



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

BRUNO SANTOS DE OLIVEIRA

**O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS CUSTOS: UMA
ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL**

Relatório Técnico

Brasília – DF

Dezembro de 2021



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

APRESENTAÇÃO

Este relatório técnico apresenta, de forma resumida, a dissertação “O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS CUSTOS: UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL”, apresentada como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública do Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Período de realização do Mestrado: de março de 2020 a dezembro de 2021.

Orientador: Prof. Dr. Caio César de Medeiros Costa (PPGA/UNB)

Composição da banca examinadora:

Professor Doutor Josiel Lopes Valadares - Membro Externo

Professora Doutora Karina Furtado Rodrigues – Membro Externo



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

RESUMO

O objetivo geral da presente dissertação consiste em analisar a percepção dos gestores acerca dos desdobramentos do controle na administração pública. A literatura elenca três vertentes dos custos do controle, o custo administrativo, o custo econômico e o custo social. Foi realizada uma análise multidimensional, por meio de quatorze entrevistas, com servidores/gestores públicos, para verificar como o gestor/servidor público federal percebe o controle da administração pública e os custos associados à esta atividade. A análise culminou em onze percepções do controle pelos entrevistados, quais sejam: o controle social; o controle como indutor de políticas públicas; as despesas internas; os custos do controle; as divergências entre órgãos de controle; a existência de sistemas próprios dos órgãos de controle; o tempo gasto com órgãos de controle; o apagão das canetas; o auditor como alheio à realidade; a atuação preventiva dos órgãos de controle; a atuação do controle como benéfica. Observou-se que os custos da atuação do controle são conhecidos dos servidores e gestores públicos, mas parece não serem tais custos dimensionados. Ao final, são apresentados os limites da presente pesquisa e uma proposta de agenda de futuros estudos.

Palavras-Chave: Administração Pública. Controle. Custo do Controle. Percepção.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. REFERENCIAL TEÓRICO	8
2.1 Conceito de controle na Administração Pública	8
2.2 Custo do controle e a eficácia da administração pública	9
3. METODOLOGIA.....	12
3.1 Do Tipo de Pesquisa e do método multidimensional de coleta de dados	12
3.2 Das entrevistas.....	13
3.3 Do Método Multidimensional de Triangulação dos Dados	15
3.3.1 Da análise de conteúdo	15
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	17
4.1 Da categorização e organização das informações.....	17
4.2 Das percepções dos servidores entrevistados sobre os custos do controle na administração pública.....	21
4.3 Discussões dos Resultados	22
5. CONCLUSÃO.....	25
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	28



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

1. Introdução

O controle da administração pública brasileira é um conjunto de mecanismos organizados e classificados de muitas maneiras, formando o que, segundo Bresser-Pereira (1997, p.36) convém chamar de “lógica do leque de mecanismos de controles”.

O tema do controle da administração invadiu a agenda dos periódicos, eventos, das conversas familiares (LUSTOSA DA COSTA, 2018), suscitando, também, debates nos meios acadêmicos, políticos, institucionais e jurídicos (BRESSER-PEREIRA, 1997; MARQUES NETO, 2010; MARQUES NETO; PALMA, 2017), com destaque, em grande parte, nos efeitos positivos. Entretanto, poucos são os trabalhos que se debruçam sobre as distorções provocadas pelo excesso do controle (GAETANI, 2018).

Na tentativa de mensurar a multiplicidade de órgãos controladores existentes na administração pública brasileira, é possível observar que autores como Alves (2009, p.103) passaram a apelidar o sistema de controle brasileiro de “modelo das múltiplas chibatas”, uma vez que um mesmo controlado (gestor/servidor/administrador público) é submetido a múltiplas camadas de controle, exercido por diferentes atores.

A multiplicidade de controle, cria um intrincado excesso de controle dos agentes públicos o que acaba por aumentar a burocracia estatal e torná-la ineficiente na sua atuação ordinária (CAMPANA, 2017). O controle é necessário, para uma boa gestão, apenas quando desencoraja transgressões e promove a integridade (MENDES; OLIVEIRA JÚNIOR, 2014).

Segundo Rose-Ackerman e Palifka (2016), os gastos com controle devem ser fixados em ponto segundo o qual o benefício da redução das ilegalidades seja, ao menos, igual ao custo de seu combate. Autores como Dantas et.al (2010) aplicam a análise de custo-benefício do controle em duas variáveis: a primeira seria o do investimento para as atividades de controle (de fácil mensuração) e a segunda seria o benefício do controle (de difícil mensuração).



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Percebe-se, segundo Marques Neto (2010), que o controle pelo controle, como o atualmente exercido, se afasta do compromisso com seus efeitos, pois o instrumento de gestão é desconectado da cobrança de resultados, o que se observa, na realidade, é um controle voltado para o processo e para a verificação formal da legislação.

Referente aos custos do controle a literatura destaca as seguintes vertentes: administrativa (BROWN, 1999; JACOBS; ANECHIARICO, 2001; MUNDIM, 2020) (MARQUES NETO; PALMA, 2017); econômica (BANDIERA; PRAT; VALLETTI, 2009; CGU, 2020; ENAP, 2018; MARQUES NETO; PALMA, 2017; PAGOTTO, 2010); e social (MARQUES NETO; PALMA, 2017; MILESKI, 2006; MUNDIM, 2020; VERA; LAVALLE, 2012).

A análise de quaisquer dos mencionados custos do controle não é recente (ANECHIARICO; JACOBS, 1995; GRAHAM, 1984; JAIN, 2001; KAUFMANN; LAFONTAINE, 1994; MARQUES NETO; PALMA, 2017; ROSE-ACKERMAN, 2002). De outro lado, a percepção do fenômeno pelos gestores/servidores públicos não tem sido objeto de pesquisas acadêmicas, como observa Marques Neto e Palma (2017) ao afirmarem que não há levantamento empírico que aponte a implicação do controle no serviço público, tampouco nas atividades do servidor público.

Esta observação também é feita por Alves (2009, p01.) ao dizer que apesar da importância atribuída ao tema, pouco se discute o modelo de controle adotado no Brasil e tampouco se debate sobre os riscos de uma possível “superdosagem” no controle da administração pública. Marani et al., (2018), ao analisarem os custos do controle, entendem existir a necessidade do fortalecimento de uma agenda de pesquisa, em especial sobre os altos custos da atividade de controle em uma perspectiva multidimensional.

A problematização surge da necessidade de analisar se os gestores/administradores públicos entendem a atuação do controle como geradora de custos. Dessa maneira, a análise



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

multidimensional da percepção do gestor/servidor de que existem custos que envolvidos nas atividades de controle da administração pública e de quais seriam estes custos é o que norteia a presente pesquisa.

A este respeito, há uma lacuna teórica trata da inexistência de levantamentos empíricos acerca da percepção de servidores e gestores públicos sobre custos que o controle da Administração Pública gera no Brasil. Inclusive, trabalhos sobre controle na administração pública que foram realizados entre 2005 e 2018 (ALVES, 2009; ANECHIARICO, 2010; MARANI et al., 2018; MARQUES NETO, 2010; MARQUES NETO; PALMA, 2017; MATIAS PEREIRA, 2005) fazem referência a tal lacuna.

Com base nesta análise multidimensional, propõe-se a seguinte indagação: como o gestor/servidor público federal percebe o controle da administração pública e os custos a ela associados?

O cumprimento do objetivo da presente pesquisa permite obter, então, a percepção do servidor/gestor acerca do controle da administração pública e de seus desdobramentos. Esta questão se faz importante, pois, para Rose-Ackerman e Truex (2020), qualquer mecanismo de controle implica custos ocultos apresentados por Falk e Kosfeld (2006), em especial os que excluem as motivações intrínsecas do servidor, que encara algumas medidas de controle com desconfiança.

Por meio de entrevistas semiestruturadas, obteve-se a descrição qualitativa de como os mecanismos e órgãos de controle são percebidos pelos gestores/servidores públicos. Foram entrevistados gestores e servidores da Administração Pública Federal.

Optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas para pesquisa qualitativa (MANZINI, 1990; OLIVEIRA et al., 2020; TOLOI; MANZINI, 2013), uma vez que os



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

entrevistados podem responder de forma livre, com suas próprias palavras (COSTA FILHO, 2019).

Com esta pesquisa, busca-se desenvolver o senso crítico sobre os custos que envolvem as atividades de controle na administração pública. As diversas formas de controle da administração pública podem ser tratadas como um fenômeno universal, com calorosos embates nas mais diversas áreas do conhecimento entre as quais se destaca o meio acadêmico, político e jurídico (PIMENTEL, 2014). Não se pode olvidar que, desde a década de 70, Sartori (1970) verificou que a comparação das atividades de controle é fadada à derrota, além de sermos colocados para nadar em um mar de mensagens empíricas e teóricas.

2. Referencial Teórico

O referencial teórico do presente trabalho apresenta as referências bibliográficas mais relevantes sobre a questão levantada, procura esclarecer alguns conceitos e expor trabalhos encontrados que contribuem para se discorrer sobre o tema abordado.

Está organizado em dois tópicos: i) o controle na administração pública; e ii) o custo do controle em uma perspectiva sobre a eficiência da administração pública.

2.1 Conceito de controle na Administração Pública

Historicamente, para Campana (2017), o controle na administração pública surge com a Revolução Francesa, momento em que foram criados mecanismos de limitação e de separação dos poderes do Estado, com a submissão a um ordenamento jurídico. A partir de então, segundo a autora, o controle da administração pública é um dos mecanismos mais importantes de estados republicanos e de regimes democráticos.

O controle na administração surgiu com a formação da democracia moderna, que tem como base as teorias da separação dos poderes e que eleva a importância do controle por meio



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

do sistema de freios e contrapesos, o qual permite cada poder controlar as ações dos outros, de maneira adequada e equilibrada (MOTA, 2018).

Promulgada a Constituição da República (CR) de 1988, implementou-se, no Brasil, um Estado Democrático de Direito na tentativa, segundo Campana (2017), de afastar máculas das arbitrariedades e dos abusos de poder perpetrados durante o período ditatorial. Assim, foram estabelecidos inúmeros princípios e deveres a serem observados pela Administração Pública que culminaram em uma farta rede de fiscalização de seus atos e submissão de seus agentes a amplos e inúmeros controles que incidem sobre a atuação deles.

O controle na administração pública consiste, assim, na função mediante a qual a administração e o cidadão verificam a realização dos planos, dos objetivos, das metas, eficientemente, na atividade pública (DE ALENCAR; DA FONSECA, 2016). Para o TCU (2011), a maior finalidade do controle é o cumprimento da legislação, com o fim de se o alcançarem objetivos em estrita obediência ao ordenamento jurídico.

O conceito de controle adotado no presente trabalho envolve os mecanismos de controle verticais e horizontais sejam eles realizados pelo próprio Estado ou pela sociedade – que verificam a realização dos planos, dos objetivos, das metas, eficientemente na atividade pública – e os que recaiam não apenas sobre os governantes, como também, e principalmente, sobre os gestores públicos nos quais incide a responsabilização formal pelas faltas e irregularidades cometidas no exercício da sua função (DE ALENCAR; DA FONSECA, 2016).

2.2 Custo do controle e a eficácia da administração pública

Desde 1988, com a promulgação da Constituição da República (CR), são incontáveis as reformas legislativas que alteraram os mecanismos de controle, sejam eles administrativos (auditorias, corregedorias e investigações parlamentares), sejam eles judiciais (criminal, cível - improbidade administrativa - e eleitoral) (MACHADO; PASCHOAL, 2016).



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Os problemas da administração pública não advêm de imperfeições técnicas, mas da preferência jurídica adotada pela CR/88, pelo máximo de rigidez e de controle mesmo que se comprometa a gestão da coisa pública (SUNDFELD, 2014). Sem que se menospreze a necessidade de sistemas de controle que sejam eficazes o que se buscar questionar é a relação de custo-benefício (VERNALHA, 2016) no contexto do administrador público.

Para Falk e Kosfeld (2006), o controle conta com custos ocultos que devem ser levados a sério. Já Anechiarico (2010) aponta que funcionários públicos, preocupados com os efeitos do controle (em especial da corrupção), tendem a aumentar, de maneira regular, a quantidade e a rigidez das medidas de controle, até se chegar a um ponto em que o rendimento diminui e acaba por ser contraproducente realizar determinadas tarefas. O objetivo, para o autor, é encontrar um tipo e uma dosagem eficiente de controle, o que não é uma tarefa fácil.

Na realidade brasileira verifica-se uma inibição da liberdade e da autonomia do gestor público com o aumento - e a sofisticação - do controle sobre as suas ações. Segundo Vernalha (2016, p.1) passou a atrair riscos o decidir sobre o dia a dia da administração pública e, por tal motivo, o administrador desistiu de decidir. Conclui o autor que haveria, então, “a crise da ineficiência pelo controle: acuados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger”.

Uma vez acentuadas tais patologias, faz-se necessário elencar quais são os custos - não unicamente positivos - do controle para a administração pública. A literatura existente destaca as seguintes vertentes dos problemas levantados a partir do controle da administração pública: a vertente administrativa (BROWN, 1999; JACOBS; ANECHIARICO, 2001; MUNDIM, 2020) (MARQUES NETO; PALMA, 2017); a vertente econômica (BANDIERA; PRAT; VALLETTI, 2009; CGU, 2020; ENAP, 2018; MARQUES NETO; PALMA, 2017; PAGOTTO, 2010); e a vertente social (MARQUES NETO; PALMA, 2017; MILESKI, 2006; MUNDIM, 2020; VERA; LAVALLE, 2012).



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Campana (2017) observa que, no Brasil, o excesso de controle dos agentes públicos e o aumento da burocracia estatal são as principais causas da ineficiência da Administração Pública. Além da forma desordenada com que o controle tem se expandido e da rigidez irreduzível com que os atos estatais têm sido fiscalizados pelos órgãos competentes.

Não há uma coordenação da atuação das estruturas. Existem diversos órgãos de fiscalização, que investigam, de maneira isolada, os mesmos fatos, ao mesmo tempo, muitas vezes para apurarem as mesmas responsabilidades, o que gera conflitos, não poucas vezes, entre os próprios controladores, de sorte a destoar, por completo, da própria economicidade exigida da atuação estatal (CAMPANA, 2017).

Existe um risco real de se buscar um legalismo exacerbado em detrimento de se incentivarem esforços individuais, de modo que os servidores gastem mais tempo, por exemplo, no combate à corrupção do que no exercício das atividades para as quais foram contratados (BROWN, 1999).

No Brasil, entre alocar o tempo dos servidores para formular políticas públicas, modelar contratos administrativos e alocar tempo dos servidores para responder aos órgãos de controle, a resposta é única: os gestores priorizam as respostas aos órgãos de controle (MARQUES NETO; PALMA, 2017).

A constatação não pode ser outra a não ser que os gestores públicos optam por orientações e interpretações mais conservadoras dos dispositivos legais e buscam alinhamento com as visões defendidas pelos órgãos de controle, tentando, assim, se blindar contra eventuais contestações (MUNDIM, 2020).

Utiliza-se, então, na presente pesquisa o conceito de custo do controle da administração pública a atuação, não poucas vezes desordenada, dos mecanismos de controle que foram implementados no Brasil com a CR/88, sejam eles internos ou externos. Mecanismos



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

esses, que têm instaurado um clima de medo na Administração Pública, inibindo liberdades e diminuindo a eficiência da atuação administrativa, pois o que se observa é que os gestores optam por não se arriscarem na apresentação de soluções criativas e nome da autopreservação (CAMPANA, 2017).

3. Metodologia

O método científico utiliza-se de observações, descrições, comparações, análises e sínteses, que são tácitas ou explicitamente empregadas em uma pesquisa (CERVO, 1996). Os procedimentos metodológicos empregados na presente pesquisa são descritos neste capítulo, subdividido em três itens: i) tipo da pesquisa adotado; ii) entrevistas realizadas; iii) método multidimensional de análise dos dados obtidos.

3.1 Do Tipo de Pesquisa e do método multidimensional de coleta de dados

Adotou-se, nesta pesquisa, a abordagem qualitativa que permite compreender motivos, motivações e opiniões, de maneira a envolver o exame e a reflexão das percepções das atividades sociais e humanas (STERZECK, 2017).

A abordagem qualitativa permite uma melhor análise das entrevistas realizadas (TOLOI; MANZINI, 2013) e é amplamente utilizada em análise de conteúdo (CALMON MENDES; MACEDO BESSA; MIDDLEJ E SILVA, 2015; MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2007), e em análise de entrevistas semiestruturadas (MIDDLEJ E SILVA et al., 2020; TOLOI; MANZINI, 2013).

Justamente sob tal abordagem foi analisado conteúdo das entrevistas realizadas com gestores da administração pública federal. A escolha inicial dos entrevistados, como mais bem tratada no subcapítulo seguinte, foi realizada, a princípio, por conveniência. Posteriormente, adotou-se a metodologia bola de neve, segundo a qual cada entrevistado indica o subsequente.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

A descrição da forma como os custos com o controle da administração atuam na administração a partir da percepção dos servidores/gestores públicos é realizada sob três vertentes: social, econômica e administrativa, de modo a analisar se os gestores, de fato, entendem/percebem a existências de tais custos.

Para uma melhor obtenção de dados e também para a análise foi adotado um modelo multidimensional, uma vez que tal modelo permite a representação de modelos complexos, com um ponto de vista conceitual e operacional (MATITZ; BULGACOV, 2011). Modelos multidimensionais são indicados quando há dificuldade para mensurar o objeto de estudo, pois este está escondido (SILVA et al., 2009), como é o caso do custo do controle na administração pública, conforme Falk e Kosfeld (2006).

A abordagem qualitativa, desta maneira, foi realizada com o uso de entrevista, por meio da qual se buscou, identificar a percepção dos servidores/gestores públicos sobre o controle na administração pública e levantar os efeitos da execução deste controle.

3.2 Das entrevistas

A opção pela realização de entrevistas deve-se à necessidade de se buscar a contextualização da linguagem, da língua, da fala e da comunicação de maneira a se identificarem, junto à outra pessoa, as versões dos fatos, que podem ser diferentes de uma pessoa para outra (TOLOI; MANZINI, 2013). As entrevistas possibilitam, ainda, a análise de forma estruturada de informações, percepções e experiências dos entrevistados (DUARTE; BARROS, 2016).

A entrevista semiestruturada (semidiretiva ou semiaberta), adotada na presente pesquisa, caracteriza-se pelos questionamentos básicos apoiados em teorias relacionadas ao tema abordado (MANZINI, 2018). Utiliza-se de um roteiro previamente elaborado, que, segundo Minayo, Deslandes e Gomes (2007), funciona como um método facilitador para a



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

comunicação entre entrevistador e entrevistado. Entrevistas semiestruturadas associam-se à expectativa de que, ao utilizá-las, é mais provável que os pontos de vista dos entrevistados sejam expressos em uma situação de entrevista com um planejamento aberto e não de entrevista padronizada (FLICK, 2009). Permitem, ainda, que os entrevistados respondam, de forma livre, com suas próprias palavras, o roteiro flexível apresentado (AHRENS, 2018).

O roteiro de pesquisa contou, ao final com cinco questões abertas. A primeira abordou a experiência profissional e o local de atuação do entrevistado. A segunda solicitava uma descrição das atividades realizadas na administração pública (atualmente e nos cargos anteriormente ocupados). A terceira questionava como ocorre/ocorria o controle dessa atividade (em alguns casos foi dado como exemplo os órgãos de controle e os métodos de controle – social, econômico, administrativo). A quarta solicitava que o entrevistado discorresse sobre a sua percepção do controle em sua atividade atual ou passada (eventualmente foi questionado sobre determinado órgão de controle mencionado anteriormente). A última questão solicitou que o entrevistado apresentasse o que ele entendia como eventuais efeitos do controle na sua atividade.

Foram entrevistados 14 (catorze) servidores públicos federais. Todas as entrevistas foram realizadas entre fevereiro e maio de 2021. Os entrevistados foram inicialmente escolhidos por serem considerados “pessoas chaves” por atuarem como gestores na Administração Pública Federal.

As 14 (catorze) entrevistas geraram 426 minutos de gravações, que duraram entre 18 minutos (a de menor duração) e 83 minutos (a de maior duração). A média de duração das entrevistas foi de 31 minutos. Todas as entrevistas foram transcritas o que gerou 105 (cento e cinco) páginas e 53.752 palavras.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

3.3 Do Método Multidimensional de Triangulação dos Dados

A análise do conteúdo das entrevistas será realizada segundo dois métodos. O primeiro envolverá a análise de conteúdo proposta por Bardin (1977) e a segunda, de maneira complementar, utilizou o software NVivo® para auxiliar no processo de categorização e organização das informações obtidas com as entrevistas.

3.3.1 Da análise de conteúdo

O conjunto de técnicas para se analisarem comunicações, o qual vale de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição das mensagens é a conceituação da análise de conteúdo realizada por Bardin (1977).

A análise de conteúdo é organizada em três momentos (BARDIN, 1977): no primeiro é realizada a pré-análise em que sucede a organização com o objetivo de operacionalizar e sistematizar as ideias iniciais; no segundo, é feita a exploração do material propriamente dita; e no terceiro, realiza-se o tratamento dos resultados e suas conseqüentes interpretações, momento em que os resultados são tratados de maneira a serem significativos e válidos.

A análise realizada observou a subjetividade do conteúdo das entrevistas e todas as passagens foram analisadas considerando-se o observado na literatura e constante do referencial teórico da pesquisa tendo em mente o objetivo geral almejado.

A análise de conteúdo utilizada como estratégia metodológica contou com a definição de categorias analíticas para apresentação dos resultados. As categorias estão compiladas no quadro abaixo.

Quadro 01: Categorias de estudo

CATEGORIA PREPONDERANTE	SUBCATEGORIA	DESCRIÇÃO
Custo Social	Controle Social	Custo tanto da participação, quanto da não participação da sociedade na



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

CATEGORIA PREPONDERANTE	SUBCATEGORIA	DESCRIÇÃO
Custo Econômico		fiscalização e na formulação de políticas públicas (CGU, 2021).
	Controle como indutor de políticas públicas	Deslocamento das atividades administrativas para o órgão controlador (MARQUES NETO; PALMA, 2017).
	Despesas Internas	Custo da atuação do controle responsável pela gestão dos gastos e do atendimento de metas públicas (SALVATORI, 2020).
Custo Administrativo	Custo do Controle	Custos escondidos existentes nas atividades de controle (FALK; KOSFELD, 2006).
	Divergência entre órgãos de controle	Múltiplos atores controladores atuando de maneira descoordenada e independente. (ALVES, 2009).
	Existência de sistemas próprios dos órgãos de controle	Imposição, pelos órgãos de controle, de sistemas para preenchimento obrigatório por parte de seus controlados (FERNANDES, 1999).
	Tempo gasto com órgãos de controle	Utilização de parcela do tempo de servidores públicos para a resposta a demandas de órgãos de controle (ENAP, 2018).
	Apagão das canetas	Medo do gestor público de decidir, em face de possíveis futuras retaliações do órgão de controle (FGV, 2018).
	Auditor como alheio à realidade	Existência de controladores (auditores) que não conhecem a realidade dos órgãos executores de políticas públicas e de seus gestores e que por tal motivo fazem julgamentos indevidos (SALVATORI, 2020).
Benefícios	Atuação preventiva dos órgãos de controle	Atuação do órgão de controle em conjunto com o órgão controlado, o que permite decisões mais próximas da realidade (BRAGA, 2021).
	Atuação do controle como benéfica	Benefícios dos órgãos de controle à administração pública.

Fonte: Elaborado pelo autor

A análise de conteúdo utilizada enfoca-se no que é significativo, relevante. Obtidos os resultados, a pesquisa retornou aos objetivos propostos para confirma-los ou não, com as devidas explicações como sugerido por Vergara (2005). Assim, adota-se na presente pesquisa



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise de comunicações, com o objetivo de realizar leitura dos dados coletados, como descrito por Mozzato e Grzybovski (2011).

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para atingir o objetivo geral do presente trabalho, foram realizadas diversas análises que culminaram, em um primeiro momento, na categorização e na organização das informações e, em um segundo momento, na descrição, em tópicos, das percepções que os 14 (quatorze) entrevistados tiveram do controle na administração pública.

4.1 Da categorização e organização das informações

Para a categorização inicial dos dados obtidos com as 14 (quatorze) entrevistas foi utilizado o *software* NVivo. A preparação dos dados envolveu o tratamento das 14 (catorze) entrevistas com a retirada de todas as perguntas e apartes do entrevistador, mantendo no texto apenas as palavras dos entrevistados. Todas as entrevistas foram colocadas no Nvivo®, em arquivos unitários em formato .doc (*Microsoft Word*®)

Foi construída a nuvem de palavras (*cloudwords*), em que foram identificadas as 50 (cinquenta) palavras mais repetidas pelos entrevistados, retirando-se, em todo caso, conectivos, artigos, numerais, pronomes possessivos, etc. Obteve-se, então o seguinte resultado:

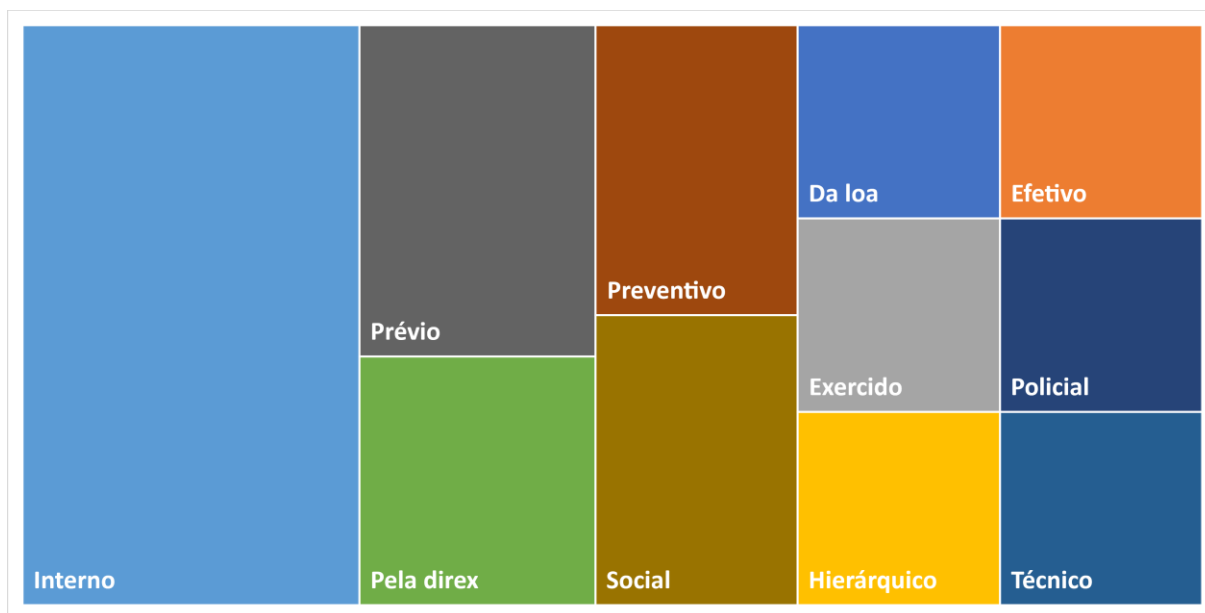


Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Partindo da palavra “controle”, repetida 367 (trezentos e sessenta sete) vezes, realizou-se uma análise das referências a ela vinculadas. Obteve-se o seguinte resultado das 12 (doze) principais repetições do referido termo:

Gráfico 02: Análise de referências da palavra controle.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Do gráfico 01, que analisa os quatorze entrevistados, extrai-se os seguintes dados: i) o controle interno foi mencionado por dez entrevistados; ii) o controle prévio, por quatro entrevistados; iii) os controles social, preventivo e pela direx foram citados por três entrevistados cada; iv) o controle efetivo, da LOA, exercido, hierárquico, efetivo, policial, técnico foi apontado por dois entrevistados cada. Ora, o controle interno predomina na visão de dez dos entrevistados e, no seu contraponto, o controle técnico é lembrado por apenas dois entrevistados.

Em outra análise, o *software* Nvivo® foi utilizado na organização e análise dos dados de maneira operacional, sistemática e efetiva, como sugerido por Guizzo, Krzimirski e Oliveira



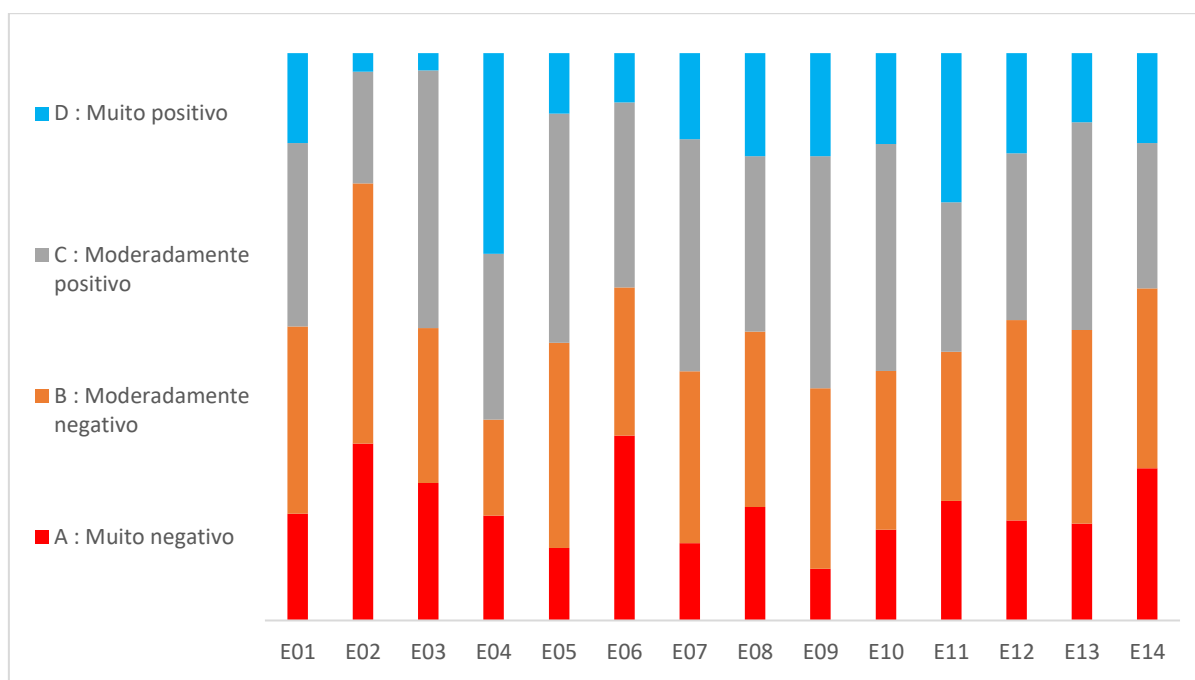
Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

(2003). Foi realizada, dessa maneira, a análise de sentimento das 14 (quatorze) entrevistas, ou seja, foi analisado se se tratava de entrevistas positivas, negativas, mistas ou neutras.

A realização da análise de temas e de sentimentos, ocorreu ao ser diagnosticado o tom geral do conteúdo e, assim, avaliar o sentimento de palavras em isolamento por meio de algoritmo próprio (NVIVO, 2017). O resultado foi compilado nas seguintes tabelas:

Gráfico 03: Codificação de sentimentos



Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se do gráfico 02 que há, no discurso, uma tênue predominância de falas moderadamente negativas ou negativas. Isto se dá, possivelmente, em razão dos diversos custos das atividades de controle elencados pelos entrevistados, em que pese ter sido observada a percepção de que o controle tem vertentes benéficas, consideradas importantes para a administração.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

4.2 Das percepções dos servidores entrevistados sobre os custos do controle na administração pública

A percepção dos entrevistados sobre o controle, como positivo ou negativo, foi analisada durante as entrevistas. O quadro abaixo sintetiza como foi codificada esta percepção sobre o custo do controle.

Quadro 02 – Percepção dos entrevistados sobre o custo do controle

ANÁLISE	CATEGORIA DE CUSTO	SUBCATEGORIA	ENTREVISTADOS													
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Negativa	Social	Controle Social		x		x			x	x				x	x	
	Social e Administrativo	Controle como indutor de políticas públicas	x		x		x	x	x	x				x		x
	Econômico	Despesas Internas		x			x		x		x		x	x		
	Econômico, Administrativo e Social	Custo do Controle	x	x		x	x		x	x	x		x		x	x
	Administrativo e Econômico	Divergência entre órgãos de controle				x										
	Administrativo	Existência de sistemas próprios dos órgãos de controle					x	x			x	x				x
	Administrativo, Social e econômico	Tempo gasto com órgãos de controle	x	x		x	x	x			x	x		x		
	Administrativo	Apagão das canetas			x	x		x		x					x	
Positiva	Administrativo	Auditor como alheio à realidade		x		x		x							x	
	Benefício	Atuação preventiva dos órgãos de controle				x		x		x			x			
	Benefício	Atuação do controle como benéfica	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x

Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se que foram compilados dados de 11 (onze) percepções de controle nas entrevistas. A análise indicou que 9 (nove) foram tidas como percepções negativas e 2 (duas)



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

como percepções positivas. A seguir, é apresentada cada uma das percepções elencadas no quadro 02, de maneira a apresentá-las com a literatura sobre o tema.

4.3 Discussões dos Resultados

A análise multidimensional realizada neste estudo permitiu que se demonstrasse como os servidores/gestores públicos percebem os custos com a atuação dos órgãos de controle. Foi possível identificar nove custos negativos e dois aspectos positivos da atuação do controlador.

Observou-se, no decorrer das 14 (quatorze) entrevistas, quase uma unanimidade na percepção dos entrevistados de que o controlador é benéfico quando atua como “indutor de boas práticas” (E04), de maneira que acaba por acelerar “os processos burocráticos” (E07).

Majoritariamente, constatou-se uma percepção da atuação do controlador na administração pública brasileira como geradora de custos, sejam estes administrativos, econômicos ou sociais, levantados pela literatura.

Ao partir da ideia inicial de analisar os custos do controle sob as vertentes administrativa, econômica e social, as entrevistas acabaram por explicitar um cenário muito complexo, em que foi possível depurar a existência de nove percepções negativas da atuação do controlador.

As atuações apontadas como negativas foram categorizadas como custos social, administrativo e/ou econômico, confirmando o que consta da literatura (BROWN, 1999; JACOBS; ANECHIARICO, 2001; MUNDIM, 2020; MARQUES NETO; PALMA, 2017; BANDIERA; PRAT; VALLETTI, 2009; CGU, 2020; ENAP, 2018; PAGOTTO, 2010; MILESKI, 2006; MUNDIM, 2020; VERA; LAVALLE, 2012). Inicialmente foi observada a categoria preponderante e, posteriormente, foram mescladas até duas categorias. Ou seja, é possível que o custo seja tido como social e administrativo; administrativo e econômico; entre outras possibilidades.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

O controle social, categorizado como custo social, foi mencionado como o “verdadeiro mecanismos de controle” (E02), mas que se mostra desorganizado, necessitando de melhor qualificação, o que acaba por gerar “desperdício de verbas públicas” (E08).

A atuação do controle como indutor de políticas públicas, categorizada como custo social e administrativo, foi mencionada como a vertente mais nefasta do controle, pois retira, por completo, o poder decisório do gestor público. O E09 relata que se trata de algumas determinações e recomendações acatadas, de forma geral, pela administração, uma vez que, segundo o E14, o TCU, por exemplo, adota uma interpretação e determina a sua implementação.

As despesas internas, tratadas como controle interno, foram categorizadas como custo econômico. Entendem os entrevistados que se trata da primeira linha de defesa (E07), que é realizada pelo próprio gestor. Para os entrevistados E02, E09, E05, E12, o controle interno é a própria conformidade processual ou como controle hierárquico, que gera um elevado custo, pois, segundo o E05, o processo passa por 4 degraus para ciência dos gestores, não gerando qualquer agregação de valor à tomada de decisão.

O custo do controle, categorizado como custo econômico e administrativo, pode ser descrito como apresentado pelo E11, segundo a ideia de que “o bom servidor é aquele que responde, quem não responde não apresenta nada”. Este é o custo mais latente encontrado. O custo pode ser resumido na ideia do E09, para quem os órgãos de controle não pensam nos gastos que a implementação de suas decisões acarretará para a administração pública.

A divergência entre os órgãos de controle, categorizada como custo econômico e administrativo, foi apontada pelo E04 como de elevado custo, uma vez que identifica insegurança jurídica na resposta a duas secretarias de um mesmo órgão, que questionam com abordagens distintas e divergem entre seus próprios corpos técnicos.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

A existência de sistemas próprios dos órgãos de controle, categorizada como custo administrativo, e o tempo gasto com os órgãos de controle, categorizado como custo administrativo e social, são tratados em conjunto, uma vez que os entrevistados entenderam como de elevado custo para a administração e que demandam elevado tempo dos gestores. Trata-se, segundo E14 e E04, de sistemas dos órgãos de controle e/ou de respostas a órgãos de controle, que chegam a tomar de 10 a 100% do tempo do gestor para a sua implementação.

O apagão das canetas, categorizado como custo administrativo, foi bem descrito por cinco dos entrevistados, para os quais é uma paralisia decisória (E04), que pode ser observada quando o servidor “treme de medo” de órgãos como o TCU (E13). O custo, então, para a administração estaria consubstanciado no que o E08 descreveria como “o medo do CPF da pessoa ir pro pau”.

O auditor como alheio à realidade, categorizado como custo administrativo, foi observado por quatro dos entrevistados e pode ser consubstanciado na ideia de que este controlador nunca trabalhou na ponta e desconhece as dificuldades ali existentes (E04). Outro ponto, mencionado pelo E02 é que nem sempre a formação do controlador é específica, como se identificou, certa vez, que a formação do controlador seria em psicologia e a fiscalização se daria em determinados contratos administrativos.

O custo positivo foi observado em duas atuações: i) em atuação preventiva do órgão de controle, com a aproximação entre o controlador e o controlado, de maneira que, para o E04, trata-se de ser ouvida a unidade auditada para manifestação preliminar e sensibilização do auditor. ii) em atuação do controle que acelera os processos burocráticos, conforme manifestação do E07.

É de ressaltar que a percepção dos entrevistados sobre os benefícios do controle emergiu das entrevistas. Todavia, não foi o objetivo principal a análise dos benefícios do controle em quaisquer de suas subcategorias observadas no presente trabalho.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Segue abaixo o quadro demonstrativo dos custos tratados na literatura e dos entrevistados que os relataram, considerando as atuações negativas e positivas do controlador público.

Quadro 03: Percepção dos custos da administração pública. Literatura e entrevistados

Custos encontrados na literatura	Autores	Custo mencionado pelos respectivos entrevistados
Administrativo	BROWN, 1999; JACOBS; ANECHIARICO, 2001; MUNDIM, 2020; MARQUES NETO; PALMA, 2017	02,04,07,08,12,13
Econômico	(BANDIERA; PRAT; VALLETTI, 2009; CGU, 2020; ENAP, 2018; MARQUES NETO; PALMA, 2017; PAGOTTO, 2010	01,02,04,05,06,09,10,12
Social	MARQUES NETO; PALMA, 2017; MILESKI, 2006; MUNDIM, 2020; VERA; LAVALLE, 2012	01,03,05,06,07,08,12,14

Fonte: Elaborado pelo autor

Esta é a percepção encontrada nas quatorze entrevistas que apontaram a existência de nove custos da atuação de controle como negativos e outras dois como positivos.

5. Conclusão

Para Kwon (2014), a literatura, ao focar em como controlar ilícitos (em especial a corrupção), acabou por ignorar como esta repressão afeta os esforços dos burocratas para melhorar o serviço público.

Nas quatorze entrevistas realizadas, é possível observar a percepção de que o controle, em algumas situações, reduz ou, até mesmo, inibi os esforços dos servidores/gestores públicos



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

para atingir os objetivos da administração pública. O mencionado apagão das canetas é um exemplo de efeito observado do excesso de controle na administração pública.

Este achado encontra respaldo na literatura encabeçada por Kwon (2014), segundo o qual o controle pode reduzir os esforços dos servidores/gestores públicos na realização de suas atividades. Ademais, para o autor, é importante que a punição advinda do controle há de ser proporcional ao tamanho do erro, caso contrário diminuirá, ainda mais, os incentivos para que os servidores/gestores públicos atinjam os objetivos da administração.

Não se pode esquecer que as atividades de controle da administração pública são benéficas e devem ser realizadas com a análise de custo-benefício (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016).

Os custos invisíveis mencionados por Falk e Kosfeld (2006) e as preocupações dos funcionários públicos com a atuação dos órgãos controladores, a que Anechiarico (2010) se refere, foram observados nas entrevistas realizadas, havendo menções expressas, inclusive.

Os entrevistados, muitas vezes, elencaram exemplos ricos de custos que a atuação do controle impõe à administração pública, bem como o mecanismo adotado pelos órgãos controladores.

O presente trabalho ateve-se à percepção dos servidores/ gestores públicos sobre os custos da atividade de controle, não buscou observar o custo-benefício, que é objeto de diversas análises acadêmicas. Sob o enfoque escolhido, foram identificados onze custos das atividades de controle (nove negativos e dois positivos), apontados pelos quatorze entrevistados.

A contribuição para a literatura consiste na identificação de onze percepções de servidores/gestores, entre as quais observou-se o controle social, a divergência entre os órgãos de controle, o tempo gasto com órgãos de controle e o órgão controlador como indutor de políticas públicas, o que confirma o que é apresentado por Bresser-Pereira (1997) e por Alves



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

(2009). Ademais, destacou-se a necessidade de uma visão multidimensional dos desdobramentos do controle.

Diante do que foi aferido, é necessário repensar os métodos de controle para que não gerem custos negativos para a administração. Para Campana (2017), o modelo de controle atual mostra-se rígido, inflexível, desordenado e excessivamente burocrático. Segundo a autora, o controle não deve representar obstáculo ao gestor na consecução das políticas públicas, o que, em certa medida, foi confirmada pelos entrevistados ao destacarem a atuação do controle como indutor de políticas públicas

A presente pesquisa, ao evidenciar a percepção de servidores/gestores públicos sobre os custos do controle, pode ser um ponto de partida para aprimorar os mecanismos de controle, que devem considerar os custos invisíveis. Além disso, tais mecanismos não devem diminuir os esforços dos servidores/gestores públicos na execução de suas atividades.

Observou-se, no decorrer da pesquisa, que a criação não só de sistemas próprios para responder a órgãos de controle, mas também de novos sistemas informatizados, sem que se leve em conta o custo efetivo de sua implementação, não é o adequado. De outro lado, é possível observar que a unificação de respostas a órgãos de controle (internos e externos) diminuiria a carga de trabalho dos servidores/gestores públicos.

Dos entrevistados, 85% (oitenta e cinco por cento) entendem o controle como benéfico, embora a unanimidade aponte que existem custos altos para se atender ao controlador. Custos esses ocultos e, muitas vezes, maiores do que os benefícios almejados pelo controlador.

Sobressai, ainda, a necessidade de que o controle vertical, que compreende a fiscalização pela sociedade (O'DONNELL, 1998), seja melhor consolidado, inclusive por meio de treinamentos e métodos mais transparentes para o acesso aos dados dos órgãos.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

As informações e dados aqui apresentados levam a crer na necessidade de órgãos, como o Departamento Penitenciário Nacional, adotarem mecanismos e sistemas na uniformização de respostas a demandas de órgãos de controle, para evitar, ao menos, o retrabalho e o gasto excessivo de tempo com esta atividade em detrimento de atividades finalísticas.

É imprescindível que se supere o que Vernalha (2016) descreveu como crise da ineficiência pelo controle. A superação desta crise permitirá que o gestor não atue acuado pelo controle, que o faça única e exclusivamente voltado para o interesse público, na busca pela melhor solução administrativa legalmente permitida.

6. Referências bibliográficas

AHRENS, H. **ACCOUNTABILITY NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NÃO ESTATAIS: O CASO DO INSTITUTO DE MATEMÁTICA PURA E APLICADA**. [s.l: s.n.].

ALVES, M. F. C. **Múltiplas Chibatas? Institucionalização da Política de Controle da Gestão Pública Federal 1988-2008**. [s.l: s.n.].

ANECHIARICO, F. La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica. **Gestión y Política Pública**, v. 19, n. 2, p. 239–261, 2010.

ANECHIARICO, F.; JACOBS, J. B. Panopticism and financial controls. **Crime, Law & Social Change**, v. 22, p. 361–379, 1995.

BANDIERA, O.; PRAT, A.; VALLETTI, T. Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. **American Economic Review**, v. 99, n. 4, p. 1278–1308, ago. 2009.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 70. ed. Lisboa: [s.n.].

BRAGA, A. DE C. O. P. **Resolução 315 do TCU : início de uma revolução no controle ?** Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/resolucao-315-do-tcu-inicio-de-uma-revolucao-no-controle-10032021>>. Acesso em: 8 jun. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle Luiz. **Cadernos MARE**, 1997.

BROWN, G. D. The ethics backlash and the independent counsel statute. **Rutgers Law Review**, v. 51, n. 2, p. 433, 1999.

CALMON MENDES, A. V.; MACEDO BESSA, L. F. DE; MIDDLEJ E SILVA, S. D. A. Gestão da Ética: A Experiência da Administração Pública Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 1, p. 2–8, 2015.

CAMPANA, P. DE S. P. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

- pelo atual sistema de controle. **Revista de Direito**, v. 9, n. 01 SE-, p. 189–216, 2017.
- CERVO, A. L. Métodos e Técnicas de Pesquisa. In: **Metodologia Científica**. Makron Books. São Paulo: [s.n.].
- CGU, C.-G. DA U. **Relatório de avaliação - Exercício 2019**. [s.l.: s.n.].
- CGU, C.-G. DA U. **Controle social**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social>>. Acesso em: 9 set. 2021.
- COSTA FILHO, J. C. B. **ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS**. [s.l.] Universidade de Brasília, 2019.
- DANTAS, J. A. et al. Custo-benefício do controle: proposta de um método para avaliação com base no COSO. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 13, n. 2, p. 3–19, 2010.
- DE ALENCAR, C. O.; DA FONSECA, A. C. P. D. Excelência na Gestão Pública: a contribuição do Controle Interno da Marinha do Brasil. **REGE - Revista de Gestão**, v. 23, n. 2, p. 172–184, 2016.
- DUARTE, J.; BARROS, A. **Métodos de pesquisa em Comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- ENAP. Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil. **Cadernos Enap**, v. 56, p. 74, 2018.
- FALK, A.; KOSFELD, M. The Hidden Costs of Control. **THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW**, v. 37, n. 3, p. 324–327, 2006.
- FERNANDES, J. U. J. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, v. 36, n. 142, p. 167–189, 1999.
- FGV, E. DE D. DE S. P. **Observatório do TCU Julgamentos de novembro e dezembro de 2018**, 2018.
- GAETANI, F. A governabilidade da administração em jogo. **Valor Econômico**, 2018.
- GRAHAM, J. THE FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT : A NEW PERSPECTIVE. **Journal of International Business Studies**, 1984.
- GUIZZO, B.; KRZIMINSKI, C.; OLIVEIRA, D. O software QSR NVIVO 2.0 na análise qualitativa de dados: ferramenta para a pesquisa em ciências humanas e da saúde. v. 24, n. 1, p. 53–60, 2003.
- JACOBS, J. B.; ANECHIARICO, F. **Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción**. *Gestión y Política Pública*, 2001. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13310207>>
- JAIN, A. K. Corruption: A review. **Journal of economic surveys**, v. 15, n. 1, p. 71–121, 2001.
- KAUFMANN, P. J.; LAFONTAINE, F. Costs of Control: The Source of Economic Rents for McDonald's Franchisees. **The Journal of Law and Economics**, v. 37, n. 2, p. 417–453, 1994.
- LUSTOSA DA COSTA, F. Corrupción y combate a la corrupción en Brasil - hechos, mitos e impactos de la Operación Lava Jato. **Revista de Administración Pública del GLAP**, v. 2, n. 2, 2018.
- MACHADO, M. R.; PASCHOAL, B. Monitorar, investigar, responsabilizar e sancionar.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Novos Estudos, v. 4, p. 10–37, 2016.

MANZINI, J. E. A entrevista na pesquisa social. In: **Didática**. São Paulo: [s.n.]. v. 26/27p. 149–158.

MARANI, S. C. Z. et al. Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 712–730, ago. 2018.

MARQUES NETO, F. DE A. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, n. 100, 2010.

MARQUES NETO, F. DE A.; PALMA, J. B. DE. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, M. A.; SOUZA, R. P. DE (Eds.). **Controle da Administração Pública**. [s.l.] Fórum, 2017.

MATIAS PEREIRA, J. Reforma Do Estado E Controle Da Corrupção No Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, v. 12, n. 2, p. 1–17, 2005.

MATITZ, Q. R. S.; BULGACOV, S. O conceito desempenho em estudos organizacionais e estratégia: um modelo de análise multidimensional. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 580–607, 2011.

MENDES, A. P.; OLIVEIRA JÚNIOR, T. M. DE. Corrupção e Combate à Corrupção no Brasil: Abordagens e Limitações. **Encontro ANPAD**, 38, 2014.

MIDLEJ E SILVA, S. DE A. et al. Comissões de Ética do Poder Executivo Federal: um estudo baseado em riscos. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, v. 14, p. 79–99, 2020.

MILESKI, H. S. Controle social: um aliado do controle oficial. **Interesse Público**, n. 36, p. 14–15, 2006.

MINAYO, M. C. DE S.; DESLANDES, S. F. D.; GOMES, R. **Pesquisa social**. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MOTA, G. B. A. C. **A obrigatoriedade do controle interno na administração pública brasileira** Revista Controle - Doutrina e Artigos, 2018.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 761–765, 2011.

MUNDIM, G. A. “APAGÃO DAS CANETAS”: GESTOR PÚBLICO, CONTROLE E MÍDIA. [s.l.: s.n.].

NVIVO. **NVIVO 11 PLUS**. [s.l.: s.n.].

O ’DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 1998.

OLIVEIRA, J. C. M. DE. et al. Comissões de Ética do Poder Executivo Federal: um estudo baseado em riscos. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, v. 14, p. 79–99, 2020.

PAGOTTO, L. U. C. **O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico**. [s.l.] UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2010.

PIMENTEL, I. A. **A CORRUPÇÃO NO BRASIL E A ATUAÇÃO**. [s.l.] Universidade Federal da Paraíba, 2014.

ROSE-ACKERMAN, S. “Grand” corruption and the ethics of global business. **Journal of Banking & Finance**, v. 26, n. 9, p. 1889–1918, set. 2002.



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

- ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. J. What Is Corruption and Why Does It Matter? In: **Corruption and Government Causes, Consequences, and Reform**. New York: Cambridge University Press, 2016. v. Causes, Cop. 3–48.
- ROSE-ACKERMAN, S.; TRUEX, R. **Corruption and Policy Reform**. [s.l.: s.n.].
- SALVATORI, D. A. M. **PERCEPÇÕES DE CONTROLADORES E CONTROLADOS: COMO AS AUDITORIAS INTERNAS NAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS PODEM AUXILIAR A GESTÃO NO ALCANCE DOS SEUS OBJETIVOS INSTITUCIONAIS**. [s.l.] Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2020.
- SARTORI, G. Concept Misformation in Comparative Politics. **The American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1033–1053, 1970.
- SILVA, R. C. DA et al. Escala multidimensional aplicada aos estudos de apreciação musical. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, v. 19, n. 43, p. 153–158, 2009.
- STERZECK, G. AUDIT EXPECTATION GAP NOS LITÍGIOS DAS FIRMAS DE AUDITORIA. v. 11, n. 1, p. 92–105, 2017.
- SUNDFELD, C. A. **Chega de axé no direito administrativo**. Disponível em: <<https://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld- chega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2021.
- TCU, T. DE C. DA U. **Boletim do Tribunal de Contas da União - BTCU**. Brasília: [s.n.]. v. 12
- TOLOI, G. G.; MANZINI, E. J. **ETAPAS DA ESTRUTURAÇÃO DE UM ROTEIRO DE ENTREVISTA E CONSIDERAÇÕES ENCONTRADAS DURANTE A COLETA DOS DADOS GABRIELAVIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM EDUCAÇÃO ESPECIAL**. [s.l.: s.n.].
- VALADARES, J. L. **Josiel Lopes Valadares Significados Do Empreendedorismo No Setor Público No Contexto Municipal Brasileiro Lavras – Mg**. [s.l.] Universidade Federal de Lavras, 2016.
- VERA, E. I.; LAVALLE, A. G. Arquitetura da participação e controles democráticos no brasil e no México. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 1, n. 92, p. 105–121, 2012.
- VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.
- VERNALHA, F. G. **O direito administrativo do medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-cri-se-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em: 5 ago. 2021.
- Acesso em: 29 abr. 2020.
- ANECHIARICO, Frank; JACOBS, James B. **The Pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective**. Chicago: 1996
- CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2ª Ed. Porto Alegre: Artmed. 2007
- DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995
- FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3 Ed. Porto Alegre: Artmed: 2009
- MILESKEI, Helio Saul. **O estado contemporâneo e a corrupção**. 1ª ed. Belo Horizonte:



Universidade de Brasília

FACE/Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Programa de Pós-Graduação em Administração / PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

Fórum, 2015.

NVIVO. **NVIVO10 for Windows Introdução**. Disponível em:

<https://www.qsrinternational.com/nvivo-qualitative-data-analysis-software/about/nvivo>.

Acesso em Agosto de 2021

SOBRAL, F.; PECCI, A. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.