeiros resultados obtidos dos dados.

Nos tópicos finais serão trabalhadas a Codificação Axial e a Codificação Seletiva.

### 4.1 Codificação Aberta

O primeiro conjunto de entrevistas analisadas foi composto de três atores integrantes do Grupo-alvo da pesquisa (Entrevistas C01, C02 e C03).

**Figura 26** – Matriz de Códigos das Entrevistas C01, C02 e C03

Lista de Códigos	Entrevista_C01	Entrevista_C02	Entrevista_C03
<ul style="list-style-type: none"> <li> <ul style="list-style-type: none"> <li>Excessiva dependência de atores chave</li> <li>Déficit de Cultura de participação</li> <li>Desajuste do modelo da rede ao contexto local</li> <li>Mudanças frequentes de Atores e organizações</li> <li>Participantes com objetivos e identidades incongruentes</li> </ul> </li> <li>Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede           <ul style="list-style-type: none"> <li>Imagem institucional própria</li> <li>Intercâmbio mútuo de informação</li> <li>Visão estratégica: construtora de capacidades</li> <li>Aumenta a capacidade de identificar (reconhecer) e solucionar p</li> <li>Interdependência e cooperação</li> <li>Capacidade adaptativa</li> <li>Criatividade</li> <li>Reconciliar as diversas perspectivas dos Atores</li> </ul> </li> <li>Requisitos para uma Avaliação de Risco de Corrupção           <ul style="list-style-type: none"> <li>Requisitos de Construção/viabilidade               <ul style="list-style-type: none"> <li>Mudança de cultura</li> <li>Necessidade de pessoal qualificado</li> <li>Criação de grupos temáticos daria mais efetividade à rede</li> <li>A ARC deveria ser uma iniciativa TOP-DOWN</li> <li>Critério de avaliação de risco tem que ser qualitativa</li> <li>Conhecimento do Negócio</li> </ul> </li> <li>Utilidade/Finalidade               <ul style="list-style-type: none"> <li>Priorização de ações</li> <li>Favorece uma abordagem preventiva de riscos</li> <li>Integração com o Planejamento</li> <li>Tem que levar em conta os benefícios para todos os envolvic</li> <li>Mecanismo para reativar a rede</li> </ul> </li> <li>Preferência sobre abordagens de avaliação de risco de corrupção               <ul style="list-style-type: none"> <li>Braintorming</li> <li>abordagens complementares</li> <li>Uso de Estudo de caso</li> <li>Uso de Indicadores Proxy</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>			

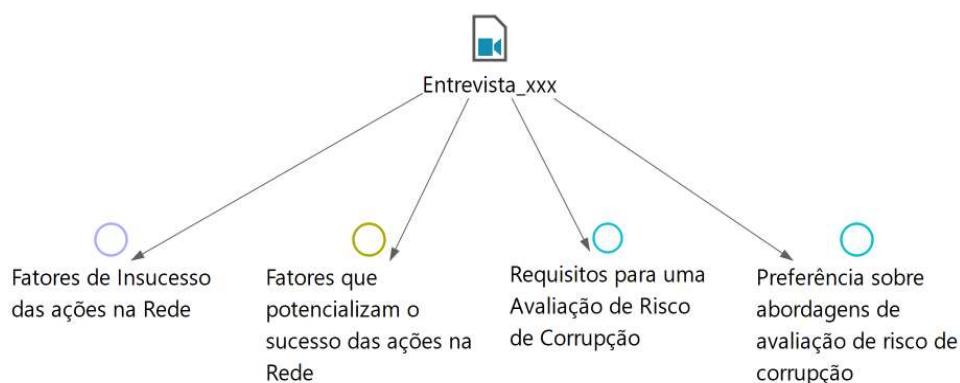
Fonte: O autor (2019).



Entretanto, dada a limitação de códigos obtidos optou-se por entrevistar um grupo de especialistas em anticorrupção da ENCCLA com vista a coletar o maior número de códigos abertos para subsidiar as entrevistas seguintes.

O passo seguinte foi codificar o restante das cinco entrevistas do grupo de Coordenadores de RECC. Sendo obtido neste processo de codificação aberta a quantidade de 121 códigos. Estes, posteriormente foram distribuídos hierarquicamente em quatro famílias, conforme apresentado no diagrama da figura 27, iniciando a codificação Axial.

**Figura 27** - Famílias de Códigos Abertos Utilizadas



**Fonte:** O autor (2019).

Dada a quantidade de códigos obtidos na fase de codificação aberta (121), serão apresentadas para cada entrevista um quadro contendo a com os conceitos atribuídos a cada novo código obtido na pesquisa.

Esta peça de análise é gerada automaticamente pelo aplicativo de apoio (MAXQDA) a partir dos códigos e dos memorandos produzidos no trabalho de campo.

Para se ter uma visão geral dos resultados iniciais da pesquisa, é apresentado na figura 28 e 29, a seguir, a Matriz de Códigos relacionando às entrevistas realizadas com o grupo alvo da pesquisa (Coordenadores de RECC) e com os especialistas em anticorrupção (para fins de geração de conceitos e validação de dados obtidos com o grupo alvo da pesquisa).

**Figura 28** – Matriz de Códigos de Entrevistas do Grupo Coordenadores de RECC

Lista de Códigos	Entrevista_C01	Entrevista_C02	Entrevista_C03	Entrevista_C04	Entrevista_C05	Entrevista_C06	Entrevista_C07	Entrevista_C08
Fatores de Insucesso das ações na Rede			•					
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	•				•	•		•
Requisitos para uma Avaliação de Risco de Corrupção	•	•	•	•	•	•	•	•
Preferência sobre abordagens de avaliação de risco de corrupção	•	•	•	•	•	•	•	•

**Fonte:** O autor (2019).

**Figura 29** – Matriz de Códigos de Entrevistas do Grupo Especialistas em Anticorrupção

Lista de Códigos	Entrevista_E01	Entrevista_E02	Entrevista_E03	Entrevista_G01 - ENCCLA
Fatores de Insucesso das ações na Rede				•
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede				•
Requisitos para uma Avaliação de Risco de Corrupção	•	•	•	•
Preferência sobre abordagens de avaliação de risco de corrupção	•	•	•	•

**Fonte:** O autor (2019).

Como visto os especialistas da ENCCLA forneceram uma grande quantidade de códigos relacionados a fatores que eles avaliam como impulsionadores de fracasso ou sucesso na implementação de ações em redes interinstitucionais como as RECC. Entretanto, forneceram muitos poucos códigos relacionados aos requisitos de uma avaliação de risco compatível com as ações das RECC.

Já o grupo de especialistas lotados em Unidades de Anticorrupção (Entrevistas E01, E02 e E03) contribuíram mais com códigos e conceitos relacionados aos requisitos para uma possível avaliação de risco de corrupção no âmbito das RECC.

Na seção seguinte será apresentada de forma detalhada os códigos obtidos em cada uma das entrevistas realizadas.

#### 4.1.1 Entrevista C01

Essa entrevista foi realizada em janeiro de 2019 e sua ficha de caracterização está exibida no Quadro 4. Ela foi gravada em vídeo e posteriormente incorporada no software de apoio para transcrição.

**Quadro 4** - Perfil da Entrevista C01

Código do Entrevistado	C01
Papel Desempenhado	Ex-Coordenador de RECC
Experiência do Entrevistado com Redes	Mais de 8 anos
Unidade Federativa ou Macrorregião do país onde atuou	Norte e Nordeste
Duração da entrevista	34 minutos
Instrumento de realização da entrevista	<i>Web conferência</i>

**Fonte:** O autor (2019).

O entrevistado tem boa experiência em participação de ações repressivas com outras agências, e demonstra a preocupação de que as RECC sejam um ambiente de mútua cooperação e troca ágil de informações. Entretanto, possui apenas 2 anos de experiência efetiva como coordenador de RECC.

Após a realização da microanálise, foram gerados 18 códigos abertos. O Quadro 5 exhibe, para cada um dos 18 códigos criados nessa entrevista, os conceitos (reflexões e comentários do pesquisador no momento da realização da microanálise).

**Quadro 5** - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C01

Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Capacidade adaptativa	12,00	As redes estão mais aptas a uma realidade social instável. A estrutura policêntrica aumenta a capacidade de observar e intervir proativamente, através da adaptação de estratégias e ações que melhor abordem o teor do problema.
Preferência sobre abordagens de avaliação de risco de corrupção	Uso de Estudo de caso	8,00	Os estudos de casos podem ser decorrentes de casos concretos de corrupção ocorridos no território da RECC ou repassados de outros locais. Relatados em auditorias e investigações.

<b>Código Mãe (Agrupador)</b>	<b>Código Aberto na Entrevista</b>	<b>Segmentos codificados (%)</b>	<b>Conceito</b>
Visão estratégica: construtora de capacidades	Construção coletiva de diagnóstico	8,00	Neste tipo específico de ação se enquadra os exercícios de avaliação de risco de corrupção.
Integração com o Planejamento	Linha de base sobre os riscos	8,00	A integração deste do produto de avaliação de risco de corrupção ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, favorece o alcance dos objetivos das RECC, já que esta irá focar suas energias em áreas pontadas pelos próprios integrantes como mais prioritárias.
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Reconciliar as diversas perspectivas dos Atores	8,00	Outro ponto importante diz respeito à busca pelo consenso que é uma das características da gestão em redes.
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Intercâmbio mútuo de informação	4,00	As redes reduzem a insegurança, promovendo o intercâmbio mútuo de informação e facilitam a preparação das decisões, por não estarem expostas a restrições e regras formais.
Priorização de ações	Temos que atacar a fonte do problema	4,00	In vivo. Se relaciona à necessidade de priorizar as ações.
Visão estratégica: construtora de capacidades	Planejamento estratégico e operacional	4,00	A compreensão de que há inúmeros problemas comuns aumenta a capacidade de pensar a intervenção de forma estratégica.
Visão estratégica: construtora de capacidades	Grupos de trabalho	4,00	In vivo. É a forma mais citada de como operacionalizar as ações das RECC.
Mecanismo para reativar a rede	Fazer uma pressão	4,00	In vivo
Criação de grupos temáticos daria mais efetividade à rede	GT	4,00	<i>In vivo. Significa grupo de trabalho.</i>
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Participantes com objetivos e identidades incongruentes	4,00	Como a RECC é uma rede induzida por uma medida de política, a questão do critério não é considerada, adere quem diz que quer, sem outro critério. Resultando na junção de entidades com objetivos, identidades organizacionais incongruentes, culturas, visões, linguagens, modelos organizacionais muito distintos e até conflitantes.
Uso de Indicadores Proxy	Rastreabilidade dos recursos	4,00	O uso de indicadores como proxy de corrupção é apontado por vários coordenadores e especialistas como a forma de menor custo de transação para uma ARC, e com uso de dados objetivos. Superando medidas como a mera percepção subjetiva de risco de algumas propostas de avaliações.
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Interdependência e cooperação	4,00	A rede cria consciência da cooperação, ao reconhecer a dependência mútua entre os agentes, devido à impossibilidade de soluções individuais para enfrentar o tamanho dos problemas.
Utilidade/Finalidade	Mecanismo para reativar a rede	4,00	Atividades conjuntas como uma realização de diagnósticos conjuntos podem reativar as atividades da RECC, mesmo porque o produto

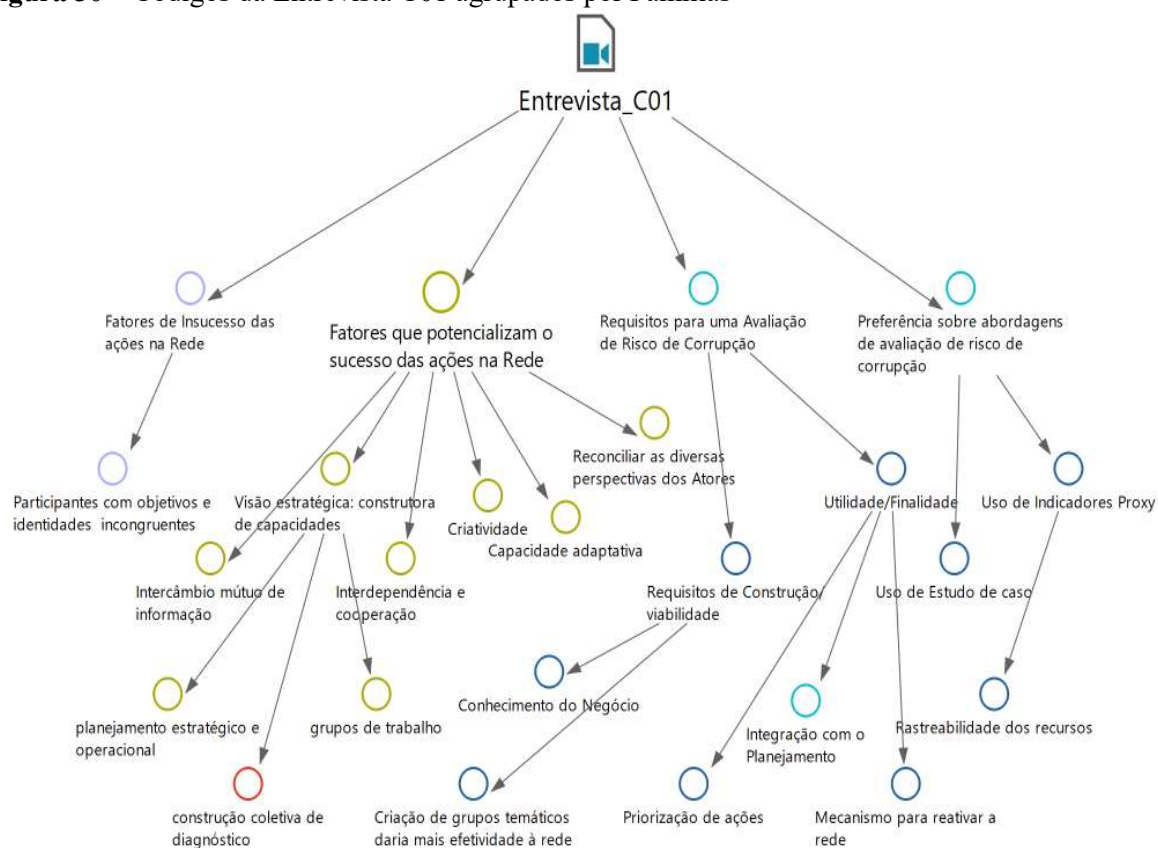
Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
			poderá ser um conjunto de novas ações a serem realizadas.
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Criatividade	4,00	Uma organização em forma de rede pressupõe a capacidade de os atores responderem a desafios, de pensarem diferente da rotina, de procurarem soluções inéditas e introduzirem inovações.

Fonte: O autor (2019).

A quantidade de códigos obtidas sobre as questões apresentadas foi considerada reduzida, tendo em vista ser a primeira realizada e com vista a testar a estrutura do roteiro de entrevistas.

Os códigos gerados nesta entrevista foram posteriormente reagrupados nas seguintes famílias indicadas na figura 30, a seguir.

**Figura 30** – Códigos da Entrevista C01 agrupados por Famílias



Fonte: O autor (2019).

Como mais significativos podemos observar códigos relacionados à “Capacidade adaptativa”, com 12% dos segmentos codificados no conteúdo da entrevista, e códigos voltados à construção de diagnósticos e planejamento da RECC. Demonstrado a forte ênfase do

entrevistado em questões que conectam o produto de uma avaliação de risco à necessidade de planejamento da RECC, bem como sugere o uso de sua experiência passada (estudos de caso de auditoria e investigações realizadas) como insumos para uma avaliação de risco de corrupção. O que reflete a sua experiência recente em projetos em andamento, conforme sua narrativa de casos em andamento (Entrevista C01):

É feito assim um grande *brainstorming* sobre riscos e ações em andamento. Aí pode-se traçar um plano mais abrangente de conjunto de ações da RECC e de ações individuais das agências a serem desencadeadas.

Limitação da quantidade códigos remete para a entrevistas de especialistas com vista a coletar um maior número de códigos abertos nas entrevistas iniciais e de conceitos ou definições associadas.

#### 4.1.2 Entrevista C02

Essa entrevista foi realizada em janeiro de 2019 e sua ficha de caracterização está exibida no Quadro 6. Ela foi gravada em vídeo e posteriormente incorporada no software de apoio para transcrição.

**Quadro 6 - Perfil da Entrevista C02**

Código do Entrevistado	<b>C02</b>
Papel Desempenhado	Coordenador de RECC
Experiência do Entrevistado	Mais de 8 anos
Unidade Federativa ou Macrorregião do país onde atuou	Nordeste
Duração da entrevista	36 minutos
Instrumento de realização da entrevista	Webconferência

Fonte: O autor (2019).

O entrevistado tem experiência como coordenador de RECC em dois estados da região Nordeste. E aponta a necessidade de que as especificidades da cultura do ecossistema de agências de controle sejam levadas em conta em qualquer ação que se tente promover junto a estas redes.

Após a realização da microanálise, foram gerados 19 códigos abertos. O Quadro 6 exhibe, para cada um dos 19 códigos criados nessa entrevista, os resumos de conceitos, reflexões e

comentários do pesquisador no momento da realização da microanálise, e registrados em memorandos no software de análise.

**Quadro 7 - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C02**

<b>Código Mãe (Agrupador)</b>	<b>Código Aberto na Entrevista</b>	<b>Segmentos codificados (%)</b>	<b>Conceito</b>
Requisitos de Construção/viabilidade	A ARC deveria ser uma iniciativa TOP-DOWN	3,70	A proposta de fazer um exercício de ARC deve partir do colegiado da RECC.
Escassas iniciativas de Diagnósticos sobre corrupção	A RECC não realiza avaliação de risco	3,70	In vivo.
Informalidade na pactuação de ações	As iniciativas/ações são de forma reativa	3,70	In vivo. Característica da Rede local.
Déficit de Cultura de participação	Barreiras culturais para realização de ações	3,70	A cultura altamente hierarquizada está inscrita também na legislação e na prática das agências que valorizam o princípio da independência das esferas. No campo jurídico, o quadro é de forte resistência a pensar as estratégias de responsabilização por atos de corrupção observando em conjunto as características das diferentes instituições e vias processuais disponíveis.
Utilidade/Finalidade	Favorece uma abordagem preventiva de riscos	3,70	É um discurso comum nas RECC a expressão "Não temos pernas", ou então "vamos estar enxugando gelo". Sendo informado a necessidade de se construir um modelo de prevenção que seja o mais abrangente e efetivo.
A RECC não realiza avaliação de risco	Foca as ações em controle social	3,70	In vivo
Informalidade	Informalidade na pactuação de ações	3,70	Muitos entrevistados destacaram também a questão da informalidade nas relações sociais que se estabelecem na rede. À medida em que as pessoas vão se conhecendo e trabalhando juntas, a cooperação acontece de modo mais espontâneo. A rede, portanto, quebra a formalidade e facilita a integração entre as organizações.
Requisitos de Construção/viabilidade	Mudança de cultura	<b>7,41</b>	Apesar da exigência em processos internos de que as ações sejam baseadas numa avaliação de risco preliminar, o planejamento das ações da RECC não passa por um processo estruturado de análise de fatores de riscos de corrupção do contexto.
Déficit de Cultura de participação	Não planejam ações repressivas na RECC	3,70	Geralmente este tipo de ação não são debatidas em reuniões ordinárias.
Requisitos de Construção/viabilidade	Necessidade de pessoal qualificado	3,70	Foi relatado pelos atores a necessidade de que haja capacitação em avaliação de risco de corrupção, tendo em vista que os conceitos são interpretados de maneiras muito distintas.
Necessidade de Pessoal qualificado	Necessidade de Treinamento para	<b>7,41</b>	Ver código-mãe



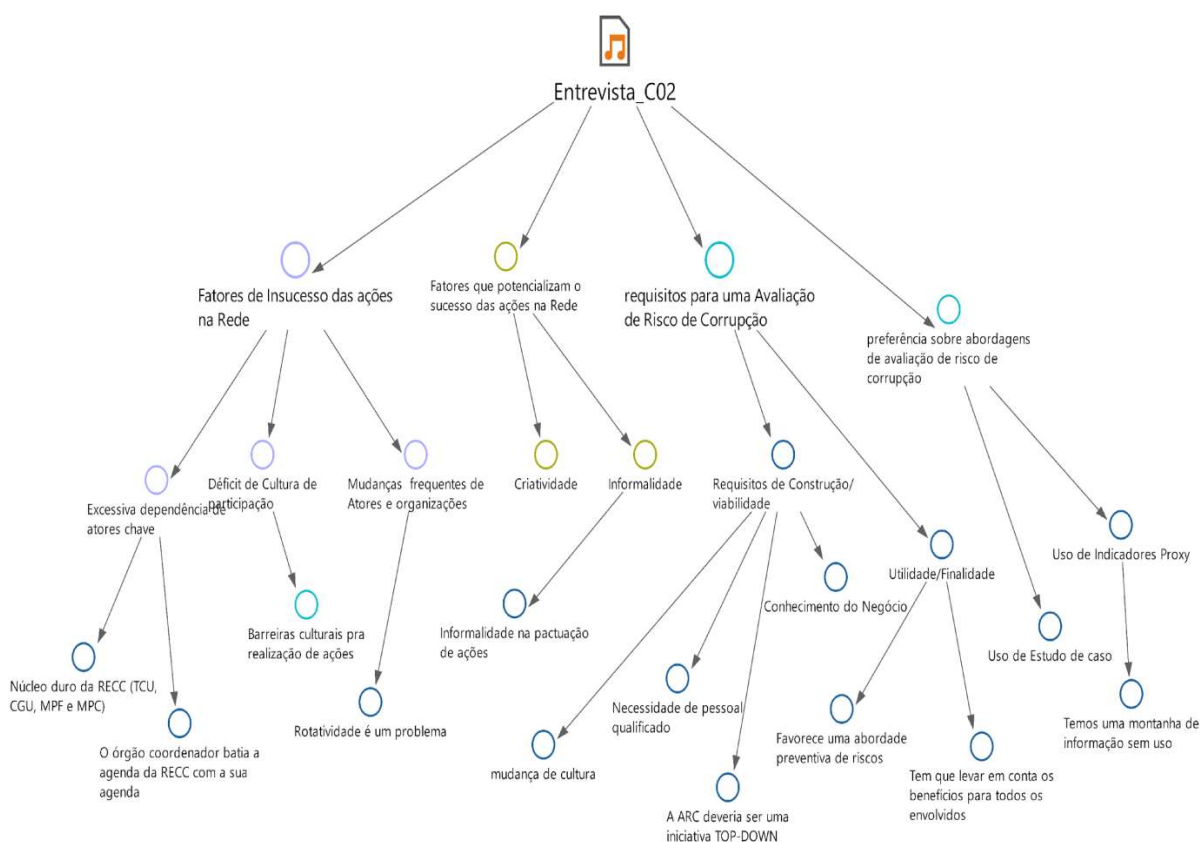
Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
Excessiva dependência de atores chave	fazer avaliação de risco Núcleo duro da RECC (TCU, CGU, MPF e MPC)	3,70	<i>In vivo</i> . Algumas agências federais lideram a maioria das ações na RECC.
Possíveis ações específicas relacionadas à ARC	O caso dos "Precatórios do FUNDEF" como caso de sucesso	<b>14,81</b>	O caso do Fundef (Precatórios) mobilizou a quase totalidade dos atores da Rede, quando tiveram a percepção de que o caso tratado envolvia elevados riscos e não só em um estado, mas em todo o país, rapidamente traçaram uma estratégia que acabou irradiando para outras redes e mobilizou os órgãos federais de abrangência nacional.
Excessiva dependência de atores chave	O órgão coordenador batia a agenda da RECC com a sua agenda	3,70	<i>In vivo</i> . Quando o entrevistado fala "a cadeira de coordenação era minha" quer dizer que ele ditava as regras de escolha de quais ações seriam promovidas pela RECC. Isso foi observado como um comportamento corriqueiro entre os integrantes de muitas RECC. Entretanto, não é encarado como uma pressão do coordenador sobre os demais, e sim como o fato de que o órgão que coordena a RECC, em tese será a instituição que mais canalizará recursos próprios para as ações
Mudanças frequentes de Atores e organizações	Rotatividade é um problema	3,70	<i>In vivo</i> .
Utilidade/Finalidade	Tem que levar em conta os benefícios para todos os envolvidos	3,70	Tem que ser passada a ideia de ação distributiva. Todos devem ganhar com a avaliação de risco de corrupção. Pelos menos o custo benefício deve ser atrativo.
Uso de Indicadores Proxy	Temos uma montanha de informação sem uso	3,70	<i>In vivo</i>
Conhecimento do Negócio	Uma agência fornece a análise	3,70	<i>In vivo</i> . Demonstra a dependência de recursos de outras agências.
Preferência sobre abordagens de avaliação de risco de corrupção	Uso de Indicadores Proxy	<b>7,41</b>	O uso de indicadores como proxy de corrupção é apontado por vários coordenadores e especialistas como a forma de menor custo de transação para uma ARC, e com uso de dados objetivos. Superando medidas como a mera percepção subjetiva de risco de algumas propostas de avaliações.

Fonte: O autor (2019).

Estes códigos foram inicialmente agrupados em famílias, conforme demonstrado na Figura 31, a seguir.



**Figura 31** – Códigos da Entrevista C02 agrupados por Famílias



**Fonte:** O autor (2019).

O entrevistado, aponta ser necessário ferramentas de diagnósticos, como as Avaliações de risco, para o planejamento de ações. Entretanto, entende que algumas “barreiras culturais” tem ainda que serem superadas.

Apointa como benchmarking para a realização da avaliação de riscos de corrupção nas RECC o estudo de caso dos precatórios do Fundef (14,8%). Este caso promoveu a mobilização de várias redes locais e alcançou resultados expressivos em âmbito nacional:

Os atores locais identificaram uma série de fatores de risco envolvendo a aplicação dos recursos repassados pela União a aos municípios a título de pagamentos de atrasados do FUNDEF. [...] E partir daí, elaboramos uma estratégia de tratamento dos riscos envolvendo o FUNDEF que havia alta probabilidade de desvio de verbas bilionárias em todo o país. (ENTREVISTA C02).

São códigos significativos da entrevista a questão de uso de indicadores proxy (7,4%), como abordagem de avaliação de risco de corrupção, tendo em vista que as agências têm uma “montanha de informações e não sabem como usar”, segundo o seu relato.

Como dificuldade de operacionalizar a ação de ARC, o entrevistado aponta que ao mesmo tempo que alguns atores determinam a agenda da RECC, há necessidade de uma

ferramenta, como a avaliação de risco de corrupção, apresente benefícios para todos os envolvidos. Entretanto aponta que: “Mas na RECC é complicado. Cada um tem o seu. E tem uns que não querem nem saber disso”. Assim uma abordagem na linha “preventiva” seria mais adequada, dado a variedade de interesses que permeiam as RECC.

#### 4.1.3 Entrevista C03

Essa entrevista foi realizada em janeiro de 2019 e sua ficha de caracterização está exibida no Quadro 8. Ela foi gravada em vídeo e posteriormente incorporada no software de apoio para transcrição.

**Quadro 8** - Perfil da Entrevista C03

Código do Entrevistado	<b>C03</b>
Papel Desempenhado	Ex-Coordenador de RECC
Experiência do Entrevistado	Mais de 5 anos
Unidade Federativa ou Macrorregião do país onde atuou	Norte e Centro-Oeste
Duração da entrevista	34 minutos
Instrumento de realização da entrevista	Webconferência

**Fonte:** O autor (2019).

O entrevistado possui a experiência como Coordenador de RECC em estado do Norte do país e como integrante em rede no Centro-Oeste. E aponta características bem distintas de uma rede para outra. Cita caso concreto de tentativa de captura da Rede para executar trabalho que era de interesse de apenas uma agência e aponta isso como exemplo de situação de fragiliza as relações na rede e afugenta as demais agências da adesão a outras futuras ações.

Após a realização da microanálise, foram gerados 15 códigos abertos. O Quadro 8 exhibe, para cada um dos 15 códigos criados nessa entrevista, os resumos de conceitos, reflexões e comentários do pesquisador no momento da realização da microanálise, e registrados em memorandos no software de análise.

**Quadro 9** - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C03

Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
Integração com o Planejamento	Tirar o subjetivismo da escolha de ações	5,26	In vivo.
Desajuste do modelo da rede ao contexto local	"Foquinho"	2,63	In vivo. Geralmente associado a um subgrupo de órgãos com viés mais repressivo dentro das Redes.
Aumenta a capacidade de identificar (reconhecer) e solucionar problemas	A ação tem que ser reflexo dos problemas locais	2,63	In vivo.
Imagem institucional própria	As RECC necessitam de uma ferramenta para legitimar as ações	7,89	In vivo. Isso faz conexão com a necessidade de evitar a captura da agenda por alguns atores.
Preferência sobre abordagens de avaliação de risco de corrupção	<i>Brainstorming</i>	7,89	O <i>brainstorming</i> aparece como técnica utilizada na identificação de riscos no estágio inicial do exercício de ARC. Muitos entrevistados apontaram o fato de que qualquer abordagem para executar um diagnóstico na RECC teria que passar por uma etapa qualitativa na qual os atores representantes se manifestariam e apresentariam a sua percepção sobre os fatos analisados. Assim, o brainstorming se torna essencial, não só para legitimar a ação, como já é feito, mas talvez como etapa da própria metodologia de avaliação de risco, tendo em vista que muitos são especialistas em anticorrupção em uma determinada área.
Uso de Estudo de caso	<i>Cases</i>	2,63	In vivo. O mesmo que estudos de casos.
Reconciliar as diversas perspectivas dos Atores	Colher a percepção do pessoal é importante	10,53	In vivo. Associado à necessidade de construção coletiva de decisões.
Requisitos de Construção/viabilidade	Critério de avaliação de risco tem que ser qualitativa	2,63	Um conjunto maior de informantes defende a utilização de abordagens não quantitativas para se aferir o risco de corrupção. Esta preferência tem amparo muitas vezes na formação acadêmica dos respondentes e na sua experiência profissional. Também mantém nexos com a exigência de um baixo custo de transação exigido das ações da RECC.
Déficit de Cultura de participação	Cultura de sigilo das ações na RECC	2,63	Esse fator dificulta as ações de planejamento conjunto ou realização de intercâmbio de informações que são necessários aos exercícios de avaliação de risco por múltiplas agências.  Talvez até as reuniões fiquem limitadas a uma postura reativa dos participantes.
Deficiências das agências para se detectar corrupção	Detectar uma tipologia	2,63	In vivo. Apesar de ser um termo recorrente, cada participante apresente uma percepção sobre as formas de detecção de irregularidades.

Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
Abordagens complementares	Metodologia mista seria mais adequado	5,26	Dada a multiplicidade de respostas ou até de negativas em opinar sobre um determinado método de avaliação de riscos, é cabível considerar a proposta de abordagem de avaliação de risco diversificada, a depender das possibilidade e necessidade dos atores da RECC local.
Não pode haver uma abordagem 'tamanho único'	Parâmetros secos	2,63	In vivo. Quis dizer que o uso de parâmetros quantitativos ou apenas estatísticos de difícil entendimento pelo ator comum das RECC
Critério de avaliação de risco tem que ser qualitativa	Qualitativa	13,16	A perspectiva qualitativa seria a mais adequada para a RECC tendo em vista a sua eclética composição, com a muitos atores oriundos de carreiras jurídicas e ciências sociais.
Deficiências das agências para se detectar corrupção	Tipologia como construção social	2,63	In vivo
Requisitos para uma Avaliação de Risco de Corrupção	Utilidade/Finalidade	2,63	Esta categoria irá agrupar todos os requisitos apontados pelos informantes dizendo para que serviria para uma ARC na sua perspectiva

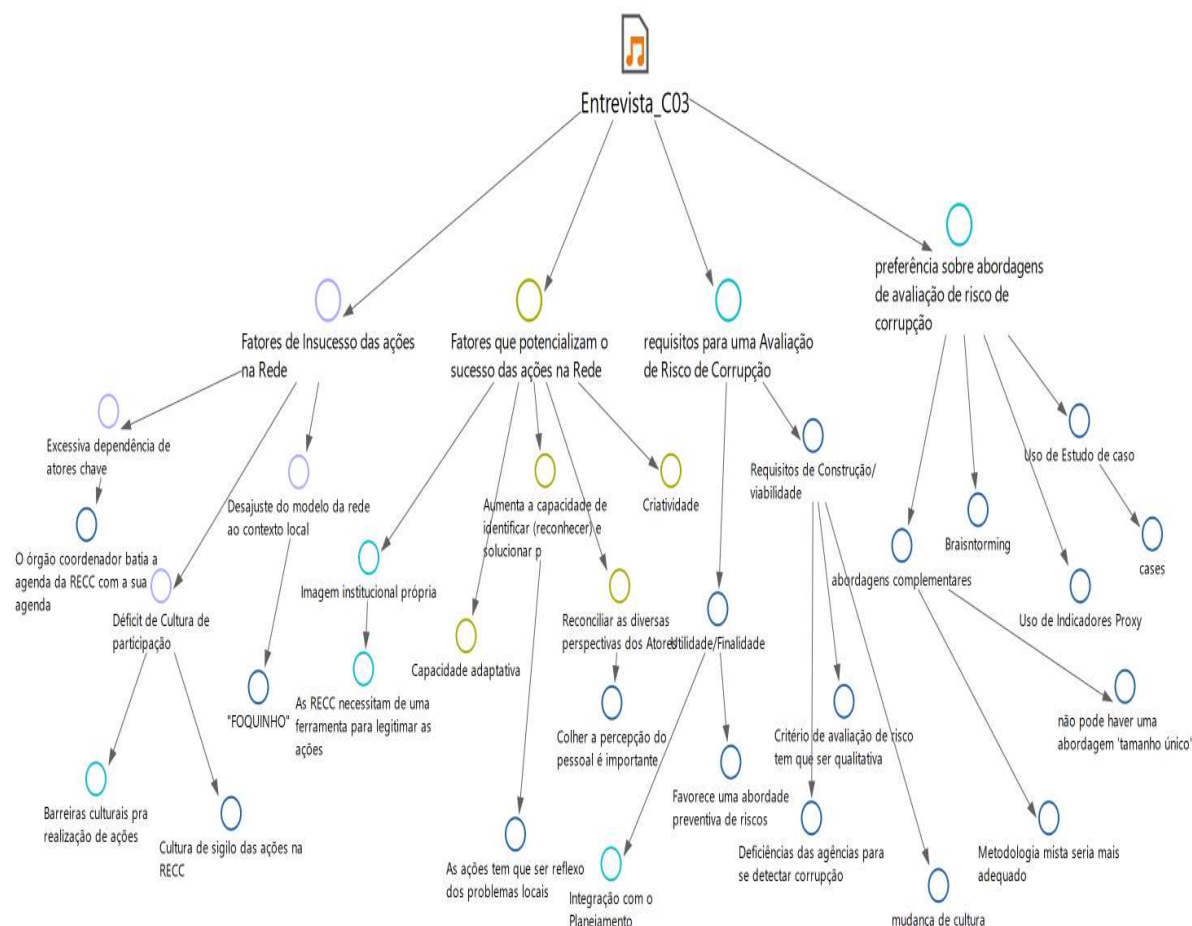
Fonte: O autor (2019).

Quanto às dificuldades gerais na execução de ações nas RECC, o entrevistado aponta a questão de captura da agenda pela equipe de Coordenação da RECC, informando que muitas vezes o órgão coordenador impõe algumas ações de sua própria agenda de planejamento como agenda a ser executada pela RECC. E isso se dar muitas vezes em decorrência do déficit de participação das demais agências que integram as Redes. Havendo assim a necessidade de adoção de ferramentas para melhor legitimar as ações planejadas pelas RECC.

O entrevistado C03 foi o primeiro a apontar a questão da existência de um subgrupo dentro das redes que ele chamou de “Foquinho”, um diminutivo da sigla FOCCO, que se destina a reunir as agências com viés mais repressivo, e apontam que a constituição desse subgrupo, apesar de fazer parte da compartimentação requerida por algumas ações, enfraquece a transparências e os laços de confiança na rede.

Os códigos gerados na microanálise da entrevista C03 foram reagrupados em famílias, conforme demonstrado na Figura 32, a seguir.

**Figura 32** – Códigos da Entrevista C03 agrupados por Famílias



**Fonte:** O autor (2019).

Na percepção do Entrevistado C03, se for utilizada uma avaliação de risco de corrupção para direcionar as ações das RECC esta deveria necessariamente passar por sessão de brainstorming (7,8%), com os integrantes da RECC, no início dos trabalhos. Já que seria importante para o pessoal que a sua percepção fosse incorporada a qualquer trabalho de diagnóstico. E não apenas a utilização de dados objetivos sem nenhum tratamento subjetivo que incorporasse a expertise das diversas agências que compõem as RECC.

Assim, uma abordagem qualitativa seria a mais adequada para a RECC desenvolver ações de avaliação de risco, tendo em vista a sua eclética composição, com a muitos atores oriundos de diversas e formações acadêmicas distintas.

#### 4.1.4 Entrevista C04

Essa entrevista foi realizada em fevereiro de 2019 e sua ficha de caracterização está exibida no Quadro 10. Ela foi gravada em vídeo e posteriormente incorporada no software de apoio para transcrição.

**Quadro 10** - Perfil da Entrevista C04

Código do Entrevistado	Entrevista C04
Papel Desempenhado	Ex-Coordenador de RECC
Experiência do Entrevistado	Mais de 6 anos
Unidade Federativa ou Macrorregião do país onde atuou	Nordeste e Sul
Duração da entrevista	43 minutos
Instrumento de realização da entrevista	Webconferência

**Fonte:** O autor (2019).

O entrevistado apresentou uma quantidade muito pequena de códigos abertos. Sendo identificado apenas três códigos, conforme quadro 10, a seguir. Tal fato pode ser decorrente da pouca experiência do entrevistado em função específica de coordenação de RECC. Pois a maioria de sua experiência é decorrente de apenas participante das reuniões da RECC.

**Quadro 11** - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C04

Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
Priorização de ações	A avaliação de risco pode indicar onde tem problema	8,33	In vivo
Preferência sobre abordagens de avaliação de risco de corrupção	Avaliação do arcabouço de integridade institucional	8,33	A RECC pode ser um excelente ambiente para se fazer este diagnóstico, dada a multiplicidade institucional de sua composição. E as especificidades locais que podem conter um "jogo de forças" que apenas as agências locais têm conhecimento.
Requisitos de Construção/viabilidade	Custo de transação	8,33	Foi demonstrada grande preocupação com o custo de transação das ações nas RECC. Este fator tem forte impacto no tipo de metodologia de ARC que deveria ser mais palatável nas RECC.

**Fonte:** O autor (2019).

O entrevistado C03 aponta como preferência de avaliação de risco a opção de Avaliação do arcabouço de integridade institucional, onde se inserem os atuais programas de integridade,

já exigidos na administração pública federal. Entretanto, isso é um movimento recente. E a grande maioria de estados e municípios não tem ainda esta exigência. Entretanto, mesmo no caso da existência destes planos, é recomendável que haja uma triangulação dos dados oriundos dos Planos de Integridades dos órgãos, com dados e percepções de fontes externas.

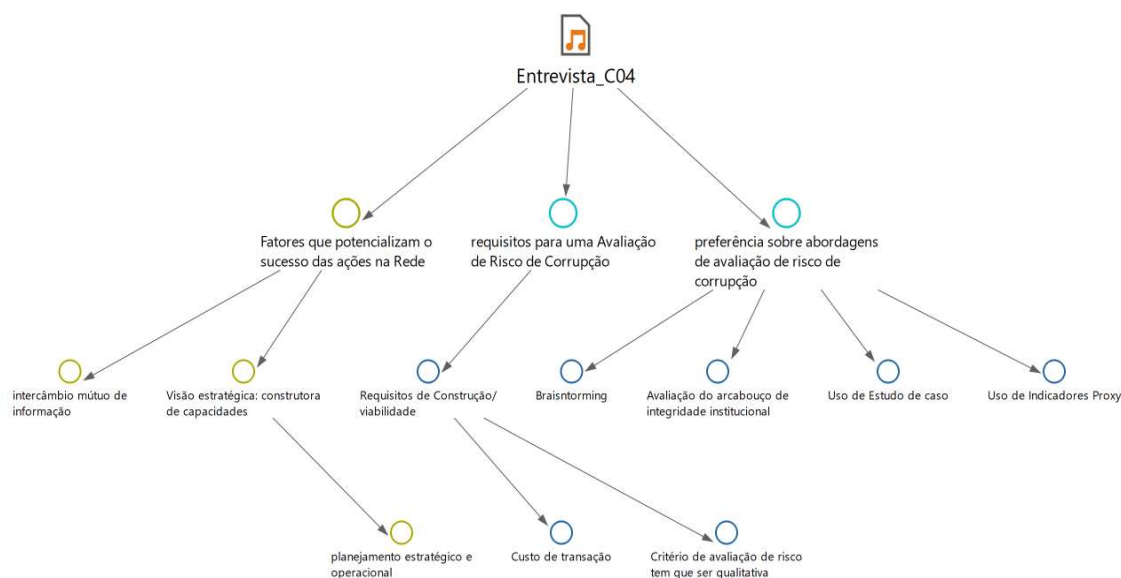
E a RECC pode ser um excelente ambiente para se fazer este diagnóstico, dada a multiplicidade institucional de sua composição. E as especificidades locais que podem conter um "jogo de forças" que apenas as agências locais têm conhecimento.

Também, foi demonstrada grande preocupação com o custo de transação das ações nas RECC.

Este fator tem forte impacto no tipo de metodologia de ARC que deveria ser mais palatável nas RECC.

Metodologias com baixo custo de transação, como o uso de indicadores proxy ou reuniões de avaliações de risco parciais ou utilização de grupos de trabalho específicos, devem ter uma maior aceitação.

**Figura 33** – Códigos da Entrevista C04 agrupados por Famílias



**Fonte:** O autor (2019).

Todos os códigos obtidos na Entrevista C04 foram hierarquizados, conforme demonstrado na figura 33. Esta forma de hierarquização é o início da Fase de codificação axial.

#### 4.1.5 Entrevista C05

Essa entrevista foi realizada em junho de 2019 e sua ficha de caracterização está exibida no Quadro 12. Ela foi gravada em vídeo e posteriormente incorporada no software de apoio para transcrição.

**Quadro 12** - Perfil da Entrevista C05

Código do Entrevistado	Entrevista C05
Papel Desempenhado	Coordenador de RECC
Experiência do Entrevistado	Mais de 7 anos
Unidade Federativa ou Macrorregião do país onde atuou	Nordeste e Norte
Duração da entrevista	1 hora e 38 minutos
Instrumento de realização da entrevista	Presencial

**Fonte:** O autor (2019).

O entrevistado demonstrou possuir uma ampla experiência da cultura das RECC nas regiões do Norte e Nordeste. Relata inclusive, casos de sucessos, com o patrocínio de sua agência em muitas ações.

Após a realização da microanálise, 27 novos conceitos foram criados conforme discriminado no Quadro 13, a seguir.

**Quadro 13** - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C05

Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
Integração com o Planejamento	A ARC deve prover eficiência	1,64	In vivo
Colher a percepção do pessoal é importante	A rede é composta de pessoas que representam os órgãos.	1,64	In vivo



Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
Preferência sobre abordagens de avaliação de risco de corrupção	Abordagens complementares	1,64	O Uso de avaliação de risco de corrupção pode adotar as seguinte abordagens: * Foco no Produto alvo da corrupção (Recurso financeiros, poder de nomeação, poder de editar normas e regulamentos). * Foco em riscos de acordo com a sua localização (uma instituição, ou risco sistêmico de determinado setor, ou localização geográfica e riscos <i>ad hoc</i> de processos específicos, projetos ou programas) * Foco no poder do corruptor; * Foco na Suscetibilidade de atores políticos, burocratas ou sistemas de serem corrompidos ou usarem seu cargos de forma predatória. * Foco nas Vulnerabilidades do sistemas, onde estão os pontos fracos que podem ser explorados.
Abordagens complementares	Análise em cascata	1,64	In vivo. Envolvendo várias abordagens.
Baixa qualificação técnica do pessoal para gestão em rede	As redes devem trabalhar de forma mais qualificada	1,64	Reuniões mais focadas em determinados assuntos; Grupos de trabalhos para execução de projetos específicos;
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Aumenta a capacidade de identificar (reconhecer) e solucionar p	1,64	A gestão em redes, por favorecer um relacionamento mais próximo entre organizações, por incentivar a informalidade nas comunicações e pela facilidade que proporciona para que sejam feitos contatos entre os diversos Atores.
Preferência sobre abordagens de avaliação de risco de corrupção	Avaliação de risco setorial	1,64	A avaliação de risco setorial, orientada mais para características sistêmicas e para a posição de determinado setor (energia, saúde, justiça, alfândega, indústria de petróleo e gás, construção e infraestrutura etc.) do que para os indivíduos e organizações específicas.
Uso de Indicadores Proxy	Bandeiras vermelhas	1,64	Ver código-mãe
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Corresponsabilida de entre os integrantes	1,64	O modelo em rede afirma o comprometimento dos diferentes do ecossistema de controle, implica envolver todas as partes na identificação e resolução dos problemas.
Requisitos de Construção/viabilidade	Criação de grupos temáticos daria mais efetividade à rede	1,64	A criação de grupos de trabalhos específicos para tratar temas específicos. Tais como GT de medicamento, GT do FUNDEB, GT da Saúde. Com poucos participantes e trabalho bem focada na forma de projeto. Assim, se consegue um fluxo melhor de informações e redução de assimetria de informações. E reduz a dispersão nos debates, costumeiros nas reuniões plenárias.

<b>Código Mãe (Agrupador)</b>	<b>Código Aberto na Entrevista</b>	<b>Segmentos codificados (%)</b>	<b>Conceito</b>
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Déficit de Cultura de participação	1,64	O trabalho em rede pressupõe uma cultura de participação, isto é, de decisão e de compromisso. A inexistência de uma cultura de participação coloca sérios obstáculos ao trabalho em rede, uma vez que, sem cooperação e interdependência entre os atores, o modelo não funciona.
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Desequilíbrio de “forças” entre as organizações	1,64	As diferenças de dimensão, de recursos humanos e materiais, a formação técnica, o poder, não são, de todo, idênticos entre as organizações.
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Dificuldades de controle e coordenação	4,92	Na verdade, uma estrutura em forma de rede gera dificuldades de controle e coordenação das interdependências. Um sistema de coordenação ineficaz compromete seriamente o funcionamento da rede, daí a importância em “gastar” tempo na criação desse sistema para diminuir às possibilidades de insucesso da rede.
Conhecimento do Negócio	Especialistas externos	1,64	In vivo
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Excessiva dependência de atores chave	1,64	As redes muitas vezes apoiam-se em organizações com a função de coordenação e articulação entre as várias organizações.
Objetividade	Falta de objetividade nas reuniões	1,64	Ver código-mãe
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Identidade insuficiente dos parceiros com a rede	1,64	Qualquer rede necessita que os parceiros se identifiquem minimamente uns com os outros, partilhem cultura e visões comuns. Sem essa identidade não é criada uma rede efetiva, porque integrada, mas um conjunto de organizações que se “juntam”. Na verdade, uma rede depende em grande parte do empenho, motivação e dedicação dos seus membros. É fundamental que se crie uma identidade interorganizacional, isto é, uma rede onde os parceiros se reconheçam e se revejam.
Priorização de ações	Identificar áreas vulneráveis à corrupção	1,64	A priorização de ações é apontada como uma das principais finalidades de se fazer uma avaliação de risco de corrupção nas RECC.

Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
Utilidade/Finalidade	Integração com o Planejamento	1,64	<p>Como consequência de uma boa avaliação de risco de corrupção, será identificadas as áreas mais vulneráveis que merecem atenção.</p> <p>A integração deste de produto de avaliação de risco de corrupção ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, favorece o alcance dos objetivos das RECC, já que esta irá focar suas energias em áreas pontadas pelos próprios integrantes como mais prioritárias.</p> <p>Ataca também uma fragilidade na atual estrutura de planejamento das RECC, pois minimiza o risco de subjetivismo na escolha de ações ou captura da agenda por alguns atores mais influente da RECC.</p>
Reciprocidade e confiança	Necessidade de construir relação de Confiança	1,64	Ver código-mãe
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Objetividade	3,28	Foi relatado por muitos participantes que as reuniões eram marcadas por uma dispersão muito grande de temas e agendas e prioridades. E não se chegava a uma definição precisa de quais ações seriam realizadas. As sinergias entre as organizações participantes devem se traduzir, dentro de um prazo razoável, em benefícios que possam ser percebidos pela sociedade como positivos.
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Partilha do risco	1,64	O risco requer a aceitação das falhas como etapa do processo de evolução, daí que as questões da confiança interpessoal sejam de primeira importância.
Requisitos de Construção/viabilidade	Patrocínio de órgãos participantes	1,64	Este é um requisito para aprovação de qualquer ação na RECC, se os atores participantes não enxergam utilidade prática para a ação proposta, será muito baixa a probabilidade de se emplacar uma proposta na RECC.
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Reduzem a insegurança	1,64	São reduzidos os medos e incertezas (sobretudo no processo de decisão), partindo da premissa do relacionamento com base na confiança, são partilhados e mais facilmente suportados.
Deficiências das agências para se detectar corrupção	Se você não conhecer o MODUS OPERANDI	1,64	In vivo. Conhecer os mecanismos de funcionamento das tipologias de corrupção em contextos específicos.
Uso de Indicadores Proxy	Tipologia	1,64	In vivo. Construir uma tipologia poderia ser a “arte” de tentar encontrar grupos em dados ou construir tipos ideais para se tentar representar esquematicamente a realidade. A principal finalidade da tipologia é, portanto, organizar a

Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Reciprocidade e confiança	3,28	<p>heterogeneidade e seu resultado reflete os indicadores utilizados para construí-la.</p> <p>Uma rede tem uma perspectiva de longo prazo, possibilitando a troca eficiente, ainda que assimétrica, entre as partes. Ela pressupõe que a segurança e estabilidade encorajem novas formas de completar tarefas, promovam a aprendizagem, a troca de informação e criem confiança. Caracteriza-se pela capacidade das pessoas trabalharem em conjunto, em grupos e organizações para a prossecução de causas comuns.</p> <p>A confiança pressupõe partilha de valores, honestidade e lealdade, é o lubrificante da eficiência de um grupo, sem ela não há rede. Alguns entrevistados, que participam também de outras redes relacionadas ao tema, comentaram sobre dificuldades em se estabelecer relações de confiança entre organizações devido à percepção de risco de corrupção dentro das próprias agências.</p>

Fonte: O autor (2019).

Quanto aos fatores que impulsionam o sucesso de ações nas RECC, aponta destaque para reciprocidade e confiança que deve existir entre as agências. Ela pressupõe que a segurança e estabilidade encorajem novas formas de completar tarefas, promovam a aprendizagem, a troca de informação e criem confiança. Para ele, a questão central é a capacidade de partilha de normas e valores e a capacidade de subordinarem os interesses individuais aos interesses dos grupos. A confiança pressupõe partilha de valores, honestidade e lealdade, é o lubrificante da eficiência de um grupo, sem ela, como já se enunciou, não há rede.

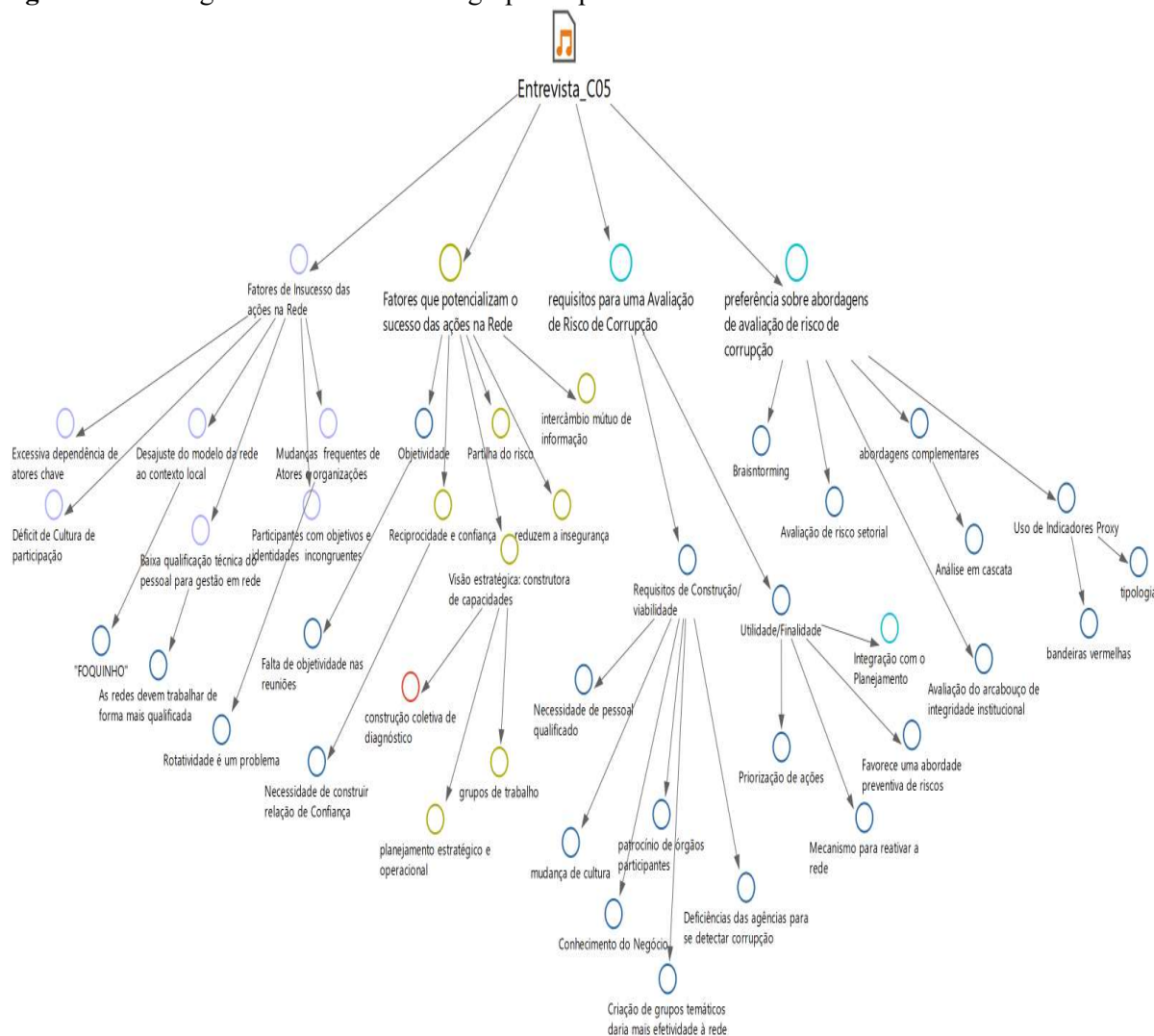
Outro fator seria a objetividade, tendo vista que as reuniões da RECC são marcadas por uma dispersão muito grande de temas e prioridades. E não se chegava a uma definição precisa de quais ações seriam realizadas.

Quanto às questões específicas envolvendo a avaliação de riscos de corrupção, apesar de citar uma ampla variedade de abordagens que a avaliação de risco poderia tomar nas RECC (Indicadores proxy, uso de tipologias e bandeiras vermelhas, avaliação de arcabouço institucional e outras), conclui que a utilização de abordagens complementares seria a mais adequada.

Opina que a ARC deve ser atrelada ao planejamento da RECC para a priorização de ações numa abordagem preventiva. Para isso deve ter pessoal qualificado para esta atividade e

patrocínio das diversas agências, possivelmente através da criação de grupos de trabalho específico.

**Figura 34** – Códigos da Entrevista C05 agrupados por Famílias



**Fonte:** O autor (2019).

Todos os códigos obtidos na Entrevista C05 foram hierarquizados, conforme demonstrado na figura 34. Esta forma de hierarquização é utilizada como início da Fase de codificação axial.

#### 4.1.6. Entrevista C06

Essa entrevista foi realizada em janeiro de 2019 e sua ficha de caracterização está exibida no Quadro 14. Ela foi gravada em vídeo e posteriormente incorporada no software de apoio para transcrição.

**Quadro 14** - Perfil da Entrevista C06

Código do Entrevistado	Entrevista C06
Papel Desempenhado	Coordenador de RECC
Experiência do Entrevistado	10 anos
Unidade Federativa ou Macrorregião do país onde atuou	Sul, Centro-Oeste e Sudeste
Duração da entrevista	1 hora e 27 minutos
Instrumento de realização da entrevista	Webconferência

**Fonte:** O autor (2019).

O entrevistado demonstrou possuir uma ampla experiência na gestão de RECC nas regiões do Sudeste e Centro-Oeste. E já participou de ações na Encla e em outras redes de controle. Atraz uma abundante quantidade de argumentos sobre as dificuldades e oportunidades para o desenvolvimento de ações nas RECC.

Após a realização da microanálise da Entrevista C06, 20 novos conceitos foram criados conforme discriminado no Quadro 15, a seguir.

**Quadro 15** - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C06

Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Ausência de sentimento de pertencimento à Rede	1,14	Participa apenas da reunião. Não contribui com nada de ideias ou projetos. A vantagem de uma rede consiste na heterogeneidade entre organizações. As diferenças servem para complementar características das organizações, gerando sinergias.

<b>Código Mãe (Agrupador)</b>	<b>Código Aberto na Entrevista</b>	<b>Segmentos codificados (%)</b>	<b>Conceito</b>
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Ausência ou baixa confiança entre os parceiros	1,14	A confiança é o âmago da organização em rede. Este fator é determinante para o sucesso de qualquer trabalho colaborativo. A confiança não é uma dimensão importante é um pré-requisito fundamental para uma gestão em rede consistente. Para que se construa confiança é necessário que haja transparência, isto é, partilha aberta de informação. Sem ela, não é possível partilhar recursos e poder. A “espiral” de desconfiança gera dúvidas sobre o parceiro e mina toda a base da cooperação conduzindo ao insucesso de qualquer trabalho colaborativo. Alguns entrevistados, que participam de outras redes, comentaram sobre dificuldades em se estabelecer relações de confiança entre organizações devido aos altos índices de corrupção em algumas esferas da administração pública. O seria um entrave para que se estabeleça confiança entre os membros de uma rede que atue para a prevenção e repressão da corrupção. Segundo eles, a corrupção, às vezes, está muito próxima (talvez ao seu lado).
Avaliação do arcabouço de integridade institucional	Autoavaliação de risco	1,14	Ver código-mãe.
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Baixa qualificação técnica do pessoal para gestão em rede	2,27	É notório o reduzido número de profissionais capacitados para a intervenção, a partir de uma estrutura em rede. Para participar da RECC é preciso aprender a ser negociador. É importante saber se colocar no lugar do outro e entender que as óticas são diferentes. É sempre melhor conversar, negociar. É possível aprender a ser articulador, negociador.
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Complementariedade dos esforços	3,41	Uma sinergia é conseguida pelo esforço coordenado, entre vários sistemas, para a realização de tarefas complexas, através da articulação e agregação de recursos dos parceiros envolvidos.

<b>Código Mãe (Agrupador)</b>	<b>Código Aberto na Entrevista</b>	<b>Segmentos codificados (%)</b>	<b>Conceito</b>
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Complexidade do processo decisório em rede	1,14	O processo de geração de consensos e de negociação pode ser demasiado lento, criando dificuldades para responder a questões que requerem uma ação imediato. Enquanto num modelo burocrático, o processo decisório é vertical e por isso aceite por quem está numa posição de subordinação, pelo contrário, uma rede, sendo uma estrutura horizontal e multiorganizacional, a decisão envolve processos de consulta entre parceiros. O processo coletivo implica reuniões, chegar a consensos, recorrer muitas vezes a elementos externos ao grupo, como os facilitadores, consultores e outros agentes preparados para a gestão colaborativa. Este processo envolve tempo e um grande esforço para se alcançar situações em que todos ganhem.
Requisitos de Construção/viabilidade	Deficiências das agências para se detectar corrupção	1,14	Quanto a este ponto, os entrevistados divergiram sobre se a ARC seria um exercício de detecção da corrupção ou teria um carácter mais preventivo de áreas mais vulneráveis sobre as quais se deveria atuar antes da ocorrência de casos de corrupção.
Ausência ou baixa confiança entre os parceiros	Desconfiança	2,27	In vivo.
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Desequilíbrio entre expectativas e resultados	1,14	Uma visão ilusória e pouco realista sobre o trabalho em rede, desequilibra as expectativas e resultados já que as formas de organização em rede não resolvem os problemas por si só.
Construção da Agenda	Desmembrar as diretrizes da ENCCLA (no estado)	1,14	Ver código-mãe
Utilidade/Finalidade	Devem ser focados nos objetivos de Cooperação	1,14	Tendo em vista que o instrumento jurídico que regula a atuação das agências públicas na RECC é o Acordo de Cooperação, as ações propostas, inclusive as ações preparatórias das avaliações de risco devem se dar nos devidos limites da pactuação firmada pelas agências no referido instrumento jurídico.
Déficit de Cultura de participação	Dificuldade de atores operacionais trabalharem em conjunto	1,14	Ver código-mãe
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Mobilização de recursos	1,14	Uma estrutura em forma de rede, ou multiorganizacional, contém o potencial de expandir a base de recursos aumenta e rentabiliza os recursos através da criação de sinergias.
Mudança de cultura	Necessidade de acesso a dados sigilosos	1,14	In vivo



Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
Interdependência e cooperação	Oração de São Francisco	1,14	In vivo. A rede cria consciência da cooperação, ao reconhecer a dependência mútua entre os agentes, devido à impossibilidade de soluções individuais para enfrentar o tamanho dos problemas. Uma rede interorganizacional foca-se nas atividades dos indivíduos, que representam organizações que trabalham além das suas fronteiras.
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Pluralismo institucional	1,14	A diversidade de opiniões e visões sobre o problema cria condições para aumentar a transparência, equidade e justiça, na formulação de soluções ao estarem presentes várias organizações numa relação horizontal, em busca de resultados comuns. As redes dão um forte contributo ao trazerem várias forças políticas para a mesma mesa.
Uso de Estudo de caso	Resultados de Auditorias e Investigações	1,14	Ver código-mãe
Visão estratégica: construtora de capacidades	Rotatividade da coordenação, e do grupo de coordenação	3,41	Ver código-mãe
Planejamento estratégico e operacional	Tem que casar o planejamento das RECC com a agenda do parceiro	1,14	Muitas vezes há conflito entre as agendas que vai depender de quais recursos serão alocados à RECC por pressão de metas das agências
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Visão oportunista de alguns atores sobre a rede	2,27	Há parceiros que enxergam a rede não como uma forma de organização para atingir resultados comuns, mas como uma oportunidade e um benefício, sem a igual perspectiva de assumir ônus e encargos. Acontece, não raro, que as responsabilidades e os riscos são assumidos apenas por algumas organizações, com um perfil mais empenhado e cooperante quanto ao trabalho colaborativo, o que acarreta complicações no relacionamento entre parceiros, podendo mesmo levar à estagnação ou extinção da rede.

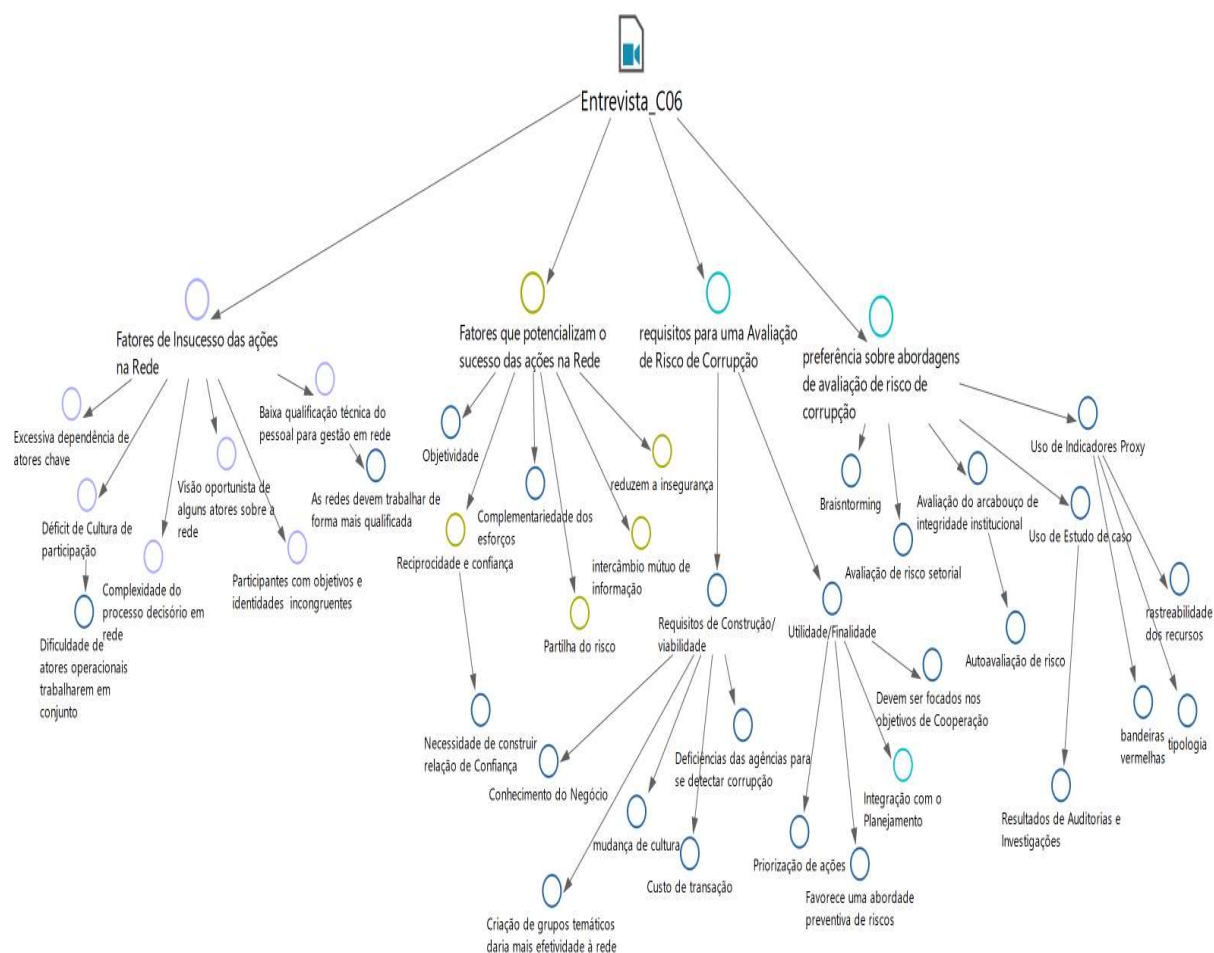
Fonte: O autor (2019).

Como códigos mais relevantes em relação fatores que impulsionam o sucesso de ações a serem implementadas pelas RECC, aponta: a complementariedade de esforços e mobilização de recursos, que culminam com uma sinergia entre as agências.

Ao mesmo tempo aponta que a baixa qualificação do pessoal para o trabalho em rede e a complexidade do processo decisório são fatores contraditórios para o sucesso de trabalho em rede. Soma-se a isso, a visão oportunista de alguns atores que potencializam uma baixa confiança entre os parceiros, e conseqüentemente um déficit de participação. O que pode levar até a inanição ou extinção da Rede.

Como fatores específicos relacionados aos critérios para uma ação de Avaliação de Riscos de Corrupção nas RECC o entrevistado C06 aponta uma multiplicidade de abordagens que poderiam ser utilizadas. Mas aponta a necessidade de a ação seja adstrita aos limites normativos do acordo de cooperação firmado e integrado ao planejamento da RECC.

**Figura 35** – Códigos da Entrevista C06 agrupados por Famílias



**Fonte:** O autor (2019).

Todos os códigos obtidos na Entrevista C06 foram hierarquizados, conforme demonstrado na figura 35. Esta forma de hierarquização é utilizada como início da Fase de codificação axial.

#### 4.1.7 Entrevista C07

Essa entrevista foi realizada em janeiro de 2019 e sua ficha de caracterização está exibida no Quadro 16. Ela foi gravada em vídeo e posteriormente incorporada no software de apoio para transcrição.

**Quadro 16** - Perfil da Entrevista C07

Código do Entrevistado	Entrevista C07
Papel Desempenhado	Coordenador de RECC
Experiência do Entrevistado	Menos 2 anos
Unidade Federativa ou Macrorregião do país onde atuou	Sudeste
Duração da entrevista	1 hora e 2 minutos
Instrumento de realização da entrevista	<i>Webconferência</i>

**Fonte:** O autor (2019).

O Entrevistado C07, é um dos entrevistados menos experiente, pois foi coordenador de apenas uma RECC, e por um período inferior a dois anos. No entanto, a RECC forneceu insights importantes sobre dificuldades de atuação das redes em alguns contextos específicos. Após a realização da microanálise da Entrevista C07, foram gerados apenas 5 novos códigos e respectivos conceitos, conforme ilustrado no quadro 17, a seguir.

**Quadro 17** - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C07

Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
Ausência ou baixa confiança entre os parceiros	Cultura de desconfiança nas instituições	2,13	Ver código-mãe
Deficiências das agências para se detectar corrupção	Requisito para detectar corrupção	2,13	Ver código-mãe
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Desajuste do modelo da rede ao contexto local	2,13	Antes de se criar uma rede é necessário conhecer a paisagem organizacional do território, isto é, conhecer, as características que identificam as organizações, nomeadamente, no que respeita à cultura, flexibilidade, formação técnica, modos de gestão.
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Mudanças frequentes de Atores e organizações	2,13	Um sistema baseado apenas em confiança pessoal pode se tornar insustentável, especialmente em face da intensidade da rotatividade dos operadores desse sistema. Uma estrutura policêntrica não é estática, isto é, está aberta à entrada de novos elementos e à saída de outros.

Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
Priorizar ações	Temos que começar com alguma coisa	2,13	Tendo em vista a escassez de iniciativas de avaliação de risco de corrupção nas RECC, esse sentimento é comum em Redes que estão ávidas por iniciativas que podem potencializar as ações, ou mesmo reativas as redes como é a esperança do Entrevistado.

**Fonte:** O autor (2019).

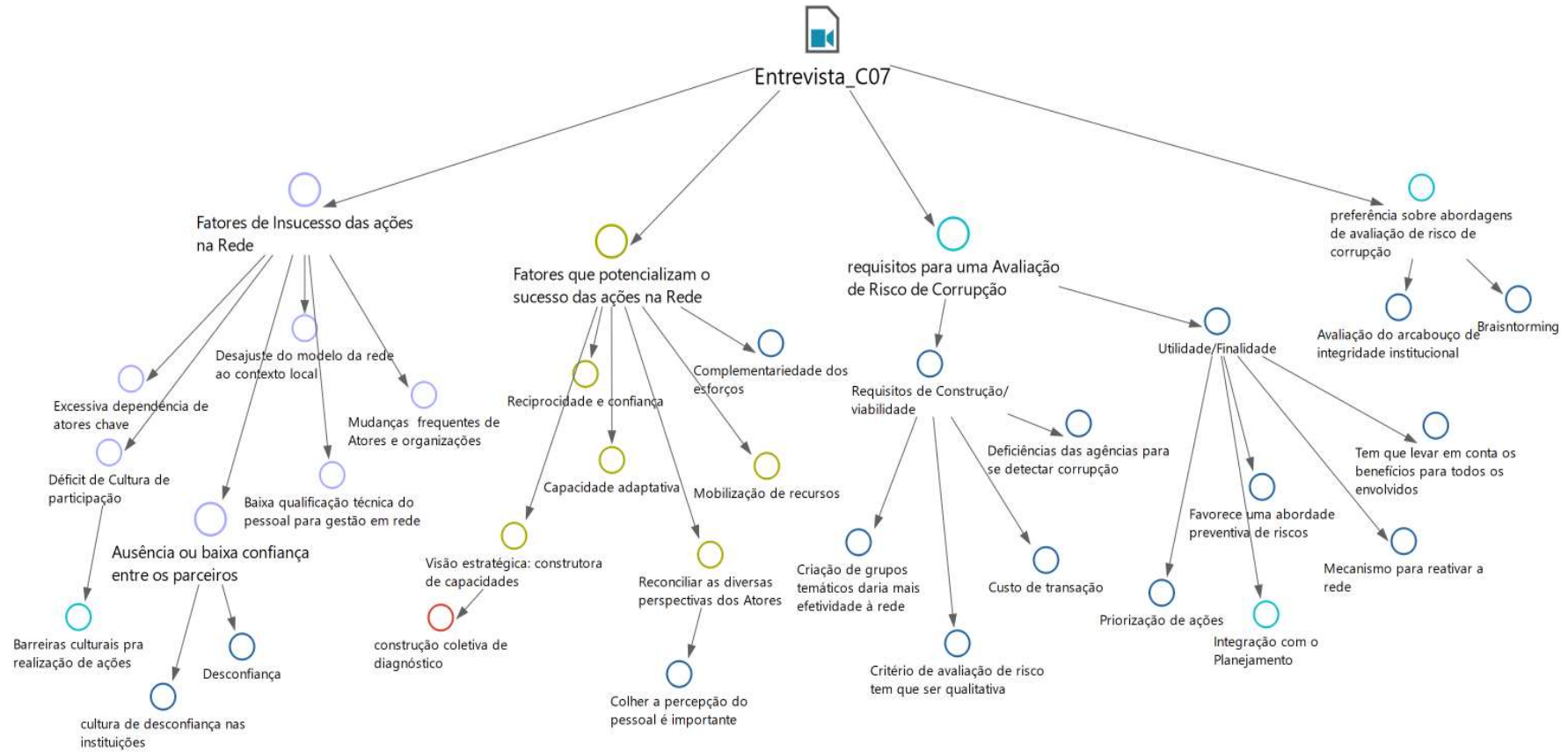
Apesar da ação limitação de novos conceitos, até em decorrência da baixa experiência do entrevistado, foram apresentados dois códigos de grande interesse para mitigar problemas ou entraves ao desenvolvimento de ações nas RECC.

O primeiro seria as “Mudanças frequentes de Atores e organizações”, o que dificulta a construção de relações mais duradouras, que são essenciais para o trabalho em rede.

O segundo seria um fator mais sistêmico, o próprio “Desajuste do modelo da rede ao contexto local”, que possui características culturais e de formação histórico ou relações sociais que dificultam a implantação de modelos padronizados, como foi o caso da expansão do modelo de RECC induzido em 2009.

Quanto à abordagem de avaliação de risco que seria compatível com ações das RECC, o entrevistado C07, resumiu sua declaração como “temos que começar com alguma coisa” dada a escassez de iniciativas relacionadas ao tema, e da necessidade como mecanismo de reativação das RECC, mas observa que uma abordagem de viés preventivo, tais como a avaliação de arcabouço de integridade seria mais adequado.

Figura 36 – Códigos da Entrevista C07 agrupados por Famílias



Fonte: O autor (2019).

Todos os códigos obtidos na Entrevista C07 foram hierarquizados, conforme demonstrado na figura 36. Esta forma de hierarquização é utilizada como início da Fase de codificação axial.

#### 4.1.8 Entrevista C08

Essa entrevista foi realizada em janeiro de 2019 e sua ficha de caracterização está exibida no Quadro 18. Ela foi gravada em vídeo e posteriormente incorporada no software de apoio para transcrição.

**Quadro 18** - Perfil da Entrevista C08

Código do Entrevistado	Entrevista C08
Papel Desempenhado	Coordenador de RECC
Experiência do Entrevistado	Mais de 8 anos
Unidade Federativa ou Macrorregião do país onde atuou	Nordeste
Duração da entrevista	1 hora e 25 minutos
Instrumento de realização da entrevista	Webconferência

**Fonte:** O autor (2019).

O entrevistado possui experiência em apenas uma RECC, mais a RECC do qual já foi Coordenador tem demonstrado nos últimos anos grande capacidade de coesão e construção de agendas comuns entre os seus integrantes. Após a realização da microanálise da Entrevista C08, foram gerados apenas 14 novos códigos e respectivos conceitos, conforme ilustrado Quadro 19, a seguir.

**Quadro 19** - Fundamentação dos novos conceitos da Entrevista C08

Código Mãe (Agrupador)	Código Aberto na Entrevista	Segmentos codificados (%)	Conceito
Sem participação não há rede	A rede não vingou	1,35	In vivo
Necessidade de construir relação de Confiança	Cereja do Bolo surge com as Operações	1,35	In vivo
Conhecimento do Negócio	Conhecimento tácito de risco em algumas áreas	2,70	Neste caso aponta que uma certa avaliação de áreas quentes sempre é feita de forma intuitiva pelos participantes

<b>Código Mãe (Agrupador)</b>	<b>Código Aberto na Entrevista</b>	<b>Segmentos codificados (%)</b>	<b>Conceito</b>
Imagem institucional própria	Construção da Agenda	2,70	Ver código-mãe
Visão estratégica: construtora de capacidades	Formação de comissões	1,35	Ver código-mãe
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Gera inovação, conhecimento e aprendizagem	1,35	A capacidade de uma rede gerar aprendizagem é um fator fundamental para a justificação da sua existência uma das principais potencialidades de uma rede, é a sua capacidade de fomentar a aprendizagem organizacional, mudança e inovação. Dito de outra forma, de transformar a informação em conhecimento e ação.
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Horizontalidade	2,70	Uma rede aumenta a produção de consensos, atingidos pela via da negociação entre parceiros, sem imposições, nem hierarquias, ao criar melhores condições para a igualdade de decisão e comprometimento entre os agentes, numa relação de simetria.
Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede	Imagem institucional própria	4,05	Os entrevistados apontam que esta visão já se consolidou, de modo que quando se fala na agenda de ações planejadas pela RECC os atores tem plena consciência de são ações isoladas ou conjuntas, mas que tem com fator de legitimidade constar no planejamento da RECC.
Temos que atacar a fonte do problema	Não temos pernas para atuar na Repressão	1,35	Este e um sentimento recorrente dos atores do ecossistema anticorrupção. De que medidas mais estruturais tem que ser pesquisadas e implementadas.
Temos que atacar a fonte do problema	Podem ser aplicados remédios corretos, mas o diagnóstico da doença estar errado	1,35	In vivo
Déficit de Cultura de participação	Sem participação não há rede	1,35	In vivo
Construção da Agenda	Tem que decidir o que é realmente possível fazer	1,35	In vivo

<b>Código Mãe (Agrupador)</b>	<b>Código Aberto na Entrevista</b>	<b>Segmentos codificados (%)</b>	<b>Conceito</b>
Fatores de Insucesso das ações na Rede	Vaidade institucional	1,35	Em muitos casos, instituições decidem não compartilhar dados e informações com outras, para serem as únicas a receber o crédito por desvendar grandes casos de corrupção. Essas narrativas foram reveladoras de certa fragilidade na confiança entre as próprias unidades, tanto nas redes e às vezes dentro das próprias agências.
Visão estratégica: construtora de capacidades	Workshops com metodologias participativas	1,35	Ver código-mãe

**Fonte:** O autor (2019).

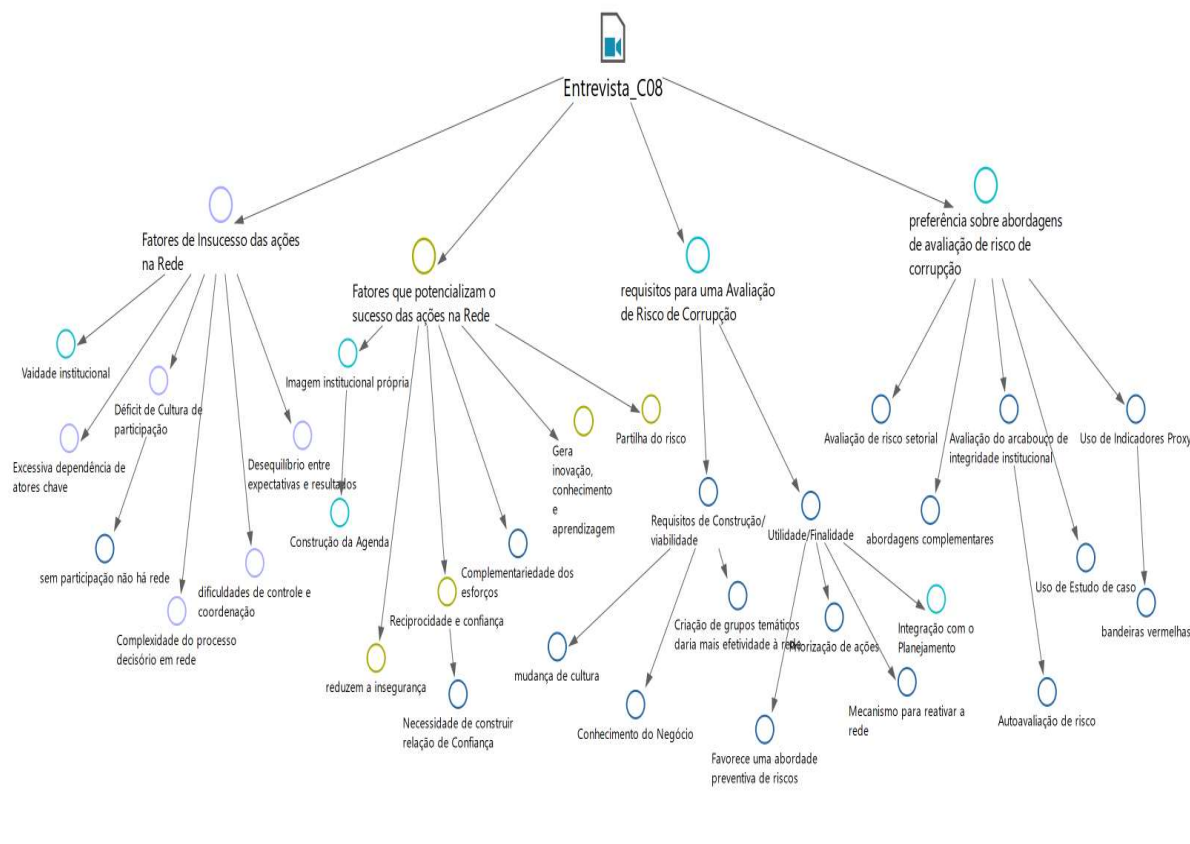
Como fatores de insucesso das ações nas RECC, o entrevistado C08 aponta principalmente a “vaidade institucional”, que limitam o compartilhamento de dados e conhecimento com os demais integrantes da RECC. E traz como efeito colateral a fragilidade na confiança entre os membros da Rede e o conseqüente déficit de participação.

Em relação a ação específica de avaliação de risco de corrupção nas RECC, aponta a necessidade de se utilizar do conhecimento tácito sobre as áreas de risco existente nas várias agências, mas há necessidade de mudanças culturais na forma de atuação das RECC com vista a aumentar a confiança entre os parceiros. Sendo apontado que a formação de Grupos de Trabalho. Finaliza apontado que as avariadas abordagens de avaliação de risco de corrupção são plausíveis de serem realizadas nas RECC, desde que ataques as causas do problema e gerem produtos úteis. Cabendo ao colegiado da RECC decidir que tipo de avaliação seria mais adequado realizar.

Como fatores que potencializam o sucesso de ações na Rede, são apontados: a construção de consensos de forma negociada (horizontalidade), a visão de RECC como instituição com planejamento e ações próprias, descoladas da imagem das agências que a integram e a geração de conhecimento e inovação em decorrência da atuação conjunta.



**Figura 37** – Códigos da Entrevista C06 agrupados por Famílias



**Fonte:** O autor (2019).

Todos os códigos obtidos na Entrevista C07 foram hierarquizados em famílias, conforme demonstrado na figura 37. Esta forma de hierarquização é utilizada como início da Fase de codificação axial.

#### 4.1.9 Entrevista com Especialistas

Inicialmente visando aumentar o repertório de códigos envolvendo o conhecimento de ações em redes interinstitucionais, e como forma de triangulação teórica dos dados coletados junto aos Coordenadores de RECC, foram realizadas as entrevistas com o Grupo “Especialista em Anticorrupção”.

Estas entrevistas foram de suma importância para subsidiar o processo de codificação das entrevistas seguintes e recodificar as anteriores. Sendo apontado que questões como o déficit de cultura de participação e desafio de reconciliar várias perspectivas dos atores, são apontados entre os participantes da Redes são fatores de insucessos de muitas ações. Mas levanta muitas outras questões relevantes ainda não abordadas pelos entrevistados como a complexidade do processo decisório da rede, o desequilíbrio entre expectativas e resultados

advindos da ação em rede, resistências internas, falta de identidade, mobilização de recursos e principalmente as questões da construção de confiança entre os parceiros, pedra angular do trabalho em rede.

#### 4.1.10. Entrevista G01 - ENCCLA

O primeiro grupo de especialista foi um grupo de dois servidores públicos que acompanham os trabalhos da ENCCLA há vários anos. Foi realizada em janeiro de 2019 e sua ficha de caracterização está exibida no quadro 20, abaixo. Foi pactuado com os entrevistados que as informações seriam colhidas em anotações e posteriormente seriam sanadas dúvidas pontuais por telefone. Posteriormente, estas anotações foram incorporadas no software de apoio como documento, para análise.

**Quadro 20** - Perfil da Entrevista G01 - ENCCLA

Código do Entrevistado	Entrevista G01
Papel Desempenhado	Especialistas em Anticorrupção
Experiência do Entrevistado	Mais de 10 anos
Unidade Federativa ou Macrorregião do país onde atuou	Brasília-DF
Duração da entrevista	54 minutos
Instrumento de realização da entrevista	Presencial

**Fonte:** O autor (2019).

Esta entrevista se destinou apenas a geração de códigos e conceitos para validação de códigos obtidos nas entrevistas com Coordenadores. Tendo em vista que estes especialistas não tinham experiência como integrante de RECC, mas conheciam a dinâmica do funcionamento de Redes Anticorrupção no Brasil. Assim as informações obtidas forma aproveitados na conceituação dos códigos do grupo de Coordenadores.

##### 4.1.10.1 Entrevista E01, E02 e E03 – Unidades Anticorrupção

Essas entrevistas foram realizadas no primeiro semestre de 2019, de forma intercalada entre as entrevistas com os coordenadores, e sua ficha de caracterização está exibida no Quadro

21. Elas foram gravadas em áudio e posteriormente incorporada no software de apoio para transcrição.

**Quadro 21** - Perfis das Entrevista E01, E02 e E03 – Especialista em Anticorrupção

Código do Entrevistado	Entrevista E01	Entrevista E02	Entrevista E03
Papel Desempenhado	Especialista em Anticorrupção	Especialista em Anticorrupção	Especialista em Anticorrupção
Experiência do Entrevistado	Mais de 10 anos	Mais de 10 anos	Mais de 10 anos
Unidade Federativa ou Macrorregião do país onde atuou	Nacional e Centro-Oeste	Brasília-DF	Nacional
Duração da entrevista	52 minutos	27 minutos	58 minutos
Instrumento de realização da entrevista	Telefone	Presencial	Presencial

**Fonte:** O autor (2019).

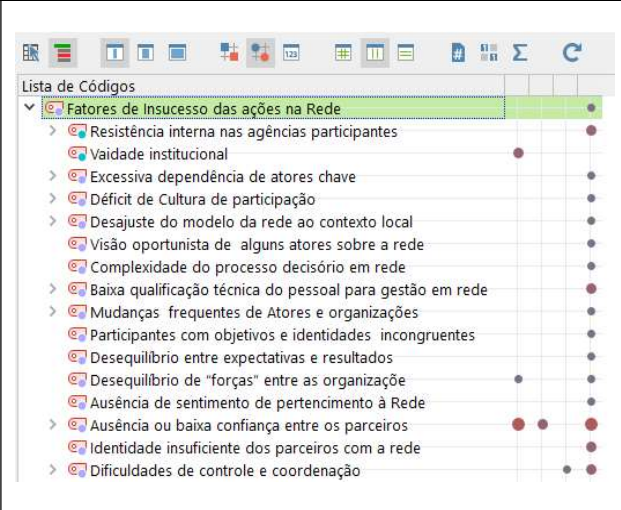
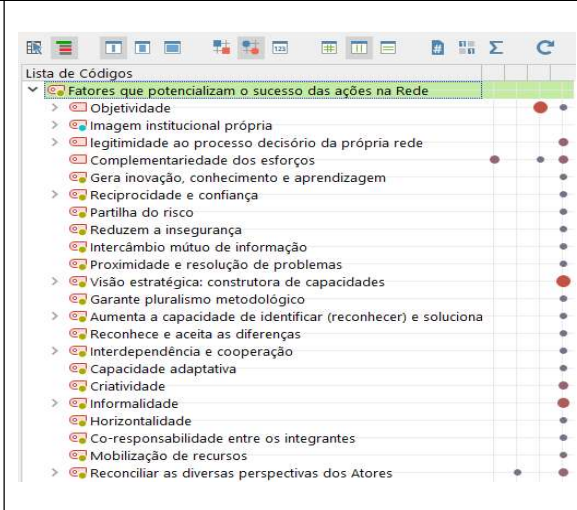
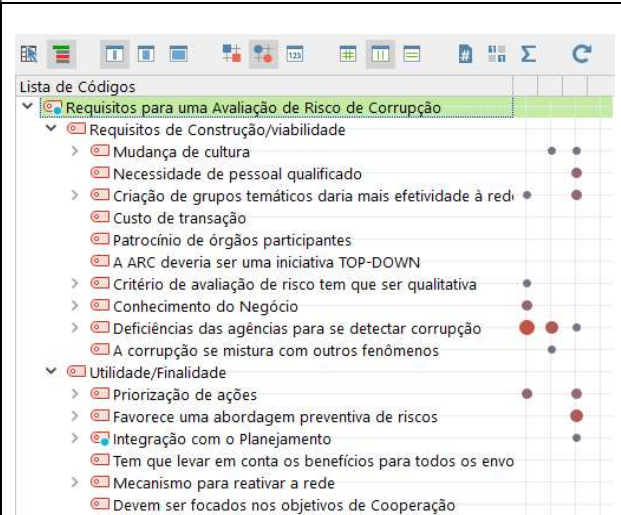
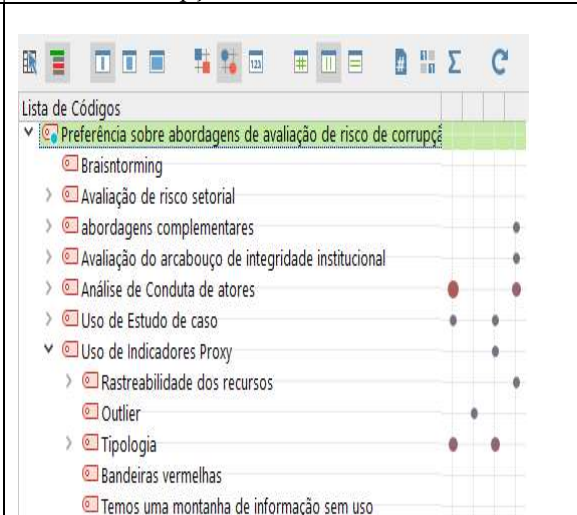
De forma semelhante à entrevista com o grupo da ENCCLA, estes especialistas foram entrevistados com vista a fornecerem insumos para a elaboração de temas e questões para as entrevistas semiestruturadas e para a codificação e fundamentação dos conceitos atribuídos aos códigos.

Estes entrevistados forneceram elementos adicionais de informações necessárias para a codificação de fatores relacionados à avaliação de risco de corrupção. Dada a sua pouca experiência na condução de ações dentro das RECC, não foram coletados muitos conceitos relacionados à dinâmica de funcionamento das RECC.

Como forma de visualização dos dados coletados com os especialistas, é apresentada na figura 38, a seguir, a Matriz de códigos apontadas nas entrevistas realizadas.

Com a coleta de informações junto a estes últimos especialistas, foi observada a existências de pouca variação nos códigos coletados. Já sendo obtidos códigos mais abstratos que poderiam absorver os códigos apontados, conforme demonstrada na Matriz de código abaixo.

**Figura 38 - Matriz de Códigos das Entrevistas com Especialistas (E01, E02, E03 e G01)**

Fatores de Insucesso das Ações na Rede	Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede
 <p>Lista de Códigos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fatores de Insucesso das ações na Rede <ul style="list-style-type: none"> <li>Resistência interna nas agências participantes</li> <li>Vaidade institucional</li> <li>Excessiva dependência de atores chave</li> <li>Déficit de Cultura de participação</li> <li>Desajuste do modelo da rede ao contexto local</li> <li>Visão oportunista de alguns atores sobre a rede</li> <li>Complexidade do processo decisório em rede</li> <li>Baixa qualificação técnica do pessoal para gestão em rede</li> <li>Mudanças frequentes de Atores e organizações</li> <li>Participantes com objetivos e identidades incongruentes</li> <li>Desequilíbrio entre expectativas e resultados</li> <li>Desequilíbrio de "forças" entre as organizações</li> <li>Ausência de sentimento de pertencimento à Rede</li> <li>Ausência ou baixa confiança entre os parceiros</li> <li>Identidade insuficiente dos parceiros com a rede</li> <li>Dificuldades de controle e coordenação</li> </ul> </li> </ul>	 <p>Lista de Códigos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede <ul style="list-style-type: none"> <li>Objetividade</li> <li>Imagem institucional própria</li> <li>legitimidade ao processo decisório da própria rede</li> <li>Complementariedade dos esforços</li> <li>Gera inovação, conhecimento e aprendizagem</li> <li>Reciprocidade e confiança</li> <li>Partilha do risco</li> <li>Reduzem a insegurança</li> <li>Intercâmbio mútuo de informação</li> <li>Proximidade e resolução de problemas</li> <li>Visão estratégica: construtora de capacidades</li> <li>Garante pluralismo metodológico</li> <li>Aumenta a capacidade de identificar (reconhecer) e solucionar</li> <li>Reconhece e aceita as diferenças</li> <li>Interdependência e cooperação</li> <li>Capacidade adaptativa</li> <li>Criatividade</li> <li>Informalidade</li> <li>Horizontalidade</li> <li>Co-responsabilidade entre os integrantes</li> <li>Mobilização de recursos</li> <li>Reconciliar as diversas perspectivas dos Atores</li> </ul> </li> </ul>
Requisitos para uma Avaliação de Risco de Corrupção	Preferências sobre abordagens de Avaliação de Risco de Corrupção
 <p>Lista de Códigos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Requisitos para uma Avaliação de Risco de Corrupção <ul style="list-style-type: none"> <li>Requisitos de Construção/viabilidade <ul style="list-style-type: none"> <li>Mudança de cultura</li> <li>Necessidade de pessoal qualificado</li> <li>Criação de grupos temáticos daria mais efetividade à rede</li> <li>Custo de transação</li> <li>Patrocínio de órgãos participantes</li> <li>A ARC deveria ser uma iniciativa TOP-DOWN</li> <li>Critério de avaliação de risco tem que ser qualitativa</li> <li>Conhecimento do Negócio</li> <li>Deficiências das agências para se detectar corrupção</li> <li>A corrupção se mistura com outros fenômenos</li> </ul> </li> <li>Utilidade/Finalidade <ul style="list-style-type: none"> <li>Priorização de ações</li> <li>Favorece uma abordagem preventiva de riscos</li> <li>Integração com o Planeamento</li> <li>Tem que levar em conta os benefícios para todos os envolvidos</li> <li>Mecanismo para reativar a rede</li> <li>Devem ser focados nos objetivos de Cooperação</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	 <p>Lista de Códigos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Preferências sobre abordagens de avaliação de risco de corrupção <ul style="list-style-type: none"> <li>Braisntorming</li> <li>Avaliação de risco setorial</li> <li>abordagens complementares</li> <li>Avaliação do arcabouço de integridade institucional</li> <li>Análise de Conduta de atores</li> <li>Uso de Estudo de caso</li> <li>Uso de Indicadores Proxy <ul style="list-style-type: none"> <li>Rastreabilidade dos recursos</li> <li>Outlier</li> <li>Tipologia</li> <li>Bandeiras vermelhas</li> <li>Temos uma montanha de informação sem uso</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

Fonte: O autor (2019).

Conclui-se assim, que a demonstração da codificação aberta pode ser encerrada dando início à demonstração do processo de codificação Axial na próxima seção.

## 4.2 Codificação Axial

Como resultado da codificação aberta, apresentado na sessão anterior, foram gerados e analisados 121 códigos com os respectivos conceitos, que foram provisoriamente agrupados nas seguintes famílias de códigos: “Fatores de insucesso das ações na Rede, Fatores que potencializam o sucesso das ações na Rede, Requisitos para uma Avaliação de Risco de

Corrupção e Preferências sobre abordagens de Avaliação de Risco de Corrupção”. Conforme detalhadamente descritos no item 4.1 e seguintes.

Entretanto, este agrupamento inicial, em famílias hierárquicas de códigos abertos, se baseava nos resultados iniciais das entrevistas. E não se mostrou adequado para o atingimento do objetivo da presente pesquisa. Haja vista a necessidade, nesta fase (axial), de conectar os vários conceitos gerados na codificação aberta.

A seguir, foram identificadas algumas interligações entre os códigos que remetem para um reagrupamento e nova reconfiguração das categorias do presente trabalho. Os textos codificados foram extraídos e organizados por categoria e buscou-se explicações para as semelhanças e diferenças entre si.

Assim, os 121 códigos abertos foram examinados quanto à sobreposição (co-codificação ou proximidade de conceitos), e depois reagrupados em 27 códigos mais amplos. Em seguida, esses códigos mais amplos foram organizados em 5 categorias abrangentes: “Informações, Atores, Processo, Produto e Confiança na Rede”.

No Quadro 22, a seguir, são apontadas as categorias emergentes e os códigos que representam suas propriedades ou dimensões.

**Quadro 22** - Árvore de Codificação Axial

<b>Categoria</b>	<b>Códigos mais amplos</b>	<b>Códigos</b>
<b>Informações</b>	Mobilização de recursos	Capacidade adaptativa; Necessidade de aumentar a eficiência das RECC; as iniciativas/ações são de forma reativa
	Informalidade	Informalidade na pactuação de ações; relações baseadas em relações pessoais
	Intercâmbio mútuo de informação	
<b>Atores</b>	Capacitação	Baixa qualificação técnica do pessoal para gestão em rede; Pessoal qualificado; Necessidade de Treinamento para fazer avaliação de risco; As redes devem trabalhar de forma mais qualificada; Conhecimento do Negócio; Disseminar o conhecimento sobre ARC
	Co-responsabilidade	
	Visão oportunista	Participantes com objetivos e identidades incongruentes;
	Desequilíbrio entre expectativas e resultados	
	Rotatividade	Rotatividade é um problema
	Desconfiança	Identidade insuficiente dos parceiros com a rede; Ausência de sentimento de pertencimento à Rede; Ausência ou baixa confiança entre os parceiros; cultura de desconfiança nas instituições
	Excessiva dependência de atores chave	Rotatividade da coordenação, e do grupo de coordenação; O órgão coordenador batia a agenda da RECC com a sua agenda; Núcleo duro da RECC (TCU, CGU, MPF e MP)

<b>Categoria</b>	<b>Códigos mais amplos</b>	<b>Códigos</b>
<b>Processo</b>	Grupos de Trabalho (GT)	Patrocínio de órgãos participantes;
	Criatividade	
	Reconciliar as diversas perspectivas dos Atores	Reconhece e aceita as diferenças; colher a percepção do pessoal é importante; Pluralismo institucional; A rede é composta de pessoas que representam os órgãos; Corrupção é marginal
	Pluralismo metodológico	
	Dificuldade de controle e coordenação	Pulverização de esforços
	Complexidade do processo decisório	Objetividade; Construção da Agenda; desmembrar as diretrizes da ENCCLA; Falta de objetividade nas reuniões; tem que decidir o que é realmente possível fazer; Necessidade atuação na prevenção e repressão
<b>Produto</b>	Avaliação Qualitativa de ARC	Tratamentos dos Fatores de Riscos de Corrupção; Custo de transação; Critério de avaliação de risco tem que ser qualitativa; Deficiências em detectar corrupção; conhecer o modus operandi; Qualitativa; Risco de corrupção eleitoral
	Abordagens de ARC	<i>Brainstorming</i> ; Avaliação de risco setorial; abordagens complementares; Avaliação do arcabouço de integridade institucional; Uso de Estudo de caso; Uso de Indicadores Proxy; Abordagem de localização; não pode haver uma abordagem tamanho único; Metodologia mista seria mais adequado; Análise em cascata; Foco de um mapeamento de riscos de corrupção; Abordagem de vulnerabilidade; Auto avaliação de risco; Resultados de Auditorias e Investigações; casos; Abordagem de Produto; Rastreabilidade dos recursos; <i>Outlier</i> ; Tipologia; Tipologia de corrupção Institucional; Bandeiras vermelhas; Temos uma montanha de informação sem uso
	Construção coletiva de diagnóstico	Gera inovação, conhecimento e aprendizagem; legitimidade ao processo decisório da própria rede; "Precatórios do FUNDEF" como caso de sucesso; escassas iniciativas de diagnósticos sobre corrupção; capacidade de identificar e solucionar problemas; as RECC necessitam de uma ferramenta para legitimar as ações; sustentabilidade; possíveis ações específicas relacionadas à ARC; A RECC não realiza avaliação de risco; Ações tem que ser reflexo dos problemas locais
	Integração com o Planejamento	Deve Beneficiar todos os envolvidos; visão estratégica e construção de capacidades; Devem ser focados nos objetivos de Cooperação; ARC deve prover eficiência; linha de base sobre os riscos; Tirar o subjetivismo da escolha de ações; Formação de comissões; Reuniões; Planejamento estratégico e operacional; Priorização de ações; temos que começar com alguma coisa; Temos que atacar a fonte do problema; Não temos pernas para atuar na Repressão; A avaliação de risco pode indicar onde tem problema; Identificar áreas vulneráveis à corrupção; Tem que casar o planejamento das RECC com a agenda dos parceiros
<b>Confiança no Ambiente da Rede</b>	Horizontalidade	-
	Reciprocidade e confiança	Proximidade e resolução de problemas; reduzem a insegurança; Partilha do risco; Necessidade de construir relação de Confiança; Cereja do Bolo surge com as Operações

<b>Categoria</b>	<b>Códigos mais amplos</b>	<b>Códigos</b>
	Interdependência e cooperação	Complementariedade dos esforços; “Oração de São Francisco”
	Imagem institucional própria	-
	Desequilíbrio de “forças” entre os Atores	-
	Déficit de Cultura de participação	Barreiras culturais para a realização de ações; Sem participação não há rede; Cultura de sigilo das ações na RECC; Dificuldade de atores operacionais trabalharem em conjunto; A rede não vingou
	Vaidade institucional	-

**Fonte:** O autor (2019).

Cabe lembrar que categorias são os conceitos, derivados dos dados, que representam os fenômenos. Elas representam problemas, questões, preocupações e assuntos que são importantes no contexto da pesquisa. Enquanto que propriedades são as características ou atributos, gerais ou específicos, de uma categoria. Enquanto que dimensões representam a localização de uma propriedade ao longo de uma linha ou de uma faixa (STRAUS; CORBIN, 2018).

Assim, estas categorias são conceitos amplos que podem explicar e prever os fatores que influenciam a adoção de uma abordagem de ARC, no contexto das RECC.

Para a formação destas categorias, além dos agrupamentos de códigos com conceitos relacionados, foi utilizado o resultado da análise de co-ocorrência de códigos, ou seja, foi verificada a relação entre códigos vinculados às mesmas unidades textuais através da visualização dos relacionamentos ou sobreposição entre os códigos. Como exemplos apresenta-se o seguinte fragmento:

Temos que ver a RECC como uma "sala de situação". Onde cada agência tem acesso fácil às informações das outras agências. A ideia do Grupo de Trabalho é aproximar as instituições que tem estas informações e passar a ter um intercâmbio de informações. (ENTREVISTA C01)

Neste caso, o trecho foi codificado como “Intercâmbio de informações” e ao mesmo tempo como o código “Grupo de Trabalho (GT)”. Sendo apontada a conexão entre os dois códigos, ou seja, os grupos de trabalho necessitam de intercâmbio de informações para desenvolver seus projetos. Assim, quanto mais co-ocorrências forem identificadas entre os códigos, o *software* de apoio irá diferenciar visualmente esta conexão através de pontos de conexão (ver Apêndices B e C).

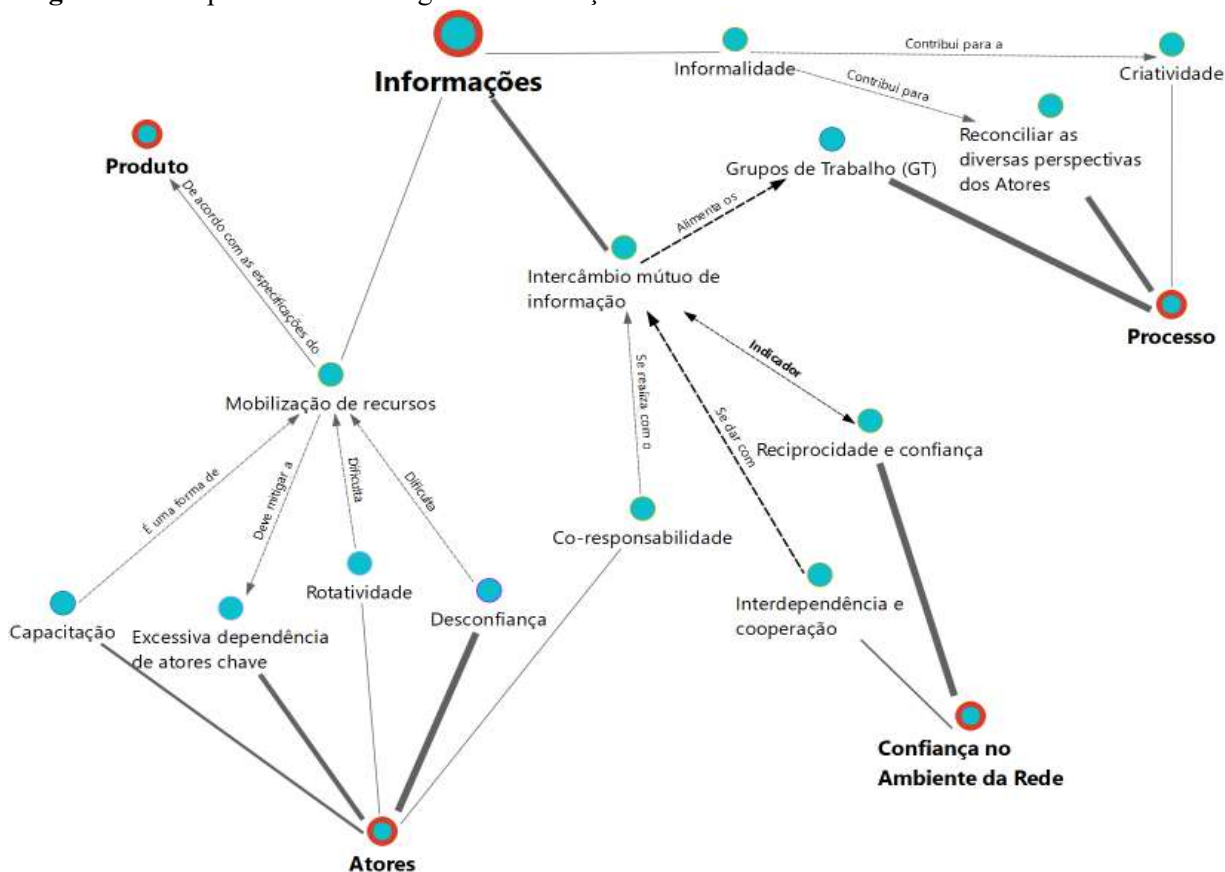
A seguir, será descrito o mapeamento de cada uma destas categorias, que aponta as conexões entre as categorias e são utilizados para examinar as relações que formam as proposições teóricas.

#### 4.2.1 Mapeamento da Categoria: *Informações*

Esta categoria reúne códigos relevantes apontados pelos entrevistados, tais como o “Intercâmbio de Informações” que seriam insumos essenciais para uma proposta de ação visando a construção de diagnósticos, como é o caso da ação de ARC pesquisada no presente trabalho. Não se visualiza a existências das Redes sem um contínuo fluxo de informações entre seus atores.

O resumo esquemático da categoria “Informações” é apresentado o na Figura 39, a seguir, com seus atributos e relacionamento com demais categorias.

**Figura 39** - Mapeamento da Categoria: Informações



**Fonte:** o autor (2019).



Entretanto, esta categoria sofre inúmeras limitações oriundas do contexto operacional das RECC, tais como a rotatividade dos membros, a desconfiança de alguns atores e a pressão que alguns atores, com maior acesso a recursos, impõem ao demais.

E por fim, tendo em vista a maturidade das relações de confiança e de cooperação que se firmaram na rede, o fluxo de informações pode não ser adequado para a execução de determinadas ações. Principalmente quando envolve a utilização de informações sigilosas ou com compartilhamento restrito a alguns órgãos.

A mobilização de recursos sofre reflexo da rotatividade e da desconfiança de alguns atores. E pode ser utilizada para mitigar a dependência de atores chaves, através da prospecção de outros parceiros para o fornecimento de insumos para as ações desenvolvida na RECC.

Cabe lembrar que muitas informações, por questões de sigilo legal, não podem ser compartilhadas pelos atores com custódia destas informações. Mas mesmo nestes casos, a lei delimita as possibilidades de utilização de informações sigilosas em ações anticorrupção, devendo ser cumprido o devido processo legal para o consumo destas informações.

Os entrevistados apontam que o fluxo de informações seria a matéria prima dos grupos de trabalho. E ao mesmo tempo, foi identificado através da análise da co-ocorrência ou proximidade dos códigos, que se este fluxo de informação se dar muitas vezes na informalidade, e contribui para a criatividade na execução das ações.

Assim, um maior fluxo de informações na RECC é o melhor indicador do nível de confiança que permeia as relações na Rede.

Muitos entrevistados destacaram também a questão da informalidade nas relações sociais que se estabelecem na rede. À medida em que as pessoas vão se conhecendo e trabalhando juntas, a cooperação acontece de modo mais espontâneo. A rede, portanto, quebra a formalidade e facilita a integração entre as organizações.

Muitas vezes, é nos contatos informais que os objetivos de ações da rede são alcançados, uma vez que nas reuniões formais os aspectos protocolares nem sempre permitem um diálogo franco.

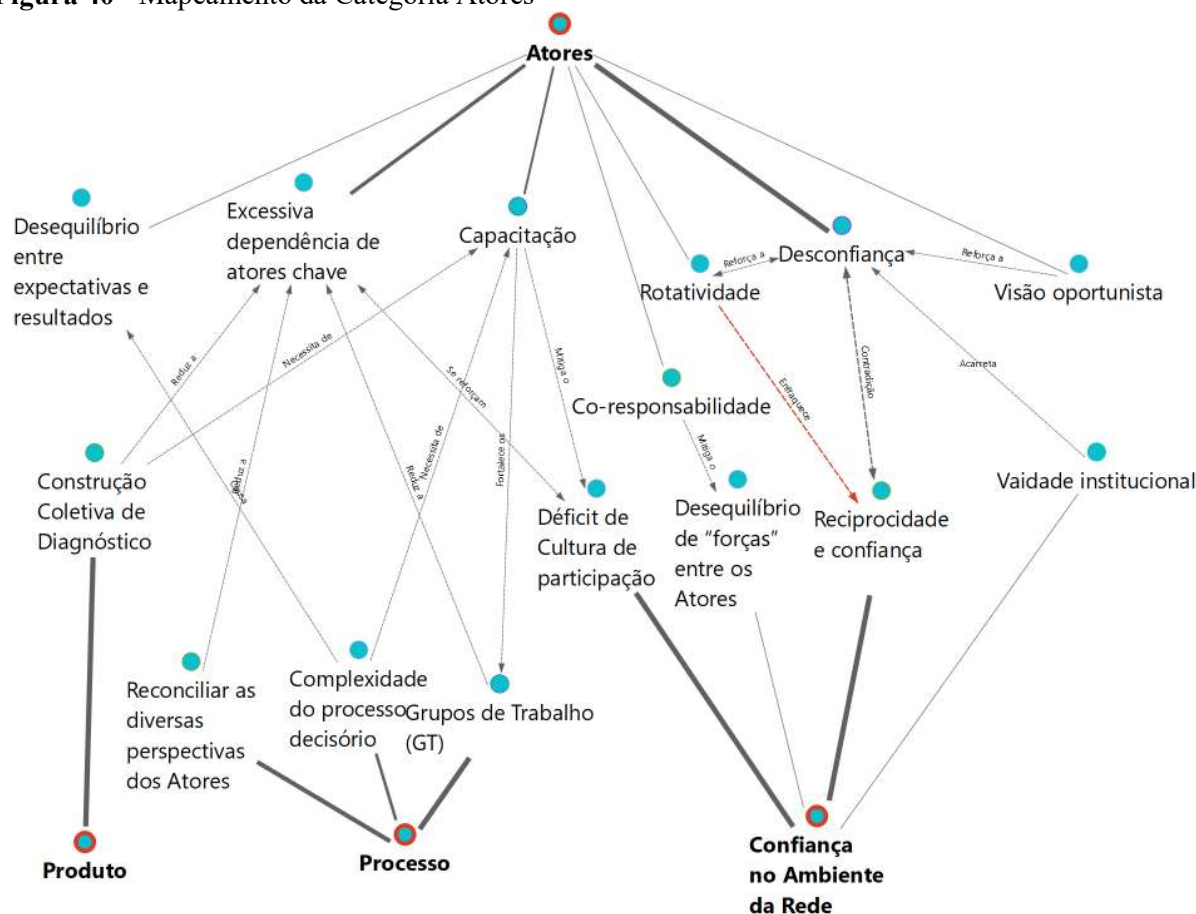
#### *4.2.2 Mapeamento da Categoria: Atores*

As redes são feitas de pessoas. Esta é uma conclusão que salta da análise das narrativas dos entrevistados. Assim, apesar de geralmente serem vistos como redes de instituições (públicas, entidades da sociedade civil e privadas), na prática, o sucesso ou não de muitas ações

esbarra na qualidade dos relacionamentos pessoais construídos ao longo do tempo nestas arenas de discussão e execução de ações anticorrupção.

Essa categoria reúne como propriedades, os códigos que apontam facilitadores ou limitadores, na dimensão pessoal, da operacionalização de uma ação nas RECC. O seu resumo esquemático é apresentado na figura 40, a seguir.

**Figura 40** - Mapeamento da Categoria Atores



Fonte: o autor (2019).

Como conexões mais importantes, foram as ligações de como a “visão oportunista” e rotatividade de alguns atores, afetam a confiança dos demais membros. O que pode refletir na confiança em toda a rede, e ser uma forte barreira para a execução de ações conjuntas.

Ao mesmo tempo é identificado que ações de capacitação dos atores podem amenizar os problemas de “Déficit de Cultura de participação” e “Complexidade do processo decisório”. Uma vez que pode reduzir as assimetrias de linguagens e de conhecimento sobre determinados problemas e possíveis soluções.

Entretanto, é identificado que a necessidade de capacitação para ações de “Construção coletiva de diagnóstico” visando fortalecer especialização para as ações realizadas em grupos de trabalho, como é a proposta que se desenha para a Avaliação de Risco de Corrupção.

A Codificação Aberta já tinha identificado a necessidade de qualificação dos atores para “gestão em rede”, dado que outras competências são exigidas aos profissionais para trabalhar numa rede. Ou seja, as habilidades que uma pessoa tem que desenvolver para atuar na rede não são as mesmas que ela tem que desenvolver para atuar nas organizações públicas em que, muitas vezes, a hierarquia é um valor predominante. Como é caso relatado nos seguintes trechos:

Há uma dificuldade de atuação em parceria como o Ministério Público. Eles têm dificuldade de ajustar as suas ações em prol do Grupo. [...] Afora os processos judiciais, há uma dificuldade do MP em entregar produtos para a Rede. (ENTREVISTA C06).

Há uma dificuldade de auditores do TCU e CGU comporem equipes com auditores de outras unidades e outros órgãos. E dividir tarefas. Embora a gente tenha tudo isso no termo assinado. Na hora que desce um pouco no *staff* aí a coisa complica um pouco pra por em prática.” (ENTREVISTA C07).

Assim, afora a necessidade geral identificada de promover capacitação para o trabalho em rede, especificamente para uma ação de “Construção Coletiva de Diagnósticos”, foi apontado pelos entrevistados a necessidade de capacitação específica em Avaliação de Risco de Corrupção. Apesar de existir algumas iniciativas e casos de sucesso isolados de grupos de trabalho que executaram tais ações como nas RECC de Alagoas e do Mato Grosso do Sul.

#### 4.2.3 Mapeamento da Categoria: Processo

O processo de operacionalização de uma ação de ARC, reúne os atributos mais relevantes apontados na codificação aberta em relação à família de códigos “requisitos de uma ARC”. Todo o processamento das informações e demais insumos necessários à produção de uma ação da RECC é produzida nesta fase.

É o momento em que se “Reconciliam as diversas perspectivas dos Atores” com vista a construção coletiva de diagnósticos que atendam as diversas expectativas dos participantes.

É um momento em que a “Complexidade do processo decisório” pode ser agravado se o ambiente de confiança da Rede não estiver amadurecido.

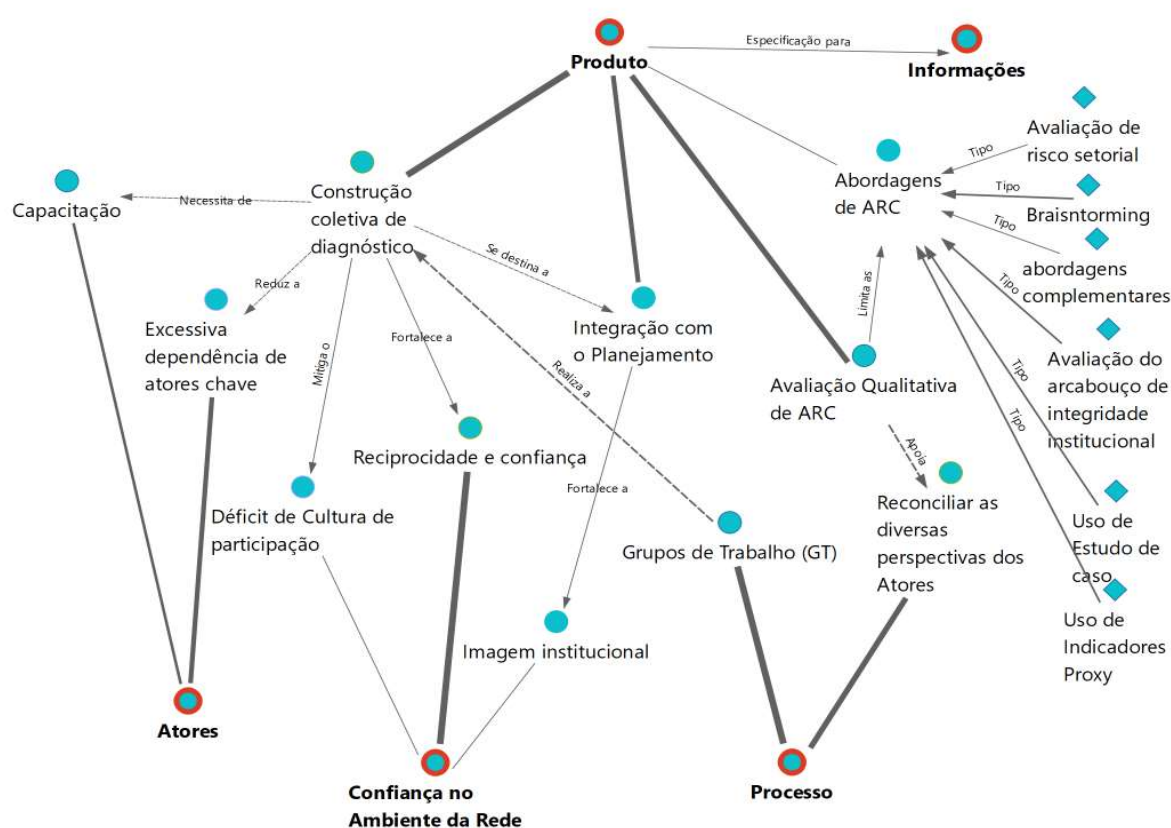


#### 4.2.4 Mapeamento da Categoria: Produto

O produto da ARC se traduz em uma forma de diagnóstico com vista a identificar, analisar e propor tratamentos para áreas vulneráveis ao risco de corrupção na administração pública. Assim, seria uma ferramenta preventiva com o objetivo de desenvolver e implementar medidas para mitigação ou eliminação desses fatores e riscos.

Deve, assim, ser um instrumento acoplado ao planejamento das demais ações da RECC, e reforçar a imagem institucional da RECC para a comunidade anticorrupção local. Pode ainda transbordar para o planejamento operacional das diversas agências públicas e demais atores que integram as RECC.

**Figura 42** - Mapeamento da Categoria: Produto



**Fonte:** o autor (2019).

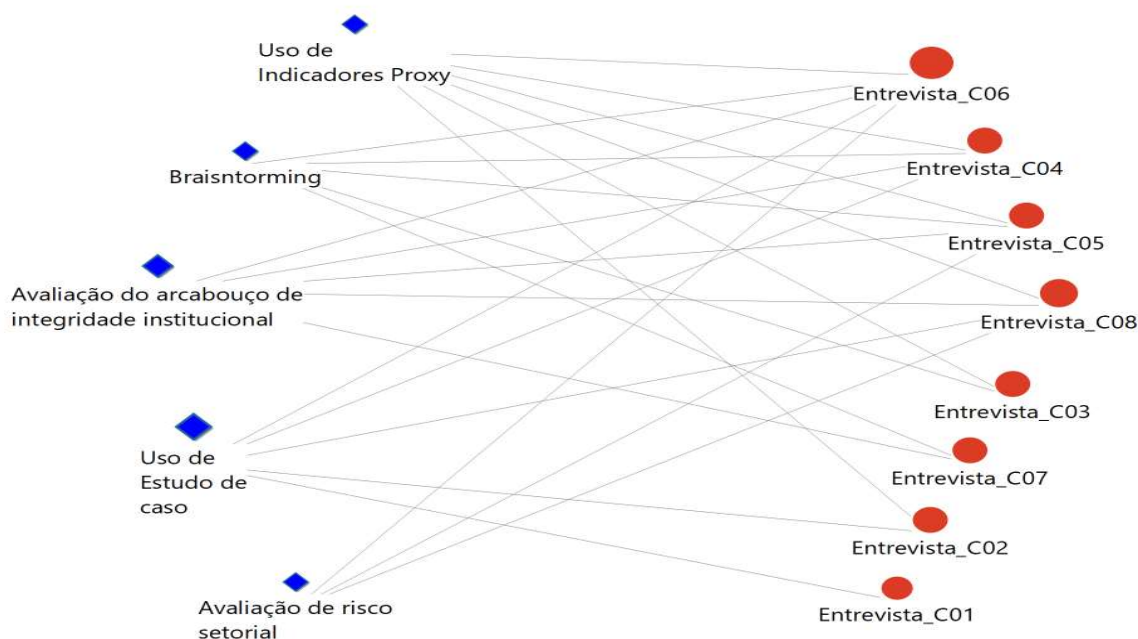
Assim, a depender das informações tratadas para a construção deste produto, pode sofrer delimitação e lutas dos atores por espaço na agenda de objetos a serem submetidos a uma avaliação de riscos no âmbito da RECC. Inclusive uma disputa sobre o tipo de abordagem a ser utilizada no processamento do diagnóstico.

Naquelas redes em que já há um nível de maturidade e confiança mais avançado, terão condições objetivas de serem trabalhadas propostas de ARC com informações mais qualificadas

e, conseqüentemente, a produção de diagnósticos mais realistas de áreas expostas ou vulneráveis ao risco de corrupção.

Entretanto, a “Excessiva dependência de atores chaves”, principalmente para disponibilizar pessoal e informações necessárias à realização das ações propostas, ainda é um limitador para a realização de diagnósticos, como é o caso de uma ação de ARC.

**Figura 43** – Preferência de Abordagens de ARC pelos dos Coordenadores das RECC



**Fonte:** O autor (2019) (2019).

Como possíveis abordagens de realização de ARC, os informantes apontaram: Uso de Indicadores Proxy, Brainstorming, Avaliação de Arcabouço de Integridade, Estudos de Caso e Avaliação de Risco Setorial. Todas estas abordagens são compatíveis com literatura sobre ARC praticadas na administração pública.

Como visto, mais da metade dos informantes apontam, simultaneamente, três ou mais abordagens como possíveis de serem realizadas pelas RECC. E, é quase unânime, o posicionamento de que uma abordagem em cascata (envolvendo várias perspectivas) seria mais adequada.

Destaca-se que as entrevistas em nenhum momento apontaram o uso de métodos mais avançados como mineração de dados ou abordagens de uso de algoritmos computacionais, sendo dada elevada ênfase na necessidade de que a avaliação seja do tipo qualitativa e baseada na percepção dos próprios atores que compõem a RECC. O que remete para a adoção de técnicas clássicas nos exercícios iniciais de ARC, apoiadas em modelos tais como a ISO 31000, dado o

estágio inicial, e escassa experiência das RECC com este tipo de ação. O que não afasta a possibilidade de utilização de aplicativos computacionais de apoio para esta ação.

Figura como destaque o exercício de *brainstorming* como elemento obrigatório, como fase introdutória ou intermediária, em qualquer modalidade de escolha de diagnóstico a ser realizado. Tendo em vistas as características do ambiente e da cultura das RECC que valorizam a percepção individual de seus atores somada a construção coletiva de entendimentos.

#### *4.2.5 Mapeamento da Categoria: Confiança no Ambiente da Rede*

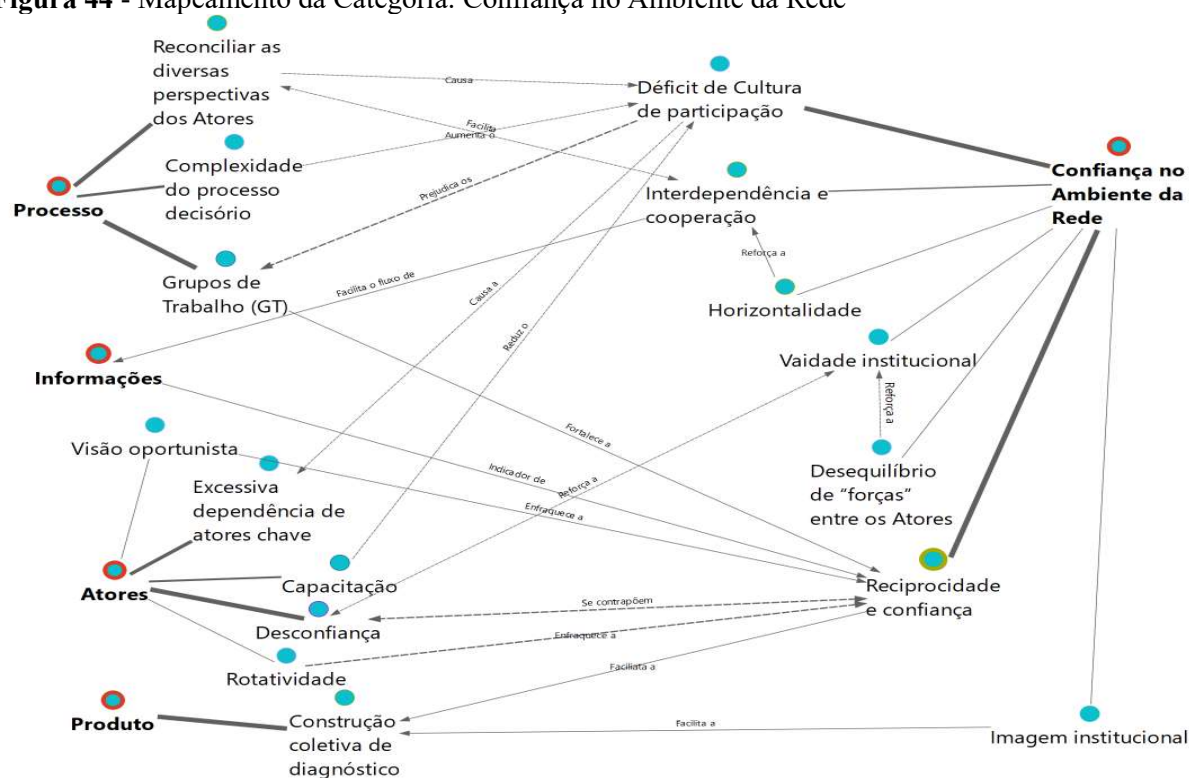
O trabalho colaborativo em rede apresenta muitos desafios. E exige capacidades específicas por parte dos atores da RECC.

Adicionalmente, a sensibilidade do tema tratado (corrupção), a multiplicidade institucional e as complexas formas de colaboração e relacionamento, tornam o ambiente interno destas arenas extremamente instável para a realização de ações operacionais, como é o caso da realização de uma avaliação de risco de corrupção, que se pesquisa no presente trabalho.

A análise dos códigos obtidos na fase anterior, principalmente das famílias de códigos relacionados aos fatores que facilitam ou inibem as ações nas RECC, ficou latente que a categoria “Confiança” permeia a maioria dos conceitos produzidos. E é tida como “pedra angular” do trabalho das RECC por muitos entrevistados.

Conforme análise do mapeamento realizado na Figura 44, observa-se a sua conexão com várias outras categorias relevantes apontadas no presente trabalho.

**Figura 44 - Mapeamento da Categoria: Confiança no Ambiente da Rede**



Fonte: o autor (2019).

O principal código (ou subcategoria) relacionado a esta categoria é a “Reciprocidade e Confiança”, através dela tem-se a possibilidade de trocas eficientes, ainda que assimétricas, entre as partes. Criando a possibilidade de que as pessoas trabalhem em conjunto por uma causa em comum.

A questão central é a capacidade de partilhar normas e valores e de subordinarem os interesses individuais de cada integrante aos interesses mais amplos da RECC.

Alguns entrevistados, que participam também de outras redes relacionadas ao tema, comentaram sobre dificuldades em se estabelecer relações de confiança entre os atores da própria RECC. Tendo em vista que a corrupção, às vezes, “está muito próxima e o corrupto pode ser aquele que está sentado a seu lado”, dada a multiplicidade de atores que compõem estas redes.

Mas outros fatores podem ser indicadores dos níveis de confiança da rede tais como o volume do intercâmbio de informações entre os atores, órgãos e entidades que integram a RECC. A constância na participação em reuniões e projetos promovidos pela RECC. E a própria projeção da imagem da RECC como instituição que congrega valores compartilhados pelos diversos atores.

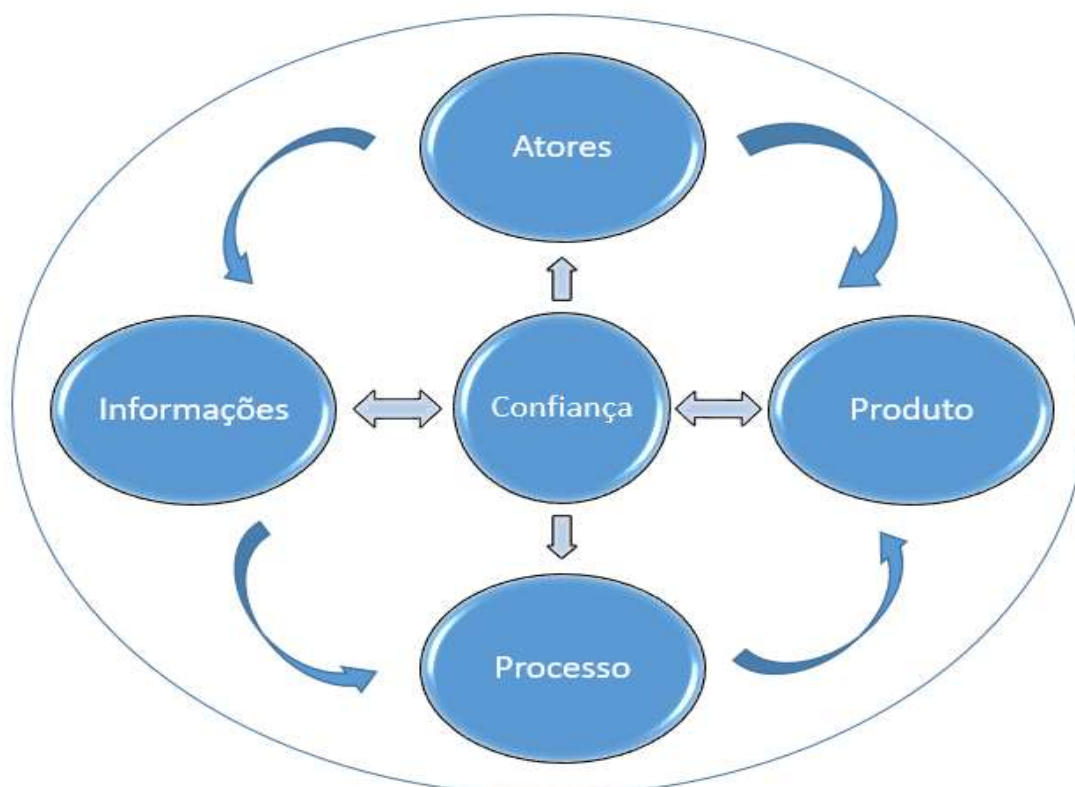


### 4.3 Codificação Seletiva

O modelo de relacionamento das categorias envolvidas numa ação de ARC, possui um padrão de conexões similar a maioria das ações desenvolvidas nas RECC. Variando apenas o tipo e a sensibilidade de informações que podem ser compartilhadas na RECC.

A partir das categorias trabalhadas no item anterior, foi possível estabelecer um modelo conceitual, conforme figura 45, a seguir.

**Figura 45** - Modelo conceitual de relacionamento de Categoria em Ação de ARC nas RECC



**Fonte:** o autor (2019).

A categoria “Confiança” emerge como predominante para o desenvolvimento de ações no ambiente da RECC. Sem o adequado desenvolvimento desta categoria e seus atributos, as RECC não passam de uma formalidade a mais na agenda das agências que a integram. Pois sem ela as ações propostas não encontraram o terreno fértil para se desenvolverem.

A própria gênese da criação das RECC estar baseada no fortalecimento de relações de confiança entre os partícipes com vista a um maior compartilhamento de informações e priorização de ações anticorrupção.

Ao mesmo tempo, o movimento contrário também é observado, ou seja, as RECC que constantemente desenvolvem ações (capacitação conjunta, operações especiais, eventos,

estudos e outras) tem progressivamente aumentado o nível de confiança geral entre os partícipes.

Destaca-se que o presente trabalho não visou, primariamente, desenvolver uma teoria nova (substantiva) sobre as RECC ou suas ações, mas tão somente identificar e analisar as categorias e seus atributos mais importantes na adoção de uma avaliação de risco de corrupção por parte destas RECC.

Como visto, foi possível estabelecer as categorias essenciais para a adoção de uma ação de avaliação de risco de corrupção, compatível com a percepção de seus atores líder (o Coordenadores).

Como deficiência mais premente, apontada nas entrevistas temos a questão da “Qualificação” na categoria Pessoal. Tendo em vista a baixa qualificação dos atores, tanto para o trabalho em rede, quanto para o desenvolvimento de diagnósticos compartilhados como a Avaliação de Risco de Corrupção (ARC), objeto desta pesquisa.

## 5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Apesar do conjunto de expectativas criado quando da disseminação das RECC pelo país, e já passados 10 anos deste movimento, observa-se que pouco se realizou em termos de criação de capacidade específicas nestas Redes com vista a desenvolver as suas competências necessárias para desenvolver projetos compartilhados entre os diversos atores que as integram.

Apesar do esforço pessoal de alguns atores dentro destas redes, em geral, o portfólio de ações desenvolvidas e o nível de qualificação de seus atores para o trabalho articulado ainda é objeto de atenção e deve ser priorizado.

Como proposta mais imediata, e plausível de implementação em curto prazo, é apresentado um plano de ação na forma de um projeto de capacitação (conforme Apêndice B), com objetivo de desenvolver capacidades dos atores das RECC para a realização de exercícios de Avaliação de Risco de Corrupção.

A qualificação dos atores em ARC seria uma premissa básica para o desenvolvimento de consistentes diagnósticos sobre os níveis, áreas e tipologias de corrupção que devem ser tratados pelas RECC, ou pelas suas partes constituintes.

O projeto de Capacitação foi desenhado para ser aplicado por uma escola de governo vinculada a uma das instituições que integram as RECC, e terá a seguinte estrutura básica:

**Quadro 23** – Proposta de Projeto de Capacitação em ARC

<b>Evento</b>	<b>Curso “Avaliação de Risco de Corrupção”</b>
<b>Modalidade</b>	Semipresencial
<b>Objetivo</b>	Ao final do curso, espera-se que o participante seja capaz de aplicar uma estrutura conceitual de Avaliação de Risco de Corrupção para identificar, analisar, priorizar e propor tratamentos para os riscos de corrupção em determinado processo, setor, programa, órgão ou entidade da administração pública.
<b>Público-alvo</b>	Atores das Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC)
<b>Local</b>	A definir
<b>Período</b>	A definir
<b>Carga horária total</b>	60 horas
<b>Eixo temático</b>	Prevenção da Corrupção

Fonte: O autor (2019).

Sugere-se que a ação de capacitação tenha os seguintes atributos com vista a atender às especificidades da cultura das RECC (conforme projeto no Apêndice B):

- a) a ação de Capacitação deve ser ofertada a sua maior parte na forma presencial, como forma de incentivar colaboração e confiança dos diferentes atores, oriundos de diferente

RECC ou instituições;

- b) deve a metodologia de casos práticos de ensino (estudos de caso), preferencialmente baseada em caso reais, preservado o sigilo de dados, quando necessário;
- c) deve envolver mais de uma abordagem de avaliação de risco (plausível de execução nas RECC), dadas a multiplicidade de objetivos e agendas das RECC;
- d) sugere-se usar inicialmente uma abordagem genérica e qualitativa e baseada no método mais conhecido dos atores (tais como a ISO 31000), devendo ser apresentados casos e experiências com outros métodos;
- e) como ferramenta de apoio das atividades práticas, propõe-se a utilização do aplicativo ÁGATHA (Sistema de Gestão de Riscos), desenvolvido e disponibilizado gratuitamente no Portal do Software livre, e plenamente compatível com o *framework* sugerido pela norma ISO 31000. O que elimina custos com aquisição de *software*, e padroniza as avaliações iniciais realizadas pelas diversos RECC em uma só estrutura.

Assim, tal ação visa criar capacidades entre os atores integrantes das RECC para a gestão de projetos de ARC, levando em conta as limitações e potencializadas apresentadas no ambiente das RECC. Amenizando as deficiências do pessoal para o trabalho colaborativo no âmbito destas redes.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa sobre as Redes Estaduais de Combate à Corrupção (RECC), apesar de pouco estudadas no Brasil, apresentam um grande potencial, de fornecer subsídios para novos produtos e processos na luta contra o complexo problema da corrupção que ainda assola o país.

Nesta pesquisa foram colhidas evidências sobre o potencial de que as RECC possam desenvolver diagnósticos sobre áreas vulneráveis ao risco de corrupção em órgãos, entidade, programas, projetos e processos da administração pública, principalmente no nível subnacional do país, que é historicamente menos fiscalizado.

Dentre as contribuições desse estudo são apontados:

- a) a apresentação de uma visão geral sobre os temas: Corrupção, Avaliação de Risco de Corrupção e Redes Interorganizacionais, foram realizados no item 2 deste relatório;
- b) a análise da percepção de integrantes das RECC sobre a aderência da abordagem de avaliação de risco de corrupção ao planejamento de ações das Redes, sendo apontada que uma abordagem em forma de “cascata”, e envolvendo várias técnicas, seria mais adequado para os objetivos das RECC, devendo ser evitado uma abordagem de “tamanho único”;
- c) a identificação das principais categorias envolvidas em processos de execução de uma ação de ARC, que seriam: “Informações, Atores, Processo, Produto e Confiança no ambiente da Rede”.
- d) a entendimento das conexões entre categorias geradas das percepções dos integrantes das RECC sobre a utilidade e viabilidade de uma ação de ARC no ambiente das Redes de Controle, apontando a utilização de tais mecanismo como forma de construção coletiva de diagnósticos e mecanismo para legitimar o planejamento da Rede;
- e) a análise da percepção de atores externos à RECC (tais como integrantes da ENCCLA e em unidades anticorrupção do TCU, da CGU e do DPF) sobre limitações e potencialidades das ações das RECC, foi coletada e analisada, sendo utilizado na geração de códigos e conceitos para validação das entrevistas dos Coordenadores das RECC;
- f) a identificação de que os requisitos técnicos de um modelo de ARC, apontados nas entrevistas, eram compatíveis com as abordagens de ARC disponibilizados na literatura. Sendo apontados como preferências: “Uso de Indicadores Proxy, Brainstorming, Avaliação de Arcabouço de Integridade, Estudos de Caso e Avaliação

- de Risco Setorial”. Todas estas abordagens são compatíveis com as ações das RECC;
- g) a evidenciação de deficiência de qualificação do pessoal e a necessidade de ação de capacitação com objetivo de desenvolver habilidades técnicas necessária para a realização de ações de Avaliação de risco de corrupção nas Redes de Controle.
  - h) a elaboração de um projeto de ação de capacitação em Avaliação de Risco de Corrupção, destinada aos atores das RECC, a ser desenvolvido por uma escola de governo.

A presente pesquisa colheu e analisou a percepção dos Coordenadores das RECC sobre fatores condicionantes (positivos e negativos) da adoção de uma ação de avaliação de risco de corrupção (ARC) por parte das RECC, e visando subsidiar o planejamento destas redes.

Como resultado geral foi identificada que a categoria “confiança” é apontada como a pedra angular da realização de ações e do próprio funcionamento das Redes. Pois esta permeia todas as relações no ambiente da rede, principalmente de ações operacionais ou de diagnósticos, que envolvem o intercâmbio de informações entre diferentes atores.

Quanto a identificação de uma abordagem de ARC, compatível com as ações desenvolvidas nas RECC, o resultado apresentado pela categoria “Produto” indica que uma abordagem em “cascata” envolvendo mais de uma abordagem ou tipologia de ARC seria mais adequada.

Como proposta de estudos futuros envolvendo o tema Avaliação de Risco de Corrupção e Redes de Controle da Corrupção, sugere-se a partir das categorias, atributos e conceitos desenvolvidos nesta pesquisa, a realização de estudos com vista a coletar e analisar a percepção dos demais atores envolvidos nas RECC sobre fatores que facilitam ou dificultam a adoção de outras ações nestas Redes.

Dada a quantidade de categorias e atributos desenvolvidos neste trabalho, pesquisas futuras podem ser realizadas numa abordagem quantitativa e com a aplicação de questionários, com vista a apurar uma representatividade estatística sobre a percepção de todos os segmentos de atores destas comunidades.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, C. H.; GICO Jr., I. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista Direito FGV**, v.7, n.1, p. 75-98, jun. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322011000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322011000100005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 9 fev. 2019.
- ARANHA, A. L. Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the Control Steps. Bras. **Political Sci. Rev.**, São Paulo, v. 11, n. 2, e0004. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-38212017000200205&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212017000200205&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 mar. 2019.
- ARANOVICH, T. C. Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: o estado organizado contra o crime organizado. **Revista de Política Públicas e Gestão Governamental**, v.6, n. 2, p. 117–45, 2017. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0BxnWe4FQdTbSRDNXMERwVTFWWDA/edit>. Acesso em: 21 jan. 2019.
- ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Education Risk Assessment Guidance Note**. 2010. Disponível em: <https://www.adb.org/documents/guidance-noteeducation-sector-risk-assessment>. Acessado em: 10 jun. 2019.
- ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Guidance Note: Urban Water Supply Sector Risk Assessment**. 2009. Disponível em: <https://www.adb.org/documents/guidance-noteurban-water-supply-sector-risk-assessment>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Sourcebook: Diagnostics to Assist Preparation of Governance Risk Assessments**. 2008. Disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/157127/diagnostics-assist-preparation-gras.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR ISO 31000: Gestão de Riscos -Diretrizes**. Rio de Janeiro, 2018.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 37001: Sistemas de gestão antissuborno**. Rio de Janeiro: ABNT, 2016.
- AUSTRALIA. **AS/NZS 4360:2004. Risk Management**. Australia Standards. 2004. Disponível em: <http://infostore.saiglobal.com/store/details.aspx?ProductID=381579>. Acesso em: 10 mai 2019.
- AVRITZER L.; FILGUEIRAS F. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs\\_Ipea\\_Cepal/tdcepal\\_032.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs_Ipea_Cepal/tdcepal_032.pdf). Acesso em: 10 jan. 2019.
- BALANIUK, R. *et al.* **Risk based Government Audit Planning using Naïve Bayes Classifiers**. Advances in Knowledge-Based and Intelligent Information and Engineering Systems, 2012, Spain. 2012.

BANDEIRA-DE-MELLO, R.; CUNHA, C. Grounded Theory. *In*: GODOI, C.K., BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A.B.D. (eds.). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BATAGLIA, M. B. Políticas públicas de enfrentamento à corrupção: a formação de agenda. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 21-46, out. 2017. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/19174>. Acesso em: 9 jan. 2019.

BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, n. 72, 1968. Disponível em: <https://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2019.

BLAIS, D.; SCHENKELAARS, F. **Institutional Risk Assessment – Best Practices Compendium**. 2009. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan039112.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B.G.; VERHOEST, K. **Coordination: What Is It and Why Should We Have It?**. *In*: The Coordination of Public Sector Organizations. Public Sector Organizations. Palgrave Macmillan, London. 2010. Disponível em: [https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230275256\\_2](https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230275256_2). Acesso em: 5 dez. 2018.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm). Acesso em: 8 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm). Acesso em: 8 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm). Acesso em: 8 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm). Acessado em: 20 jun. 2019.

BRASIL.. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm). Acesso em: 8 dez. 2018.



BRASIL. **Manual para implementação de programas de integridade:** orientações para o setor público. 2017b. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual_profip.pdf). Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa conjunta MP/CGU n. 1, de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 maio 2016. Disponível em: [https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in\\_cgu\\_mpog\\_01\\_2016.pdf](https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf). Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Portaria 426, de 30 de setembro de 2016.** Dispõe sobre a instituição da Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. 2016b. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20341972/do1-2017-01-03-portaria-n-426-de-30-de-dezembro-de-2016-20341899](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20341972/do1-2017-01-03-portaria-n-426-de-30-de-dezembro-de-2016-20341899). Acessado em: 10 jun. 2019.

BRASIL. **Acórdão 1273/2015.** Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Sessão Ordinária de 24 de março de 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15072571D0150815C28E70DEE>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. **Roteiro de Avaliação de Maturidade da Gestão de Riscos.** 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/gestao-de-riscos-avaliacao-da-maturidade.htm>. Acessado em: 10 jun. 2019.

CAMPOS, J.E.; BHARGAVA, V. Introduction: Tackling a Social Pandemic. *In*: CAMPOS, J.E.; PRADHAN, S. (eds.) **The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level.** Washington, DC: World Bank. 2007. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/571831468315566390/pdf/399850REPLACEMENT1OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2018.

CAMPOS, J.E.; PRADHAN, S. **The many faces of corruption: Tracking vulnerabilities at the sector level.** World Bank, Washington D.C., USA. 2006. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/571831468315566390/The-many-faces-of-corruption-tracking-vulnerabilities-at-the-sector-level>. Acesso em: 5 jun. 2019.

CARSON, M.; PRADO, M. Using institutional multiplicity to address corruption as a collective action problem: Lessons from the Brazilian case. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 62, Nov. 2016, p. 56-65, 2016. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1062976916300564?via%3Dihub>. Acesso em: 12 dez. 2018.

CENTER OF STUDY OF DEMOCRACY. **Compendium: Addressing the threat of Fraud and Corruption in public procurement: Review of State of the art approaches, OLAF (European Anti-Fraud Office) compendium of conference on EU's Financial Interests under Threat: New Approaches in Assessing the risks from Public Procurement and EU Funds Fraud.** 2013. Disponível em: <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=21735>. Acesso em: 10 jun. 2019.

CORBIN, J; STRAUSS, A. **Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques**. Sage, 2008.

COSTA, N. L. M. “Nudge” como abordagem regulatória de prevenção à corrupção pública no Brasil. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 54, n. 214, p. 91-111, abr./jun. 2017. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril\\_v54\\_n214\\_p91](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p91). Acesso em: 8 dez. 2018.

COUNCIL OF EUROPE. **Project Against Corruption in Albania (PACA)**. Technical Paper. Corruption Risk Assessment Methodology Guide. 2010. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/corruption/completed-projects/paca>>. Acessado em 10 mar 2019.

DAVIS, K.E.; MACHADO, M.; GUILHERME, J. **Coordinating the enforcement of anti-corruption Law: South American experiences**. International Development Research Centre (IDRC). 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10625/55750>. Acesso em: 6 dez. 2018.

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them. **Evidence Paper on Corruption**, January 2015. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/why-corruption-matters-understanding-causes-effects-and-how-to-address-them>. Acesso em: 9 jan. 2019.

DI TELLA, R.; SCHARGRODSK, E. **The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires**. 2001. Paper. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=269490](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=269490). Acesso em: 9 jan. 2019.

DIMANT, E. The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective”. **Economics Discussion Papers**, n. 59: 2-61. 2013. Disponível em: <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2013-59>. Acesso em: 8 nov. 2018.

DIMANT, E.; TOSATO, G. Causes and effects of corruption: what has past decade’s empirical research taught us? A survey. **Journal of Economic Surveys**, n. 32, 2017. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/joes.12198>. Acesso em: 8 fev. 2019.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO. 2019. Quem somos. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos>. Acesso em: 2 fev. 2019.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS. Risk assessment in performance audits. Audit Methodology and Support Unit. 2013. Disponível em: <http://www.eca.europa.eu>. Acesso em: 10 mar. 2019.

EUROPEAN POLICE OFFICE. **Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2017**. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/crime-in-age-of-technology-%E2%80%93-europol%E2%80%99s-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>. Acesso em: 10 jun. 2019.

FAZEKAS, M.; TÓTH, I.J.; KING, L.P. Anatomy of Grand Corruption: A Composite Corruption Risk Index Based on Objective Data. Corruption Research Center Budapest.

**Working Papers**, No. CRCB-WP/2013:02. November 1. 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2331980>. Acessado em: 10 jun. 2019.

FRASER, J.; SIMKINS, B. J. Enterprise risk management: today's leading research and best practices for tomorrow's executives. New Jersey (EUA). 2010. Disponível em: <http://www.amazon.com/Enterprise-Risk-Management-Practices-Executives/dp/0470499087>. Acessado em: 10 maio 2019.

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Anticorrupção.** Projeto Lava-Jato: Lições para o Combate à Corrupção. 2018. Disponível em: <https://anticorruptao.diretorio.fgv.br/projetos/lava-jato>. Acessado em: 10 jan. 2019.

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS.** Associação dos Delegados de Polícia Federal (ADPF). **Simpósio Nacional de Combate à Corrupção**, 1/2, 2018. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=UFxp\\_mretNU&t=6692s](https://www.youtube.com/watch?v=UFxp_mretNU&t=6692s). Acesso em: 13 jan. 2019.

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Novas medidas contra a corrupção.** 2017. Disponível em: [https://unidoscontraacorrupcao.org.br/assets/pdf/Novas\\_Medidas\\_pacote\\_completo.pdf](https://unidoscontraacorrupcao.org.br/assets/pdf/Novas_Medidas_pacote_completo.pdf). Acessado em: 10 jan. 2019.

FURTADO, L. R. **As raízes da corrupção no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GLASER, B.; STRAUSS, A. **The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research.** Mill Valley, CA: Sociology Press. 1967.

GOULDING, C. **Grounded theory: a practical guide for management, business and market researchers.** London: Sage Publications, 2002. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/23ab/80d710ca07397e57ed54888c8ec4eec55fc4.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA. **International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation.** 2012. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-ao-financiamento-do-terrorismo/gafi>. Acessado em: 10 jun 2019.

HEYWOOD, P. M. Rethinking Corruption: Hocus-Pocus, Locus and Focus. **The Slavonic and East European Review**, v. 95, n. 1, p. 21–48, 2017. Disponível em: [www.jstor.org/stable/10.5699/slaveasteurorev2.95.1.0021](http://www.jstor.org/stable/10.5699/slaveasteurorev2.95.1.0021)>. Acesso em: 9 jan. 2019.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. **The Business case against corruption.** 2008. Disponível em: <https://iccwbo.org/publication/the-business-case-against-corruption/>. Acessado em: 10 jul. 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. ISSAI 100: Fundamental Principles of Public Sector Auditing. 2013. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais/>. Acesso em: 10 mar. 2019.

INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE. **Guidance on Audit of Institutional Framework for Fighting Corruption.** 2017. Disponível em: <https://www.idi.no/en/idi-library/global->

public-goods/sai-fighting-corruption/548-guidance-on-audit-of-institutional-framework-for-fighting-corruption-1. Acesso em: 10 jun. 2019.

JEKINS, M. **Corruption risks in tax administration, external audits and national statistics**. U4 Helpdesk Answer. 2018. Disponível em: <https://www.u4.no/publications/corruption-risks-in-tax-administration-external-audits-and-national-statistics>. Acesso em: 10 jun. 2019.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, 1976. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X). Acesso em: 8 dez. 2018.

JOHNSØN, J.; MASON, P. The Proxy Challenge: Why Bespoke Proxy Indicators Can Help Solve the Anti-Corruption Measurement Problem. **U4 Issue**, v. 6.p. 1-6, 2013. Disponível em <https://www.u4.no/publications/the-proxy-challenge-why-bespoke-proxy-indicators-can-help-solve-the-anti-corruption-measurement-problem?>>. Acesso em: 7 mar. 2019.

KAUFMANN, D. Myths and Realities of Governance and Corruption, **MPRA Paper**, University Library of Munich, Germany. 2005. Disponível em: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:pra:mprapa:8089>. Acesso em: 8 dez. 2018.

KENNY, C.; MUSATOVA, M. “Red Flags” of Corruption in World Bank Projects: Na Analysis of Infrastructure Contracts. **Policy Research Working Paper 5243**. World Bank. 2010. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/790591468321562564/pdf/WPS5243.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

KHAN, M. H; ANDREONI, A.; ROY, P. Anti-Corruption in Adverse Contexts: A Strategic Approach. London: SOAS. (Unpublished). **Working Papers**. 2016. Disponível em: <http://eprints.soas.ac.uk/id/eprint/23495>. Acesso em: 10 fev. 2019.

KLITGAARD, R. A corrupção sob controle. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

LEONINO, G.R. O combate à corrupção em redes interorganizacionais: um estudo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. **Revista da CGU**. 2008. Disponível em: [https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/issue/viewFile/16/pdf\\_4](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/issue/viewFile/16/pdf_4). Acesso em: 2 dez. 2018.

LOCKE, K. **Grounded theory in management research**. London: Sage Publications. 2001.

MACHADO, M.R.; PASCHOAL, B. Monitorar, Investigar, Responsabilizar e Sancionar: A multiplicidade institucional em casos de corrupção. **Novos Estudos**, edição 104, v. 5, n. 1, mar. 2016. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/104/>. Acesso em: 9 jan. 2019.

MARANI, S.C.Z *et al.* Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 712-730, ago.2018 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122018000400712&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400712&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 02 abr.2019.

MARQUETTE, H.; PEIFFER, C. **Corruption and Collective Action: Shifting the Equilibrium? Research Paper**, Birmingham: Developmental Leadership Program, University of Birmingham, n. 32, 2015. Disponível em: <http://publications.dlprog.org/CorruptionandCollectiveAction.pdf>. Acesso em: 9 nov.2018.

MAXQDA. **Guia de Introdução do MAXQDA**. 2018. Disponível em: <https://www.maxqda.com/wp/wp-content/uploads/sites/2/Getting-Started-Guide-MAXQDA2018-ptbr.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

McDEVITT, A. **Corruption Risk Assessment Topic Guide**. GATEway Corruption Assessment Toolbox. Transparency International. 2011. Disponível em: [http://gateway.transparency.org/files/uploads/Corruption\\_Risk\\_Assessment\\_Topic\\_Guide.pdf](http://gateway.transparency.org/files/uploads/Corruption_Risk_Assessment_Topic_Guide.pdf). Acesso em: 10 jun. 2019.

MICHENER, G.; PEREIRA, C. A Great Leap Forward for Democracy and the Rule of Law? Brazil's Mensalão Trial. **Journal of Latin American Studies**, v.48, n.3, p. 477-507, 2016. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-latin-american-studies/article/great-leap-forward-for-democracy-and-the-rule-of-law-brazils-mensalao-trial/DE95F43232D5531BDA22F2010551B4AD>. Acesso em: 10 jan. 2019.

MILLS MAY, A. **Causes of corruption in public sector institutions and its impact on development: turning what we know in what we do**. 2012. Disponível em: <https://fraudfighting.org/wp-content/uploads/2018/02/unpan049589-1.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA. Fórum Paraibano de Combate à Corrupção - FOCCO-PB. **Quem Somos**. 2019. Disponível em: <http://www.foccopb.gov.br/index.php/home/quemsomos>. Acesso em: 10 jul. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Combate à Corrupção**. Tipos de Corrupção. 2018. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>. Acesso em: 2 dez. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Fórum Permanente de Combate à Corrupção em Pernambuco - FOCCO-PE. **Fórum**. 2017. Disponível em: <http://www.prr5.mpf.mp.br/forum/>. Acessado em: 10 jul.2019.

MINTZBERG, H. **The structuring of organizations**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1979. Disponível em: <https://www.nrc.gov/docs/ML0907/ML090710600.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

MIRANDA, L. F. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 25, p. 237-272, Jan. 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522018000100237&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522018000100237&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 02 abr. 2019.

MOHALLEM, M.F.; RAGAZZO, C. E. J. Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção. In: MOHALLEM, M. F.; RAGAZZO, C. E. J. (coord.). Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18167>. Acesso em: 20 jan. 2019.

MUNGIU-PIPPIDI, A. (Editor). Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned. **ERCAS Working Paper**, n. 30, mar. 2012. Disponível em: <https://www.againstcorruption.eu/publications/contextual-choices-in-fighting-corruption-lessons-learned/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

NEW SOUTH WALES INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION. **Development Assessment Internal Audit Tool**. 2010. Disponível em: <https://www.icac.nsw.gov.au/documents/preventing-corruption/cp-publications-guidelines/3494-development-assessment-internal-audit-tool-april2010/file>. Acesso em: 10 jun. 2019.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: revista de cultura e política**, SãoPaulo, n.44. p.27-54. 1998.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives**. 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/dev/corruption-in-theextractive-value-chain-9789264256569-en.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Maps **Methodology for Assessing Procurement Systems**. 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/methodology-assessing-procurement/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Public Sector Integrity: A Framework For Assessment**. 2005. Disponível em: [https://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/OECD\\_Publication\\_Public\\_Sector\\_Integrity\\_-\\_a\\_framework\\_for\\_assesment.pdf](https://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/OECD_Publication_Public_Sector_Integrity_-_a_framework_for_assesment.pdf). Acessado em: 10 jun 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Mainstreaming the 2030 Agenda for Sustainable Development: Interim Reference Guide to UN Country Teams. **UNDP Publication**, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Subnational governments around the world: Structure and finance A first contribution to the Global Observatory on Local Finances**. 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

PACTO GLOBAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Guia de Avaliação de Risco de Corrupção**. 2013. Disponível em: <http://ibdee.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Guia-de->

Avaliac%CC%A7a%CC%83o-de-Risco-de-Corrupc%CC%A7a%CC%83o.pdf. Acesso em: 10 jun. 2019.

PERSSON, A.; ROTHSTEIN, B.; TEORELL, J. Why Anticorruption Reforms Fail – Systemic Corruption as a Collective Action Problem. **Governance**, v. 26, n. 3, p. 449-471. 2013. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>. Acesso em: 8 set. 2018.

POPE, J. TI Source Book 2000: Confronting Corruption: The elements of a national integrity system. **Transparency International**, Londres. 2000. Disponível em: <<https://www.transparency.org.nz/integrity-plus-2013-new-zealand-national-integrity-system-assessment/the-elements-of-a-national-integrity-system/>>. Acessado em 7 mar 2019.

PRAÇA, S.; TAYLOR M.M. Inching toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985-2010. **Latin American Politics & Society**, v.56, n.2, p. 27–48. 2014. Disponível em: <http://www.sergiopraca.com/wp-content/uploads/2015/05/Corrup-2.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2018.

PYMAN, M. *et al.* **Analysing the anti-corruption approaches of the 26 top-ranked countries**: An opportunity for a new generation of strategies. Institute for Statecraft. 2018. Disponível em: <https://curbingcorruption.com/wp-content/uploads/2018/07/Pyman-et-al-2018-Analysing-the-anti-corruption-approaches-of-the-26-top-ranked-countries-copy.pdf>. Acessado em: 20 jun. 2019.

REINO UNIDO. **HM Treasury**. Management of Risk - Principles and Concepts - The Orange Book. HM Treasury do HM Government. 2004. Disponível em: <https://www.gov.uk>. Acesso em: 10 jun. 2019.

REINO UNIDO. **National Audit Office**. HM Treasury. Risk management assessment framework: a tool for departments. Londres. 2009. Disponível em: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/191516/Risk\\_management\\_assessment\\_framework.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191516/Risk_management_assessment_framework.pdf)>. Acessado em: 10 Jun 2019.

RIBEIRO, C.A.R. **Mudança e estabilidade em campos institucionais**: estudo de um estilo inovador no campo de fiscalização e promoção da transparência pública. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2016. Disponível em: [http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-AA9HU2/antonio\\_carlos\\_andrade\\_ribeiro\\_\\_\\_tese\\_de\\_doutorado\\_\\_\\_ufmg.pdf?sequence=1](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-AA9HU2/antonio_carlos_andrade_ribeiro___tese_de_doutorado___ufmg.pdf?sequence=1). Acesso em: 2 jan. 2018.

RIBEIRO, H.V. *et al.* The dynamical structure of political corruption networks. **J Complex Netw**, v. 24, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/comnet/cny002>. Acesso em: 12 dez. 2018.

ROSE-ACKERMAN, S. **International Handbook on the Economics of Corruption**. Universidade de Yale, EUA . 2006. Disponível em: <https://epdf.tips/international-handbook-on-the-economics-of-corruption-elgar-original-reference65fe93c02c107f9f1308ead460c7438c58142.html>. Acesso em: 9 fev. 2019.

SAMPIERI, R.H.; COLLADO, C.F.; LUCIO, M.P.B. **Metodologia da Pesquisa**. Porto Alegre: Penso. 2013.

SELINŠEK, L. **Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe: Comparative Study and Methodology**. Sarajevo: Regional Cooperation Council, 2015. Disponível em: [http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/10/CRA\\_in\\_public\\_ins\\_in\\_SEE-WEB\\_final.pdf](http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/10/CRA_in_public_ins_in_SEE-WEB_final.pdf). Acesso em: 29 abr. 2019.

SHAH, A. **Performance Accountability and Combating Corruption: Public Sector Governance and Accountability**. 2007. Disponível em: <https://epdf.tips/performance-accountability-and-combating-corruption-public-sector-governance-and.html>. Acesso em: 9 jan. 2019

SHARMA, S. *et al.* Corruption Risk Assessment Methods: A Review and Future Direction for Organizations. **Elk Asia Pacific Journal of Finance and Risk Management**, v. 7, n.4, 2016. Disponível em: <https://www.elkjournals.com/social-sciences.asp>. Acessado em: 10 jun. 2019.

ŠKRBEČ, J. **Corruption Risk Management**: Addendum to the Risk Management Guidelines. Project “Support to efficient Prevention and Fight against Corruption”. State Commission for Prevention of Corruption. Slovenia. 2016. Disponível em: [https://www.dksk.mk/fileadmin/user\\_upload/1\\_CORRUPTION\\_RISK\\_MANAGEMENT\\_-\\_Adendum.pdf](https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/1_CORRUPTION_RISK_MANAGEMENT_-_Adendum.pdf). Acesso em: 10 jun. 2019.

STANDARDS AUSTRALIA. **AS 8001-2008**: fraud and corruption control. Sydney, 2008. Disponível em: <https://www.saiglobal.com/PDFTemp/Previews/OSH/AS/AS8000/8000/8001-2008.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2019.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Basics of qualitative research**. Techniques and procedures for developing grounded theory. Thousand Oaks: Sage Publications. 1998.

STUART, I. C. **Serviços de auditoria e asseguuração na prática**. Porto Alegre: AMGH, 2014.

TAYLOR, A. From the Arab Spring to Occupy, Corruption 2.0 Rallies the Masses. **Forbes**, 2014. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/riskmap/2014/06/16/from-the-arab-spring-to-occupy-corruption-2-0-rallies-the-masses/#1b736bec7200>. Acesso em: 12 jan. 2019

TERRACOL, M. **Corruption Risk Assessment and Management Approaches in the Public Sector**. 2015. Transparency International. Disponível em: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/corruption-risk-assessment-and-management-approaches-in-the-public-sector>. Acesso em: 10 jun. 2019.

THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Controle Interno: Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura**. 2013. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.



THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. Enterprise Risk Management Integrating with Strategy and Performance. **Executive Summary**. 2017. Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

THE COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada**. 2004. Disponível em: [www.coso.org/documents/coso\\_erm\\_executivesummary.pdf](http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary.pdf). Acesso em: 10 jun. 2019.

THE FINANCIAL ACTION TASK FORCE. **The FATF Forty Recommendations**. 2012. Disponível em: [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org). Acesso em: 1 abr. 2019.

TOURINHO, M. Brazil in the global anticorruption regime. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 61, n. 1, e004, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292018000100201&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292018000100201&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 mar. 2019.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK. **Diagnosing Bribery Risk**. 2013. Disponível em: <https://www.transparency.org.uk/publications/diagnosing-bribery-risk/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Rede de Controle**. Rede nos estados. 2018b. Disponível em: <http://www.rededecontrole.gov.br/rede-de-controle/acordos-de-cooperacao/>. Acesso em: 12 dez. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Rede de Controle**. Sobre a Rede. 2018. Disponível em: <http://www.rededecontrole.gov.br/rede-de-controle/inicio.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

TROCCOLI, I. R. E os pesquisadores brasileiros que praticam grounded theory: o que fazem? **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, [S. l.], v. 12, p. 20-37, 2014. Disponível em: [https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/article/view/1601/pdf\\_60](https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/article/view/1601/pdf_60). Acesso em: 10 jun. 2019.

UNITED NATIONS. **Technical guide to the UNCAC**. 2009. Disponível em: [http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical\\_Guide\\_UNCAC.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf). Acesso em: 10 jun. 2019.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Fighting Corruption in the Education Sector: Methods, Tools and Good Practices**. 2011. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/IP/Anticorruption%20Methods%20and%20Tools%20in%20Education%20Lo%20Res.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Fighting Corruption in the Health Sector: Methods, Tools and Good Practices**. 2010. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/IP/Anticorruption>

n%20Methods%20and%20Tools%20in%20Health%20Lo%20Res%20final.pdf. Acesso em: 10 jun. 2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **United Nations Convention against Corruption**. 2004. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf). Acesso: em 6 ago. 2018.

UNITED NATIONS. **United Nations Convention Against Corruption**. 2003. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>. Acesso em: 8 nov. 2018.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **Anti-Corruption Assessment Handbook**. 2009. Disponível em: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnadp270.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnadp270.pdf). Acesso em: 10 jun. 2019.

VICTORATTI, R.; GOMES NETO, R. **Seminário Grounded Theory**. 2018. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/course/view.php?id=61781>. Acesso em: 20 jul. 2019.

VILLENEUVE, J.P; MUGELLINI, G.; HEIDE, M. International Anti-Corruption Initiatives: a Classification of Policy Interventions. **European Journal on Criminal Policy and Research**, 25, p 1–25. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10610-019-09410-w>. Acesso em: 10 abr. 2019.

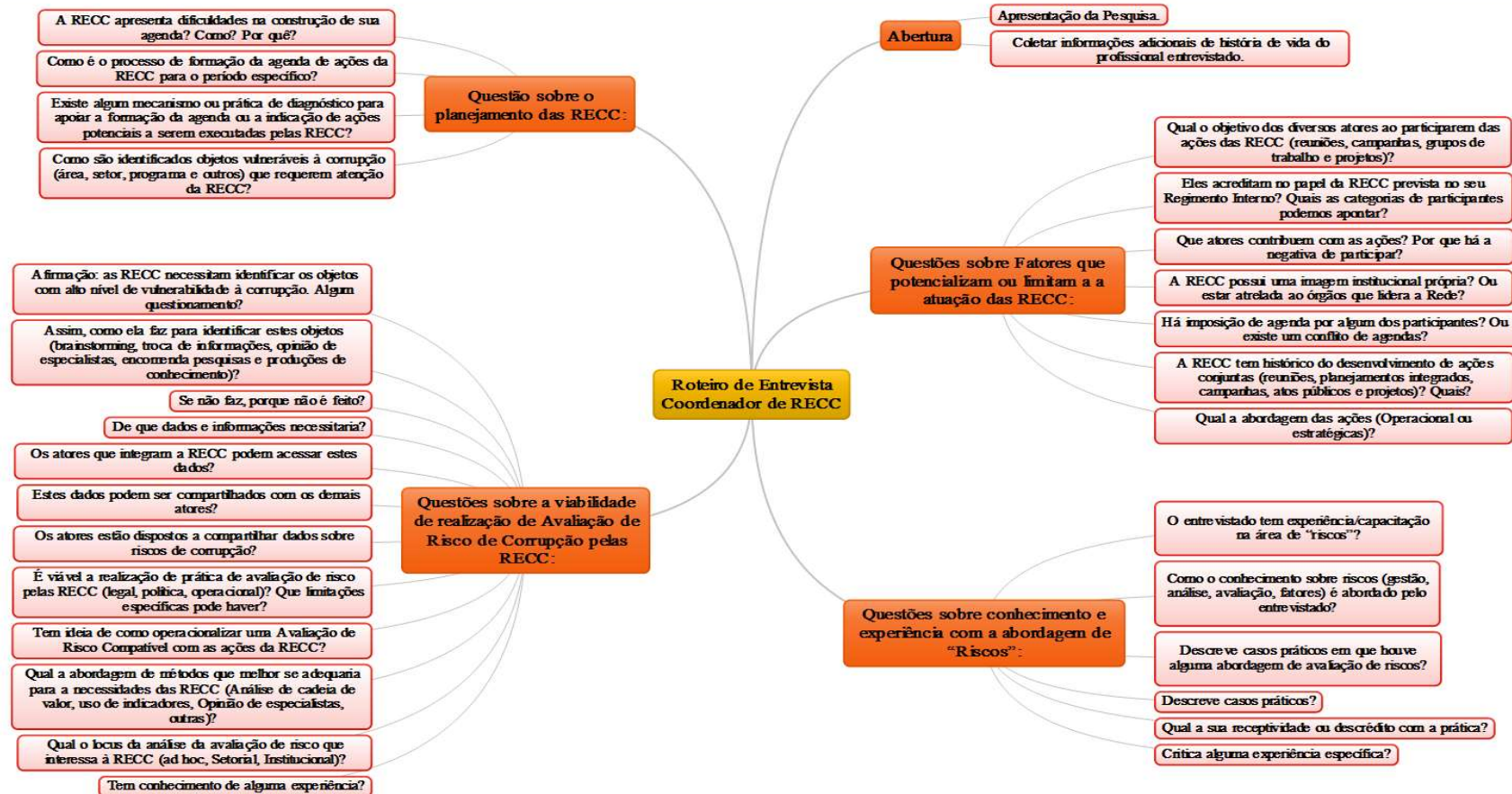
WORD BANK. **Detering Corruption and Improving Governance in the Urban Water Supply and Sanitation Sector: A Sourcebook**. 2008. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/546751468160176847/pdf/468290REPLACEM10WN181Sourcebook1rev.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

WORD ECONOMIC FORUM. **Global Shapers Annual Survey**. 2017. Disponível em: <https://www.bespacific.com/world-economic-forums-global-shapers-annual-survey-2017>. Acessado em: 10 abr. 2019.

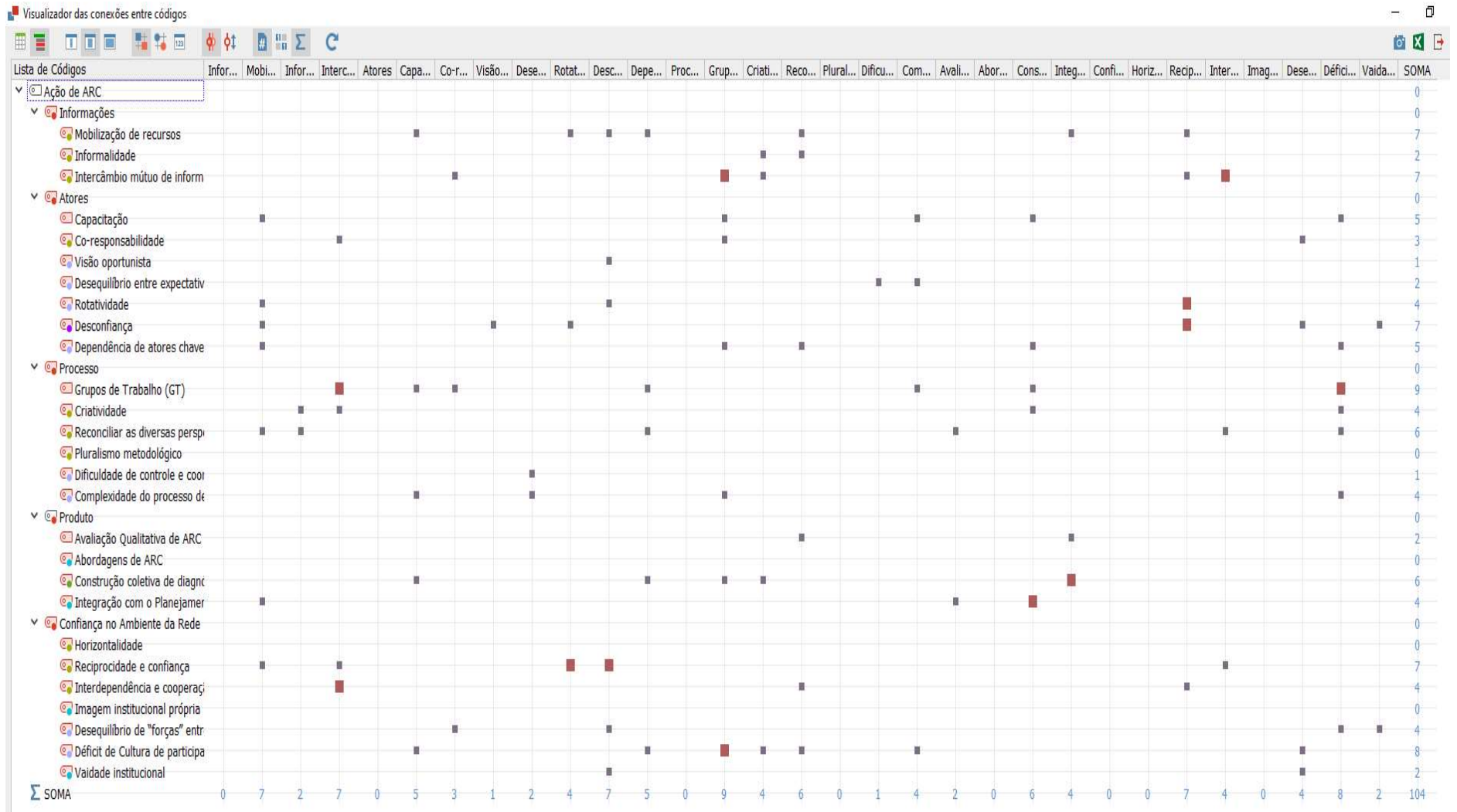
WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. **Guia para o Mapeamento dos Riscos de Corrupção**. 2014. Disponível em: [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/pt/pdf/topics/integrity/instruments-and-tools/pt\\_guide-to-corruption-risk-mapping\\_revisto.pdf?la=en](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/pt/pdf/topics/integrity/instruments-and-tools/pt_guide-to-corruption-risk-mapping_revisto.pdf?la=en). Acesso em: 10 jun. 2019.

**APENDICES**

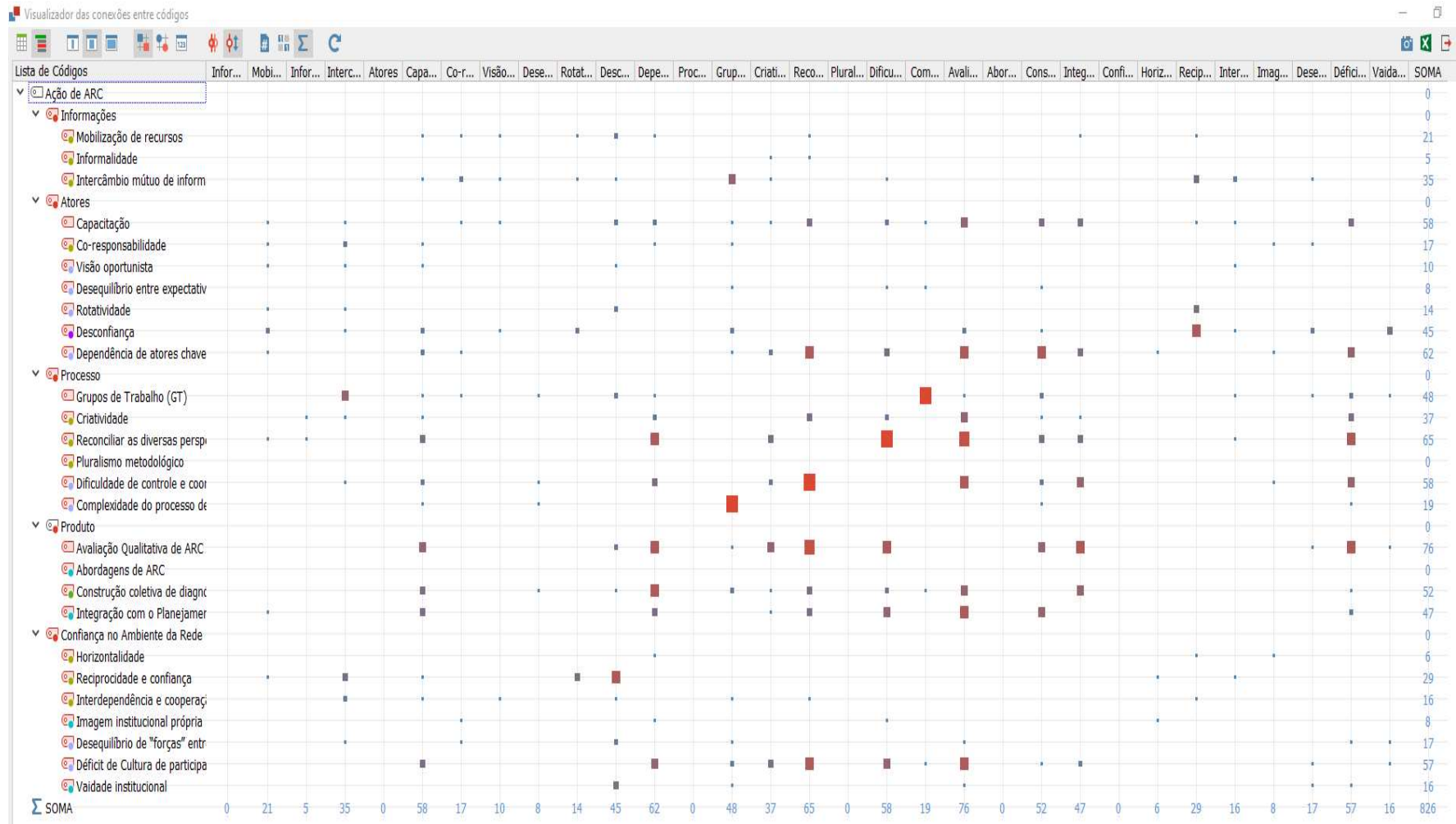
## APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas - Coordenador de RECC



## APÊNDICE B – Visualização de Conexão entre os Códigos – Critério: Co-ocorrências

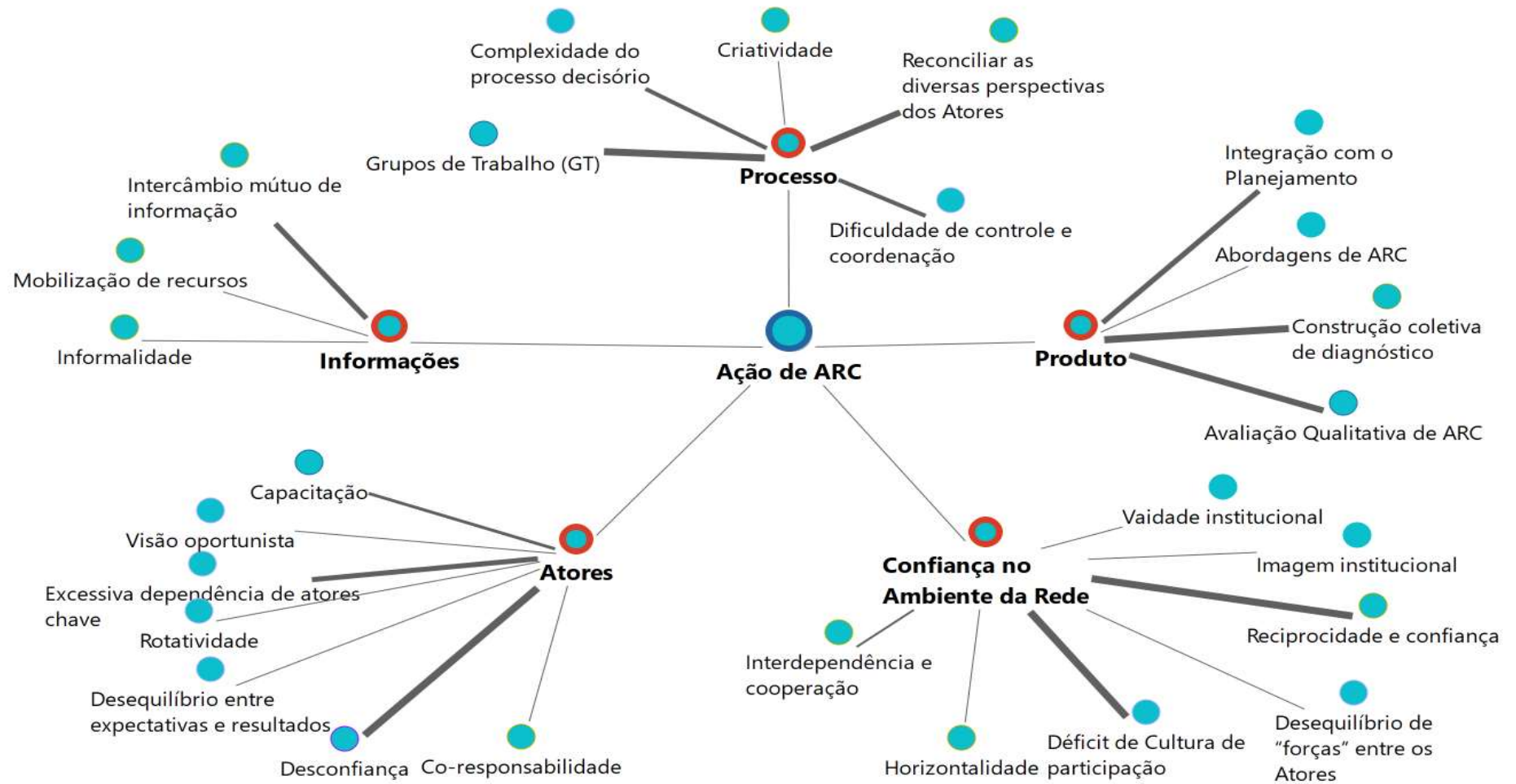


### APÊNDICE C – Visualização de Conexão entre os Códigos – Critério: Proximidade



Fonte: Autor (2019).

## APÊNDICE D – Árvore de Codificação Axial



Fonte: o Autor (2019).



## APÊNDICE E – Projeto de implementação do curso de avaliação de risco de corrupção em redes estaduais de combate à corrupção

### 1 Introdução

Já se passaram 10 anos da expansão das Redes Estaduais de Combate à Corrupção (RECC) para todos do Brasil, ocorrida no ano de 2009, por indução do Tribunal de Contas da União (TCU).

Criadas basicamente no formato de “redes de informação” visando melhorar o intercâmbio de informações entre os diversos atores anticorrupção na dimensão nacional e subnacional do país, os papéis destas Redes vem se ampliando para um formato de “redes de ação”, visando a realização de ações operacionais e desenvolvimento de novos produtos por equipes multiorganizacionais, atrelados a uma agenda de ações anticorrupção da própria RECC. Entretanto, muitas Redes ainda apresentam sérias deficiências para a realização de suas ações.

Como uma das principais causas é apontada a baixa qualificação de seus atores para o desenvolvimento de ações em equipes multiorganizacionais, fortemente baseados nas relações de confiança entre seus membros (dado a sensibilidade das informações compartilhadas), os quais também possuem diferentes percepções sobre ações prioritárias, e assimétricas competências e recursos.

Embora se reconheça que não haveria uma fórmula mágica para tratar de toda e qualquer tipo de corrupção, argumenta-se que o desenho das ações anticorrupção a serem realizadas pelas RECC prescindem de identificar áreas onde os riscos de corrupção são mais altos e como eles podem ser minimizados. E assim, atender a recomendação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) de que "políticas eficazes e coordenadas de combate à corrupção" abordem o problema estrategicamente.

Assim, antes da implementação de ações anticorrupção, seria essencial não só identificar o tipo de corrupção a que se dirigem, mas também abordar as suas causas subjacentes específicas ou os "impulsionadores" da governança disfuncional, sendo aconselhável realizar uma avaliação preparatória do nível de risco de corrupção no contexto local.

Neste ponto as Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC) podem contribuir para atenuar esta obscuridade que envolve o fenômeno da corrupção, fornecendo um tipo particular de diagnóstico: a Avaliações de Risco de Corrupção. Dada a capilaridade territorial e poder de articulação das RECC como um fator potencial para identificar as áreas mais



vulneráveis, as tendências, as causas, os tipos, a penetração, a gravidade e o impacto da corrupção.

A prática de Avaliação de Risco de Corrupção pode ajudar as RECC a desenvolver um melhor conhecimento das atividades e setores expostos à corrupção e a base para o desenvolvimento de estratégias, políticas e práticas para uma melhor prevenção e detecção da corrupção no nível local.

Assim, visando instrumentalizar os atores integrantes das RECC com conhecimentos técnicos sobre a Avaliação de Risco de Corrupção (ARC) é apresentado o presente projeto de capacitação.

## 2 Objetivo

O presente projeto tem por objetivo capacitar os Atores das Redes Estaduais de Combate à Corrupção (RECC) para a realização de Avaliação de Risco de Corrupção (ARC).

Para isso serão propostas as seguintes etapas:

- a) Elaborar de conteúdo para disseminação de metodologias de Avaliação de Risco de Corrupção aplicáveis às Redes de Controle;
- b) Realizar a capacitação do Atores das RECC para a realização de Avaliação de Risco de Corrupção, visando capacitá-los para a identificar, analisar e propor tratamentos de riscos de corrupção em processos, projetos, programas, setores ou organizações públicas, com vista a contribuir para o incremento da eficácia e da eficiência do esforço de fiscalização, investigação, ações de *advocacy* e outras ações de acordo com a possibilidades e limites no ambiente da RECC;
- c) Certificar os Atores públicos e privados, integrantes das Redes de Controle, em Avaliação de Risco de Corrupção: Essa ação se destina aos profissionais que concluírem com êxito a capacitação prevista na alínea “a” e demonstrarem proficiência técnica na aplicação da abordagem. Esta proposta constituirá projeto específico a ser elaborado após a aprovação da ação de capacitação pela escola de governo.

O projeto vincula-se às seguintes metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Agenda 2030: (16.5) a redução da corrupção e suborno em todas as formas; e (16.6) o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

### 3 Operacionalização do projeto

As ações para a implementação da Avaliação de Risco de Corrupção nas RECC serão a seguir detalhadas:

#### 3.1. Da Elaborar de conteúdo sobre ARC

O conteúdo programático da ação educacional está detalhado no plano instrucional que integra o Anexo II deste projeto.

#### 3.2 Da ação de capacitação em ARC

Esta etapa visa a capacitação de atores das RECC para a realização de ação de Avaliação de Risco de Corrupção, e será estruturada para execução em dois módulos sequenciais, com carga horária total de 60 horas, cujos objetivos específicos, pré-requisitos e formato de entrega estão detalhados a seguir.

##### Módulo 1 – Bases conceituais

<b>Objetivos específicos</b>	<p><b>Unidade 1 – Corrupção</b> Apontar os vários conceitos de corrupção. Descrever a tipificação da corrupção na perspectiva dos vários Atores das Redes de Controle de Corrupção. Apresentar as ferramentas de Políticas Anticorrupção.</p> <p><b>Unidade 2 – Riscos e Risco de Corrupção</b> Definir risco e avaliação de risco Explicar Aspectos gerais sobre Risco e Gestão de Riscos na Administração Pública. Definir Risco de Corrupção, fatores de risco, vulnerabilidade e Avaliação de Risco de Corrupção.</p> <p><b>Unidade 3 – Redes Anticorrupção</b> Explicar Conceito de “Redes”; Apresentar as tipologias de Redes Interorganizacionais. Redes de Combate à Corrupção no Brasil Experiências internacionais.</p>
<b>Pré-requisito</b>	Ser representante indicado por órgão ou entidade público, privado ou do terceiro setor para participar de ações promovidas pelas Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC).
<b>Formato</b>	Educação a distância, com tutoria

##### Módulo 2 – Prática de Avaliação de Risco de Corrupção (ARC)

<b>Objetivos específicos</b>	<p><b>Unidade 4 – Métodos de Avaliação de ARC</b> Descrever as principais Abordagens de Avaliação de Risco de Corrupção Descrever as Metodologia de Avaliação de Risco de Corrupção Analisar experiências recentes e identificar os métodos utilizados</p> <p><b>Unidade 5 – Modelos de Avaliação de Risco de Corrupção</b> Diferenciar os tipos de ARC, de acordo com o autor e finalidade. Descrever a ARC em áreas específicas (setorial). Com exemplos de casos de tipologias na área de Saúde e Educação. Descrever a utilização de ARC na análise da cadeia de valor (macroprocesso);</p>
------------------------------	---

	<p>Apresentar o uso de indicadores proxy de corrupção como ARC em Aquisições Públicas;</p> <p>Apresentar o uso de tipologias como estudos de casos para a realização de ARC;</p> <p>Apresentar experiências práticas nacionais e internacionais sobre Avaliação de Risco de Corrupção.</p> <p><b>Unidade 6 – Gestão de Projetos em RECC</b></p> <p>Apresentar os objetivos e limites dos Grupos de Trabalho em RECC;</p> <p>Descrever as habilidades e competências necessárias para a realização de projetos de diagnósticos conjuntos em RECC;</p> <p>Demonstrar a viabilidade legal e operacional da ação de ARC nas RECC;</p> <p><b>Unidade 7 – Procedimentos de uma Avaliação de Risco de Corrupção genérica</b></p> <p>Demonstrar atividade prática usando de análise de Risco em processo de aquisição com base no modelo da ISO 31000 e uso do Software <i>Aghata</i>;</p> <p>Descrever a Coleta de Dados necessários.</p> <p>Detalhar como identificar os riscos inerentes no nível das atividades ou transações do processo de aquisição.</p> <p>Descrever como avaliar os riscos inerentes no nível das atividades ou transações do processo de aquisição.</p> <p>Descrever como priorizar os riscos inerentes avaliados como significativos para identificação dos controles-chaves. Descrever como identificar e avaliar controles-chaves para os riscos inerentes avaliados como significativos.</p> <p>Descrever como avaliar o desenho e a implementação dos controles-chaves.</p> <p>Apontar as decisões sobre procedimentos adicionais os a determinação de Respostas ao risco pela RECC ou agência integrante.</p> <p>Descrever como elaborar um mapa de risco.</p> <p><b>Unidade 8 – Realizar Projeto de ARC específico para a RECC (Atividade Prática)</b></p> <p>Realizar a documentação de um programa de trabalho com base em risco (matriz de planejamento com base em risco).</p>
<b>Pré-requisito</b>	<p>Ser representante indicado por órgão ou entidade público, privado ou do terceiro setor para participar de ações promovidas pelas Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC). E ter cursado com aproveitamento o Módulo 1 – Bases conceituais.</p>
<b>Formato</b>	<p>Presencial</p>

O prazo previsto para execução dessa ação é de 30/1/2020 a 30/8/2020, e terá enfoque nos métodos de Avaliação de Risco de Corrupção (ARC), visando a assegurar que:

- a) o planejamento das ações das RECC seja mais eficaz e eficiente;
- b) os objetivos das ações anticorrupção sejam alcançados;
- c) as equipes das RECC se desenvolvam visando alcançar a qualificação técnica e ética exigidas pela legislação pátria.

Nessa etapa, a meta é capacitar os profissionais diretamente envolvidos com a execução de ações de diagnósticos nas RECC.

### 3.2.1 Conteúdo das ações

O conteúdo programático da ação educacional está detalhado no plano instrucional que integra o Anexo II deste documento.

### *3.2.2 Da edição e distribuição do livro*

O material de leitura que compõe os módulos 1 e 2 da ação educacional será editado em formato de livro eletrônico e em formato impresso.

A versão impressa será destinada aos que concluírem com êxito a ação educacional. Esta ação será de responsabilidade da Escola de Governo e visa contribuir para disseminação do conhecimento e alcance do objetivo deste projeto.

### *3.2.3 Da ação de capacitação presencial*

A ação presencial tem por objetivo não apenas capacitar os atores para desenvolverem ações de ARC, mas também disseminarem a abordagem metodológica e apoiarem sua efetiva implementação em ações das suas RECC.

As turmas para esta etapa serão compostas, preferencialmente, por ao menos um ator oriundo de cada uma das RECC nos Estados, a ser selecionado pela comunidade da RECC, dentre aqueles que obtiverem os melhores resultados na etapa realizada por meio de educação a distância e que manifestarem interesse em atuar como disseminadores de ARC na RECC, e comunicado oficialmente pelo Coordenador da RECC.

Os participantes da etapa presencial deverão integrar as equipes destinadas à realização de uma ação de ARC na sua Rede, além de induzir e facilitar, mediante tutoria, se for o caso, a aplicação da abordagem de ARC em outras ações de sua RECC.

## **3.3 Da Certificação em Avaliação de Risco de Corrupção (ARC)**

Sugere-se que a certificação em “Avaliação de Risco de Corrupção” será concedida aos profissionais de nível superior que concluírem com êxito a ação educacional “Avaliação de Risco de Corrupção” e demonstrarem proficiência técnica para cumprir com suas responsabilidades na execução de ao menos duas ações nas RECC.

A concessão da referida certificação tem por objetivo:

- a) reconhecer a proficiência técnica de atores das Redes de Controle em ações anticorrupção com base em risco;
- b) assegurar maior uniformidade de atuação na execução das ações anticorrupção das RECC; e
- c) valorizar profissionais certificados perante a comunidade anticorrupção.

Entretanto, os critérios de certificação, tais como prazos, validade, condições de obtenção e renovação serão desenvolvidos em processo específico, após a submissão de aprovação da presente ação de capacitação.

O controle dos profissionais certificados, da participação desses em eventos de educação profissional continuada e de seus resultados, bem como da validade da certificação ficarão a cargo da escola de governo.

#### 4 Cronograma das Atividade previstas

<b>Fase</b>	<b>Atividades previstas</b>	<b>Prazo previsto</b>
<b>Etapa não presencial</b>	Elaboração de conteúdo dos Módulos 1 e 2	Até 30/4/2020
	Editoração/preparação do material com conteúdo dos Módulos 1 e 2	Até 28/5/2020
	Editoração/preparação do material de avaliação da ação educacional dos módulos 1	Até 30/4/2020
	Lançamento e execução do Módulo 1	Até 10/6/2020
<b>Etapa presencial</b>	Seleção e formação de turma para etapa presencial	Até 10/7/2020
	Preparação dos materiais para estudos de caso	Até 10/8/2020
	Realização da etapa de capacitação Presencial (Módulo 2) e entrega do material impresso	Até 30/8/2020
<b>Certificação interna em ARC</b>	Desenho e construção do processo de certificação	Até 31/08/2020
	Cerimônia de entrega da certificação	Encontro Anual das Redes de Controle

#### 5 Incentivos

Para fomentar a participação de profissionais anticorrupção nas ações previstas, serão estabelecidos mecanismos e incentivos, tanto individuais como em relação às RECC e aos órgãos e entidades dos participantes.

Para as RECC e as organizações integrantes, serão divulgados as melhores avaliações acadêmicas e os melhores projetos de ARC desenvolvidos, para disseminação na Comunidade das Redes de Controle.

Para os profissionais envolvidos na ação de capacitação, serão divulgadas as melhores avaliações individuais. E ainda podem haverá o reconhecimento em cerimônia durante o Encontro Anual das Redes de Controle, e divulgação dos integrantes das equipes que obtiveram a certificação em ARC e/ou que executarem os melhores trabalhos, conforme avaliação prática a ser realizada.

## **6 Avaliação de Resultados**

A avaliação de resultados da ação de capacitação será realizada de duas formas: Avaliação Acadêmica e Avaliação Prática.

A Avaliação Acadêmica se dará mediante a aferição de pontuação nos exercícios e atividades realizados durante a execução das ações de capacitação, devendo o participante alcançar no mínimo 75% de aproveitamento em cada módulo ou ação para obter aprovação.

A Avaliação Prática será aferida por meio de controle de qualidade dos trabalhos realizados pelas equipes capacitadas, mediante critérios previamente estabelecidos em consonância com os conteúdos essenciais transmitidos nas ações de capacitação (adequação do planejamento do trabalho, adequação da abordagem de trabalhos aos riscos identificados, suficiência e adequação das evidências; pertinência entre os achados, as conclusões e as propostas de ações corretivas).

Para tanto, as RECC deverão ser solicitadas a indicar as ações de Avaliação de Risco de Corrupção que tenham sido planejadas, coordenadas ou executadas por profissionais que participaram desta ação de capacitação.

## **7 Controles e registros**

Serão de responsabilidade da Escola de Governo a elaboração e manutenção de controles e registros com vistas ao acompanhamento das metas de capacitação, que permitam identificar os participantes e suas respectivas origens, os resultados da avaliação acadêmica e prática, bem como os profissionais que deixaram de participar da ação.

A avaliação do controle de qualidade dos trabalhos realizados pelas equipes capacitadas, serão realizados por banca de especialistas.

## **8 Riscos do projeto**

No Anexo I deste documento consta matriz com os principais riscos ao objetivo do presente projeto. Os riscos identificados devem ser objeto de análise para definição e implementação das respostas adequadas, de modo a fornecer razoável segurança quanto ao alcance do objetivo delineado para a ação.

**ANEXOS**

## ANEXO I - Matriz de Riscos – Projeto ARC

Objetivo	Ações	Fator de Risco	I	P	Resultado	Resposta ao risco	
Capacitar os Atores das Redes Estaduais de Combate à Corrupção (RECC) para a realização de Avaliação de Risco de Corrupção (ARC).	Capacitação não presencial	R1	Devido à carga de trabalho excessiva; falta de priorização da Escola de Governo, poderá ocorrer atrasos na disponibilização da ação educacional e dos materiais de avaliação do curso ao ISC, que poderá levar a não implementação da ação no prazo previsto.	M	M	RISCO MÉDIO	A definir
		R2	Devido à baixa/pouca divulgação/publicidade; apoio de órgãos patrocinadores; ausência de metas de capacitação poderá ocorrer o baixo interesse/participação na ação educacional ofertada no formato presencial, que poderá levar à formação de poucos profissionais capazes de aplicar a metodologia de ARC nas RECC.	A	M	RISCO ALTO	A definir
		R3	Devido à não priorização da Escola de Governo, poderão ocorrer atrasos nas preparações e disponibilizações dos módulos da ação educacional, levando a não implementação do projeto ou do cumprimento das metas de capacitação no prazo previsto.	M	M	RISCO MÉDIO	A definir



Objetivo	Ações	Fator de Risco	I	P	Resultado	Resposta ao risco
Capacitar os Atores das Redes Estaduais de Combate à Corrupção (RECC) para a realização de Avaliação de Risco de Corrupção (ARC).		R4 Devido à existência de poucos profissionais com domínio em ARC, poderá ocorrer limitação na oferta do módulo com tutoria da ação educacional, levando a não implementação do projeto ou do cumprimento das metas de capacitação no prazo previsto.	A	A	RISCO ALTO	A definir
	Capacitação Presencial	R5 Devido à falta de apoio de patrocinadores ou de incentivos, ou limitações de recursos, poderá haver o baixo interesse dos Atores das RECC em participar da etapa Presencial, que poderá levar a prejuízos na implementação da metodologia de forma abrangente nas RECC.	A	M	RISCO ALTO	A definir
		R6 Devido à existência de poucos profissionais com domínio em ARC, poderá ocorrer limitação na oferta da ação educacional presencial, levando a não implementação do projeto ou do cumprimento das metas de capacitação no prazo previsto.	B	A	RISCO MÉDIO	A definir
		R7 Devido à falta de apoio da RECC ou das agências envolvidas, da falta de recursos necessários (tempo, escopo e equipe), poderá haver a não aplicação dos conhecimentos em ações específicas, que poderá levar a não implementação de forma abrangente nas RECC.	A	M	RISCO ALTO	A definir

<b>IMPACTO (I)</b>	<b>Alto</b>	Médio	Alto	Alto <b>R4</b>
	<b>Médio</b>	Baixo	Médio <b>R1, R2, R3 e R6</b>	Alto <b>R5 e R7</b>
	<b>Baixo</b>	Baixo	Baixo	Médio
		<b>Baixo</b>	<b>Médio</b>	<b>Alto</b>
		<b>PROBABILIDADE (P)</b>		

## ANEXO II – Plano Instrucional

**Conteúdo Programático do Curso de Avaliação de Risco de Corrupção**

<b>Evento 1</b>	Curso de Avaliação de Risco de Corrupção - Módulo 1 – Bases Conceituais
<b>Carga horária total</b>	20 h
<b>Instrutor</b>	A definir
<b>Objetivo Geral</b>	Ao final do curso, espera-se que o participante seja capaz de aplicar uma estrutura conceitual de Avaliação de Risco de Corrupção para identificar, analisar, priorizar e propor tratamentos para os riscos de corrupção em determinado processo, setor, programa, órgão ou entidade da administração pública.
<b>Público alvo:</b>	Atores das Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC)
<b>Local</b>	A definir
<b>Pré-requisitos:</b>	Não há
<b>Eixo temático</b>	Prevenção da Corrupção

UNIDADE 1	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CONTEÚDO PROGRAMÁTICO	MATERIAIS E MEIOS INSTRUCCIONAIS	AVALIAÇÃO
Módulo 1 – Bases conceituais	Apresentação do Curso	Apresentação dos instrutores Auto apresentação dos alunos dirigida pelo instrutor.	Plataforma Virtual	-
	Unidade 1 – Corrupção Apontar os vários conceitos de corrupção. Descrever a tipificação da corrupção na perspectiva dos vários Atores das Redes de Controle de Corrupção. Apresentar as ferramentas de Políticas Anticorrupção.	Conceitos de corrupção. Tipologias de Corrupção. Tipologias em Setores críticos (aquisições, saúde, educação, infraestrutura e outras). Políticas Anticorrupção.	Leitura de conteúdo; Análise de Casos concretos ( <i>youtube</i> ); Fórum para comentários e esclarecimentos de dúvidas dos participantes.	Execução de exercícios de fixação de conceitos; Estudos de caso.
	Unidade 2 – Riscos e Risco de Corrupção Definir risco e avaliação de risco Explicar Aspectos gerais sobre Risco e Gestão de Riscos na Administração Pública. Definir Risco de Corrupção, fatores de risco, vulnerabilidade e Avaliação de Risco de Corrupção.	Conceito de avaliação de risco Aspectos gerais sobre Risco e Gestão de Riscos na Administração Pública. Risco de Corrupção, Fatores de risco x vulnerabilidades Avaliação de Risco de Corrupção		
Unidade 3 – Redes Anticorrupção Explicar Conceito de “Redes”; Apresentar as tipologias de Redes Interorganizacionais. Descrever as Redes de Combate à Corrupção no Brasil; Descrever Experiências internacionais de Redes Anticorrupção	Conceito de “Redes”; Tipologias de Redes Interorganizacionais. Redes de Combate à Corrupção no Brasil Experiências internacionais sobre redes anticorrupção			

<b>Evento 1</b>	Curso de Avaliação de Risco de Corrupção - Módulo 2 – Prática de Avaliação de Risco de Corrupção (ARC)
<b>Carga horária total</b>	40 h
<b>Instrutor</b>	A definir
<b>Objetivo Geral</b>	Ao final do curso, espera-se que o participante seja capaz de aplicar uma estrutura conceitual de Avaliação de Risco de Corrupção para identificar, analisar, priorizar e propor tratamentos para os riscos de corrupção em determinado processo, setor, programa, órgão ou entidade da administração pública.
<b>Público alvo:</b>	Atores das Redes Estaduais de Controle da Corrupção (RECC)
<b>Local</b>	A definir
<b>Pré-requisitos:</b>	Não há
<b>Eixo temático</b>	Prevenção da Corrupção

UNIDADE 2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CONTEÚDO PROGRAMÁTICO	MATERIAIS E MEIOS INSTRUCCIONAIS	AVALIAÇÃO
Módulo 2 – Práticas Avaliação de Risco de Corrupção (ARC)	Apresentação do Curso	Apresentação dos instrutores Auto apresentação dos alunos dirigida pelo instrutor.	Sala de Aula	-
	<p>Unidade 4 – Métodos de Avaliação de ARC Descrever as principais Abordagens de Avaliação de Risco de Corrupção; Diferenciar os tipos de ARC de acordo com o autor e finalidade; Descrever as Metodologia de Avaliação de Risco de Corrupção; Analisar experiências recentes e identificar os métodos utilizados.</p> <p>Unidade 5 – Modelos de Avaliação de Risco de Corrupção Descrever a ARC em áreas específicas (setorial); A utilização de ARC na análise da cadeia de valor (macroprocesso); Apresentar o uso de indicadores proxy de corrupção como ARC em Aquisições Públicas; Apresentar o uso de tipologias como estudos de casos para a realização de ARC; Apresentar experiências práticas nacionais e internacionais sobre Avaliação de Risco de Corrupção.</p>	<p>Abordagens de Avaliação de Risco de Corrupção Práticas de Avaliação de Risco de Corrupção Experiências recentes de ARC</p> <p>Avaliações Setoriais: casos de tipologias na área de Saúde e Educação. Avaliação de risco de corrupção na cadeia de valor (macroprocesso); Indicadores proxy de corrupção em Aquisições Públicas; Uso de Tipologias; Experiências práticas nacionais e internacionais sobre Avaliação de Risco de Corrupção.</p>	<p>Exposição ativo-participativa (40'). Formação de equipes: (três ou quatro pessoas - equipe- mesclar experiências). Estudos de Caso</p>	<p>Análise de Casos de Estudo; Trabalhos em Grupo; Elaboração de minutas de documentos;</p>
Módulo 2 – Práticas Avaliação de Risco de Corrupção (ARC)	<p>Unidade 6 – Gestão de Projetos em RECC Apresentar técnicas de elaboração e gestão de projetos; Indicar os tipos de projetos executados nas RECC; “Operações Especiais”; Auditorias; Investigação, Eventos e outros. Apresentar os objetivos e limites dos Grupos de Trabalho em RECC; Descrever as habilidades e competências necessárias para a realização de projetos de diagnósticos conjuntos em RECC;</p>	<p>O que é um projeto? A RECC já faz isso? Técnicas de elaboração e gestão de projetos; Técnicas de negociação para o trabalho em Rede: habilidade e competências; Limites e potenciais das RECC;</p>	Exposição ativo-participativa (40').	<p>Análise de Casos de Estudo; Trabalhos em Grupo; Elaboração de minutas de documentos;</p>

UNIDADE 2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CONTEÚDO PROGRAMÁTICO	MATERIAIS E MEIOS INSTRUCCIONAIS	AVALIAÇÃO
	<p>Demonstrar a viabilidade legal e operacional da ação de ARC nas RECC;</p> <p>Unidade 7 – Procedimentos de uma Avaliação de Risco de Corrupção genérica</p> <p>Demonstrar atividade prática usando de análise de Risco em processo de aquisição com base no modelo da ISO 31000 e uso do Software <i>Ágata</i>;</p> <p>Descrever a Coleta de Dados necessários.</p> <p>Detalhar como identificar os riscos inerentes no nível das atividades ou transações do processo de aquisição.</p> <p>Descrever como avaliar os riscos inerentes no nível das atividades ou transações do processo de aquisição.</p> <p>Descrever como priorizar os riscos inerentes avaliados como significativos para identificação dos controles-chaves.</p> <p>Descrever como identificar e avaliar controles-chaves para os riscos inerentes avaliados como significativos.</p> <p>Descrever como avaliar o desenho e a implementação dos controles-chaves.</p> <p>Apontar as decisões sobre procedimentos adicionais os a determinação de Respostas ao risco pela RECC ou agência integrante.</p> <p>Descrever como elaborar um mapa de risco.</p>	<p>Estudos de Caso: Fuga ao processo licitatório</p> <p>Uso do software de apoio <i>Aghata</i>.</p>	<p>Exposição ativo-participativa (40').</p> <p>Atividade em Grupo</p>	
	<p>Unidade – Realizar Projeto de ARC específico para a RECC (Atividade Prática)</p> <p>Realizar a documentação de um programa de trabalho com base em risco (matriz de planejamento com base em risco).</p>	<p>Atividade Prática: Elaboração de Projeto de ARC no aplicativo <i>Agatha</i></p>	<p>Software <i>Ágata</i></p>	<p>Elaboração e simulação de Projeto de ARC no software <i>Ágata</i></p>