

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Administração  
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

Giovana Rodrigues de Souza

**Programa de *compliance* público como ferramenta de aprimoramento da capacidade estatal dos municípios brasileiros: o caso do estado de Goiás**

Brasília

2024

Giovana Rodrigues de Souza

**Programa de *compliance* público como ferramenta de aprimoramento da capacidade estatal dos municípios brasileiros: o caso do estado de Goiás**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Dr. Diego Mota Vieira

Brasília

2024

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

Giovana Rodrigues de Souza

**Programa de *compliance* público como ferramenta de aprimoramento da capacidade estatal dos municípios brasileiros: *case* do estado de Goiás**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

**Data da aprovação:** DD/MM/2024

---

Diego Mota Vieira — Orientador  
Doutor em Administração  
Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (UnB)

“Aquele que não é capaz de governar a si mesmo não será capaz de governar os outros”.

Mahatma Gandh

## **Programa de *compliance* público como ferramenta de aprimoramento da capacidade estatal dos municípios brasileiros: o caso do estado de Goiás**

Public compliance program as a tool for enhancing state capacity in brazilian municipalities:  
a case study of Goiás state

Giovana Rodrigues de Souza

Bacharel em Ciências Sociais com habilitação em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás – UFG e estudante de especialização em Gestão Pública Municipal pela Universidade de Brasília – UNB.  
E-mail: giovanars25@hotmail.com

**Resumo:** O estudo investiga a relação entre a implementação de programas de *compliance* público e a potencial melhoria das capacidades estatais em nível local, utilizando como estudo de caso o Programa de *Compliance* Público Municipal (PCM) do Estado de Goiás. O objetivo é analisar as percepções dos servidores municipais sobre as contribuições do programa para essas capacidades. A pesquisa quantitativa foi realizada por meio de questionários com escala Likert, avaliando as percepções dos servidores envolvidos no PCM. As variáveis analisadas incluem capacidades estatais técnico-burocráticas e político-relacionais, conforme os indicadores propostos por Pires e Gomide (2014). Os resultados revelam uma percepção positiva dos servidores municipais quanto à contribuição do PCM para as capacidades estatais, com médias de respostas variando entre 3,34 e 4,84. Isso demonstra uma concordância ou concordância forte com as afirmações que consideram o Programa um fator positivo para a otimização da gestão pública, o aprimoramento do conhecimento dos servidores e a efetividade dos instrumentos fornecidos. O aspecto mais bem avaliado foi a contribuição das capacitações e consultorias oferecidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), com uma média de 4,84, destacando-se na melhoria das capacidade técnico-administrativa. Na perspectiva político-relacional, os servidores enfatizaram o impacto positivo na transparência da gestão municipal, proporcionado pela regulamentação da Lei de Acesso à Informação, com média de 4,47. Não obstante, o PCM é visto pelos servidores envolvidos em sua implementação como uma estratégia inovadora de melhoria da gestão pública, ao propor ações e temas não discutidos anteriormente na prefeitura, como gestão de riscos e ética (4,58). De outro modo, a avaliação foi inferior no que se refere à relação criada com o Poder Legislativo na implementação a partir da implementação do Programa, com média de 3,34.

**Palavras-chave:** *Compliance* Público Municipal, Capacidades Estatais, Gestão Pública, Transparência, Controle Interno.

**Abstract:** The study investigates the relationship between the implementation of public compliance programs and the potential improvement of state capacities at the local level, using the Municipal Public Compliance Program (PCM) of the State of Goiás as a case study. The objective is to analyze the perceptions of municipal employees regarding the program's contributions to these capacities. Quantitative research was conducted through questionnaires with a Likert scale, evaluating the perceptions of employees involved in the PCM. The variables analyzed include technical-bureaucratic and political-relational state capacities, according to the indicators proposed by Pires and Gomide (2014). The results reveal a positive perception among municipal employees regarding the PCM's contribution to state capacities, with response averages ranging from 4,11 to 4,84. This demonstrates agreement or strong agreement with statements considering the program a positive factor for optimizing public management, enhancing employees' knowledge, and the effectiveness of

the tools provided. The most highly rated aspect was the contribution of training and consulting offered by the Court of Auditors of Municipalities (TCM), with an average of 4.84, standing out in improving technical-administrative capacity. From a political-relational perspective, employees emphasized the positive impact on municipal management transparency provided by the regulation of the Access to Information Law, with an average agreement of 4,47. Nonetheless, the PCM is seen by the employees involved in its implementation as an innovative strategy for improving public management by proposing actions and themes not previously discussed in the municipality, such as risk management and ethics (4,58). However, the evaluation was lower regarding the relationship established with the Legislative Branch in the implementation of the Program, with an average of 3.34.

**Keywords:** Municipal Public Compliance, State Capacities, Public Management, Transparency, Internal Control.

## 1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na história brasileira ao consagrar o município como ente federativo autônomo. Essa conquista intensificou o processo de descentralização político-administrativa no Brasil, conferindo aos municípios maior liberdade na gestão de seus próprios destinos. Embora essa configuração tenha impulsionado a autonomia local, ela também gerou novos desafios, principalmente no que tange à coordenação e gestão das políticas públicas, dada a heterogeneidade socioeconômica e cultural dos municípios (HERMANY e MELO, 2022, p. 445).

A ampliação do espectro de responsabilidades municipais, somada à carência de recursos e à fragilidade institucional de muitos entes, intensificou a necessidade de aprimorar a gestão pública local. No entanto, a capacitação dos governos municipais, aspecto crucial para o sucesso da descentralização, continua sendo um tema negligenciado no debate sobre o federalismo brasileiro. A combinação de fatores como a dificuldade de controle, a escassez de mão de obra qualificada e práticas arraigadas no patrimonialismo dificulta a gestão eficiente dos municípios, impactando diretamente na qualidade dos serviços públicos prestados e na confiança da população nas instituições (HERMANY e MELO, 2022, p. 438).

Este cenário revela um paradoxo: embora os municípios tenham se tornado autônomos e centrais para o Estado de Bem-Estar social brasileiro, sua capacidade administrativa e institucional limitada para implementar políticas públicas pode enfraquecer o federalismo cooperativo (GRIN, 2021, p. 2), de modo que ferramentas se fazem necessárias para fortalecer o elo frágil desse arranjo.

Diante deste cenário, os programas de integridade/conformidade, no inglês “*compliance*”, despontam na esfera municipal como uma estratégia promissora para auxiliar na superação de tais desafios, aventurando-se a aprimorar a governança, a gestão de riscos, o alinhamento e fortalecimento da integridade da gestão pública dos municípios (NOHARA, p. 63, 2019). Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), os programas de integridade são o conjunto estruturado de ações, realizadas nas organizações públicas, sociais ou privadas, voltadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos corruptivos (TCU, 2014).

Os programas de *compliance* possuem importante correlação com os estudos da ciência política acerca das capacidades estatais, uma vez que, em sua essência, busca-se mecanismos que melhorem a própria burocracia governamental. Ao tornar o corpo institucional mais ético, eficiente, responsável e democrático, esses programas contribuem com o aprimoramento da entrega de políticas públicas finalísticas e para a consolidação de boas práticas de gestão no poder público.

Embora tais mecanismos já estejam presentes nos âmbitos federal e estadual, sua implementação em nível municipal é uma inovação. O estado de Goiás se destaca como pioneiro na implantação abrangente de *compliance* nas gestões municipais, através do Programa de *Compliance* Público Municipal (PCM). O PCM é uma versão adaptada do Programa de *Compliance* Público do Poder Executivo do Estado de Goiás (PCP), iniciativa que visa combater a corrupção e a má gestão dos recursos públicos, promovendo a ética, a transparência, a responsabilização e a gestão de riscos nos órgãos municipais.

Reconhecendo o pioneirismo do PCM e a incipiente relação entre programas de *compliance* e capacidade estatal na literatura, este estudo busca analisar como as ações do programa contribuem para a aquisição de capacidades estatais pelos municípios participantes. Para tal, foram analisadas as ações do PCM em seus três eixos: Gestão de Riscos; Ética e Transparência; e Ouvidoria. Adotando o modelo de Pires e Gomide (2014), a capacidade estatal foi dividida em variáveis técnico-burocráticas e político-relacionais. O estudo teve abordagem quantitativa com aplicação de questionário estruturado junto a servidores municipais envolvidos com o PCM.

Ao aprofundar a compreensão do PCM e sua influência na gestão municipal, este estudo espera contribuir com a literatura sobre capacidades estatais e programas de *compliance*, fornecendo subsídios para o aprimoramento de políticas públicas similares em outros municípios e estados. O trabalho está estruturado da seguinte forma, além desta introdução: o segundo capítulo abordará o referencial teórico e a revisão da literatura, o segundo capítulo descreverá a metodologia utilizada, o terceiro capítulo apresentará a análise dos dados coletados e o último capítulo discutirá as conclusões e implicações do estudo.

## **2 COMPLIANCE COMO FERRAMENTA PARA O FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES ESTATAIS**

### **2.1 Programas de *Compliance***

O termo *compliance*, derivado do verbo inglês *to comply*, possui diversas traduções possíveis, como conformidade, observância, obediência e submissão (FREITAS e BLANCHET, 2020, p. 34). Os programas de *compliance* surgiram no âmbito das organizações empresariais privadas, nos Estados Unidos da década de 1950, com o objetivo fundamental de evitar delitos econômicos das referidas organizações. Em suma, partiu-se da necessidade precípua de que houvesse regulação e supervisão entre o Estado e as empresas privadas, para evitar que estas cometessem crimes econômicos prejudiciais à ordem econômica, como lavagem de dinheiro e corrupção (OLIVEIRA, SANTOS e OLIVEIRA, 2019, p. 96). Assim, a princípio, o instituto do *compliance* teria nascido para adequar as empresas privadas à conformidade legislativa vigente (COELHO, 2016, p. 75).

Transcendendo a órbita privada, os programas de *compliance*, ou mesmo programas de “integridade”, historicamente ganharam espaço também na administração pública, isso porque, mais do que qualquer outro setor, compete ao poder público não apenas cumprir as legislações existentes, mas também ser um exemplo de boa-fé e confiança para a sociedade (OLIVEIRA, SANTOS e OLIVEIRA, 2019, p. 102). Indubitavelmente, no Brasil, essa lógica se inverte, considerando que a população possui um enorme descrédito em relação ao governo e é nele onde se concentram os maiores escândalos de corrupção, à exemplo da Lava-Jato, operação policial popularmente conhecida que deixou clara a necessidade de reavaliar as ações que visam combater a corrupção na realidade normativa e fática do país (COELHO, 2016, p. 78).

Acompanhando a trajetória global de adoção de programas de integridade no âmbito público e privado e dada a necessidade de restaurar a confiança nas instituições públicas, no

Brasil, desde a década de 90 veio se formando um arcabouço jurídico em torno do tema do combate à corrupção. O Conselho Federal de Administração (CFA) descreveu que o primeiro destaque dado no país foi em 1992, quando ocorreu a abertura do mercado nacional à empresas estrangeiras, fazendo-se necessário que o Brasil se adequasse aos padrões éticos de combate à corrupção, devido à exponencial competitividade entre empresas transnacionais (CFA, 2019, p. 35). Na mesma década, em 1998, publicou-se a Lei nº 9.613, conhecida como Lei de Combate aos Crimes de Lavagem de Dinheiro, prevendo sanções aos ilícitos previstos em seu diploma legal (BARROS, 2020, p. 59).

Resumindo a trajetória do desenvolvimento jurídico-normativo de combate à corrupção no Brasil, o termo "*compliance*" ganhou relevância em 2013 com a promulgação da Lei nº 12.486, conhecida como Lei Anticorrupção. Essa legislação estabelece regras e mecanismos para responsabilizar empresas envolvidas em atos de corrupção e outras práticas antiéticas, promovendo transparência, integridade e ética nas relações entre empresas, poder público e sociedade. Ao incluir expressamente os "procedimentos internos de integridade" como uma condição para a mitigação de sanções aplicadas a pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública (art. 7º, VIII), o Estado assumiu o papel de incentivador de códigos de ética e conduta e de uma cultura de integridade, representando um avanço histórico significativo no cenário nacional (BARROS, 2020, p. 62).

Recentemente, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) foi além, prevendo a obrigatoriedade de implantação de programas de integridade pelo licitante vencedor nas contratações públicas de grande vulto (art. 25, § 4º). Além disso, esse requisito é utilizado como critério de desempate entre empresas no certame (art. 60, IV) e considerado na aplicação de sanções (art. 156, § 1º, V).

Em que pese a presença do tema no arcabouço jurídico supracitado, é nítida a preocupação do poder público em exigir que os particulares contratados garantam em sua estrutura a existência desses programas, mas a preocupação vai além e a tendência passou a adentrar a própria estrutura dos governos de todos os entes federativos. Afinal, para incentivar os agentes privados a cumprir a legalidade, o Estado deve ser o primeiro a dar o exemplo prático e oferecer os incentivos adequados em todas as suas áreas de atuação (BARROS, 2020, p. 68). Sobre isso, diz Luiz Eduardo de Almeida (2019, p. 146):

No setor público, assegurar a conformidade aos atos normativos não é opção. Garantir transparência e equidade nos atos, ser honesto e pautar as ações e escolhas nos valores socialmente aceitos, bem como adotar as melhores medidas para a implementação de políticas públicas e efetivar a prestação de serviços públicos, também não são opções.

A partir desse entendimento, é importante destacar que o Poder Executivo Federal dispõe de dois importantes normativos que regulamentam e orientam a prática de governança e integridade na administração pública. O primeiro deles é o Decreto nº 9.203/2017, que estabelece a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse decreto tem como objetivo aprimorar a eficiência, a transparência e a *accountability* nas ações governamentais, garantindo que os recursos públicos sejam geridos de maneira responsável e eficaz.

O segundo normativo relevante é o Decreto nº 11.529/2023, que institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai). O Sitai surge como uma instância fundamental para coordenar e articular as práticas e medidas relacionadas à integridade, à transparência e ao acesso à informação nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Sua implementação visa fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas, promovendo

uma cultura de ética e responsabilidade.

Não obstante, vários governos estaduais no Brasil vem implementando programas de *compliance* como parte de suas estratégias para combater a corrupção e promover a integridade na administração pública, alcançando a quase totalidade dos estados<sup>1</sup>. Em nível municipal, o mecanismo ainda se trata de uma novidade, existindo um rol pequeno de experiências de implementação nas prefeituras<sup>2</sup>, o exemplo que mais se destaca nesse contexto é o de Goiás, uma vez que por iniciativa do governo estadual, foi criado o Programa de *Compliance* Público Municipal (PCM), que conseguiu levar a prática para um número abrangente de municípios, alcançando 43 prefeituras em duas edições.

A baixa incidência desses programas em nível local é justificada na literatura sobre o tema não só pelo natural atraso na chegada de tendências administrativas nos numerosos e heterogêneos municípios do país, mas, em grande medida, devido à carência de estruturas consolidadas de controle interno nas prefeituras de pequeno porte (JÚNIOR e MIRANDA, 2019, p. 47). Por competência, concerne às controladorias internas públicas o dever de fiscalizar e combater a corrupção, a partir de criação de matrizes, regras e do devido cumprimento legal, tornando-se, assim, por pertinência temática, o órgão capaz de ser o guardião dos programas de integridade no setor público (JÚNIOR e MIRANDA, 2019, p. 54).

Para exemplificar a realidade enfrentada pelos municípios brasileiros, artigo da Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, intitulado “Controle Interno dos Municípios do Estado de Minas Gerais: Uma proposta de Diagnóstico de sua efetividade” (ELIAS, OLIVEIRA e MONTEIRO, 2016), demonstrou que somente 55,98% dos municípios do estado possuem o sistema formalizado e adequado.

A existência de sistema de controle interno é uma previsão constitucional para os municípios, pois é nele, aliado ao Poder Legislativo, que se repousa a responsabilidade de fiscalização dos atos dos gestores, de modo que a falta de controle interno nas entidades públicas pode acarretar em multa e sanções para os gestores, segundo decisões de vários Tribunais de Contas (JÚNIOR e MIRANDA, 2019, p. 48). Diz a Carta Magna:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (CF, 1988).

Tal exigência esbarra no desafio que a própria CF/88 trouxe: o da municipalização do território nacional. Devido a multiplicação no número de unidades administrativas após o reconhecimento destes como entes federativos dotados de autonomia, municípios muito pequenos acabaram ficando com pouco orçamento e infraestrutura, dificultando, assim, a criação de sistemas estruturados de gestão, inclusive de controle interno. Nesse diapasão, segundo Junior e Miranda (2019, p. 11): “Não há como exigir ou ao menos sugerir que tais prefeituras realizem programas de *compliance* onde sequer existe órgão de controle interno.”

Desta feita, entende-se que o atraso das gestões municipais em aderir à implementação do *compliance* decorre fortemente da ausência de um sistema de controle interno bem estruturado, uma vez que por pertinência temática, recai sobre ele a responsabilidade para

---

<sup>1</sup> Em uma pesquisa nos sites institucionais dos estados, foram encontrados programas de integridade nos governos de todos os estados e no Distrito Federal, com exceção do Amapá e Piauí.

<sup>2</sup> Dentre os mais de 5 mil municípios brasileiros, em busca realizada na internet foram encontrados pouca incidência de programas de *compliance* em prefeituras, destacando-se escassos exemplos, como Niterói (RJ), Belo Horizonte (MG), Maringá (PR), São José (SC), Teresópolis (RJ), Macatuba (SP), Clevelandia (PR), Timbó (SC), Alagora Nova (PB), Blumenau (SC), exceto os municípios goianos, em que a prática foi implementada com mais abrangência em razão do PCM.

implementar tais programas nas diferentes esferas da administração pública.

Olhando para outro aspecto, como relatado, os programas de integridade estão historicamente associados ao combate à corrupção e à irregularidades, envolvendo práticas de controle, investigação e responsabilização. No entanto, em uma perspectiva mais ampla e finalística, tais práticas buscam não só manter a conformidade legal e a prevenção de ilícitos econômicos, mas está arraigada na busca pela melhoria da governança institucional, promovendo a transparência, a gestão de riscos e até mesmo a eficiência, princípio caro à Constituição Brasileira. Conceituar *compliance*, principalmente no seio da administração pública, implica superar o olhar coibitivo e punitivo e elevá-lo ao patamar de um instituto promotor da cultura ética e da melhoria administrativa (VIEIRA e BARRETO, 2019, p. 180).

A gestão da integridade, lastreada em um dos pilares basilares da boa governança, não apenas contribui para a legitimidade e confiabilidade das ações do Governo brasileiro, mas também fomenta a eficiência da máquina pública. A perfeita coordenação entre os diversos sistemas que compõem a gestão da integridade – como mecanismos de correição, controles internos, gestão da ética, ouvidoria, entre outros – gera um ambiente propício para que os agentes públicos tomem decisões pautadas por critérios técnicos, em detrimento de interesses particulares (NOVACKI e MACHADO, 2020, p. 139). É nesse ensejo que o instituto do *compliance* conversa com um outro objeto de análise da ciência política: as capacidades estatais.

## 2.2 Capacidades Estatais

Embora a relação entre *compliance* e capacidades estatais não seja comumente realizada nos estudos de ambas as temáticas, a partir da explanação realizada cumpre entender que ao implementar mecanismos voltados ao próprio aparato administrativo, como práticas de gestão de riscos e de controles internos, os programas de *compliance* tem papel importante na perspectiva de contribuir para a melhoria na gestão pública, ou seja, em aspectos relacionados às capacidades estatais, no sentido de que fortalece a capacidade do Estado de executar as suas funções de maneira otimizada.

A proximidade temática não se limita ao escopo de atuação, que em ambos os casos visa à melhoria administrativa, eficiência e conformidade. Programas de *compliance* e capacidades estatais, em sua origem, buscaram entender a relação entre Estado e Mercado. Enquanto os programas de *compliance* surgiram como mecanismos para regular a economia e impedir que ilícitos empresariais prejudicassem a ordem econômica, as capacidades estatais emergiram, após a crise de 1929, para investigar as consequências da intervenção do Estado na economia (AGUIAR e LIMA, 2019, p. 3). Ou seja, em suma, esses dois espectros de estudo, assim como diversos outros campos de análise, buscam resolver a equação que objetiva o equilíbrio do pêndulo histórico Estado-Economia, ou mesmo, Estado-Sociedade.

O conceito de capacidades estatais, em sua origem, debruçou-se sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico. Atualmente, esse conceito expandiu-se para examinar o aparato administrativo como protagonista, visando entender a capacidade efetiva da máquina estatal na "boa governança" dos recursos e serviços públicos (AGUIAR e LIMA, 2019, p. 2). Em outras palavras, a capacidade estatal refere-se à habilidade de um Estado em planejar, implementar e executar políticas públicas de maneira eficaz, perseguindo não apenas o desenvolvimento econômico, mas também o desenvolvimento social para a manutenção da ordem e da justiça em um território.

Em sua gênese, o estudo das capacidades estatais estava intimamente ligado à perspectiva weberiana, onde o bom desempenho da máquina pública estava associado à competência profissional dos burocratas, à meritocracia e à estrutura hierárquica de funções. No lastro da abordagem positivista, a pesquisa na área voltou-se para a criação de indicadores quantitativos de qualidade burocrática, uma tendência presente tanto na literatura nacional

quanto internacional (PEREIRA et al., 2019, p. 2). Nesse período, valorizava-se a autonomia da máquina pública, de modo que os técnicos pudessem traçar metas e cumprir os objetivos governamentais sem interferência de grupos sociais (SKOCPOL, 1985).

No entanto, o cenário democrático e federativo estabelecido após 1988 no Brasil trouxe uma nova configuração para o sucesso na implementação de políticas públicas, ao passo que se tornou indispensável considerar os fatores de influência dos diferentes *stakeholders* inseridos no atual contexto político-institucional do país. Dentro desta perspectiva, Pires e Gomide (2014) argumentam que, devido à grande quantidade de atores e interesses a serem coordenadores para a execução de uma política e consequente entrega de resultados à sociedade, “são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas (PIRES e GOMIDE, 2014, p. 21)”.

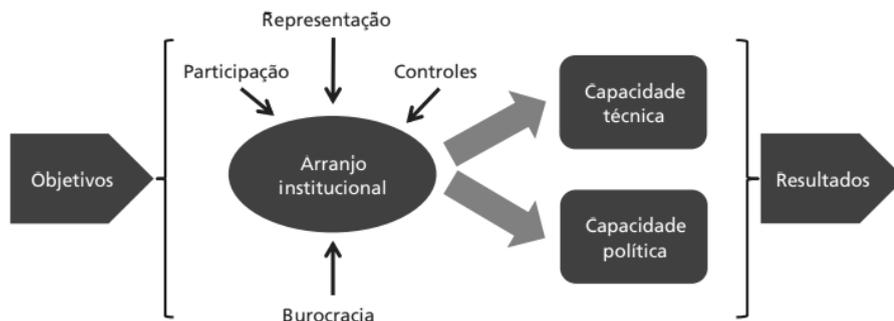
Torna-se, portanto, imperativo analisar a habilidade governamental não só a partir de sua perspectiva burocrática e profissional, mas também considerando a habilidade do governo de estabelecer um relacionamento virtuoso com a sociedade, considerando os seus diferentes atores. Assim, a capacidade estatal no atual contexto depende de habilidades de coordenação intersetorial, interfederativa e com grupos sociais (LOTTA e FARETO, 2016; ABERS, OLIVEIRA e PEREIRA, 2017). Dizem os autores:

No contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas (PIRES e GOMIDE, 2014, p. 21).

Na busca por conceber um modelo analítico adequado à análise das capacidades estatais para o caso brasileiro, Pires e Gomide (2014) desenvolveram uma abordagem dual de sustentação desta teoria (CUNHA, 2023, p. 14), conforme ilustrado na Figura 1. Esta perspectiva parte dos objetivos que entram na agenda governamental e relaciona esses objetivos ao arranjo institucional existente na arena em questão, elucidando as capacidades estatais, tanto técnicas quanto políticas, que podem gerar resultados positivos ou negativos.

Os arranjos institucionais, conforme representado pelos autores, são compostos pela burocracia estatal, pela participação social, pelos controles existentes e pela representação política. Tais arranjos levam à consecução de dois componentes indispensáveis para a análise das capacidades estatais: o técnico-administrativo e o político-relacional (PIRES e GOMIDE, 2014, p. 22).

**FIGURA 1 - MODELO ANALÍTICO DE PIRES E GOMIDE (2014)**



**Fonte:** Adaptado de Pires e Gomide (2014), p. 21, figura 1.

A abordagem técnico-administrativa foca em sistemas de gestão, formulação de políticas, profissionais especializados, e recursos organizacionais e financeiros. Por outro lado, a abordagem político-relacional enfatiza a natureza das relações entre a sociedade e o Estado. Comparando as duas dimensões de capacidade, a técnico-administrativa está associada a noções de eficácia e eficiência, enquanto a político-relacional está ligada a ideias de legitimidade, inovação em ações governamentais e aprendizagem (CUNHA, 2023, p. 37).

Embora a capacidade estatal seja um conceito latente, ou seja, não observado diretamente, pode-se mensurá-la indiretamente por meio de indicadores, que são variáveis observáveis (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2017, p. 92). De acordo com o modelo analítico utilizado neste trabalho, a capacidade estatal, em suas dimensões técnico-administrativa e político-relacionais, pode ser aferida se destrinchada a partir dos indicadores demonstrados na Quadro 1, de modo que, ao aplicar essa metodologia, torna-se possível medir o nível de maturidade da capacidade estatal de determinado aparato administrativo.

**QUADRO 1 - VARIÁVEIS E INDICADORES DE PIRES E GOMIDE (2016)**

Variáveis	1. Técnico-burocráticas	2. Político-relacionais
<b>Indicadores</b>	1.1 Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis.	2.1 Mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político representativo.
	1.2 Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais.	2.2 Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios.
	1.3 Estratégias de monitoramento e avaliação das ações.	2.3 Articulação com os órgãos de controle interno e externo.
	1.3 Estratégias de monitoramento e avaliação das ações.	2.3 Articulação com os órgãos de controle interno e externo.

**Fonte:** elaborada pela autora com base em Pires e Gomide (2016), 2024.

Com base na metodologia supracitada, o presente trabalho pretende entender como ações vinculadas aos programas de *compliance* podem contribuir para alcançar a melhoria nas capacidades estatais a nível municipal, considerando, para isso, tais dimensões e indicadores. Para isso, será feito um estudo de caso acerca do Programa de *Compliance* Público Municipal do Estado de Goiás (PCM).

### 3 METODOLOGIA

Para analisar a relação existente entre a implementação de programas de *compliance* e a possibilidade de melhoria das capacidades estatais dos municípios, foi desenvolvida uma estrutura de análise específica para este estudo. Esta estrutura baseia-se no modelo analítico desenvolvido por Pires e Gomide (2014), composto por duas dimensões e seis indicadores (Quadro 1), integrando-os às ações do Programa em questão. Para cada indicador, foram desenvolvidas afirmações vinculadas às atividades dos eixos temáticos propostos pelo PCM.

A amostra da pesquisa contemplou servidores municipais designados como "líderes" do programa em seus municípios, selecionados estrategicamente por serem responsáveis pela implementação do programa e possuírem maior conhecimento sobre o tema, utilizando-se, portanto, a técnica de seleção de amostra não probabilística intencional. A lista de contatos foi obtida junto à Controladoria-Geral do Estado de Goiás (CGE), órgão coordenador. A

avaliação desses servidores foi coletada por meio de um questionário eletrônico, composto por 23 afirmações (Tabelas 1 e 2), aplicado via Google Forms.

Foram analisadas duas edições do PCM, realizadas em 2022 e 2023. No total, participaram 43 municípios, sendo que 3 destes participaram em ambas as edições. Esta pesquisa conseguiu atingir 27 municípios (62,8%), e obteve 42 respostas, sendo que 8 municípios contaram com a resposta de mais de um servidor. Dentre as 42 respostas obtidas pela pesquisa, 4 foram desconsideradas, em razão de terem caído em viés de resposta<sup>3</sup>, restando 38 respostas a serem analisadas. O contato com os respondentes foi realizado por meio de ligações e mensagens de texto pelo aplicativo *Whatsapp*.

A pesquisa pode ser classificada como exploratória, uma vez que busca-se explorar a relação ainda pouco analisada entre a adoção de políticas de *compliance* como instrumento indutor para a aquisição ou desenvolvimento de capacidades estatais em municípios brasileiros. Os dados são primários, coletados por meio de questionário aplicado especificamente para a finalidade da pesquisa, mas também foram observados dados secundários, provenientes de fontes documentais. Em relação aos dados primários, utilizou-se como instrumento um questionário elaborado por meio de afirmativas em uma escala do tipo Likert de cinco pontos para medir o nível de concordância do respondente com as afirmações apresentadas, sendo que 5 representa “concordo totalmente”, 4 “concordo parcialmente”, 3 “nem concordo e nem discordo”, 2 “discordo parcialmente” e 1 “discordo totalmente”. A análise dos dados foi realizada utilizando técnicas de estatística descritiva, incluindo o uso de tabelas para facilitar a compreensão dos resultados. O estudo obedeceu aos princípios éticos da pesquisa científica, garantindo a anonimização dos respondentes e dos municípios para proteger sua identidade e evitar qualquer exposição política indesejada.

O objetivo consistiu em investigar a possível relação entre dois espectros de estudo, buscando estabelecer uma correspondência entre a implementação de programas de *compliance* e a melhoria da capacidade estatal dos municípios. A análise foi feita à luz do caso prático do PCM nos municípios de Goiás, considerando a perspectiva dos servidores envolvidos na implementação do Programa e os indicadores da metodologia adotada.

### **3.1 Descrição contextual da pesquisa**

O Programa de *Compliance* Público Municipal (PCM) foi inspirado no sucesso do Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás (PCP), que obstina combater a corrupção e má gestão, promovendo ética, transparência, responsabilização e gestão de riscos. Lançado em 2019, o PCP economizou aos cofres públicos mais de R\$ 2,12 bilhões em quatro anos e meio (GOIÁS, 2023) e capacitou 9.000 servidores (GOIÁS, 2023).

Mais tarde, em 2022, o PCM foi criado para atender à realidade dos municípios goianos. Coordenado pela Controladoria-Geral do Estado (CGE) em parceria com o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) e a Federação Goiana de Municípios (FGM), o PCM é dividido em três eixos, além do eixo de Adesão: Gestão de Riscos; Ética e Transparência; e Ouvidoria. Cada eixo é composto por um conjunto de atividades a serem desempenhadas pelo Poder Executivo municipal. Além disso, são oferecidas capacitações para os servidores municipais em cada um dos temas e consultorias para auxílio na execução das ações.

A fim de estimular a adesão e a participação dos municípios, o PCM adota a metodologia de gamificação e ranqueamento. Dessa forma, os municípios recebem selos de *Compliance* para divulgação nos canais oficiais e são reconhecidos ao longo do programa em

---

<sup>3</sup>O viés de resposta ocorre quando os participantes da pesquisa respondem de maneira consistente, mas não necessariamente refletem suas verdadeiras opiniões. No caso em questão, todas as respostas desses quatro participantes foram "concordo totalmente", o que levou à necessidade de desconsiderá-las para não comprometer os resultados da pesquisa.

cada entrega realizada. Aqueles que se destacam por categoria de número de habitantes são premiados em um evento de encerramento ao final da edição. Com o cumprimento de cada uma dessas atividades, os municípios são pontuados e classificados, recebendo, posteriormente, selos de *compliance* de nível “ouro”, “prata” e “bronze”.

No eixo Adesão, as atividades a serem executadas incluem a assinatura de um termo de cooperação entre a CGE e o município; a publicação de um decreto instituindo o PCM e um Comitê de *Compliance* Municipal; além de uma portaria instituindo o Escritório de *Compliance*. No eixo Gestão de Riscos, as prefeituras precisam publicar um decreto instituindo a Política de Gestão de Riscos; realizar a Análise de Maturidade em Riscos; elaborar o documento de Escopo, Contexto e Critérios; mapear riscos; e desenvolver um Plano de Ação para a Mitigação de Riscos.

No eixo Ética, o PCM traz uma perspectiva inovadora ao propor que as prefeituras realizem uma consulta pública com a população, de modo que o código de ética seja elaborado com base nas prioridades e valores dos moradores do município. A próxima atividade consiste na publicação deste código. Além disso, em 2022, foram propostos a realização de eventos de promoção da ética para os servidores municipais e a população, e em 2023, exigiu-se a publicação de um questionário de internalização de ética para os servidores.

O eixo Transparência conta com uma menor quantidade de atividades que são, no entanto, mais desafiadoras. O município deve regulamentar a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Ouvidoria Municipal. Para aqueles que já haviam realizado essas duas atividades, foi proposto cumprir o Desafio ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil). Com base na metodologia de avaliação dos portais de transparência, foi disponibilizada uma planilha com os critérios obrigatórios considerados "não atendidos". Dessa forma, os municípios puderam mapear os critérios em falta a fim de adequar seus portais de transparência.

## **4 ANÁLISE DOS DADOS ENCONTRADOS**

A seguir, são apresentados os dados da pesquisa realizada com os servidores públicos municipais envolvidos na implementação do PCM. Para este estudo, foram elaboradas e aplicadas afirmações relacionadas à melhoria das capacidades estatais aos servidores envolvidos na implementação do Programa em suas duas edições. Essas afirmações, avaliadas pelos servidores, baseiam-se nos indicadores da metodologia proposta por Pires e Gomide (2014). Detalha-se o modelo analítico adotado, considerando variáveis, indicadores, afirmações empregadas na pesquisa, bem como a média e o desvio padrão das respostas, obtidas a partir de uma escala do tipo Likert. A primeira seção aborda a análise da variável técnico-burocrática, enquanto a segunda examina a variável político-relacional.

### **4.1 Variável técnico-burocrática**

Na variável de capacidade estatal técnico-burocrática, os indicadores revelaram uma média geral de 4,25 em uma escala de concordância, sugerindo uma percepção positiva sobre a contribuição do PCM para o município. Isso indica que a maioria dos servidores concorda ou concorda fortemente com as afirmações propostas. O desvio padrão das respostas é de aproximadamente 0,64, o que sugere que, enquanto há um certo grau de consenso, ainda há variação significativa nas percepções ou opiniões dos participantes sobre a questão abordada. No entanto, as respostas estão relativamente próximas da média, indicando percepções semelhantes entre os participantes e média variabilidade nas respostas na Escala Likert.

#### **TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DAS RESPOSTAS DE ACORDO COM A METODOLOGIA ADOTADA (VARIÁVEL TÉCNICO-BUROCRÁTICA)**

1. Variável técnico-burocrática			
Indicador	Afirmações	Média	Desvio Padrão
1.1 Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis.	1. As capacitações e consultorias oferecidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios sobre Gestão de Riscos, Ética, Transparência e Ouvidoria contribuíram para o aprimoramento do conhecimento dos servidores nessas áreas.	4,84	0,36
	2. As medidas tomadas pelo município através do Programa de <i>Compliance</i> Público, como a regulamentação da Ouvidoria, a publicação do Código de Ética e a criação da Política de Gestão de Riscos, contribuíram para a otimização da gestão pública.	4,42	0,67
	3. Os instrumentos fornecidos pela Controladoria-Geral do Estado para a realização das ações do Programa de <i>Compliance</i> Público, como o modelo de Matriz de riscos e de Plano de Ação para Mitigação dos Riscos, foram eficazes e adequados para alcançar os seus objetivos.	4,45	0,49
	4. As ações propostas pelo Plano de Ação de Mitigação de Riscos foram efetivamente implementadas.	3,79	0,98
	5. A instituição da Política de Gestão de Riscos no município ajudou a melhorar os processos internos e a gestão administrativa.	4,03	0,77
	6. A elaboração e publicação do Código de Ética do município contribuiu para orientar os servidores quanto às ações de conduta corretas a serem tomadas.	4,29	0,82
	7. A regulamentação da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) em seu município ajudou a orientar as ações dos servidores públicos e da gestão municipal em relação à transparência das informações públicas.	4,50	0,88
	8. A regulamentação da Ouvidoria no município serviu como um mecanismo tecnológico de melhoria para a gestão.	4,11	1,09
1.2 Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais.	9. A adesão ao Programa de <i>Compliance</i> Público melhorou a relação institucional da prefeitura com outros órgãos, como a Controladoria-Geral do Estado, o Tribunal de Contas dos Municípios e a Federação Goiana dos Municípios.	4,26	0,96
	10. A relação estabelecida com a Controladoria-Geral do Estado, com o Tribunal de Contas dos Municípios e com a Federação Goiana dos Municípios por meio da implementação do Programa de <i>Compliance</i> foi positiva para melhorar o relacionamento e a comunicação institucional da prefeitura.	3,95	1,22

	11. A criação do Comitê e Escritório de <i>Compliance</i> aumentou a coordenação dos participantes com outras secretarias da prefeitura, colegas de trabalho e outros atores políticos.	4,21	0,99
1.3 Estratégias de monitoramento e avaliação das ações.	12. A criação do Escritório de <i>Compliance</i> contribuiu para o monitoramento e avaliação das ações do Programa.	4,08	0,87
	13. A metodologia do Escritório de <i>Compliance</i> , que cria um grupo de trabalho e indica servidores responsáveis por cada eixo, pode ser replicada para a implantação de outros programas/políticas do município.	4,35	0,86
Total		4,25	0,64

Fonte: elaborado pela autora com base em Pires e Gomide (2012), 2024.

De acordo com o Tabela 1, o aspecto mais bem avaliado do Programa pelos servidores foi a contribuição das capacitações e consultorias oferecidas pelo TCM nos eixos avaliados, com uma média de 4,84. Essa ação contribui significativamente para a formação de recursos humanos qualificados e disponíveis, capacitando os servidores em temas cruciais para a administração pública. Outro fator destacado neste indicador foi a contribuição da regulamentação da LAI para orientar os servidores públicos quanto às práticas de transparência, com uma média de 4,50 de concordância. A análise prévia deste estudo indica que um dos pontos mais sensíveis das gestões municipais é a baixa capacitação dos servidores, sugerindo que o PCM possui um potencial educativo relevante, contribuindo para a melhoria das capacidades estatais no que se refere à qualificação dos recursos humanos municipais.

Dentro desse mesmo indicador (1.1), observa-se que as afirmações relativas às atividades de Gestão de Riscos apresentam os menores níveis de concordância: 3,79 para a efetiva implementação das ações propostas pelo Plano de Mitigação de Riscos e 4,03 para a melhoria dos processos internos após a instituição da Política de Gestão de Riscos. Embora a gestão de riscos seja uma ferramenta valiosa para o atingimento dos objetivos organizacionais, ela ainda se encontra em estágio inicial de implementação no Brasil, especialmente na administração pública. Fatores como a falta de uma cultura voltada para lidar com incertezas, a relativa complexidade do tema, a vasta dimensão territorial e organizacional do país, as desigualdades regionais e a ausência de planejamento estratégico dificultam significativamente a internalização da matéria pelos servidores públicos (BRAGA, 2017, p. 686). Esses desafios podem explicar o menor nível de concordância em relação às atividades de gestão de riscos, comparado aos outros aspectos avaliados.

No que concerne ao indicador de instrumentos que favoreceram a coordenação intra e intergovernamental (1.2), constata-se que o maior nível de concordância dos servidores está associado à melhoria do relacionamento institucional da prefeitura com outros órgãos, tais como a Controladoria-Geral do Estado (CGE), o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) e a Federação Goiana de Municípios (FGM), atingindo 4,26. A implementação do Programa de Cooperação Municipal (PCM) promoveu um estreitamento de vínculos entre os níveis estadual e municipal de governo, uma vez que, para a execução do programa, foi imperativo que servidores de ambos os níveis mantivessem contato contínuo, seja para a prestação de consultorias e treinamentos, seja para a operacionalização das ações.

Ademais, ao término da edição, foram realizados eventos de premiação dos municípios, com a presença dos respectivos prefeitos e do Controlador-Geral do Estado. Essas

ocasiões não apenas potencializam o fortalecimento dos vínculos entre autoridades e servidores, mas também mitigam o isolamento de determinados municípios no contexto político e de relacionamentos intergovernamentais.

Conforme apontam Linhares, Palotti e Messenberg (2022, p. 12), a descentralização intensifica a necessidade de acordos entre os entes federativos, mediante pactos transparentes de metas e objetivos comuns, bem como de obrigações recíprocas. Assim, o PCM, ao englobar ambos os níveis de governo e incluir municípios de pequeno porte, contribui significativamente para o fortalecimento dos laços intergovernamentais e para a melhoria da coordenação almejada.

Ao analisar a coordenação sob a perspectiva intragovernamental, observou-se que os servidores demonstraram forte concordância com a afirmação de que a criação do Comitê e do Escritório de *Compliance* aumentou a coordenação entre os participantes, outras secretarias da prefeitura, colegas de trabalho e outros atores políticos. Essas estruturas foram instituídas com o objetivo de promover uma governança eficaz, permitindo ao município implementar o programa de maneira integrada, com os servidores trabalhando em conjunto, compartilhando responsabilidades e aprimorando a comunicação entre eles e outros *stakeholders*.

Todavia, a resposta foi menos favorável em relação à melhoria que o programa proporcionou para o relacionamento e a comunicação interna da própria prefeitura, com um índice de 3,95. Esse dado sugere que as ações do programa tiveram um impacto mais significativo na comunicação externa do que na comunicação interna da estrutura institucional. Essa discrepância ressalta a necessidade de um foco adicional na melhoria da comunicação interna para garantir que a coordenação intragovernamental seja tão eficaz quanto a intergovernamental, contribuindo assim para uma governança municipal mais coesa e eficiente.

Por fim, cabe analisar o último indicador da variável técnico-burocrática, que diz respeito à capacidade da máquina estatal de possuir estratégias de monitoramento e avaliação de suas próprias ações (1.3). A preocupação em se considerar esses dois aspectos perpassa pela necessidade inerente ao poder público de entregar bons resultados e prestar contas acerca deles. Nesse sentido, ao monitorar e avaliar as suas políticas públicas de forma eficiente, os gestores municipais podem gerar informações úteis para acompanhar o andamento das políticas, identificar falhas e gargalos, realizar ajustes necessários, prestar contas de suas ações e alcançar os resultados esperados de forma mais assertiva (MEDUEÑO, 2019, p. 7).

No âmbito do PCM, para zelar pelo monitoramento e pela avaliação das ações implementadas foram estruturadas uma instância de governança, o Comitê de *Compliance*, e uma de gestão, o Escritório de *Compliance*. Com a criação dessas duas instâncias, cumpre-se não só com aspectos fundamentais da governança, como a definição de responsabilidades, prioridades e planejamento, mas também com a finalidade precípua de monitorar e avaliar tal política pública. Nesse sentido, as afirmações da pesquisa se voltaram primeiramente a avaliar essas estratégias na implementação do próprio Programa e, posteriormente, no sentido de entender se, na perspectiva dos servidores, a estratégia adotada no PCM serviria de exemplo para outros projetos similares empreendidos pela prefeitura.

Como supramencionado, o Comitê de *Compliance* do município, integrado pela alta gestão, como o prefeito e outros secretários, atua como uma estrutura de governança no PCM. Suas atribuições incluem acompanhar ações estratégicas, promover a ética e transparência pública, fomentar controle e participação social, priorizar riscos estratégicos e determinar medidas para órgãos e entidades. Em contraste, o Escritório de *Compliance* foca na implementação e operacionalização das ações do Programa, com pessoas que geralmente não fazem parte da alta gestão.

Na pesquisa, os servidores respondentes demonstraram alto nível de concordância

(4,08) com a afirmação de que a criação do Escritório de *Compliance* contribuiu para o monitoramento e avaliação do Programa. Quando perguntados sobre a possibilidade de replicar essa metodologia para a implantação de outros programas ou políticas do município, o nível de aceitação foi de 4,35, indicando que, em média, os respondentes tendem a concordar fortemente com essa afirmação.

Essas observações sublinham a importância de definir responsabilidades e criar estruturas específicas para a operacionalização, monitoramento e avaliação das políticas públicas antes de sua implementação. A criação de uma rede de servidores dedicados ao Programa aumenta suas chances de sucesso, promovendo colaboração e responsabilidade. Além disso, a proposta do Escritório de *Compliance* foi avaliada como uma boa prática para futuros projetos, demonstrando que a experiência com o PCM pode multiplicar a expertise de criar estruturas de monitoramento e avaliação para políticas futuras.

#### 4.2 Variável político-relacional

Voltando a análise à variável capacidade estatal político-relacional, percebe-se que, em média, os servidores apontaram um nível de concordância de 4,32, indicando que a maioria das respostas, assim como no bloco anterior, ficaram próximas de “concordo totalmente” ou “concordo parcialmente”. O desvio padrão em relação a média é de 1,01, o que sugere que, apesar de haver um consenso geral, ainda existe uma variação notável nas respostas, refletindo diferentes graus de acordo ou desacordo com as afirmações feitas nas escalas Likert.

Aprofundando a análise dentro do primeiro indicador considerado, a saber, os mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político representativo (2.1), a pesquisa revelou uma média de concordância de 4,16 para a afirmação de que as ações do Programa aumentaram o diálogo e o estreitamento dos vínculos entre o Prefeito, o Vice-Prefeito e os servidores municipais.

De fato, o desenho do PCM, ainda que indiretamente, propicia tais mecanismos de interação, pois envolve diversos *stakeholders*, incluindo os próprios servidores da prefeitura, o prefeito e outros órgãos estaduais. Ao mobilizar uma gama de atores visando à sua implementação, o Programa tende a colaborar significativamente para a quebra do isolamento existente entre os servidores municipais de base e as autoridades do município, bem como a burocracia e autoridades em nível estadual.

De outro modo, o nível de concordância dos servidores foi significativamente mais baixo em relação à afirmação de que houve engajamento positivo por parte da Câmara Legislativa municipal em relação ao Programa, com uma média de 3,34. Utilizando a mesma análise aplicada ao indicador anterior, pode-se inferir que o desenho do PCM não incluiu ações específicas que envolvessem o Legislativo municipal. Essa ausência de iniciativas direcionadas ao Legislativo explica a baixa interação dessa instância na avaliação do Programa, evidenciando uma lacuna na coordenação interinstitucional, que é crucial para o sucesso de políticas públicas integradas e representativas.

**TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DAS RESPOSTAS DE ACORDO COM A METODOLOGIA ADOTADA (VARIÁVEL POLÍTICO-RELACIONAL)**

2. Variável político-relacional			
Indicador	Afirmações	Média	Desvio Padrão
2.1 Mecanismos de interação das burocracias do Executivo com	14. As ações do Programa de <i>Compliance</i> Público e a criação do Comitê de <i>Compliance</i> Municipal	4,16	1,01

atores do sistema político representativo.	aumentaram o diálogo e o estreitamento dos vínculos entre o Prefeito, o Vice-Prefeito e os servidores municipais.		
	15. Algum agente da Câmara Legislativa municipal se manifestou ou reagiu positivamente à adesão do município ao Programa de <i>Compliance</i> Público.	3,34	1,40
2.2 Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios.	16. A realização da Consulta Pública para a construção do Código de Ética do município foi eficaz para estreitar a comunicação entre a prefeitura e a sociedade.	4,21	1,14
	17. A realização da Consulta Pública para a construção do Código de Ética do município foi eficaz para alinhar as expectativas dos cidadãos com os comportamentos e atitudes dos servidores municipais.	4,18	1,04
	18. A regulamentação da ouvidoria no município contribuiu para melhorar a comunicação entre a prefeitura e os cidadãos.	4,08	1,13
	19. A regulamentação da Lei de Acesso à Informação tem impactado positivamente a transparência da gestão pública.	4,47	0,75
	20. A regulamentação da Lei de Acesso à Informação tem impactado positivamente a participação social no município.	4,24	1,08
2.3 Articulação com os órgãos de controle interno e externo.	21. A implementação do Programa de <i>Compliance</i> Público Municipal proporcionou estreitamento de relações entre o controlador(a), a unidade de controle interno e os outros servidores municipais.	4,24	1,00
	22. As consultorias oferecidas em razão do Programa de <i>Compliance</i> Público possibilitaram um estreitamento de relações entre os servidores municipais e o Tribunal de Contas dos Municípios.	4,32	0,76
	23. O Programa de <i>Compliance</i> Público representa uma estratégia inovadora de melhoria da gestão pública, pois propõe ações e temas não discutidos anteriormente na prefeitura, como <i>compliance</i> , gestão de riscos e ética.	4,58	0,68
Total		4,32	1,01

Fonte: elaborado pela autora com base em Pires e Gomide (2012), 2024.

Ainda dentro da variável político-relacional, outro indicador que se coloca é a capacidade do Estado de criar canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios (2.2). As ações do PCM evidenciam uma preocupação significativa com essa questão, especialmente ao prever a realização de consultas públicas para a construção do código de ética municipal. Este mecanismo, previsto no artigo 9º da Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), é um poderoso instrumento de participação social, embora ainda pouco arraigado na cultura da gestão pública,

particularmente na esfera municipal.

Além disso, a regulamentação da Ouvidoria e da LAI no município representa outra ação impactante neste indicador. A Ouvidoria, ao servir como um canal direto entre a população e a administração pública, permite que os cidadãos expressem suas preocupações, sugestões e denúncias, promovendo uma gestão mais responsiva e alinhada às necessidades da comunidade. Paralelamente, a implementação da LAI facilita o acesso dos cidadãos a dados e documentos públicos, promovendo não apenas a transparência passiva, que diz respeito à disponibilização de informações mediante solicitação, mas também a transparência ativa, que envolve a divulgação proativa de informações pela administração pública.

A pesquisa trouxe à luz que os servidores avaliaram positivamente as ações promovidas pelo PCM em relação à capacidade estatal de criar canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios. Essa avaliação positiva é evidenciada pelo alto nível de concordância com várias afirmações. Por exemplo, a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI) foi avaliada como tendo um impacto positivo na transparência da gestão pública municipal, com uma média de concordância de 4,47, e na participação social, com 4,24.

Adicionalmente, a realização de consultas públicas para a construção do código de ética do município foi considerada eficaz para estreitar a comunicação entre a prefeitura e a sociedade (4,21) e para alinhar as expectativas dos cidadãos com os comportamentos e atitudes dos servidores municipais (4,18). A regulamentação da ouvidoria no município também foi avaliada positivamente, com uma média de concordância de 4,08, indicando uma melhoria na comunicação entre a prefeitura e os cidadãos.

Em média, o indicador de contribuição do Programa para a melhoria na participação social do município apresentou um alto nível de concordância entre os respondentes, com 4,23. É importante destacar que 100% dos municípios participantes que não possuíam a LAI regulamentada conseguiram implementá-la durante o PCM. Essa conquista é particularmente relevante, considerando que tal legislação já está em vigor há mais de uma década e é fundamental para a democracia brasileira. O cenário de falta de regulamentação da LAI em muitos municípios representa um atraso significativo, e a sua implementação demonstra um avanço crucial para a transparência e a participação cidadã na administração pública municipal.

Por fim, é crucial analisar o último indicador dentro da variável político-relacional das capacidades estatais: a articulação com órgãos de controle interno e externo (2.3). Neste contexto, foram examinados dois aspectos do PCM que podem ter contribuído para essa relação. O primeiro aspecto refere-se ao estreitamento das relações entre o controlador(a) do município, a unidade de controle interno e os demais servidores municipais, com uma média de concordância de 4,24, indicando uma avaliação positiva.

A implementação de programas de integridade está intrinsecamente ligada à área de controle interno, devido à sua pertinência temática. Como discutido por Elias, Oliveira e Monteiro (2016), muitos municípios brasileiros, especialmente os de pequeno porte, ainda não dispõem de estruturas de controle interno adequadas, o que representa um desafio significativo para a implantação de programas de *compliance* nessas instâncias de governo.

No caso em questão, todos os municípios que responderam à pesquisa e implementaram o *compliance* em suas estruturas declararam possuir uma unidade de controle interno. Este resultado sugere que a existência dessa estrutura aumenta as chances de adesão ao PCM, considerando que a participação no programa é voluntária. Este fato reforça o argumento de Júnior e Miranda (2019, p. 11), que afirmam: “*não há que se falar de programas de integridade para prefeituras, enquanto as mesmas não possuírem sistemas fortes de Controle Interno.*”

Outro aspecto relevante analisado neste indicador foi o fortalecimento das relações

entre os servidores municipais e o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), facilitado pelas consultorias oferecidas pelo órgão de controle externo no âmbito do PCM. A média de concordância dos servidores em relação a essa afirmação foi de 4,32, considerada favorável. Esse estreitamento de laços é significativo por diversas razões. Primeiramente, a interação com o TCM proporciona aos servidores municipais acesso a orientações e treinamentos especializados, elevando suas competências e habilidades técnicas.

Além disso, o fortalecimento dessa relação contribui para a função pedagógica do TCM, uma responsabilidade prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Embora a função educativa não esteja explicitamente detalhada na LRF, a lei define a importância de os Tribunais de Contas promoverem a transparência e o aprimoramento da gestão pública, o que inclui fornecer orientação técnica e apoio aos gestores públicos. Isso inclui a obrigação de fornecer orientação técnica e apoio aos gestores públicos, reforçando a importância de um controle externo que vai além da fiscalização e se estende ao desenvolvimento profissional dos servidores.

Por fim, a última afirmação avaliada pela pesquisa foi uma das que obteve o mais alto nível de concordância. A média de 4,58 na afirmação de que o PCM representou uma estratégia inovadora para a melhoria da gestão pública é particularmente significativa. Este resultado reflete uma avaliação altamente favorável, sugerindo que o PCM foi reconhecido por introduzir e promover temas e práticas que anteriormente não estavam em discussão na prefeitura.

A elevada média de concordância pode ser atribuída a vários fatores. Primeiramente, o PCM trouxe à tona conceitos modernos e relevantes, como *compliance*, gestão de riscos e ética, que são pouco trabalhados na administração municipal. A incorporação desses temas, que são essenciais para uma gestão pública eficiente e responsável e para a melhoria das capacidades estatais, representa uma evolução significativa na abordagem da prefeitura em relação à governança e à administração de recursos públicos.

Além disso, a introdução desses tópicos pode ter sido percebida como uma resposta eficaz às necessidades e desafios enfrentados pela administração local. A ênfase em *compliance* e gestão de riscos, por exemplo, oferece uma estrutura para identificar e mitigar possíveis problemas antes que se tornem graves, promovendo uma abordagem mais proativa e preventiva na administração pública. Não obstante, a inclusão de práticas éticas também ajuda a estabelecer um padrão mais alto de integridade e transparência.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo avaliou a implementação e os impactos do Programa de *Compliance* Público Municipal do Estado de Goiás (PCM) na melhoria das capacidades estatais dos municípios participantes. Para tal, empregou-se o modelo analítico desenvolvido por Pires e Gomide (2014), examinando as ações do PCM com base nas variáveis técnico-administrativa e político-relacional e fundamentando-se nos *feedbacks* fornecidos pelos servidores municipais. Inspirado no Programa de *Compliance* Público do Estado de Goiás (PCP), o PCM desponta como uma política pública inovadora, que visa promover a ética, transparência e eficiência na gestão pública municipal. Os resultados obtidos evidenciam tanto avanços significativos quanto áreas que demandam aprimoramentos adicionais.

Primeiramente, é notável que as capacitações e consultorias oferecidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) foram altamente bem avaliadas pelos servidores, com uma média de 4,84. Este achado confirma a importância dos programas de *compliance* sob a perspectiva educacional e de capacitação para aprimorar a qualificação dos recursos humanos municipais, promovendo uma gestão pública mais eficaz e bem-informada, tema sensível à realidade municipal. A regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI) também foi destacada como um fator positivo, refletindo uma melhoria significativa na transparência da gestão pública dos municípios.

Entretanto, as atividades relacionadas à gestão de riscos apresentaram menores níveis de concordância, com uma média de 3,79 para a implementação das ações propostas. Esse resultado indica que, apesar da importância da gestão de riscos para a administração pública, a internalização e efetiva aplicação desses conceitos ainda enfrentam desafios consideráveis. Aspectos como a complexidade do tema e a falta de uma cultura consolidada para lidar com riscos podem ter contribuído para essa dificuldade.

Os dados também revelaram que o PCM teve sucesso em promover uma melhor coordenação e comunicação entre os níveis estadual e municipal, bem como entre diferentes setores da administração pública. A criação do Comitê e do Escritório de *Compliance* foram bem recebidas, evidenciando a eficácia dessas estruturas na melhoria da governança e na coordenação intra e intergovernamental.

No entanto, a pesquisa apontou uma lacuna na interação com o Legislativo municipal, com uma média de 3,34 na avaliação do engajamento positivo da Câmara Legislativa. A falta de envolvimento específico do Legislativo pode limitar o impacto abrangente do PCM e sugere a necessidade de estratégias mais inclusivas que envolvam todos os órgãos relevantes na implementação e monitoramento das políticas públicas.

As ações voltadas à participação cidadã, como a realização de consultas públicas para a construção do Código de Ética, foram avaliadas positivamente, com médias de concordância superiores a 4,00. Esse resultado demonstra um avanço significativo na integração da sociedade com os processos decisórios e na promoção da transparência.

Por fim, os resultados obtidos sugerem que o PCM representa uma estratégia inovadora para a melhoria da gestão pública, trazendo à tona práticas e conceitos modernos como *compliance* e gestão de riscos. A elevada média de concordância em relação a essa inovação destaca a relevância do programa para a evolução da administração pública municipal e a necessidade de continuidade e aprimoramento das práticas adotadas.

Em conclusão, o PCM tem se mostrado eficaz em várias dimensões, especialmente na capacitação dos servidores e na promoção da transparência. No entanto, os desafios identificados, particularmente na gestão de riscos e na interação com o Legislativo, devem ser abordados para fortalecer ainda mais o programa e garantir uma implementação mais robusta

e integrada.

Em síntese, o estudo contribuiu significativamente para o debate sobre a importância do *compliance* público municipal na promoção da boa governança e da eficiência na gestão pública local, ajudando a melhorar diversos aspectos e, em certa medida, as capacidades estatais. O PCM de Goiás se apresenta como um modelo promissor que pode ser replicado em outros municípios brasileiros. Recomenda-se a continuidade do monitoramento e a realização de ajustes conforme necessário para aprimorar a eficácia do PCM e alcançar resultados ainda mais significativos no futuro. Além disso, a pesquisa reconhece a necessidade de estudos futuros com maior abrangência geográfica e temporal para confirmar os resultados e aprofundar a análise da relação entre *compliance* público municipal e capacidades estatais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N.; SANTIAGO, A. O. **A autonomia do burocrata técnico: o caso do licenciamento ambiental do Ibama**. In: PAULA, J. M. P. et al. (Orgs.). *Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais*. Brasília: Enap; Ipea, 2017.

AGUIAR, Rafael; LIMA, Luciana. **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração**. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 89, p. 1–28, 2019. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/475>. Acesso em: 24 jul. 2024.

ALMEIDA, Luiz Eduardo de; NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. **Governança, Compliance e Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 146.

BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza; VIEIRA, James Batista. **Governança, Gestão de Riscos e Integridade**. Brasília: ENAP, 2019.

BRAGA, Marcos Vinicius. **Risco Bottom Up: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro**. *Revista da Controladoria Geral da União*, Brasília, v. 9, n. 15, 2017. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/103/pdf\\_41](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/103/pdf_41). Acesso em: 24 jul. 2024.

COELHO, Cláudio. **Compliance na Administração Pública: Uma necessidade para o Brasil**. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi, Guanambi*, v. 3, n. 01, p. 75–95, 2016. DOI: 10.29293/rdfg.v3i01.103. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/13871>. Acesso em: 24 jul. 2024.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO (CFA). **Como e quando surgiu o Compliance**. *Revista Brasileira de Administração*, ano 30, n. 133, páginas 34-35. Matéria publicada em: novembro de 2019. Disponível em: <https://online.flippingbook.com/view/754019/34/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

CUNHA, Anna Paula. **O executivo municipal e o desenvolvimento de capacidades político-relacionais em um contexto de redes de políticas públicas: um estudo de caso sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em Goiás**. Tese (Mestrado em Administração) – Faculdade De Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília. Brasília, 2023.

ELIAS, Gustavo Terra; OLIVEIRA, Wesley Matheus de; MONTEIRO, Délia Mara Villan. *Revista do TCE-MG*. V. 35, n. 1, janeiro – junho 2017.

GRIN, Eduardo. **O verso e o reverso da cooperação federativa e da difusão vertical de políticas para promover capacidade estatal nos municípios brasileiros**. *Administração Pública e Gestão Social*, vol. 13 n. 2, p. 1-24, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/9686/6455>. Acesso em: 26 abr. 2024.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Administração. **Programa do Governo de Goiás gera economia dos recursos públicos**. Goiânia, 2023. Disponível em: <<https://goias.gov.br/administracao/programa-do-governo-de-goias-gera-economia-dos-recursos-publicos/>>. Acesso em: 24 abril 2024.

GOIÁS. Controladoria-Geral do Estado. **Programa de Compliance Público, do Governo de Goiás, gera economia de R\$ 809 milhões**. Goiânia, 2021. Disponível em: <<https://goias.gov.br/controladoria/programa-de-compliance-publico-do-governo-de-goias-gera-economia-de-r-809-milhoes/>> . Acesso em: 24 abril de 2024.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Administração. **Governo de Goiás capacita mais de 9 mil servidores em cursos do Programa de Compliance Público**. Goiânia, 2023. Disponível em: <<https://goias.gov.br/administracao/governo-de-goias-capacita-mais-de-9-mil-servidores-em-cursos-do-programa-de-compliance-publico/>>. Acesso em: 24 abril 2024.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. In: GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto (Org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-30.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. **O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica**. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 20, n. 1, 2017. DOI: 10.5216/sec.v20i1.51311. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Acesso em: 24 jul. 2024.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. Rev. Sociologia Política, Curitiba, v. 24, n. 57, mar. 2016.

MADUEÑO, Jasmim. **A importância dos instrumentos de monitoramento e avaliação nas políticas públicas municipais**. Tese (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Faculdade De Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

MELO, Camila; HERMANY Ricardo. **Compliance como Paradigma de Execução de Políticas Públicas Locais**. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (Unifafibe), vol. 12, n. 3, p. 427 - 454, 2022. Disponível em: <<https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/issue/view/53>>. Acesso em: 26 abr. 2024.

MIRANDA, Maurício; JÚNIOR, Edson. **Compliance no setor público e a realidade dos programas para pequenas prefeituras**. Revista Reflexão e Crítica do Direito, v. 7, n. 1, p. 45–57, 2019. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/1449>. Acesso em: 24 jul. 2024.

NOHARA, Irene Patrícia. **Governança, Compliance e Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

NOVACKI, Roberto; MACHADO, Carolina. **Compliance na administração pública brasileira: o caso do pacto pela integridade no ministério da agricultura, pecuária e abastecimento**. Revista Esmat, v. 12, n. 19, p. 129-144, 2020. Disponível em: [http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista\\_esmat/article/view/351](http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/351). Acesso em: 20

set. 2022.

OLIVEIRA CAVALCANTE, Arley; SANTOS COSTA, Mariana; OLIVEIRA PIRES, Nazareth. **Compliance na administração pública: uma análise crítica sobre a natureza do instituto no setor público diante de outros mecanismos de controle.** LexCult, v. 3, n. 2, p. 94-108, 2019. Disponível em: <<http://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/LexCult/article/view/241/183>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

PAIVA FREITAS, Daniel Paulo; BLANCHET, Luiz Alberto. **A adoção explícita do compliance pela administração pública direta.** Revista do Direito Público, v. 15, n. 3, p. 30-47, 2020. DOI: 10.5433/1980-511X.2020v15n3p30. Disponível em: <<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/38927>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

PEREIRA, A. K., MACHADO, R. A., CAVALCANTE, P. L. C., GOMIDE, A. D. Á., BERSCH, K., MAGALHÃES, A. G., ... & PIRES, R. R. C. **Qualidade do governo e capacidades estatais: resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil: projeto de pesquisa governança- " The Governance Project": relatório final do survey.** Brasília: Ipea, 2019. p. 15-30.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais.** Revista de sociologia e política, v. 24, p. 121-143, 2016.

PIRES, Roberto; TARSO, Paulo; PALOTTI, Pedro Lucas. **Conflito e Coordenação Federativa nos Investimentos Federais Executados por Municípios.** Cadernos de Finanças Públicas, v. 22, n. 03, 2023. DOI: 10.55532/1806-8944.2022.195. Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/195>. Acesso em: 24 jul. 2024.

SAMPAIO BARROS, Bruno. **A importância do Compliance nos municípios brasileiros.** Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, v. 7, n. 13, 2020. Disponível em: <<https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/10>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: **Strategies of Analysis in Current Research.** In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. Bringing the State back in. Cambridge: Cambridge University Press. 1985, p. 3-43.

Tribunal de Contas da União. (2014). **Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Brasília, DF: Autor.

