

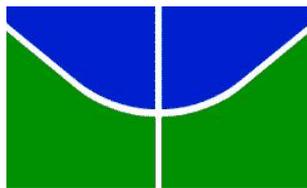
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**CGU, CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS E A  
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: ANÁLISE DO PROGRAMA 'TIME BRASIL'**

ANDRÉIA DA COSTA AZEVEDO MENEZES

Brasília - DF

2021



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**CGU, CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS E A  
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: ANÁLISE DO PROGRAMA ‘TIME  
BRASIL’**

ANDRÉIA DA COSTA AZEVEDO MENEZES

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Me. Murilo Borsio Bataglia.

Brasília – DF

2021

## **AGRADECIMENTOS**

A construção deste trabalho só foi possível graças aos meus pais, Ezequias e Antunilde, que sempre incentivaram os filhos a almejavem o conhecimento. Compreenderam todas as vezes que estive ausente para poder me dedicar aos estudos, desde a aprovação no vestibular, até os momentos finais de escrita da monografia, e aguentaram a saudade.

Agradeço ao Josuéh, amigo, namorado e marido, que me apoiou em todos os momentos que pensei que não conseguiria conciliar trabalho/faculdade. Foi fundamental para me acalmar nos momentos de ansiedade.

À minha amiga da vida, Ana Paula, que apesar de estar longe fisicamente, também esteve presente, não só durante a confecção deste trabalho, mas desde sempre. Amo vocês!

Por fim, mas não menos importante, ao Prof. Murilo, que me aceitou como orientanda e me auxiliou durante todo o processo de elaboração da monografia, demonstrando preocupação frente ao momento atípico que estamos vivendo, auxiliando na construção dos questionários, tirando dúvidas, e em todo o processo.

Muito obrigada!

## SUMÁRIO

RESUMO.....	6
INTRODUÇÃO.....	8
<b>1 ELEMENTOS CONCEITUAIS-TEÓRICOS.....</b>	<b>10</b>
1.1. CORRUPÇÃO.....	10
1.2. CAPACIDADE INSTITUCIONAL.....	13
1.3. TRANSPARÊNCIA.....	16
<b>2 PROGRAMA TIME BRASIL.....</b>	<b>19</b>
2.1. CONTEXTO.....	19
2.2 O PROGRAMA.....	20
2.4 PLANO DE AÇÃO E GRUPO DE TRABALHO.....	23
2.5 FORMA DE ADESÃO AO PROGRAMA.....	24
<b>3 O PAPEL DA CGU NA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS ATRAVÉS DO PROGRAMA TIME BRASIL.....</b>	<b>25</b>
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO: Breve história da CGU e sua função.....	25
3.2. ATUAÇÃO DO PROGRAMA NOS MUNICÍPIOS.....	26
3.2.1 GOIÂNIA.....	27
3.2.2 RIANÁPOLIS.....	29
3.2.3 ACREÚNA.....	30
3.2.4 CIDADE OCIDENTAL.....	32
3.2.5 RIO VERDE.....	34
3.2.6 ANÁLISE DOS DADOS.....	35
CONCLUSÃO.....	39
APÊNDICE I ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA SERVIDOR DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO.....	45
APÊNDICE II.....	47
TERMO DE CONSENTIMENTO.....	47
APÊNDICE III.....	48
PERGUNTAS PARA OS MUNICÍPIOS.....	48
APÊNDICE IV.....	49
RESPOSTA I - GOIÂNIA.....	49
RESPOSTA II - ACREÚNA.....	51
RESPOSTA III - CIDADE OCIDENTAL.....	52
RESPOSTA IV - RIO VERDE.....	53
RESPOSTA V - RIANÁPOLIS.....	54

<b>RESPOSTA VI - NERÓPOLIS.....</b>	<b>54</b>
<b>RESPOSTA VII - SANTA TEREZINHA DE GOIÁS.....</b>	<b>54</b>
<b>APÊNDICE V.....</b>	<b>55</b>
<b>TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA.....</b>	<b>55</b>

## **RESUMO**

O combate à corrupção é um objetivo recorrente em vários países. Com o aumento do fortalecimento das instituições de controle, nota-se a criação de programas, para atuar frente ao combate à corrupção. No presente trabalho, proponho analisar o Programa Time Brasil, verificando sua atuação na gestão pública e fortalecimento no combate à corrupção e na capacidade institucional dos municípios e estados que aderiram ao programa, através de uma pesquisa de cunho qualitativo, exploratório e documental. Diante disso, questiona-se: em que medida esse programa contribui para fortalecer as capacidades institucionais de entes federados no enfrentamento da corrupção? Para isso, faz-se uma revisão de literatura sobre os conceitos de corrupção, capacidade institucional e transparência. Além disso, mune-se também de técnicas de coleta de dados por meio de documentos em sites oficiais do governo, e por entrevistas e questionários feitos juntos à CGU – responsável pelo programa, e gestores municipais e estaduais que receberam o Programa Time Brasil. Ao final, considera-se que o programa auxilia no fortalecimento dos municípios, contribuindo no enfrentamento das práticas corruptas, embora não possa ser considerado o único meio de prevenção e enfrentamento da corrupção. Deve estar atrelado também, a outras iniciativas, para constatação de mudanças na administração pública e também, na sociedade civil, para influenciar sua participação e cobrança dos gestores, aproximando-os da esfera política.

Palavras-chave: Corrupção. Capacidade Institucional. Programa Time Brasil.

## **ABSTRACT**

Fighting corruption is a recurrent objective in several countries. With the increase in the strengthening of control institutions, there is the creation of programs to act in the fight against corruption. In the present work, I propose to analyze the Time Brazil Program, verifying its performance in public management and strengthening in the fight against corruption and in the institutional capacity of the municipalities and states that adhered to the program, through qualitative, exploratory and documental nature. Given this, the question is: to what extent does this program contribute to strengthening the institutional capacities of federated entities in fighting corruption? For this, a literature review is carried out on the concepts of corruption, institutional capacity and transparency. In addition, use data collection techniques through documents on official government websites, and through interviews and questionnaires conducted together with the CGU – responsible for the program, and municipal and state managers who received the Time Brazil Program. In the end, it is considered that the program helps to strengthen municipalities, contributing to fighting corrupt practices, although it cannot be considered the only means of preventing and fighting corruption. It should also be linked to other initiatives to verify changes in public administration and also in civil society, to influence their participation and demand from managers, bringing them closer to the political sphere.

**Keywords:** Corruption. Institutional Capacity. Time Brazil Program.

## INTRODUÇÃO

O combate à corrupção é um objetivo recorrente em vários países. No Brasil, notamos uma presença maior sobre o tema na mídia, a partir do processo de redemocratização em 1988. Durante o governo de Dilma Rousseff, houve maior percepção popular sobre o tema da corrupção, sua punição e privilégios, diante de escândalos e investigações mais recorrentes, além de casos de grande repercussão que receberam punições (multas e prisões de pessoas de alto escalão dos governos) a punição não se encontrava ligada somente aos “pobres, prostitutas e pretos” (SADEK, 2019, p. 1277).

Houve um aumento no fortalecimento das instituições de controle nas duas últimas décadas, como a Institucionalização da Controladoria-Geral da União - CGU; Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional; Conselho de Controle de Atividades Financeiras; Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro –Enccla e no Conselho Nacional de Justiça – CNJ (SADEK, 2019).

Com relação à Controladoria Geral da União (CGU), temos a iniciativa por parte da instituição, com inspiração na Agenda 2030<sup>1</sup>, da criação do Programa Time Brasil, para atuar frente ao combate à corrupção e fortalecimento da gestão dos Estados e Municípios, de forma não-obrigatória, sob três pilares: Integridade, Transparência e Participação, a Matriz TIP.

O Programa corresponde à elaboração de um Plano de Ação, que se adapta ao governo local, podendo ser executado em até vinte e quatro meses e sendo acompanhado pela equipe responsável da CGU, que irá oferecer capacitações para realização do plano, webnários, sistemas, entre outras formas. Já o aderente, fica responsável pela execução do Plano de Ação, tornando público os compromissos e direitos do cidadão de modo a cumprir com o plano criado por ele mesmo.

Com isso, tem-se, como objetivo desta monografia, analisar os resultados do programa, verificando a sua efetividade nos objetivos propostos e seus desdobramentos na corrupção, transparência, e capacidade institucional.

<sup>1</sup> A Agenda 2030 consiste em um plano de ação que atua orientando os países participantes através de uma Declaração, que contém 169 metas e 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que almejam ser alcançados até 2030. Dentre esses objetivos, consta o objetivo 16, que trata sobre a Paz, Justiça e Instituições Eficazes, sobre o qual o Programa Time Brasil atua. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>

Como materiais a serem analisados, temos o site do referido programa, normas sobre o tema, literatura especializada em manuais e em pesquisa bibliográfica, além de dados advindos de questionários ou entrevistas (com termo de consentimento), realizadas junto a servidor da CGU e de municípios que implementaram essa iniciativa. É pergunta de pesquisa que este trabalho pretende responder: em que medida esse programa contribui para fortalecer as capacidades institucionais de entes federados no enfrentamento da corrupção?

Através de uma pesquisa de cunho qualitativo, exploratório e documental, o trabalho encontra-se dividido em três capítulos.

No primeiro, temos a apresentação dos elementos conceituais-teóricos, que irão ser a base para a análise do programa. No segundo, temos a apresentação do Programa Time Brasil, seu contexto de surgimento, seus objetivos e metas. Por último, no terceiro capítulo, através dos resultados obtidos na entrevista e nos resultados obtidos pelos municípios que aderiram ao programa, fazemos uma análise de como a capacidade institucional foi aperfeiçoada para a realidade de cada município, vinculando com os resultados obtidos no combate à corrupção e fortalecimento da transparência.

## **1 ELEMENTOS CONCEITUAIS-TEÓRICOS**

Este capítulo pretende apresentar conceitos que serão fundamentais para este trabalho. Assim, temos primeiramente, o conceito de corrupção, no qual pretende-se demonstrar através de leitura bibliográfica sobre o tema, demonstrar suas abordagens e vertentes, além de breve contextualização que originaram a preocupação no combate à corrupção.

Após a explicação deste conceito, parte-se para a apresentação do conceito de capacidade institucional, que, assim como o da corrupção, apresenta uma abordagem polissêmica. Após essa explanação, encaminha-se para o conceito da transparência, que apresenta ligação com os outros dois apresentados, ao se mostrar uma das formas de luta contra a corrupção, e ao se apresentar como característica de um governo que possui capacidade institucional.

### **1.1. CORRUPÇÃO**

Os primeiros debates sobre a necessidade de se combater a corrupção, surgiram da necessidade de combate às práticas de suborno, considerado recorrente em vários países. Com o advento crescente dos escândalos de corrupção por volta dos anos 1990, surgiram as primeiras convenções anticorrupção, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção em 1996, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE em 1997 e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - UNCAC, em 2003. (BATAGLIA, 2019)

Com o surgimento dessa preocupação de combate, a busca por uma definição da corrupção se mostra presente para melhor proposição de medidas. A definição acerca do que seria corrupção não se demonstra uma tarefa fácil de ser realizada, principalmente pela dificuldade em sua delimitação e abrangência. Historicamente, a corrupção apresentava um conteúdo moral, ligado à responsabilidade social e política das pessoas, não caracterizando um desvio comportamental na função que lhe fora atribuída. Depois, começou a adquirir um teor mais científico. Segundo BIASON (2012), a corrupção demonstrava um debate a partir de um viés legalista, funcionalista, moralista e sistêmica.

Pela perspectiva funcionalista, a corrupção funcionaria como subproduto de pressões sociais e culturais. Nos países em desenvolvimento, “há divergência entre as atitudes, os objetivos e os métodos de governo.” (BIASON, 2012, p. 10) Nem sempre os resultados são

negativos, pode servir de estímulo para o desenvolvimento político e econômico dos países em desenvolvimento. O problema é que a corrupção parece estar atrelada aos costumes e tradições do país.

Já pela perspectiva legalista, o julgamento legal e normativo é utilizado para compreensão e definição da corrupção. Porém, BIASON (2012) aponta os obstáculos enfrentados a partir desse tipo de interpretação. O primeiro problema seria acerca do arcabouço jurídico, que varia de país para país. O segundo seria a corrupção sempre retratada como violação de regras e leis, sem pensar no social, político e econômico. No terceiro, a abordagem acaba por ser o contrário do que é considerado corrupto pelo público, mídia e agentes políticos.

Nos anos 1960 e 1980, os estudos voltados ao contexto legalista, apresentavam-se com foco nos cargos e funções públicas, na diferença entre o público e o privado. A primeira definição apontada por BIASON (2012), apud. Nye:

Corrupção é um comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público por causa de vantagens ou ganhos pecuniários ou o status oferecidos a seu titular, familiares ou amigos; ou que viola normas que impedem o exercício de certas modalidades de influência de interesse particulares, tais como suborno, nepotismo, peculato. (BIASON, 2012, p. 11)

Na perspectiva sistêmica, a corrupção seria inerente às instituições ou organizações, sendo necessários métodos de combate institucionais para freá-la. Esta visão corresponde ao objeto analisado neste trabalho, uma vez que, a instalação de programas – no caso, o Time Brasil – surgiu da necessidade do combate à corrupção, melhoramento da gestão e aumento da participação social em Estados e Municípios.

Voltando às definições, conforme Elliot (2002), a definição mais comum diz que a corrupção é o “abuso do cargo público para a obtenção de ganhos privados” (Transparência Internacional). Envolve os agentes de um país em três grupos: agentes privados, políticos eleitos e funcionários públicos não elegíveis (burocratas e membros do judiciário). Existem dois tipos de corrupção: pequena – envolve funcionários não elegíveis e agentes privados, e a grande – envolve funcionários não elegíveis, agentes privados, funcionários elegíveis e públicos.

Rose-Ackerman (2002 apud Elliot 2002), aponta como algumas das causas da corrupção a situação em que, toda vez que um funcionário público detiver o controle de algo valorizado pelo setor privado, e tiver poderes para determinar como essa coisa será alocada,

mais chances terá de o ato corrupto acontecer. Além de que, quanto mais burocrático o governo, maior a chance de corrupção. A baixa competitividade da economia também contribui para aumentar as chances de corrupção.

O estágio de desenvolvimento econômico e político e o modo pelo qual o desenvolvimento interage com a tradição cultural influenciam na capacidade do governo prestar contas. Países desenvolvidos e mais ricos são considerados menos corruptos do que países em desenvolvimento, que estão mais vulneráveis à corrupção, o que pode contribuir para a sua manutenção na pobreza.

Por conseguinte, Elliot (2002) demonstra que alguns dos motivos para a corrupção incluiriam baixos salários, falta de tecnologia adequada para fiscalização, falta de transparência para com a população, falta de capacidade para satisfazer a demanda de serviços do governo. A noção de interesse nacional fraco e o cumprimento ineficiente das leis, favorece a corrupção nos países.

Dentre as consequências que a corrupção pode trazer para os países, mesmo quando contida, a corrupção “pode causar ineficiência na alocação de recursos, maior desigualdade na distribuição da renda e perda de poupanças e de investimentos.” (ELLIOT, 2002, p. 270). Além disso, a credibilidade do governo diminui; a segurança dos direitos de propriedade se desintegra e o nível de incerteza e de risco da economia aumenta.

Vemos que o estudo da corrupção, conforme apontado por Biason (2012), apresenta dificuldades justamente por não apresentar um conceito amplo que possa englobar todas as áreas em diferentes níveis. A escolha da definição está inteiramente relacionada ao objetivo de análise do estudo em questão. Deve-se levar em conta as perspectivas definidoras, o contexto, e seu propósito de definição. Por isso, adota-se a conceituação da corrupção a partir da abordagem sistêmica, por este trabalho ser voltado à análise da capacidade institucional.

Por conta dos fatores acima, notam-se a necessidade de medidas para o combate à corrupção. Dentre essas medidas, destacam-se a importância da reforma das instituições e do fortalecimento da capacidade institucional do Estado, que demonstram a importância da incorporação da transparência e o incremento da governança para se reduzir a corrupção (ELLIOT, 2002).

## 1.2. CAPACIDADE INSTITUCIONAL

A conceituação do termo “capacidade institucional”, assim como na conceituação do termo corrupção, apresenta diversas abordagens em virtude do seu caráter polissêmico. O fortalecimento da capacidade institucional demonstra notoriedade para o combate à corrupção. Conforme demonstrado por Martins (2020) e Fernandes (2016), por conta da falta de capacidade de implementação de políticas e programas dos países em desenvolvimento, em meados de 1980, o conceito de capacidade institucional começa a ser questionado.

Martins (2020) procurou investigar mais a fundo sobre o conceito de capacidade institucional e em como fora tratado na produção científica brasileira na administração pública em um período de 10 anos. Martins (2020) busca apresentar através de outras variáveis a dimensão constitutiva da capacidade institucional, através de 3 aspectos: a análise de rede de autores; a técnica de classificação hierárquica descendente (CHD); e a técnica de árvore de palavras, conforme explicitado no trecho abaixo:

a) análise da rede de autores teve por objetivo elucidar quais são o(s) pesquisador(es) de referência nos estudos sobre a CI; b) a técnica de classificação hierárquica descendente CHD teve por objetivo distinguir, caso existam, as classes que representam formas distintas de discurso sobre o conceito de CI; c) a técnica da árvore de palavras possibilitou a visualização das conexões identificadas entre a palavra-chave, capacidade institucional, e todo o corpus textual. (MARTINS, 2020, p.1)

Após as inferências realizadas na análise de Martins (2020) entre diversos autores, aponta-se como conceito geral da capacidade institucional “as esferas de capacidades das instituições para o alcance dos objetivos públicos” (MARTINS, 2020). No entanto, é importante destacar que existem diversas concepções acerca do conceito de capacidade institucional, pois esta apresenta muita abrangência, e isto seria limitá-la ao arcabouço teórico que esta carrega, como a questão da governabilidade, transparência, gestão e atuação estatal.

No entanto, Martins (2020) demonstra que o ponto de intersecção entre as principais ideias sobre a capacidade institucional relaciona-se na causa-consequência da utilização de uma boa capacidade institucional, ou seja, a “CI se relaciona às ações governamentais e compreende o conjunto de capacidades necessárias para a consecução de seus objetivos institucionais” (MARTINS, 2020, p. 4).

Em Fernandes (2016) apud Mizhari (2003),

Para a autora, a capacidade institucional e organizacional não se limita a habilidades individuais, adotando uma definição mais ampla de capacidade, em que outras

dimensões da instituição ou da organização possam ser inseridas em um quadro de referência que analise a capacidade ou busque o reforço da capacidade: a institucional e a organizacional. (FERNANDES, 2016)

Assim como no conceito apontado por Martins (2020), Fernandes (2016) destaca as capacidades institucionais e organizacionais nas ações governamentais dentro de um conjunto amplo. Outro conceito apresentado por Fernandes (2016) se refere ao reforço de capacidade, que requer o estabelecimento de pontos de referência para a análise, além de diferentes graus de capacidade, que dificultam a mensuração por ser um processo, focando na análise da mensuração do desempenho. Fernandes (2016) apud Mizrahi (2003) também identifica que há uma falta de metodologia para a operacionalização dos conceitos de capacidade e de reforço da capacidade.

Fernandes (2016) apud Vidal (2013), demonstra que a capacidade institucional apresenta estudos muito atrelados à burocracia estatal ou às agências reguladoras, demonstrando carência em outras esferas, como nos municípios.

A partir da década de 2000, o conceito de capacidade institucional passou a ser mais desenvolvido, com a presença de ações e programas para o fortalecimento da capacidade institucional. Fernandes (2016) apud Lubambo (2012) define a capacidade institucional “de uma instância administrativa como um conjunto de organizações capazes de empreender ações públicas descentralizadas e efetivas” (Fernandes, 2016). Disso, depreende-se que quanto maior a governabilidade, maior a capacidade institucional dos governos. Fernandes (2016) apud Veloso, Monasterio, Vieira et al. (2011) reconhecem o que fora apontado por Lubambo, e complementa que a capacidade institucional também está relacionada à transparência e eficácia.

Quanto aos programas para o fortalecimento da capacidade institucional, no Brasil, Fernandes (2016) destaca o Decreto n. 6.944/2009, que fora revogado posteriormente pelo Decreto n. 9.739/2019, que apresenta o fortalecimento da capacidade institucional:

Para fins do disposto neste Decreto, considera-se fortalecimento da capacidade institucional o conjunto de medidas que propiciem aos órgãos ou às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a melhoria de suas condições de funcionamento, compreendidas as condições de caráter organizacional, e que lhes proporcionem melhor desempenho no exercício de suas competências institucionais, especialmente na execução dos programas do plano plurianual. (BRASIL, 2019).

Além disso, houve a criação do Sistema de Organização e Inovação Institucional (Siorg)<sup>2</sup> e da Secretaria de Gestão Pública (SGP)<sup>3</sup>, que também atuam no fortalecimento da capacidade institucional. Nos municípios, houve a criação Projeto Brasil Municípios, lançado em 2009, sob responsabilidade da Secretaria de Gestão, “cujo objetivo é fortalecer as capacidades das administrações municipais para o planejamento, a gestão, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas e programas e projetos governamentais nas regiões Norte e Nordeste do Brasil.” (FERNANDES, 2016)

A pesquisa, tanto de Martins (2020) quanto de Fernandes (2016) revelaram uma falta de quadro teórico global que auxilie na compreensão do conceito de capacidade institucional e suas especificidades. Mas também, foi ressaltado, no estudo de Martins (2020) que o potencial de estudo da CI, especialmente no âmbito governamental, existe pela pluralidade em “nível de governo, atores e instrumentos de mensuração da CI” (MARTINS, 2020, p. 22) Segundo seu estudo, através da estrutura da árvore de palavras, identificou-se que a capacidade institucional apresenta uma variedade múltipla de “atores, significações, e instrumentalizações que envolvem sua construção conceitual” (MARTINS, 2020, p. 22)

Apesar das limitações de pesquisa, pela falta de testes empíricos e grande parte da literatura se encontrar em outras línguas, Martins (2020) demonstra em seu estudo que a capacidade institucional pode ser baseada englobando os níveis fiscais, administrativos e político. Martins (2020) demonstra ainda que, no caso do Brasil, o fundamento se encontra na relação dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). Fernandes (2016) demonstra que a capacidade institucional possui importância no governo brasileiro, tendo em vista os programas criados para seu fortalecimento. Para ter-se um conceito de capacidade institucional, é necessário estabelecer um ponto de partida para se identificar as dimensões de análise, no âmbito institucional, organizacional e de recursos humanos.

<sup>2</sup> “SIORG é um sistema estruturante normatizado pelo decreto nº 6.944/2009 que trata as informações sobre as estruturas, competências, finalidades, jurisdição, histórico legal e titulares dos Órgãos da Administração Federal.” (PROPLAN, 2020)

<sup>3</sup> “A Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) integra a estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), instituída pelo Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017. A unidade tem como desafio aperfeiçoar a gestão de pessoas no âmbito do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, suas atribuições são alinhadas à formulação de políticas e diretrizes que englobem todo o ciclo de gestão de pessoas desde o ingresso do servidor na administração pública até a conclusão da sua vida funcional.” (*site* Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento/unidades/secretaria-de-gestao-de-pessoas>)

Por conta do caráter polissêmico apresentado pela conceituação, utilizaremos como base de referência deste trabalho o entendimento que fora apontado por Martins (2020), ao demonstrar que a capacidade institucional engloba as capacidades necessárias para o alcance de resultados e se relaciona às ações do governo. Também será aproveitado o que fora apontado por Fernandes (2016) ao demonstrar a ligação da capacidade institucional com a “capacidade de planejamento e de gestão das políticas públicas pela racionalização dos processos administrativos, modernização dos sistemas de informação, estabelecimento de relações com atores de cooperação e colaboração, entre outros aspectos” (FERNANDES, 2016)

### 1.3. TRANSPARÊNCIA

A partir da Convenção das Nações Unidas (UNCACC), realizada em 2003, no México, têm-se um resumo dos principais pontos das outras convenções anticorrupção realizadas, sendo a transparência um dos pontos de relevância acordados na convenção. A prevenção à corrupção, através da transparência, mostra-se um tema importante para evitar o ato corrupto. Diante disso, abordamos o conceito de transparência, bem como expõem-se iniciativas de normas e programas que foram implementados no Brasil que estão relacionados à transparência.

A importância da institucionalização da Lei 12.527, a Lei de Acesso à Informação - LAI, em 2011, revela-se um dos principais avanços. Antes da criação da LAI, as normas sobre o acesso à informação encontravam-se disseminadas em outros ordenamentos distintos. Podemos identificar elementos na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>4</sup> (BRASIL, 2000), na Lei Ambiental<sup>5</sup> (BRASIL, 2003) e a Lei de Arquivos Públicos<sup>6</sup> (BRASIL, 1991), mas, nenhuma

<sup>4</sup> “A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo (estados e municípios) brasileiro.” (TESOURO NACIONAL, 2020)

<sup>5</sup> “Art. 1º: Esta Lei dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, instituído pela Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Art. 2º: Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico.” (BRASIL, 2003)

<sup>6</sup> A Lei de Arquivos Públicos dispõe sobre o direito à informação do indivíduo, cabendo ao Estado disponibilizar as informações que estão em poder público. (BANDEIRA, 2017)

tratava especificamente sobre o assunto. Houve também as criações de outros projetos que contribuíram na transparência, como o Programa de Olho vivo no Dinheiro Público<sup>7</sup> em 2003 e a Criação em 2004, do Portal da Transparência (PAES, 2011).

A discussão de um Projeto de Lei que tratasse especificamente sobre a regulamentação e acesso à informação, tem seu início em 2004, pelo PL n. 219/2003, por um Deputado filiado ao PT/MG, Reginaldo Lopes. Mas, só a partir de 2006 que as discussões acerca do Projeto de Lei começaram a efervescer, e o Executivo só enviou um projeto em 2009 ao Congresso Nacional. Depois de dois anos e várias propostas de modificações, a Lei de Acesso à Informação encontrava-se pronta, com as disposições necessárias e ainda com direito à revogação para as normas conflitantes. (PAES, 2011)

Conforme aponta Paes (2011), com o advento da LAI, em 2011, houve uma adaptação da lei à realidade nacional, e não somente uma cópia da legislação vigente em outros países. Após a LAI, houve a coordenação pela CGU a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – CONSOCIAL (2012), o Programa Brasil Transparente (2013) e, anos depois, a implementação da Escala Brasil Transparente (2015).

No entanto, conforme demonstrado no artigo de Batista, Rocha e Santos (2020), a instauração da LAI (2011) é aferida de forma não-obrigatória, possibilitando que cada município e estado estabeleça seus instrumentos de transparência ativa e passiva. Para efeito, atribui-se à transparência ativa a “divulgação proativa de informações por parte do Estado” (BATAGLIA, 2019, p. 115) e para transparência passiva, os pedidos de informação que são feitos ao órgão de interesse do indivíduo.

Batista, Rocha e Santos (2020) demonstram que a adesão à LAI (2011) se encontra ainda pouco aderida pelos municípios e estados, e, mesmo nos municípios que aderiram, a transparência “não apresenta associação com a performance governamental e apenas

<sup>7</sup> “A Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolve o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público com o objetivo de incentivar os cidadãos a exercerem, nos diversos municípios brasileiros, o controle social das políticas públicas e de atuarem para a melhor aplicação dos recursos públicos. Com a iniciativa, a CGU busca fomentar a participação social no âmbito estatal, baseada na ideia de que a democracia vai além do ato de votar: pressupõe a atuação ativa nas políticas públicas e a fiscalização dos atos dos governantes, o que contribui para o combate à corrupção. Nessa perspectiva, o programa integra o Plano de Trabalho do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.” (*site* da CGU, disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/olho-vivo>)

desenvolvimento econômico e qualidade da burocracia apresentam correlação negativa com o número de irregularidades.” (BATISTA; ROCHA; SANTOS, 2020, p. 1382)

Da mesma forma, a pesquisa realizada nas entrevistas feitas por Bataglia (2019), demonstram a opinião dos servidores da CGU em consonância com o resultado apresentado no artigo de Batista, Rocha e Santos (2020), ao enfatizar que “não se restringe transparência passiva à prevenção ou enfrentamento da corrupção, mas à efetividade de direitos.” (BATAGLIA, 2019, p. 172). Ambos os autores concordam na importância da transparência como mecanismo de combate à corrupção, além de que, a LAI (2011), com o passar do tempo, terá mais fortalecimento.

## 2 PROGRAMA TIME BRASIL

Após analisar os principais conceitos que regem esse trabalho, este capítulo tem por objetivo apresentar o Programa Time Brasil. Ele possibilita coordenar os conceitos analisados, de modo a capacitar gestores para promover a transparência e combater a corrupção. Logo, procura-se responder as seguintes questões nesse momento: o que é o Programa Time Brasil? Como surgiu e quem coordena? Quais seus principais elementos? Essas informações são importantes e se justificam, pois permitem avançar para o capítulo seguinte, de modo mais empírico. Utilizamos como base informações extraídas do *site* da CGU (2020), os Manuais do Programa Time Brasil e dados obtidos através da entrevista com o servidor da CGU.

### 2.1. CONTEXTO

O Programa Time Brasil é resultado de uma alteração do Programa Fortalecimento da Gestão Pública<sup>8</sup> (FGP), um programa já existente no ano de 2018, com características do Programa Brasil Transparente (PBT) e da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC). Inicialmente, ao resultado dessa fusão, deu-se o nome informal de Programa Pacto, e fora criado para seu acompanhamento o Comitê Gestor do Pacto. O Programa Pacto possuía o objetivo de “promover mudanças na gestão pública dos entes subnacionais para institucionalizar a capacidade de detecção e prevenção da corrupção.” (BRASIL, Controladoria Geral da União, 2021, *site*).

Em 2019, o Programa Pacto sofreu alterações, converteu seu nome para Programa Time Brasil e começou a atuar com a presença de um plano de ações mais simplificado, e com a intenção de se propagar primeiramente no estado de Goiás, para atingir todos os 246 municípios presentes no estado. Em 2020, o Programa Time Brasil conseguiu atuar em 12 municípios no Estado de Goiás, sendo eles: Acreúna, Alexânia, Barro Alto, Bela Vista de Goiás, Campos Verdes, Cidade Ocidental, Goiânia, Nerópolis, Rianópolis, Rio Verde, Santa Terezinha e Senador Canedo. Ademais, atuou também no governo estadual de Rondônia e nos

<sup>8</sup> O Programa Fortalecimento da Gestão Pública fora criado com o intuito de capacitar os servidores para aplicação adequada de recursos públicos, que podem ser mal alocados por conta da falta de conhecimento do servidor. (BRASIL, CGU, 2020, *site*)

municípios de Blumenau e Navegantes, em Santa Catarina. (BRASIL, Controladoria Geral da União, 2021, *site*).

## 2.2 O PROGRAMA

O Programa Time Brasil atua na égide da Transparência, Integridade e Participação, em concordância com a Agenda 2030, que trata sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), de acordo com a Resolução A/RES /70/1, em 25/09/2015. Os ODS (Agenda 2030) foram congregados pela Assembleia das Nações Unidas, com foco em três propósitos do Objetivo 16, que trata sobre a Paz, Justiça e Instituições Eficazes:

16.5. Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas: Eixo Integridade 16.6. Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis: Eixo Transparência 16.7. Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis: Eixo Participação. (BRASIL. Controladoria Geral da União, 2021.)

O programa brasileiro, então, conta com a adesão voluntária dos municípios e estados, realiza o acompanhamento dos compromissos e auxilia na realização do Plano de Ação. Além disso, atua de forma pactuada com a implementação das metas, sendo necessário, para isso, do envolvimento da sociedade e dos parceiros locais.

O Programa Time Brasil também adota diretrizes da Parceria para Governo Aberto ou *Open Government Partnership* - OGP. Nesse modelo de parceria, sendo o Brasil um dos oito fundadores da OGP, aderente em 20 de setembro de 2011, busca-se enfatizar o diálogo entre o governo e a sociedade civil, criando uma relação democrática que traz diversos benefícios, dentre eles, o combate à corrupção (BRASIL, 2018). No programa, a questão da participação é algo que ainda está sendo trabalhado, tentando trazer a sociedade para maior participação política, porém, é mais desafiador frente as diversidades de municípios que aderem possuem populações mais engajadas politicamente e outras não tão ativas nesse quesito (Entrevista I, Anexo V).

## 2.3 OBJETIVOS E BENEFÍCIOS

Dentre os objetivos do programa, temos:

- Promover o aprimoramento da gestão pública por meio da valorização da transparência, integridade e participação social;
- Apoiar a adoção de medidas para a implementação e disseminação dos dispositivos legais sobre transparência pública;
- Incentivar a publicação de dados em formato aberto pelos entes federados;
- Capacitar servidores públicos para que atuem como agentes de mudança no fomento de uma cultura de transparência, integridade e participação social;
- Difundir o uso de novas tecnologias e soluções criativas e inovadoras nas áreas de governo aberto e controle social das ações governamentais;
- Fomentar o trabalho dos conselhos de políticas públicas;
- Promover o intercâmbio de informações e experiências relevantes ao fortalecimento da gestão pública, em especial nas áreas de transparência, integridade e participação social;
- Fortalecer os controles internos da administração pública nos municípios e estados;
- Auxiliar a adoção de medidas e normativos na área de integridade pública nos municípios e estados. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021, p. 4.)

De forma geral, os objetivos do programa apontados na entrevista, concentram-se em, de forma resumida,

levar para a administração municipal, em um sentido amplo, não só servidores, mas também sociedade civil, boas práticas baseadas na Transparência, Integridade, e Participação Social, onde essas boas práticas e obrigações legais foram colocadas em uma Matriz TIP. A integridade pública ainda é um tema muito novo, participação social também, então a ideia é levar essas boas práticas de forma adaptada à realidade de cada município. (Anexo V)

Para colaborar na implementação deste programa, é importante explicitar alguns órgãos da CGU que atuam nesse intuito. De acordo com a Controladoria-Geral da União, na disposição interna da CGU, existem a CEFCS (Coordenação-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social), DTC (Diretoria de Transparência e Controle Social) e a STPC (Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção). Neste âmbito, consta no Decreto nº 9.681, de 03/01/2019, art. 17, inciso III, a atribuição da DTC no apoio e orientação dos Estados e Municípios para auxílio em programas e políticas, cujo objetivo seja a prevenção da corrupção, aumento da transparência, da integridade e controle social. Assim como no art. 16, encontramos que compete à STPC “formular, coordenar, fomentar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltados à prevenção da corrupção e à promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021, p. 5)

Por ser um programa de adesão voluntária, vemos nos benefícios apontados para os estados e municípios que aderirem ao programa, os seguintes aspectos: um Plano de Ação formulado de acordo com as necessidades de cada ente, as capacitações oferecidas para auxiliar em temas particulares do Plano de Ação, o apoio à distância, a disponibilização de

guias e roteiros para a implementação das ações do Plano de Ação, o apoio de parceiros locais para auxiliar a resolução de problemas, além de propagação de casos de sucesso, compartilhados entre os entes do programa. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021)

### 2.3 MATRIZ TIP E TRILHAS TIP

Os Eixos da Transparência, Integridade e Participação, constituem a Matriz TIP, sendo essencial para a organização do programa. A Matriz TIP, o Plano de Ação, as capacitações oferecidas, a assistência remota, os sistemas, a formação de redes, o FAQ e o site, são considerados instrumentos do Programa Time Brasil.

A Matriz TIP consiste em uma autoavaliação dos participantes. De acordo com a entrevista realizada ao servidor da CGU, houve uma remodelação no ano passado (2020) para a Matriz TIP possuir níveis de implementação.

A preocupação ano passado (2020) foi de remodelar a matriz TIP em 3 níveis, com o intuito de levar em consideração a complexidade desses itens, como, por exemplo, a regulamentação de uma lei, que pode ser considerada mais fácil, agora, capacitações, promoções de atividades educativas, fortalecer um conselho, aumenta a dificuldade da implementação e a gente tem o cuidado de deixar isso pra quem já tem maior maturidade, por isso a subdivisão em níveis. (Anexo V)

Nisto, temos como resultado a subdivisão da Matriz TIP, orientadas a partir dos eixos que a constituem, com um total de 92 itens. Abaixo, vemos como ocorre essa divisão de itens, sendo T (Transparência), I (Integridade) e P (Participação):

- 43 itens de Transparência, sendo 34 itens de nível I (T1), 5 itens de nível II (T2) e 4 itens de nível III (T3);
- 26 itens de Integridade, sendo 10 itens de nível I (I1), 8 itens de nível II (I2) e 8 itens de nível III (I3);
- 23 itens de Participação, sendo 13 itens de nível I (P1), 4 itens de nível II (P2) e 6 itens de nível III (P3). (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2021, p. 9)

O ente participante fará parte de determinado nível apenas se cumprir a todos os aspectos que compõem os níveis correspondentes. Assim, os municípios poderão ter diferentes níveis em cada área da Matriz TIP, auxiliando-os na confecção do Plano de Ação, e para acompanhar sua evolução ao longo do exercício do programa. A composição da Matriz TIP não pode ser alterada pelos participantes, mas eles podem adicionar algo que considere relevante no seu Plano de Ação, sempre ficando atento a cumprir dentro do prazo estipulado, com recomendação de duração de 24 meses.

Caso o ente não consiga cumprir dentro do prazo, o município continua a receber auxílio do programa até o último dia, conforme exposto abaixo:

Continua o acompanhamento, até o último dia, e pergunta como está, se precisa de ajuda, mas isso aqui em Brasília, em outros municípios, como na CGU do Amazonas eu não sei como ele está sendo esse contato com o município, são os elos perdidos da implementação de políticas públicas. Até o último dia, é direito do município ter a assessoria da CGU. (Anexo V)

Com relação às Trilhas TIP, estas constituem os conhecimentos necessários dos participantes para alcançarem os objetivos propostos no Plano de Ação, que são disponibilizados através de cartilhas, manuais, cursos, e outros materiais produzidos pela CGU. O servidor aprenderá, de forma autoinstrucional. Além disso, pode participar de webnários e ter o apoio técnico da CGU e seus parceiros.

## **2.4 PLANO DE AÇÃO E GRUPO DE TRABALHO**

Segundo o Manual do Programa Time Brasil, após a confecção da autoavaliação através da Matriz TIP, o ente participante deverá elaborar seu Plano de Ação, que consiste na elaboração de metas a serem cumpridas pelo município. Nessa etapa, entram os Núcleos de Ações de Ouvidoria e Prevenção (NAOPs) da CGU de cada estado, para auxiliar e demonstrar os níveis de cada município ou estado participante, de forma sucinta, para a confecção das metas que deverão ser atingidas nos três eixos que regem a Matriz TIP, com prazo de até 24 meses.

No Plano de Ação, deverão constar os compromissos que o ente assumiu, as soluções, os prazos e o responsável para a realização. É importante destacar que cada compromisso assumido deve ser factível, assim como o prazo estabelecido para que hajam resultados. Após terminado, o Plano de Ação é publicado na página oficial do Programa Time Brasil e na página do participante, sendo necessários envios conforme existir avanços ao NAOP para atualização na página do programa.

A formação de um Grupo de Trabalho (GT) se mostra imprescindível para a implementação do programa. O GT fará a interlocução entre o Chefe do Executivo e a CGU, e tomará as medidas necessárias para a realização dos compromissos colocados no Plano de

Ação. Sendo assim, os principais atores que precisam estar envolvidos na implementação do Time Brasil são:

Agentes da CGU nos estados, prefeito/governador/autoridade máxima tem que estar ciente do programa, o grupo de trabalho (as pessoas que serão formalmente responsáveis) e, de uma forma mais ampla, a própria sociedade civil, que tem que ver aquele programa, cobrar dos gestores que esse plano de ação seja cumprido. (Anexo V)

## **2.5 FORMA DE ADESÃO AO PROGRAMA**

Conforme já explicitado, o programa consiste em adesão voluntária por parte dos estados e municípios. Segundo o Manual do Programa Time Brasil, o município, obtendo o interesse em participar do programa, deverá preencher a Matriz TIP, para realização da sua autoavaliação e percepção dos pontos que precisa melhorar. Após o preenchimento da Matriz TIP, o ente deverá entrar em contato com a NAOP de seu estado, informando seu interesse na participação do programa, e enviando sua Matriz TIP por e-mail.

Após análise pelo NAOP, da verificação do calendário para o programa, do número de entes que a CGU poderá atender com relação ao Time Brasil, entre outros critérios, o NAOP de cada município responderá se poderá participar, ou se só poderá em uma próxima edição. Caso haja a resposta afirmativa de participação do NAOP, a partir da Matriz TIP, o ente deverá realizar o seu Plano de Ação, com a ajuda de reuniões on-line ou presenciais com o NAOP, para auxílio na sua elaboração.

Mesmo com a presença de um período formal para adesão ao programa, pode-se abrir uma exceção para integração de mais municípios/estados, já que o objetivo é a disseminação do programa pelo Brasil (Entrevista I, Anexo V).

Depois de confeccionado o Plano de Ação, a autoridade do ente participante deverá formar um Grupo de Trabalho (GT), e deverá encaminhar ao NAOP o Plano de Ação, a Portaria de designação do Grupo de Trabalho, e, por último, o Termo de Adesão assinado pela autoridade máxima do ente participante.

### **3 O PAPEL DA CGU NA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS ATRAVÉS DO PROGRAMA TIME BRASIL**

Neste capítulo, pretende-se demonstrar uma contextualização sobre a criação da Controladoria-Geral da União e sua atual função. Procura-se responder à pergunta de pesquisa proposta: em que medida esse programa contribui para fortalecer as capacidades institucionais de entes federados no enfrentamento da corrupção? Para isso, foram realizadas perguntas em entrevistas semi-estruturadas aos municípios que aderiram ao Programa Time Brasil, assim como entrevista também direcionada ao responsável na CGU pelo Programa.

Para responder à pergunta de pesquisa, serão utilizados os conceitos expostos sobre a corrupção, transparência e capacidade institucional, além da triangulação dos dados obtidos através das entrevistas com os municípios e servidores responsáveis pelo programa.

#### **3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO: Breve história da CGU e sua função**

De acordo com as informações disponibilizadas no *site* da CGU, a partir da sua institucionalização em 2003 por meio da Lei n. 10.683, a CGU adquiriu a competência de “órgão central dos sistemas de Controle Interno e de Correição no Governo Federal” (BRASIL, 2019), atuando na esfera do Poder Executivo. Além disso, a Lei n. 10.683 incorporava também ao CGU o combate à corrupção e à fraude, funções antes atribuídas à Corregedoria-Geral da União.

Com relação às mudanças institucionais do órgão, temos o Decreto n. 5.683, de 24 de janeiro de 2006, que criou a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), com a função de desenvolver meios para prevenir a corrupção. A SPCI, após a implementação do Decreto n. 8.109, de 17 de setembro de 2013, é renomeada e passa a ser chamada de Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), e esta encontra-se vinculada ao Programa Time Brasil. Além disso, com o advento de novas leis (Lei Anticorrupção n. 12.846/2013 e Lei de Acesso à Informação n. 12.527/2011) o Decreto n. 8.109 surgiu promovendo adaptação da CGU às leis novas. (BRASIL, Controladoria-Geral da União, 2019, *site*)

Apesar de em 2016, com o advento da Lei n. 13.341, que lhe renomeava como Ministério da Transparência e Controladoria - Geral da União, ela manteve as mesmas atribuições. Ao se desvincular da Presidência da República por conta desta lei sancionada no governo Temer, houve discussões acerca de um possível rebaixamento institucional, por demonstrar, possivelmente, que os demais ministérios não iriam se “sujeitar” à CGU. No entanto, conforme apontado por Bataglia (2019), não constitui necessariamente um rebaixamento institucional. Através de seu estudo, demonstrou pelas entrevistas aos servidores que não houve interferência na continuidade da atuação da CGU por vários motivos, dentre eles, a consolidação e importância do órgão que fora adquirido com o tempo.

Por último, em 2019, através da Medida Provisória n. 870, volta ao seu nome de origem, permanecendo como Controladoria-Geral da União até os dias atuais. Ademais, houve a “criação da Secretaria de Combate à Corrupção, responsável por atividades de inteligência, supervisão dos acordos de leniência, operações especiais e desenvolvimentos de outras atividades relacionadas ao combate à corrupção.” (BRASIL, 2019). As funções atuais da CGU encontram-se em “realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.” (PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS, 2021)

### **3.2. ATUAÇÃO DO PROGRAMA NOS MUNICÍPIOS**

Como o campo de atuação do Programa Time Brasil encontra-se com foco inicial em sua disseminação no estado de Goiás - GO, houve a adesão de 12 municípios ao programa, sendo eles: Goiânia, Acreúna, Alexânia, Barro Alto, Bela Vista de Goiás, Campos Verdes, Cidade Ocidental, Nerópolis, Rianópolis, Rio Verde, Santa Terezinha de Goiás e Senador Canêdo. Para a realização deste trabalho, foram enviadas perguntas em entrevistas semi-estruturadas (Anexo III) aos 8 municípios dentre os 12 aderentes: Rio Verde, Alexânia, Cidade Ocidental, Rianópolis, Santa Terezinha de Goiás, Goiânia, Acreúna e Nerópolis.

Dentre esses 8 municípios, 7 municípios responderam. No entanto, o município de Nerópolis contestou que as perguntas realizadas no Portal da Transparência do município só eram passíveis de serem respondidas “somente na Prefeitura, com requerimento protocolado.” (Anexo IV, Resposta VI) e o município de Santa Terezinha de Goiás argumentou que “não foi

possível responder pois não recebemos nenhum acesso ao Programa Time Brasil” (Anexo IV, Resposta VII). Portanto, neste trabalho serão abordados os dados obtidos através de 5 municípios aderentes ao Programa Time Brasil, no ano de 2020, sendo eles: Goiânia, Rianópolis, Cidade Ocidental, Rio Verde e Acreúna. No quadro abaixo, foram inseridas as informações para obtenção das respostas dos municípios:

Respostas dos Municípios

<b>Município</b>	<b>Sistema de envio</b>	<b>Data de envio</b>	<b>Data da resposta</b>
Goiânia	e-Sic e e-mail	09/09/2021	25/10/2021
Acreúna	e-Sic e e-mail	09/09/2021	09/09/2021
Rio Verde	e-Sic e e-mail	13/09/2021	17/09/2021
Cidade Ocidental	e-Sic	18/09/2021	08/10/2021
Rianópolis	e-Sic	18/09/2021	13/10/2021
Nerópolis	e-Sic	09/09/2021	13/10/2021
Alexânia	e-Sic	13/09/2021	Sem resposta
Santa Terezinha de Goiás	e-Sic	18/09/2021	19/10/2021

O método de coleta dos dados obtidos foi realizado de acordo com o que fora apontado por Rosa e Arnoldi (2008), através de entrevistas semi-estruturadas, para melhor compreensão da atuação do programa em cada município e seus desdobramentos. As questões formuladas podem ser observadas no Anexo III. Além disso, utilizaram-se informações de documentos disponíveis no site do programa sobre cada município participante.

### 3.2.1 GOIÂNIA

A capital do estado de Goiás aderiu ao programa Time Brasil em 2019. A população, está estimada em 1.555.626 pessoas, segundo censo de 2010, com densidade demográfica em 1.776,74 habitantes por km<sup>2</sup>, e uma escolarização de 96,4%, na faixa etária entre 6 a 14 anos. (IBGE, 2010). O município já cumpriu 100% em todos os três eixos da Matriz TIP, conforme observado no Plano de Ação, atualizado em 16/09/2020, disponível no site do Time Brasil:

## Ações de Transparência

Item	Solução	Data Limite	Status
Realização periódica de avaliação interna sobre a transparência municipal	Instituir avaliação interna periódica sobre a Transparência em todos os Órgãos Municipais	30.04.2020	Concluída
Tabela ou relação que explicita os valores das diárias, dentro e fora do Estado e fora do país, conforme legislação local	Aprimorar tabelas de valores das diárias dentro e fora do estado e do país, conforme Decreto Municipal n. 1686/2013	11.12.2019	Concluída
Divulgação da política de privacidade do site da prefeitura	Providenciar a política de privacidade no site da prefeitura, com link em destaque no site oficial da Prefeitura de Goiânia	11.01.2020	Concluída

## Ações de Participação Social

Item	Solução	Data limite	Status
Regulamentação da Lei local do Usuário do Serviço Público, Lei n. 13.460/17	Regulamentar através de Decreto Municipal a Lei n. 13.460/17	30.04.2020	Concluída

## Ações de Integridade

Item	Solução	Data limite	Status
Elaboração de Manual de Gestão de Patrimônio com os procedimentos administrativos necessários ao controle patrimonial de bens e móveis e imóveis pertencentes ao município.	Providenciar a elaboração do Manual de Controle Patrimonial de Bens e Móveis do Município de Goiânia. Ressalva-se que o Manual será providenciado em outra etapa do programa.	30.04.2020	Concluída

Fonte: BRASIL, 2019, retirado do site da CGU.

O município goiano demonstrou em resposta à entrevista (Anexo IV) que não enfrentou dificuldades para a consecução dos objetivos formulados no Plano de Ação, destacando como “ponto fundamental para o sucesso do Programa o apoio da alta administração, o Prefeito ter participado juntamente com a equipe de todas as fases, até a conclusão de todas as ações”.

Além disso, após a implementação do Programa Time Brasil em Goiânia, têm-se como resposta os seguintes benefícios, acerca dos eixos de transparência, integridade e participação da Matriz TIP:

- Implantação da avaliação periódica do Portal da Transparência do município;
  - Melhoria do Portal da Transparência, ficando em primeiro lugar no ranking da Covid no da Transparência Internacional;
  - Conscientização da necessidade de implantação do programa de integridade e suas ferramentas como a gestão riscos e código de ética;
  - Regulamentação da Lei do usuário do serviço público;
  - Melhoria dos canais de comunicação do município;
  - Motivação da equipe para continuar em novas fases do Programa.
- (Anexo IV, Resposta I)

### 3.2.2 RIANÁPOLIS

Rianópolis aderiu ao Time Brasil em novembro de 2019. O município possui uma população de 4.566 habitantes, densidade demográfica de 28,67 hab/km<sup>2</sup> e uma taxa de escolarização de 98,6% entre 6 a 14 anos de idade, segundo dados do site do IBGE (2010). Já cumpriu 100% das ações de transparência, não constando dados de ações como integridade e participação social, por escolha do município a não aderir a essas vertentes, segundo dados atualizados em 16/09/2020. Sendo assim, da mesma forma que o município goiano, Rianópolis também cumpriu todo o seu Plano de Ação, melhor exposto no quadro abaixo:

Quadro 2 - Plano de Ação de Rianópolis

#### Ações de Transparência

Item	Solução	Data limite	Status
Regulamentação da classificação de sigilo por autoridade ou Comissão de Reavaliação de Informações Sigilosas, regulamentação da responsabilização do servidor (sanções pelo descumprimento) e regulamentação de instâncias recursais	Classificar os itens sigilosos nas informações, o que pode ou não ser informados. Classificar as penalidades ao servidor responsável pelas informações, caso ele deixe de atender a uma solicitação e informar como e onde o cidadão entrar com recursos.	07.02.2020	Concluída
Exposição da regulamentação local da Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei nº 12.527/2011 (lei ou decreto municipal) no site da prefeitura, em local de fácil acesso	Elaboração do Decreto de regulamentação e publicação da Lei de Acesso à Informação. Expondo em local de fácil acesso ao público no Site da Prefeitura Municipal	07.02.2020	Concluída
Disponibilização na Internet de serviços oferecidos ao cidadão relacionados às áreas de saúde, educação, assistência social e	Elaboração de Carta de Serviços ao Cidadão, relacionando os serviços oferecidos pelo município e publicação no site Oficial do Município em	07.02.2020	Concluída

segurança, pelo menos.	local de fácil acesso aos cidadãos.		
------------------------	-------------------------------------	--	--

Fonte: BRASIL, 2019, retirado do site da CGU.

Como o município não aderiu a todas as vertentes da Matriz TIP, a resposta foi mais sucinta acerca dos resultados do programa no município, conforme consta abaixo:

O Prefeito José Carlos Lopes teve a iniciativa de se aderir ao Programa Time Brasil, tendo o Secretário de Administração, o Contador do Município e o Diretor de Controle Interno no apoio implantando a Carta ao Cidadão, carta essa que facilitou o acesso aos dados do Município pelos cidadãos rianapolinos. Não houve nenhuma dificuldade na elaboração desse Projeto que trouxe mais benefícios e facilidade de contato com o povo em geral a Sociedade abraçou com alegria essas mudanças e não foi, até o presente momento elaborado qualquer relatório. (Anexo IV, Resposta V).

### 3.2.3 ACREÚNA

Com uma população de 20.279 habitantes, Acreúna aderiu ao Time Brasil em novembro de 2019. O município possui um total de 12,95 hab/km<sup>2</sup> e uma taxa de escolarização em 97,1% entre 6 a 14 anos. Acreúna já cumpriu 100% em transparência, 0% em integridade e 66% na participação, atualizado pela última vez em 16/09/2020. (IBGE, 2010; site TIME BRASIL)

Quadro 3 - Plano de Ação de Acreúna

#### Ações de Transparência

Item	Solução	Data limite	Status
Existência de um Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)	O sistema já está implantado na página oficial do Município de Acreúna, contudo não há e-mail cadastrado para o encaminhamento das solicitações, o que deve ser providenciado	31.05.2020	Concluída
Existência de um Serviço de Informação ao Cidadão presencial, com divulgação do endereço, telefone, horário de atendimento e servidores responsáveis	Ato administrativo designando servidor e local de atendimento. Na prática as solicitações são formuladas mediante requerimento escrito apresentado ao Departamento de Protocolo. Necessita de divulgação no site da Prefeitura Municipal	31.01.2020	Concluída
Acompanhamento de obras do município	Solicitar do Departamento de	31.05.2020	Concluída

(objeto, valor total, empresa contratada, data de início, prazo de execução, valor total já pago ou percentual de execução financeira e situação atual da obra)	Engenharia as obras em curso com informações detalhadas de custo, cronograma de execução e pagamentos. 3. O relatório deverá ser encaminhado mensalmente à Secretaria de Administração para divulgação no site da Prefeitura Municipal		
Informações sobre administração do patrimônio público, incluindo dados sobre imóveis, veículos e bens da prefeitura	Tornar mais acessível a publicação dos bens patrimoniais que já está disponível no site da Prefeitura Municipal de Acreúna	31.05.2020	Concluída
Tabela ou relação que explicita os valores das diárias dentro do Estado, fora do Estado e fora do país, conforme legislação local	Solicitar à Secretaria de Administração a publicação das tabelas diárias no site	31.05.2020	Concluída

## Ações de Integridade

Item	Solução	Data limite	Status
Regulamentação local da Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846/2013 (lei ou decreto municipal)	Solicitar à Procuradoria Municipal a edição de ato normativo regulamentando a Lei 12.846/13	30.08.2020	Atrasado

## Ações de Participação Social

Item	Solução	Data limite	Status
Conselho dos Usuários de Serviços Públicos	1. Acompanhar junto à Secretaria de Administração a edição de ato normativo que institua o Conselho no Município de Acreúna que já está em trâmite. 2. Divulgar à população pelos meios de comunicação (rádio, carro de som, redes sociais, site) a implantação do conselho. 3. Formação do Conselho	30.08.2020	Atrasado

Divulgação da estrutura, funcionamento dos conselhos e como o cidadão pode ser conselheiro	Verificar a possibilidade de centralização dos conselhos no mesmo espaço físico	30.08.2020	Concluída
Divulgação das reuniões, documentos e atos dos conselhos	Verificar a possibilidade de centralização dos conselhos no mesmo espaço físico	30.08.2020	Concluída

Fonte: BRASIL, 2019, retirado do site da CGU.

Dentre os benefícios apontados após a implementação do programa, “houve a implantação do e-Sic (serviço de informação ao cidadão) e da Ouvidoria, melhora na alimentação do Portal da Transparência.” (Anexo V, Resposta II). No entanto, também é apontado, dentre as dificuldades durante a realização do Plano de Ação do programa, a “falta de interesse e de apoio dos gestores, escassez de servidores” (Anexo V, Resposta II). O município foi o único dentre as respostas recebidas que sinalizou dificuldades enfrentadas para implementação do programa.

### 3.2.4 CIDADE OCIDENTAL

Possuindo um total de 55.915 habitantes, a Cidade Ocidental aderiu ao Time Brasil em maio de 2019. A densidade demográfica da região está em 143,38 hab/km<sup>2</sup>, e a taxa de escolarização está em 97,2%, entre 6 a 14 anos de idade. A Cidade Ocidental, segundo dados atualizados no site do programa em 28/12/2020, cumpriu 25% de ações de integridade e 25% de ações de participação concluídas.

No campo de transparência, não há dados, por escolha do município em não participar dessa vertente. A Cidade Ocidental já havia participado do projeto piloto realizado pelo Programa Pacto, apontado na entrevista realizada com o servidor, constante no (Anexo V), demonstrando por parte do entrevistado que houve uma melhora significativa no campo da transparência do município, observado na Escala Brasil Transparente - EBT 360°, que pode ter sido influenciado pela atuação do antigo Programa Pacto. No quadro abaixo, observamos o Plano de Ação, atualizado em 28/12/2020:

Quadro 4 - Plano de Ação da Cidade Ocidental

Ações de Integridade

<b>Item</b>	<b>Solução</b>	<b>Data limite</b>	<b>Status</b>
Identificação e avaliação de riscos na gestão pública municipal	Planejamento estratégico da Prefeitura ou de uma Secretaria	-	-
Elaboração e divulgação de Código de Ética, preferencialmente elaborado com base nos riscos para a integridade e que represente as carreiras do órgão e Comissão de Ética com os princípios e normas éticas aplicáveis a todos os órgãos e entidades pertencentes ao Poder Executivo municipal	Decreto ou Lei Municipal	-	-
Elaboração de Manual de Gestão de Patrimônio com os procedimentos administrativos necessários ao controle patrimonial de bens móveis e imóveis pertencentes ao município	Decreto ou Lei Municipal	-	Concluída
Regulamentação e divulgação das situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito municipal	Decreto ou Lei Municipal	-	-

#### Ações de Participação Social

<b>Item</b>	<b>Solução</b>	<b>Data limite</b>	<b>Status</b>
Divulgação da estrutura, funcionamento dos conselhos e como o cidadão pode ser conselheiro	Decreto ou Lei Municipal	-	-
Divulgação das reuniões, documentos e atos dos conselhos	Publicar as informações e atos dos respectivos conselhos municipais no site oficial da Prefeitura Municipal		
Realização de treinamentos e capacitações para os servidores e comunidade	Capacitar 20 servidores da Prefeitura, com no mínimo 05 efetivos, para a realização de	-	-

local sobre transparência e acesso à informação	treinamentos e cursos EAD de Transparência Pública, Governo Aberto, Dados Abertos, Regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos Municípios, Acesso à Informação		
Carta de Serviços ao Usuário	Decreto ou Lei Municipal	-	Concluída

Fonte: BRASIL, 2020. Retirado do site da CGU.

Dentre as medidas que foram implantadas no município após o advento do programa, foram apontados na resposta do município:

Regulamentamos e implantamos a LAI (Lei de Acesso à Informação), é feito periodicamente avaliação por autoridades responsáveis pela LAI, ampliamos a divulgação no portal da transparência, implantamos a função de controladoria pública e implantamos o código de ética e estatuto para os servidores públicos municipal. (Anexo IV, Resposta III)

### 3.2.5 RIO VERDE

Rio Verde aderiu ao Time Brasil em janeiro de 2020, sendo a adesão mais recente da amostra de municípios. A população da região está estimada em 176.424 pessoas, segundo censo do IBGE em 2010. Possui uma densidade demográfica de 21,5 hab/km<sup>2</sup>, e uma taxa de 97% de escolarização entre 6 a 14 anos de idade, segundo dados do IBGE (2010). Rio Verde cumpriu 100% em todos os eixos, assim como o município goiano.

Quadro 5 - Plano de Ação de Rio Verde

#### Ações de Transparência

Item	Solução	Data limite	Status
Divulgação das despesas	Disponibilização no site da prefeitura os processos de convênios, termo de fomento, parcerias, discriminando as entidades contempladas informando os valores, prazo ou quaisquer outras informações complementares bem como, a apresentação das prestações de contas por	15.05.2020	Concluída

	cada entidade		
--	---------------	--	--

#### Ações de Integridade

Item	Solução	Data limite	Status
Regulamentação local da Controladoria, definindo as responsabilidades e esferas de atuação	Disponibilização dos atos inerentes a Controladoria Geral do Município de Rio Verde com as devidas atribuições	13.03.2020	Concluída

#### Ações de Participação Social

Item	Solução	Data limite	Status
Divulgação da estrutura, funcionamento dos conselhos e como o cidadão pode ser conselheiro	Disponibilização dos atos de criação, relação dos eleitos aos cargos, horário de funcionamento, endereço, telefones e e-mail das unidades	14.04.2020	Concluída

Fonte: BRASIL, 2020, retirado do site da CGU.

O município apontou que, apesar da divulgação do programa para a sociedade como um todo, não houve participação civil. Mas, ocorreu o melhoramento da interface do Portal da Transparência, já existente no município e proporcionou maior transparência sobre as ações de Controle Interno, conforme respondido pelo próprio município:

Através da implementação do Programa foi possível notar que vários setores puderam entender a importância do Controle Interno, foi possível passar para os servidores e para a população em geral o trabalho que o Controle Interno exerce dentro de um município. (Anexo IV, Resposta IV)

### 3.2.6 ANÁLISE DOS DADOS

Para analisar os dados dessa pesquisa de cunho qualitativo, utilizou-se como medida a própria Matriz TIP, levando em consideração que nenhum dos municípios apresentados possui um relatório quanto ao desempenho exclusivo do programa. Por ser um programa

ainda muito recente, também não possui dados quantitativos e ainda não foram confeccionados relatórios ou documentos sobre corrupção, transparência ou integridade.<sup>9</sup>

Apesar de não contemplar a análise de municípios menores, como Acreúna e Rianópolis, procura-se através da Escala Brasil transparente - EBT 360°, estabelecer alguma relação quanto ao eixo transparência, antes e depois da realização do programa. Buscou-se dados do período de 09/07/2018 a 14/11/2018 e a EBT - Avaliação 360°, 2ª Edição de 01/04/2020 a 31/12/2020, e comparou-se a avaliação realizada entre os dois períodos, para constatar alguma possível interferência do programa, conforme quadro abaixo:

Quadro 6 - Comparação entre os índices da EBT antes e depois do Programa Time Brasil

<b>Municípios</b>	<b>EBT 360° (2018)</b>	<b>EBT 360° (2020)</b>
Goiânia	7,42	8,8
Rio Verde	6,14	7,62
Cidade Ocidental	9,29	5,49

Fonte: Elaboração própria. Adaptado, fonte: BRASIL, 2019, retirado do site da CGU.

Nota-se que em Goiânia e Rio Verde, a nota aumentou após a execução do programa. A Cidade Ocidental apresentou uma queda de 9,9 para 5,49, no entanto, o município já havia participado do Programa Pacto em edições anteriores, o que refletiu no seu aumento na EBT em 2018, e é apontado inclusive, na entrevista realizada com o servidor da CGU (Anexo V). Mas, a Cidade Ocidental, ao aderir ao Programa Time Brasil, não aderiu à vertente sobre transparência. Nos municípios de Acreúna e Rianópolis, notamos várias propostas para melhoria, dentre eles, a efetivação do e-SIC, presente no Plano de Ação de ambos os municípios.

Quanto ao eixo sobre integridade, que trata sobre o suborno e corrupção, não há, como já mencionado, dados quantitativos sobre o índice de corrupção nos municípios. Segundo Barreto e Vieira (2021),

Programas efetivos de integridade pública asseguram a conformidade dos agentes e das organizações públicas aos princípios éticos, aos procedimentos administrativos e às normas legais. Ou seja, adotam práticas que visam prevenir e combater atos criminosos e antieconômicos, bem como incentivar a adoção de uma conduta ética orientada à geração de valor público. (BARRETO; VIEIRA, 2021)

<sup>9</sup> Conforme entrevista realizada que consta no Anexo V.

Conforme respondido pelos municípios, de forma geral, pode-se notar um aperfeiçoamento neste campo que auxilia na prevenção e combate à corrupção, como, por exemplo, a implementação de um código de ética e estatuto para os servidores públicos em Rio Verde (Quadro 5), Decretos e Leis municipais na Cidade Ocidental (Quadro 4), regulamentação da Lei Anticorrupção em Acreúna (Quadro III) e a elaboração de um Manual de Controle Patrimonial de Bens e Móveis em Goiânia (Quadro I).

Os maiores desafios quanto à integridade, segundo Barreto e Vieira (2021), desdobram-se em: afastamento dos canais de investigação interna e dos meios para denúncia. “Controles internos estruturados contribuem diretamente para a redução do número de fraudes ou desvios éticos numa organização” (BARRETO; VIEIRA, 2021); falta de gestão de riscos de integridade, acompanhamento e investigações internas e, por último, o

reduzido “suporte da alta administração” entre os programas municipais parece corroborar a ideia de que o desafio gerencial a ser superado na gestão de integridade da administração direta municipal é maior em razão de uma possível menor capacidade gerencial. (BARRETO; VIEIRA, 2021)

No eixo participação, um ponto importante de ser mencionado se refere ao que fora abordado na Entrevista I do Anexo V, que constata o desafio enfrentado em se ter uma maior interação da sociedade civil como um todo.

É algo mais recente, querem que o programa fique mais aderente às práticas internacionais do governo aberto (open government) então, por meio do governo aberto, tentamos retirar essa ideia de “burocratas para burocratas” e tentar envolver mais a sociedade civil, para participar da construção desses programas. (Entrevista I, Anexo V)

A questão sobre a participação da sociedade não ter sido tão observada nos municípios, pode ser considerada:

- I) Não saber sobre a existência do programa;
- II) Saber sobre a existência do programa mas não possuir interesse.

A apatia política se mostra como um dos fatores que intervém no processo de engajamento da sociedade civil, conforme Marques (2010) enfatiza, ao falar sobre a importância da participação para a democracia. O alto ou baixo empenho da população também pode ser observado em situações acerca do município, uma capital apresenta maior envolvimento e um município menor pode apresentar uma participação mais baixa (Entrevista I, Anexo V).

A legitimidade da democracia e a falta de recursos participativos, segundo Marques (2010), provoca uma crise democrática.

Dessa forma, ao avaliarem os mecanismos participativos existentes e perceberem que possuem pouca influência sobre as decisões tomadas, ou ao tomarem conhecimento de casos frequentes de corrupção e de denúncias, ou, ainda, ao perceberem escassos ganhos materiais e progressos no que se refere à promoção de justiça social, os cidadãos acabariam se tornando apáticos ou, mesmo, cínicos em relação a temas de interesse público. (MARQUES, 2010)

Por conta disso, Marques (2010) destaca a importância de mecanismos que efetuem a promoção da participação, como no caso deste trabalho, o Time Brasil.

Após a explanação e análise da atuação do programa, percebemos que o Programa Time Brasil apresenta os três pilares para auxílio do fortalecimento institucional nos municípios, por contemplar questões que envolvem desde a falta de regulamentação de Leis e Decretos básicos, até níveis mais aprofundados que dizem respeito a aspectos singulares de cada realidade. Como o programa se apresenta de forma voluntária, convence à sua adesão pelos benefícios, pela atuação de forma pactuada, além dos ganhos para estados e municípios aderentes, que refletem na sociedade e no seu fortalecimento institucional para combate à corrupção.

No entanto, fatores como escassez de servidores e a falta de interesse, apontados como dificuldade na implementação pelo município de Acreúna, podem desmotivar a iniciativa em outros entes federados. Por conta disso, a importância da delimitação de um Grupo de Trabalho composta por mais indivíduos, para evitar que os servidores fiquem sobrecarregados, se mostra como uma das saídas, além do apoio dos atores que tomaram iniciativa e acompanhamento por eles da consecução do plano de ação, como no caso de Goiânia, que ressaltam o fato de o “Prefeito ter participado juntamente com a equipe de todas as fases, até a conclusão de todas as ações” (Anexo IV).

## CONCLUSÃO

Após a conceituação dos termos corrupção, transparência e capacidade institucional, percebemos a correlação entre cada conceito, que reflete no almejado objetivo de combate à corrupção. A criação de leis e decretos para a implementação de normas que garantem meios de prevenção, são necessárias para estabelecer o conhecimento acerca do que seria correto ou incorreto na administração pública. Quando há a implementação de regulamentações e normas éticas, os servidores tomam conhecimento de ações que podem ser consideradas práticas ilegais.

Diante disso, nota-se a importância de programas como o Time Brasil. Por ser ainda um programa muito novo e com uma equipe pequena, visto que a principal função da CGU está na administração pública federal, há menos recursos, e a equipe é composta por apenas 3 pessoas, conforme apontado na entrevista (Anexo V). Cada município precisa realizar o acompanhamento do programa, juntamente com os atores responsáveis para seu cumprimento.

As dificuldades apresentadas, como no caso do município de Acreúna, na presença de escassez de servidores e falta de apoio dos gestores, demonstram a necessidade da integração das equipes para cumprimento mais rápido e eficaz das metas pactuadas. Apesar do município ter cumprido com o eixo de transparência, está em atraso com o eixo integração, e com o eixo de participação, assim como a Cidade Ocidental. Rio Verde, Goiânia e Rianópolis são os municípios que apresentam todos os eixos concluídos com o qual se comprometeram com sucesso, e demonstram que o apoio dos gestores foi fundamental para o sucesso do programa em todos os eixos.

Conforme já demonstrado, observa-se que o programa Time Brasil possui múltiplos desafios para enfrentar, principalmente no campo da participação da sociedade, no número reduzido da equipe, e do grau de comprometimento dos municípios para com o sucesso do programa. No entanto, já demonstra resultados consideráveis, apesar de nenhum dado ainda quantitativo, mas no cotidiano dos municípios que aderiram. O cumprimento dos seus objetivos, que abordam a transparência, integridade e participação, auxiliam no combate de práticas corruptas, embora não possa ser considerado um único meio de prevenção e enfrentamento da corrupção. Deve estar atrelado também, a outras iniciativas, para

constatação de mudanças na administração pública e também, na sociedade civil, para influenciar sua participação e cobrança dos gestores, aproximando-os da esfera política.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Aline Alves. Lei de arquivos do Brasil e o direito à informação. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em ICI. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível

em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/18661/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20A%20LINE%20ALVES%20BANDEIRA.pdf> Acesso em: 22 out. 2021

BATAGLIA, Murilo Borsio. Acesso à informação e corrupção: investigando o contexto institucional da CGU. 2019. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós Graduação em Direito, Brasília, 2019.

BARRETO, Rodrigues Carvalho de Sousa. VIEIRA, James Batista. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. Jul-Set. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200069> Acesso em 3 nov. 2021.

BIASON, Rita de Cássia. A corrupção na história do Brasil: sentidos e significados. In: Revista da CGU. V.11. N. 19. 2019. Disponível em: [https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/article/view/72/pdf\\_61](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/72/pdf_61) Acesso em 19 mar. 2021.

BORSIO, M.; FARRANHA, A. C. CORRUPÇÃO, TRANSPARÊNCIA E CGU: analisando o contexto para a implementação do direito de acesso à informação. NAU Social, [S. l.], v. 10, n. 19, 2019. DOI: 10.9771/ns.v10i19.33923. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/33923>. Acesso em 27 mai. 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.739, de 29 de março de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9739.htm#art48](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9739.htm#art48). Acesso em 14 out. 2021.

BRASIL. Disponível em: [https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala\\_brasil\\_transparente/66#ranking](https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66#ranking) Acesso em 30 out. 2021.

BRASIL. Disponível em: [https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala\\_brasil\\_transparente/200000005#ranking](https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000005#ranking) Acesso em 30 out. 2021.

BRASIL. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>. Acesso em 14 out. 2021.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. Programa Olho Vivo no dinheiro Público. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/control-social/olho-vivo> Acesso em 01 nov. 2021

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Histórico. Distrito Federal (DF), 25 jan. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historico/historico>. Acesso em 20 ago. 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. 4º plano de ação nacional em governo aberto. Distrito Federal (DF), 31 ago. 2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46277>. Acesso em 30 de out. 2021.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. Como fortalecer sua gestão: Lei Anticorrupção e Programa de Integridade. Coleção Município Transparente. Brasília, maio de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/colecao-municipio-transparente/arquivos/como-fortalecer-sua-gestao-lei-anti-corrupcao-e-programa-de-integridade.pdf>. Acesso em 30 ago. 2021.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. Sugestão de decretos para a regulamentação da Lei Anticorrupção nos Municípios. Coleção Município Transparente. Brasília, julho de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/colecao-municipiotransparente/arquivos/cartilha-sugestoes-de-decretos-para-a-regulamentacao-da-lei-anticorrupcao-nos-municipios.pdf>. Acesso em 22 ago. 2021.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. Fortalecimento da Gestão Pública. 20 fev. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/fortalecimento-da-gestao-publica-2> Acesso em 20 out. 2021

BRASIL. Lei Complementar no 101, de 04 de maio de 2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 05 maio 2000.

BRASIL. Lei no 10.650, de 16 de abril de 2003: Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Diário Oficial da União, Brasília, 16 abril 2003.

BRASIL. Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011: Regula o acesso a informações previsto no Inciso XXXIII do Art. 5º, no Inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de novembro 2011.

BRASIL. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil/planos-de-acao/planos/2020/goias/rio-verde>. Acesso em 25 out. 2021.

BRASIL. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil/planos-de-acao/planos/2020/goias/cidade-ocidental>. Acesso em 26 out. 2021.

BRASIL. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil/planos-de-acao/planos/2020/goias/acreuna>. Acesso em 26 out. 2021.

BRASIL. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil/planos-de-acao/planos/2020/goias/riapolis>. Acesso em 26 out. 2021.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/goiania/panorama> Acesso em 25 out. 2021.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/rianapolis/panorama> Acesso em 25 out. 2021.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/acreuna/panorama> Acesso em 25 out. 2021.

IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/cidade-ocidental/panorama> Acesso em 25 de out. 2021.

IBGE- – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/rio-verde/panorama> Acesso em 25 de out. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/time-brasil/planos-de-acao/planos/2020/goias/goiania>. Acesso em 26 out. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Time Brasil: Transparência e Integridade em Municípios e Estados. Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/66054/3/manual-time-brasil.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021.

ELLIOT, Kimberly Ann. Corrupção como um Problema Internacional. In: ELLIOT, Kimberly Ann. A corrupção e a economia global. Brasília: UnB. 2002. Cap. 10. p. 255-333.  
FERNANDES, Fabiana Silva. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. Cad.

EBAPE.BR[online]. 2016, vol.14, n.3, pp.695-704. ISSN 1679-3951. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395128311> <https://www.scielo.br/j/cebape/a/4MLpGjvhDYbjzKXXhjzGgPB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 mar. 2021.

FONTOURA; Joana. SOARES, Aline. Transparência Internacional. In: AVRITZER, Leonardo. et al. (Org.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p.495-503.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação política, legitimidade e eficácia democrática. Dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792010000300010> Acesso em 3 nov. 2021.

MARTINS, Douglas Gomes. O estado da arte da capacidade institucional: uma revisão sistemática da literatura em língua portuguesa. Artigo • Cad. EBAPE.BR 19 (1) • Jan-Mar 2021 • <https://doi.org/10.1590/1679-395120190011>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/FRGGnLkkwgnCPNBb9mxjJPQ/>. Acesso em 18 mar. 2021.

MINISTÉRIO da Economia. Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acao-a-informacao/institucional/planejamento/unidades/secretaria-de-gestao-de-pessoas> Acesso em 4 nov. 2021

PAES, E. B. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 62, n. 4, p. p. 407-423, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v62i4.80. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80>. Acesso em: 7 mai. 2021.

PROPLAN em 5 minutos: o que é o Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG)? 22 dez. 2020, Universidade Federal Rural de Pernambuco. Disponível em: <http://www.ufrpe.br/br/content/proplan-em-5-minutos-o-que-%C3%A9-o-sistema-de-informa%C3%A7%C3%B5es-organizacionais-do-governo-federal> Acesso em 4 nov. 2021

ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo Pereira do Couto; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzalez Colombo. *A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para validação dos resultados*. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

SADEK, Maria Teresa. Combate à corrupção novos tempos. In: *Revista da CGU*. v.11.n.20. p.1276-1283. 2019. Disponível em: [https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/article/view/156/pdf\\_67](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/156/pdf_67). Acesso em 29 abr. 2021.

TESOURO Nacional, Ministério da Economia. Governo Federal. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/lei-de-responsabilidade-fiscal> Acesso em 22 out. 2021

## APÊNDICE I

### ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA SERVIDOR DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Perguntas sobre a atuação geral do Programa Time Brasil nos municípios aderentes no Estado de Goiás/GO no ano de 2020: Acreúna, Alexânia, Barro Alto, Bela Vista de Goiás, Campos Verdes, Cidade Ocidental, Goiânia, Nerópolis, Rianópolis, Rio Verde, Santa Terezinha de Goiás e Senador Canêdo.

- 1) Como foi criado o Programa Time Brasil? Quais unidades internas da CGU participaram? Quais motivações (contexto, convenção internacional, função, etc)
- 2) O Programa foi criado recentemente. Quais principais ganhos recentes e o que se espera para próximas implementações?
- 3) Após a implementação do Programa Time Brasil, houve alteração da percepção de escândalos de corrupção (um aumento, diminuição ou não houve alteração) nos municípios já aderentes?
- 4) Existe algum documento com dados quantitativos para um comparativo antes da implementação do Programa Time Brasil e após a sua instalação nos municípios? Existe algum relatório/documento disponível sobre a atuação do Programa Time Brasil nesses municípios, além do Plano de Ação publicado no site da CGU?
- 5) Na matriz TIP, sobre o último elemento da Matriz, a participação, pode-se notar uma correlação entre o aumento da participação e uma diminuição da taxa de casos de corrupção nos municípios? Há algum dado/documento relativo sobre um aumento na participação da sociedade civil nos municípios ao serem disponibilizados os cursos de capacitação abertos?
- 6) Há um acompanhamento no município após o período de implementação do Programa?
- 7) De forma geral, percebeu-se um aumento da capacidade institucional dos municípios já aderentes após a implementação do programa? Entende-se por “capacidade institucional” a conceituação apontada por Martins (2020), ao definir que a capacidade institucional “se relaciona às ações governamentais e compreende o conjunto de capacidades necessárias para a consecução de seus objetivos institucionais” (MARTINS, 2020, p. 4)
- 8) Quais foram as maiores dificuldades apresentadas na implementação do Programa pelos municípios que já aderiram?

9) O prazo recomendado para conclusão do Plano de Ação dos municípios, segundo o Manual do Programa Time Brasil, é de 24 meses. Com relação aos atrasos que podem ocorrer nos prazos para entrega, o município que estiver atrasado continua recebendo auxílio do programa até completar todo o Plano de Ação proposto? Caso um município se atrase muito com as entregas, interfere na realização de uma ampliação do programa em outros municípios?

10) Os municípios podem aderir ao programa durante o ano todo? Qual o período de inscrição? Há punições aos municípios ou controle sobre suas ações?

11) Na sua visão, como o Programa pode prevenir a corrupção e aperfeiçoar a capacidade institucional?

12) Quais principais atores que considera essenciais para esse que esse programa seja efetivo? Há resistência de alguns atores envolvidos?

## APÊNDICE II

### TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu,

---

(nome,  
nacionalidade, idade, estado civil, profissão) fui convidado a participar do estudo “**Capacidade Institucional dos Municípios através do Programa Time Brasil**” realizada pela graduanda em Ciência Política na Universidade de Brasília Andréia da Costa Azevedo Menezes, sob orientação do Prof. Me. Murilo Borsio Bataglia, podendo entrar em contato através do e-mail andreiamenezes1412@gmail.com.

O estudo possui como objetivos: analisar o Programa Time Brasil, verificando sua atuação na gestão pública e fortalecimento no combate à corrupção e na capacidade institucional dos municípios e estados que aderiram ao programa, e responder à pergunta de pesquisa: em que medida esse programa contribui para fortalecer as capacidades institucionais de entes federados no enfrentamento da corrupção? Para isso, utiliza-se a coleta de dados através de entrevista semiestruturada ao servidor da CGU sobre o Programa Time Brasil e sua atuação no ano de 2020.

A entrevista será realizada respeitando a privacidade do entrevistado, mantendo todos os seus dados em sigilo, tendo apenas o objetivo da coleta de dados para a realização do estudo de caso.

Sendo assim, manifesto a ciência do objetivo do estudo e que meus dados pessoais não serão utilizados.

---

(Assinatura e nome do sujeito participante da pesquisa)

## APÊNDICE III

### PERGUNTAS PARA OS MUNICÍPIOS

- 1) De quem (cargo) partiu a iniciativa de aderir ao Programa Time Brasil?
- 2) Quais cargos públicos / agentes públicos estiveram envolvidos junto a essa iniciativa na realidade deste município?
- 3) Quais adaptações na realidade da administração do município foram necessárias para a implementação do Programa? Desde a preparação para receber o programa até sua finalização o que precisou ser feito?
- 4) Houve alguma dificuldade na implementação do Programa Time Brasil no município? Se sim, quais?
- 5) Houve alguma mudança significativa no cotidiano da administração pública, nos órgãos públicos após a implementação do Programa? Se sim, quais?
- 6) Percebeu-se uma melhora quanto à integridade, transparência e participação, abordados na Matriz TIP? Se sim, poderia listar alguns pontos positivos que se destacaram nessas áreas?
- 7) Houve alguma participação da sociedade, divulgação sobre a implementação deste programa ou foi voltado apenas para servidores?
- 8) Há algum relatório disponível quanto à atuação do Programa neste município?

## APÊNDICE IV

### RESPOSTA I - GOIÂNIA

Av. do Cerrado, no 999, Park Lozandes,  
Paço Municipal - Goiânia - GO. CEP:  
74884-900 - Tel.: 55 62 3524-  
3390 controladoria@goiania.go.gov.br

Respostas da solicitação de informações solicitadas pela usuária do serviço público, através do e-SIC, Andréia da Costa Azevedo Menezes, acerca do Programa Time Brasil.

Questão 1 - De quem (cargo) partiu a iniciativa de aderir ao Programa Time Brasil?

Resposta: Prefeito Municipal de Goiânia

Questão 2 - Quais cargos públicos / agentes públicos estiveram envolvidos junto a essa iniciativa na realidade deste município?

Resposta: Prefeito Municipal, Secretário de Governo, Controlador Geral do Município, Assessoria Técnica da Controladoria, Diretor de Contas de Gestão, Diretor de Auditoria Geral, Ouvidor Geral, Superintendente de Suprimentos e Logística da Secretaria Municipal de Administração, Auditor de Controle Interno e Técnico de Tecnologia.

Questão 3 - Quais adaptações na realidade da administração do município foram necessárias para implementação do Programa? Desde a preparação para receber o programa até sua finalização, o que precisou ser feito?

Resposta: Num primeiro momento quando foi apresentado o Programa Time Brasil ao Controlador Geral do Município imaginou-se que nós já tínhamos implantado em nosso município todos os itens da matriz TIP, fomos mudando de opinião a partir do lançamento do Programa em Goiás. A partir do lançamento do Programa, o Prefeito, juntamente com o Controlador Geral, decidiu participar do Programa, primeiramente foram indicados dez servidores para participarem de um treinamento juntamente com servidores de todo os municípios goianos, através de oficinas que ensinaram a preencher a matriz e fazer o plano de ação. Após essa capacitação foi criado um grupo de trabalho com a participação de seis servidores tendo o Controlador Geral como coordenador para elaboração do Plano de Ação do município de Goiânia. Em seguida o Prefeito assinou o Termo de Adesão com

vigência de um ano. Sem dúvida o ponto fundamental para o sucesso do Programa foi o apoio da alta administração, o Prefeito participou ativamente juntamente com a equipe de todas as fases, até a conclusão de todas as ações. Consta no Diário Oficial do Município do dia 29/11/2019, pág. 09 a 11, Termo de Adesão, Grupo de Trabalho e Plano de Ação.

Questão 4 - Houve alguma dificuldade na implementação do Programa Time Brasil no município? Se sim, quais? Resposta: Não

Questão 5 - Houve alguma mudança significativa no cotidiano da administração, nos órgãos públicos após a implementação do Programa? Se sim? Quais?

Resposta: Sim. Foi criado o Manual de Patrimônio do Município de Goiânia que mudou significativamente a maneira que os órgãos e servidores tratam os bens públicos, foi regulamentado a organização e o funcionamento da Ouvidoria Geral do Município e a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários do serviço público municipal, que trouxe uma nova relação entre o cidadão e a administração pública municipal.

Questão 6 - Percebeu-se uma melhora quanto à integridade, transparência e participação, abordados na Matriz TIP? Se sim, poderia listar alguns pontos positivos que se destacaram nessas áreas?

Resposta: Sim.

- Implantação da avaliação periódica do Portal da Transparência do município; - Melhoria do Portal da Transparência, ficando em primeiro lugar no ranking da Covid no da Transparência Internacional;
- Conscientização da necessidade de implantação do programa de integridade e suas ferramentas como a gestão riscos e código de ética; - Regulamentação da Lei do usuário do serviço público;
- Melhoria dos canais de comunicação do município;
- Motivação da equipe para continuar em novas fases do Programa.

Questão 7 - Houve alguma participação da sociedade, divulgação sobre a implantação deste programa ou foi voltado apenas para servidores?

Resposta: Houve uma grande divulgação do Programa nas mídias sociais do município, mas não houve uma participação efetiva do cidadão, ficou limitado aos servidores.

Questão 8 - Há algum relatório disponível quanto a atuação do programa neste município?

Resposta: Existe o plano de ação que foi divulgado no sítio eletrônico do município e o resultado Programa no site da CGU. Diário Oficial do Município do dia 29/11/2019, pág. 09 a 11, Termo de Adesão, Grupo de Trabalho e Plano de Ação, [https://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/2019/do\\_20191129\\_00007191.pdf](https://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/2019/do_20191129_00007191.pdf).

## RESPOSTA II - ACREÚNA

Gostaria de realizar algumas perguntas acerca do Programa Time Brasil e sua atuação no município de Acreúna:

1) De quem (cargo) partiu a iniciativa de aderir ao Programa Time Brasil?

Do Prefeito.

2) Quais cargos públicos / agentes públicos estiveram envolvidos junto a essa iniciativa na realidade deste município?

Auditor Geral, Auditor de Controle Orçamentário e Financeiro, Analista Jurídico e Analista de TI.

3) Quais adaptações na realidade da administração do município foram necessárias para a implementação do Programa? Desde a preparação para receber o programa até sua finalização, o que precisou ser feito?

Apenas a edição de documentos.

4) Houve alguma dificuldade na implementação do Programa Time Brasil no município? Se sim, quais?

Sim, falta de interesse e de apoio dos gestores, escassez de servidores.

5) Houve alguma mudança significativa no cotidiano da administração pública, nos órgãos públicos após a implementação do Programa? Se sim, quais?

Não .

6) Percebeu-se uma melhora quanto à integridade, transparência e participação, abordados na Matriz TIP? Se sim, poderia listar alguns pontos positivos que se destacaram nessas áreas?

Sim, houve a implantação do e-sic (serviço de informação ao cidadão) e da Ouvidoria, melhora na alimentação do Portal da Transparência.

7) Houve alguma participação da sociedade, divulgação sobre a implementação deste programa ou foi voltado apenas para servidores?

Não ouve participação da sociedade. Houve apenas publicação de documentos do site.

8) Há algum relatório disponível quanto à atuação do Programa neste município?

Não.

### **RESPOSTA III - CIDADE OCIDENTAL**

Gostaria de realizar algumas perguntas acerca do Programa Time Brasil e sua atuação no município da Cidade Ocidental:

1) De quem (cargo) partiu a iniciativa de aderir ao Programa Time Brasil?

Foi no ano de 2019 pelo prefeito Fábio Correa.

2) Quais cargos públicos / agentes públicos estiveram envolvidos junto a essa iniciativa na realidade deste município?

O prefeito, o secretário de transparência, secretário de administração, secretário de finanças e demais equipes da prefeitura.

3) Quais adaptações na realidade da administração do município foram necessárias para a implementação do Programa? Desde a preparação para receber o programa até sua finalização o que precisou ser feito?

Foi indicado um funcionário de cada secretaria para compor o time Brasil, cada servidor fica responsável pelas ações da sua área. Todas as informações devem ser publicadas no portal da transparência.

4) Houve alguma dificuldade na implementação do Programa Time Brasil no município? Se sim, quais?

Não. Após a implantação houve uma maior interação entre as equipes.

5) Houve alguma mudança significativa no cotidiano da administração pública, nos órgãos públicos após a implementação do Programa? Se sim, quais?

A gestão atual desde o último mandato sempre se preocupou com a transparência do governo então a administração não sofreu quase nenhuma mudança.

6) Percebeu-se uma melhora quanto à integridade, transparência e participação, abordados na Matriz TIP? Se sim, poderia listar alguns pontos positivos que se destacaram nessas áreas?

Sim, houve várias melhoras! Regulamentamos e implantamos a LAI (Lei de Acesso a Informação), é feito periodicamente avaliação por autoridades responsáveis pela LAI, ampliamos a divulgação no portal da transparência, implantamos a função de controladoria pública e implantamos o código de ética e estatuto para os servidores públicos municipal.

7) Houve alguma participação da sociedade, divulgação sobre a implementação deste programa ou foi voltado apenas para servidores?

O treinamento oferecido pelo programa foi estruturado para os servidores municipais que representam suas secretarias a prefeitura promove através das suas publicações em suas páginas instruções e informações para que os cidadãos possam se manifestar através das ouvidorias.

8) Há algum relatório disponível quanto à atuação do Programa neste município?

Ainda não, estamos confeccionando.

#### **RESPOSTA IV - RIO VERDE**

Bom dia,

Abaixo, encaminhamos as informações solicitadas, que foram prestadas pela Controladoria Geral do Município.

Aproveitamos o ensejo para enviar nossos protestos de alta estima e consideração.

Atenciosamente,

Bom dia, Conforme Solicitação nº 2021092552602213, viemos através deste responder pesquisa referente a um questionário voltado para trabalho de conclusão de curso de Ciências Política da Universidade de Brasília da solicitante Andréia da Costa Azevedo Menezes.

1 - A iniciativa partiu do Prefeito Dr. Paulo do Vale, juntamente com a Controladora Geral do Município.

2 – Estiveram envolvidos nessa iniciativa: o Prefeito, a Controladora Geral do Município e 3 auxiliares administrativas.

3 – A nossa prefeitura possui um portal de transparência e publicidade bem desenvolvido, e com a ajuda do Departamento de Tecnologia da Informação foi necessário apenas inserir as legislações, dando maior transparência e publicidade a legislação e atos do controle interno.

4 – Não houve nenhuma dificuldade na implementação do Programa Time Brasil.

5 – Com a implementação do Programa, foi possível notar mais transparência na legislação da Controladoria.

6 – Sim, através da implementação do Programa foi possível notar que vários setores puderam entender a importância do Controle Interno, foi possível passar para os servidores e para a população em geral o trabalho que o Controle Interno exerce dentro de um município.

7 – Não houve a participação da sociedade, mas o programa foi divulgado para os servidores e para a população em geral, tanto que, consta no site dessa municipalidade para que qualquer cidadão possa se interessar em saber as funções que o controle interno exerce no nosso município.

8 – Não consta nenhum relatório disponível quanto à atuação do Programa, mas no site: <https://www.rioverde.go.gov.br/time-brasil/> é possível verificar os resultados obtidos através do Programa.

Atenciosamente,

Controle Interno do Município de Rio Verde.

Rio Verde, 17 de setembro de 2021.

#### **RESPOSTA V - RIANÁPOLIS**

O Prefeito José Carlos Lopes teve a iniciativa de se aderir ao Programa Time Brasil, tendo o Secretário de Administração, o Contador do Município e o Diretor de Controle Interno no apoio implantando a Carta ao Cidadão, carta essa que facilitou o acesso aos dados do Município pelos cidadãos rianapolinos. Não houve nenhuma dificuldade na elaboração desse Projeto que trouxe mais benefícios e facilidade de contato com o povo em geral a Sociedade abraçou com alegria essas mudanças e não foi, até o presente momento elaborado qualquer relatório.

#### **RESPOSTA VI - NERÓPOLIS**

Boa tarde!! Para essas informações somente na Prefeitura, com requerimento protocolado.  
att.

#### **RESPOSTA VII - SANTA TEREZINHA DE GOIÁS**

Não foi possível responder pois não recebemos nenhum acesso ao Programa Time Brasil.

## APÊNDICE V

### TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA

Perguntas sobre a atuação geral do Programa Time Brasil nos municípios aderentes no Estado de Goiás/GO no ano de 2020: Acreúna, Alexânia, Barro Alto, Bela Vista de Goiás, Campos Verdes, Cidade Ocidental, Goiânia, Nerópolis, Rianópolis, Rio Verde, Santa Terezinha de Goiás e Senador Canêdo.

1) Como foi criado o Programa Time Brasil? Quais unidades internas da CGU participaram? Quais motivações (contexto, convenção internacional, função, etc)

A CGU tem como primeiro objetivo a parte do controle interno da administração pública federal, com programas voltados à administração federal. Mas como a CGU teve um crescimento na importância e no reconhecimento, começou a ter maior demanda de estados e municípios com interesse. Então depois que a CGU foi criada, foi criada uma secretaria nova Secretaria de Prevenção à Corrupção e Formações Estratégicas, depois mudou de nome para Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção. Dentro desta secretaria, foi criado uma área específica para atendimento e projetos voltados à estados e municípios. O primeiro projeto nessa linha foi o FGP (programa Fortalecimento da Gestão Pública), voltado ao fortalecimento da gestão municipal, no intuito de capacitar municípios e estados nas boas práticas e funcionou durante alguns anos, e foi remodelado, sendo completamente substituído pelo Programa Time Brasil. Então a ideia do Time Brasil é remodelar o FGP trazendo outros temas e modernizando o programa. Mas a ideia desse novo programa não era só fazer uma capacitação esporádica, era fazer algo mais robusto, levando as boas práticas de transparência pública, integridade e participação social, então a ideia é trazer algo muito maior e tentar abarcar não só o fortalecimento da gestão, da administração pública no *strictu sensu*, mas levar para a população, a sociedade civil dos municípios, tentar fortalecer isso também, mas é um passo que está indo aos poucos, porque a equipe é extremamente reduzida, sendo apenas 3 pessoas, e não é a prioridade da CGU, a prioridade da CGU é a administração pública federal, então há menos verbas, menos recursos, naturalmente. O Objetivo do Time Brasil é levar para a administração municipal, em um sentido amplo, não só servidores, mas também sociedade civil, boas práticas baseadas na Transparência, Integridade, e Participação Social, onde essas boas práticas e obrigações legais foram colocadas em uma Matriz TIP. A integridade pública ainda é um tema muito novo, participação social também, então a ideia é

levar essas boas práticas de forma adaptada à realidade de cada município.

Sobre a participação social, é algo mais recente, querem que o programa fique mais aderente às práticas internacionais do governo aberto (*open government*) então, por meio do governo aberto, tentamos retirar essa ideia de “burocratas para burocratas” e tentar envolver mais a sociedade civil, para participar da construção desses programas, então a ideia do programa mudou um pouco, no FGP era muito “senta aqui e vamos dar uma aula” e agora, o município escolhe o que ele quer fazer, e o gestor se compromete a realizar e o programa ajuda o município.

2) O Programa foi criado recentemente. Quais principais ganhos recentes e o que se espera para próximas implementações?

Primeiro, foi o ganho de escala em profundidade. No FGP, até poderia ter a adesão de muitos municípios, mas não dava pra ter uma profundidade muito grande, às vezes era só um aulão, colocavam ali 10 representantes de municípios e considerava que capacitou 10, mas às vezes tinha o resultado muito pequeno. Então, agora o Time Brasil está em quase todos os estados, exceto Amazonas, Rio Grande do Norte, Piauí e Distrito Federal, que vai estar talvez ano que vem.

Além disso, presença de temas mais novos incluídos, como a participação, integridade, transparência, juntamente com a modernização do programa, adentrando mais profundamente na gestão do município. Nas perspectivas futuras, temos a questão do governo aberto, tentar trazer mais a sociedade, ser mais participativa, ser um programa de governo aberto para estados e municípios, mas o desafio é grande, são mais de 5000 municípios, só do Time Brasil tem mais de 100 aderentes formais, ano que vem vão ter novas adesões, é um desafio muito grande por ter uma equipe de só 3 pessoas.

Os documentos essenciais são: Plano de Ação o Grupo de trabalho e a Matriz

3) Após a implementação do Programa Time Brasil, houve alteração da percepção de escândalos de corrupção (um aumento, diminuição ou não houve alteração) nos municípios já aderentes?

As adesões são muito recentes, ainda não tivemos tempo de chegar em uma resposta. Ano passado (2020), ainda foi muito teste, em Goiás e Santa Catarina. No caso da Cidade Ocidental, realizaram o piloto e o que melhorou neles foi a nota da EBT e a avaliação positiva

de transparência subiu muito, então obteve uma melhoria significativa. Então, com relação à transparência, houve uma melhora. Agora, só temos as notas da EBT e a reeleição do prefeito da Cidade Ocidental, que usou a bandeira da transparência e foi reeleito. Agora, dados quanto à participação, merecem um estudo mais aprofundado com a população, um estudo de campo.

4) Existe algum documento com dados quantitativos para um comparativo antes da implementação do Programa Time Brasil e após a sua instalação nos municípios? Existe algum relatório/documento disponível sobre a atuação do Programa Time Brasil nesses municípios, além do Plano de Ação publicado no site da CGU?

Hoje objetivamente, na transparência, temos a EBT, onde pode ser feito um recorte do município antes do Time Brasil e depois do Time Brasil. A integridade já é mais difícil, não tem indicadores específicos para a realidade municipal/estadual, participação também. Esses indicadores estão sendo pensados para o Time Brasil, é algo que está tentando ser elaborado, até tentaram contratar um consultor mas não deu certo a consultoria. Olhar os Planos de Ação ainda é a melhor saída para olhar os índices de integridade e transparência, a Matriz TIP já serve como um indicador. Ainda está sendo construído de uma forma mais organizada essa documentação, esse ano (2021) que está ficando mais organizado, com as janelas de adesões, os manuais sobre o programa, mas é uma equipe de apenas 3 pessoas, o que dificulta muito. Apesar das limitações, esse ano (2021), o programa está ganhando mais força.

5) Na matriz TIP, sobre o último elemento da Matriz, a participação, pode-se notar uma correlação entre o aumento da participação e uma diminuição da taxa de casos de corrupção nos municípios? Há algum dado/documento relativo sobre um aumento na participação da sociedade civil nos municípios ao serem disponibilizados os cursos de capacitação abertos?

A preocupação ano passado (2020) foi de remodelar a matriz TIP em 3 níveis, com o intuito de levar em consideração a complexidade desses itens, como, por exemplo, a regulamentação de uma lei, pode ser considerada mais fácil, agora, capacitações, promoções de atividades educativas, fortalecer um conselho, aumenta a dificuldade da implementação e a gente tem o cuidado de deixar isso pra quem já tem maior maturidade, por isso a subdivisão em níveis. No nível 1, as coisas que são obrigatórias por lei, e aí em um nível maior a gente começa a pensar em um maior protagonismo da sociedade civil, e aí vai muito da interação da população, já que o programa atua tanto em municípios grandes e pequenos, então nas capitais, se nota a população mais engajada, mais participativa, e nas pequenas localidades as vezes é um pouco mais diferente, as vezes é uma economia mais de subsistência, então isso fica muito à cargo

das nossas superintendências regionais dos estados tentarem levar isso, adaptar essas noções aí do programa, isso é o desafio diário.

Só a CGU lidando com tudo isso se torna muita coisa, o desafio é, além do governo aberto, a parceria com a sociedade civil, que estamos tentando fechar com algumas Ongs, com algumas entidades, que possam ajudar a gente nisso. No entanto, as parcerias tem sido muito difíceis, mas é um desafio que nós estamos tentando enfrentar.

6) Há um acompanhamento no município após o período de implementação do Programa?

Ainda está sendo fechada as adesões, então como o prazo máximo é de 2 anos, a gente não sabe ainda o que fazer, os planos estão pro ano que vem.

7) De forma geral, percebeu-se um aumento da capacidade institucional dos municípios já aderentes após a implementação do programa? Entende-se por “capacidade institucional” a conceituação apontada por Martins (2020), ao definir que a capacidade institucional “se relaciona às ações governamentais e compreende o conjunto de capacidades necessárias para a consecução de seus objetivos institucionais” (MARTINS, 2020, p. 4)

A CGU não possui a força coercitiva pra dizer para outro ente “faça isso”, isso não é uma obrigação legal, a CGU não tem esse poder, então, vários municípios, eu não posso falar por todos, mas começam a se mexer, muitos colocam no papel e veem que é muito complexo, querem mudar o plano de Ação, então a gente usa a nossa importância, a nossa marca, para movimentar os municípios, mas isso também depende muito da estrutura e capacidade do município, a gente vê uma certa rapidez em municípios grandes, mas também, tem menores que tem uma certa rapidez.

8) Quais foram as maiores dificuldades apresentadas na implementação do Programa pelos municípios que já aderiram?

Isso é mais inerente dos estados, então cada estado vai apresentar uma dificuldade. Então, falta de pessoal, uma única pessoa responsável pelo programa que lida com o programa e várias outras coisas, falta de acesso físico/tecnológico dos municípios, que pioraram com a pandemia, entre outros. Nesse ano, estamos cobrando mais o grupo de trabalho, para se ter um responsável formal do GT para saber sobre o programa, e ter o contato da pessoa para ser cobrada, e também a qualificação do grupo de trabalho. Agora, os dados sobre o que deu certo

onde deu certo, ainda estamos tentando encontrar formas de criar algo formal que demonstrem esses dados.

9) O prazo recomendado para conclusão do Plano de Ação dos municípios, segundo o Manual do Programa Time Brasil, é de 24 meses. Com relação aos atrasos que podem ocorrer nos prazos para entrega, o município que estiver atrasado continua recebendo auxílio do programa até completar todo o Plano de Ação proposto? Caso um município se atrase muito com as entregas, interfere na realização de uma ampliação do programa em outros municípios?

Continua o acompanhamento, até o último dia, e pergunta como está, se precisa de ajuda, mas isso aqui em Brasília, em outros municípios, como na CGU do Amazonas eu não sei como ele está sendo esse contato com o município, são os elos perdidos da implementação de políticas públicas. Até o último dia, é direito do município ter a assessoria da CGU. Os atrasos, dependem se é algo mais significativo ou não.

10) Os municípios podem aderir ao programa durante o ano todo? Qual o período de inscrição? Há punições aos municípios ou controle sobre suas ações?

Sim, há um período, aproximadamente de março até agosto, mas esse prazo formal para forçar que os estados façam as adesões, algumas vezes não é seguido, porque cada município pode enfrentar uma realidade diferente que impede de aderir ao prazo formal, e aí se abre uma exceção, já que o objetivo é disseminar o programa.

11) Na sua visão, como o Programa pode prevenir a corrupção e aperfeiçoar a capacidade institucional?

Com o fortalecimento desses três eixos, participação pública, integridade e transparência e com a intenção de melhorar isso com os aspectos do governo aberto, trazer pessoas físicas, jurídicas, empresários, associações, não ser só um programa de burocratas para burocratas, enfim a gente tenta modificar um pouquinho da realidade. Combater a corrupção é algo muito complexo, enfim a gente tenta fazer uma melhora nas instituições públicas, a gente espera que trazendo esses novos temas, trazendo a sociedade civil, a gente tenha um incremento nisso, mas é um desafio que a gente tem que lidar, mas é basicamente nesses três eixos que a gente tenta trabalhar.

12) Quais principais atores que considera essenciais para esse que esse programa seja efetivo? Há resistência de alguns atores envolvidos?

Agentes da CGU nos estados, prefeito/governador/autoridade máxima tem que estar ciente do programa, o grupo de trabalho, as pessoas que serão formalmente responsáveis, e, de uma forma mais ampla, a própria sociedade civil, que tem que ver aquele programa, cobrar dos gestores esse plano de ação seja cumprido.