ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO DO PPA 2016-2019[1]

Aline Galvão Vilarindo[2]

RESUMO: Considerando que o Plano Plurianual (PPA) apresenta programas, objetivos e metas a serem alcançados pela Administração Pública, optou-se por realizar pesquisa qualitativa mediante análise documental a fim de investigar como o Enfrentamento à Corrupção na Administração Pública Federal está inserido no PPA 2016-2019. Para tanto, este artigo tomou como base os Relatórios Anuais de Avaliação do PPA 2016-2019 referentes aos anos 2016 a 2019, efetuando a discussão sobre o cumprimento das metas previstas para o quadriênio nos quatro anos do ciclo e sobre os meios de controle e enfrentamento da corrupção. A análise se deu a partir do Programa Temático "Justiça, Cidadania e Segurança Pública" por meio do seu objetivo que trata especificamente "1664: Enfrentar a corrupção na Administração Pública Federal aprimorando os mecanismos de prevenção, detecção e punição, no qual estão contempladas as metas em discussão. Constatou-se alinhamento dessas metas com o proposto no programa, pois as metas encontram-se em andamento adequado, conforme o planejado, no entanto apenas em 2018, em uma das metas foi adotada medidas de gestão, nas demais metas, nenhuma medida foi adotada. Ademais, observou-se medidas de controle, prevenção, detecção, correção e punição ao enfrentamento da corrupção.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Plurianual; Enfrentamento à Corrupção na Administração Pública Federal; Planejamento Orçamentário.

---

[1] Recebido em 11/08/2021
Aprovado em 24/06/2022

[2] Mestranda em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí. Pós-Graduada em Controladoria Governamental. Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: alinegvilarindo@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O planejamento governamental no Brasil vem ganhando maior confiabilidade à medida que se aprimoram os instrumentos de planejamento. Nesse sentido, podem-se citar as leis que compõem o processo orçamentário no país e que são de iniciativa do Poder Executivo, instituídos pela Constituição Federal: o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais.

Esses três instrumentos de planejamento destacados na Carta Magna e, por compatibilização, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas, correspondem ao processo integrado de planejamento e orçamento atualmente vigente para os entes federados (BEZERRA FILHO, 2013). Contudo, neste artigo será abordado apenas o Plano Plurianual (PPA) que, conforme dispõe o § 1.º do art. 165 da Constituição Federal (CF), é um dos principais instrumentos de planejamento da Administração Pública (BRASIL, 1988). Um importante aspecto sobre esse Plano é que ele entra em vigor, nas três esferas de governo, no segundo ano de mandato do Chefe do Poder Executivo para viabilizar a continuidade das ações do Governo quando da mudança de pleito.

Desse modo, "o PPA tem, na concepção do sistema orçamentário brasileiro, a função primordial de orientar a programação de ações da Administração Pública, as quais deverão estar sempre em consonância com aquele" (SANTOS, 2012, p. 23). Em suma, o PPA deve, pois, estabelecer a ligação entre objetivos indicativos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo; políticas de governo, de médio prazo, e, finalmente, realização dos gastos, previstos pelo orçamento anual (PAULO, 2010). Isso significa que esse instrumento assume a "função de organizar, orientar e viabilizar a ação governamental de modo a cumprir os objetivos fundamentais da República" (NAVARRO; SANTOS; FRANKE, 2012, p. 26). Entre esses objetivos se enquadram a proteção do Estado aos cidadãos e a promoção de dignidade, igualdade e cidadania, os quais são orientados por meio de políticas públicas específicas.

Por essas razões, este artigo toma por objeto de pesquisa o PPA 2016-2019 avaliar a relação entre o planejamento governamental e o objetivo proposto para o Enfrentamento à Corrupção na Administração Pública Federal através do aprimoramento dos mecanismos de prevenção, detecção e punição, a partir do programa Justiça, Cidadania e Segurança Pública. Enquanto objetivo de um dos Programas constantes no Plano, o enfrentamento à corrupção na Administração Pública Federal, constitui um dos itens fundamentais para uma gestão pública de qualidade.

Assim, considerando que o PPA apresenta programas, objetivos e metas a serem alcançados pela Administração Pública, optou-se por realizar uma análise documental a fim de identificar o processo de Enfrentamento à Corrupção na Administração Pública Federal no PPA 2016-2019, a partir da comparação entre as metas previstas para o quadriênio e sua execução durante esse período. Entretanto, considera-se oportuna, antes, a compreensão estrutural do PPA Federal 2016-2019.

2 O PPA 2016-2019 COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

A CF de 1988 estabelece, em seu artigo 165, que a lei que instituir o PPA "estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada" (BRASIL, 1988). A CF introduziu no sistema orçamentário do País as seguintes leis que são de iniciativa do Poder Executivo e foram instituídas no ordenamento jurídico como instrumentos de planejamento governamental: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Dessa forma, iniciou-se, na Administração Pública, uma técnica de alocação de recursos dentro da perspectiva de integração entre planejamento e orçamento. Os três instrumentos de planejamento destacados na Carta Magna e, por compatibilização, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas, correspondem ao processo integrado de planejamento e orçamento atualmente vigente para os entes federados. Ao elaborar o Projeto de Lei do PPA, o gestor público deve levar em consideração, dentre outros, a identificação dos problemas vivenciados pela sociedade, o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, o levantamento de programas que visem à solução dos problemas e demandas sociais, além das metas físicas (BEZERRA FILHO, 2013).

É possível, ainda, observar a relação direta existente entre o planejamento governamental e o ciclo de políticas públicas: agenda, formulação, implementação e avaliação, uma vez que sem uma correta definição da etapa de formulação mais voltada para o planejamento não há meios viáveis de se executar com bom desempenho os projetos do governo (SILVA; AMORIM, 2012). No campo da gestão pública convém notar que, como meio de fortalecimento do planejamento governamental, tem se destacado muito o

monitoramento e a avaliação de políticas públicas e programas governamentais (SANTOS; RAUPP, 2015).

A avaliação de políticas públicas objetiva examinar qual foi o real desempenho de determinada política dentro da sociedade, estimando, inclusive, como será o resultado futuro e, considerando para tanto, os meios utilizados e os objetivos alcançados na prática (WU et al., 2014). Para melhor entendimento sobre a importância da avaliação como etapa do ciclo de gestão do PPA, a própria Carta Magna dispõe em seu Art. 74 que:

> Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União (BRASIL, 1988).

As metas, que podem ser quantitativas ou qualitativas, identificam-se como a medida de alcance do objetivo e estão, assim como os programas e objetivos, devidamente codificadas (BRASIL, 1988). Avaliar metas do PPA, como se vê acima, tornou-se uma atividade preconizada no texto constitucional. Diante disso, no âmbito do Governo Federal, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), através da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (SEPLAN), elabora e divulga anualmente o arquivo oficial do Governo intitulado "Relatório Anual de Avaliação" de cada ano-base de vigência do PPA. Ressalta-se que sua elaboração e divulgação consistem em obrigação legal preconizada pela Lei n.º 13.249/2016, a qual institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019, como se vê:

> Art. 13. O Poder Executivo: I - publicará em portal eletrônico dados estruturados e informações sobre a implementação e o acompanhamento do PPA 2016-2019; e II - encaminhará ao Congresso Nacional o Relatório Anual de Avaliação do Plano, que conterá: [...]. b) análise da situação, por Programa, dos Indicadores, Objetivos e Metas, informando as medidas corretivas a serem adotadas quando houver indicativo de que metas estabelecidas não serão atingidas até o término do Plano; [...] (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, chama-se atenção para o PPA 2016-2019, instrumento definido como objeto de estudo desta pesquisa. Este Modelo de Gestão do PPA 2016-2019 se consolidou como uma importante ferramenta porque, a exemplo do Plano anterior, exaltou as funções de monitoramento e avaliação típicas da Administração, mas além de manter o foco na eficiência e efetividade, estabeleceu como alguns de seus princípios também a publicidade, a impessoalidade e a economicidade. Manteve a adoção das dimensões estratégica, tática e

operacional, mas inovou demonstrando um caráter mais estratégico ao evidenciar com maior clareza a conexão da estratégia de governo com os objetivos e metas de seus programas (PALUDO, 2018).

A estrutura do PPA contemplada no quadriênio em análise apresenta-se introduzida pela Mensagem Presidencial ao Poder Legislativo, na qual está contida a dimensão estratégica que abrange a visão de futuro do governo, os eixos e as diretrizes estratégicas, além do cenário macroeconômico. A referida Mensagem também apresenta a dimensão tática e identifica as alternativas para as transformações, compreendidas nas diretrizes estratégicas, da realidade, abordando a disponibilização de bens e serviços à sociedade. Já a dimensão operacional não consta nesse espaço por ser tratada no Orçamento e visa à aplicação de recursos e a qualidade do que é ofertado ao usuário do serviço público (BRASIL, 1988).

Apesar de se apresentarem separadas entre si como anexos do PPA, observa-se uma conexão entre as dimensões estratégica e tática do PPA. Na dimensão estratégica encontram-se, dentre outros, os eixos estratégicos e as diretrizes estratégicas em que se identifica uma relação direta com os programas e demais atributos como objetivos, metas e iniciativas apontados na dimensão tática. Tal alinhamento é importante que esteja claro para o cidadão, pois, além de possibilitar um melhor entendimento sobre a estrutura do PPA, permite que se visualize a interação entre o núcleo de governo na participação da construção da dimensão estratégica e as escolhas das políticas públicas pactuadas com os demais órgãos governamentais. Ao mesmo tempo, essa interação aparece declarada na dimensão tática através dos programas que, apesar de receberem um tratamento mais estratégico nesse PPA, têm como finalidade aglutinar as ações a serem executadas pelo governo.

Sejam administrativas ou oriundas de extratos de políticas públicas, as ações do governo são vistas na dimensão operacional e a execução é viabilizada por meio do Orçamento Público traduzindo “um modelo de planejamento que busca o planejamento estratégico de médio e curto prazo, evidenciando suas metas e prioridades de ação, servindo então como instrumento norteador das ações executadas nos próximos anos” (SILVA; AMORIM, 2012, p. 437).

De modo geral, o PPA conta com um relevante atributo chamado Programa, o qual se constitui como uma agregação de ações que quando bem desempenhadas podem atingir ao objetivo do programa que, na visão de Albuquerque, Medeiros e Silva (2013, p. 39) “pressupõe a necessidade de solucionar um problema da sociedade ou do próprio Estado”. Os

Programas apresentados no aludido PPA classificam-se em dois tipos: Programa Temático e Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Este reúne um complexo de ações que são destinadas a atividades de apoio, gestão e manutenção da atuação do governo, sendo que cada órgão tem um programa dessa natureza (BRASIL, 1988).

Por outro lado, o Programa Temático abrange os desafios do governo de modo a refletir suas prioridades setoriais evidenciando a transversalidade e a multissetorialidade das políticas públicas e orientando a gestão do Plano sob a perspectiva do processo de monitoramento e avaliação, além de, sobretudo, orientar a ação governamental (PALUDO, 2018). Vale salientar, ainda, que o Programa Temático, além de apresentar como atributos, indicadores e valor global, está desdobrado no atributo Objetivo que é codificado e, por sua vez, mensurado por Meta, outro atributo que configura as medidas de alcance de cada objetivo. Nesse contexto, destaca-se que os objetivos dos programas do PPA 2016-2019 correspondem à expressão do que deve ser feito e deve refletir as escolhas governamentais no que tange às políticas públicas, assim como estabelecer metas que venham a ser factíveis considerando a realidade econômica, política e social existente no período de vigência do Plano (BRASIL, 1988).

No PPA 2016-2019 da União, objeto deste estudo, também há uma evidenciação da importância do caráter operacional do orçamento, pois as ações são vinculadas aos programas, mas, diferentemente dos Planos anteriores não são detalhadas no PPA, e sim, no Orçamento Anual por se fundamentarem em estratégias de operacionalização na Administração Pública. Isso vem a corroborar com o papel da Lei Orçamentária Anual (LOA), que é de viabilizar a operacionalização das ações de governo. Por isso, é importante também citar os valores que alicerçam a construção do PPA 2016-2019, uma vez que servem de guia para os comportamentos, atitudes e decisões, norteando o compromisso do governo com a execução daquilo que é previsto.

Nesse sentido, o programa “Justiça, Cidadania e Segurança Pública” reúne políticas que buscam garantir à população a preservação de seus direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição Federal, no artigo 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. O acesso à justiça, a melhoria da segurança pública e a promoção e proteção de direitos de cidadania, constituem-se em políticas fundamentais para a proteção e promoção de oportunidades para públicos vulneráveis, para o alcance da coesão social e a consolidação do Estado Democrático de Direito (BRASIL,1988).

Na metodologia do PPA, fortalecendo a relação entre as dimensões, há o alinhamento entre os seus atributos e as diretrizes estratégicas. O Programa mencionado está devidamente alinhado com as seguintes diretrizes: "Fortalecimento da segurança pública e redução de homicídios, com integração de políticas públicas entre os entes federados, controle de fronteiras e promoção de uma cultura de paz", "Fortalecimento da cidadania e dos direitos fundamentais, promovendo a participação social, o acesso à justiça, os direitos da pessoa idosa, dos jovens, da pessoa com deficiência, o respeito à população LGBT e o enfrentamento a todas as formas de violência" e "Fortalecimento da capacidade de gestão do Estado, com foco no aumento da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, na qualidade do gasto, na transparência, na comunicação e participação social, bem como da prevenção e do combate à corrupção." (PPA 2016-2019)

Registra-se que do PPA, deixa clara a compatibilidade entre o Programa Temático em destaque com um dos quatro eixos estratégicos do PPA: "fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão". É, portanto, a partir dessa perspectiva que serão abordados a seguir alguns aspectos teóricos e legais do enfrentamento à corrupção no cenário nacional com vistas a conhecer o tema no planejamento governamental do país.

3 ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

O PPA vem implementando ao longo dos anos, o programa Justiça, Cidadania e Segurança Pública que busca, por meio de ações, projetos e atividades, garantir a proteção social, a igualdade de oportunidades, o acesso e disponibilidade de serviços de atuação do Estado, que formam a base da política de acesso à justiça, à segurança pública, o combate à corrupção, a proteção social, o enfrentamento à criminalidade e à promoção e proteção de direitos de cidadania, que permitirão a coesão social exigida para a implementação de uma sociedade mais segura, justa e igualitária.

E para isso o programa constitui políticas que buscam ao aperfeiçoamento de diversas ações, dentre elas o Combate à Corrupção na Administração Pública Federal. Considerando a relevância do tema corrupção para os diversos órgãos de defesa do Estado, é preciso aprimorar a relação entre eles, de forma a determinar ações que proporcionarão uma maior efetividade à punição de agentes e à recuperação de ativos. O fenômeno da corrupção, tem causado um grande dano à sociedade, exigindo, além de uma atuação repressiva, também

uma ação preventiva por parte do Estado. Portanto, um dos Objetivos do Programa trata de medidas para aumentar os padrões de ética e de integridade dos agentes da administração pública no desenvolvimento de suas funções, bem como das instituições privadas que se relacionam com o setor governamental (PPA 2016-2019).

Em pesquisa brasileira realizada recentemente por (GONÇALVES, 2019), constatou-se que o envolvimento dos representantes dos poderes Legislativo, Executivo, e das empresas de grande porte, aliados a ausência do processo de punição por parte do poder Judiciário, demonstra que as instituições políticas sofrem influência da corrupção e ainda observa-se que esta exerce controle em diferentes e relevantes instituições políticas, econômicas e sociais.

Estudos realizados em instituições políticas dos países latino-americanos apontam que o fenômeno da corrupção não é uma questão isolada ou circunstancial das instituições políticas, mas, algo que gera efeitos sobre a governabilidade e o desenvolvimento econômico. Uma das suas graves consequências, por exemplo, relaciona-se com a perda de confiança da sociedade civil no sistema judicial (CARVAJAL MARTINEZ; HERNANDEZ DIAZ; RODRIGUEZ MARTINEZ, 2019).

E a partir desta concepção de mudança por uma gestão eficiente e transparente, surgem as reformas administrativas, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Convém ainda destacar que na concepção de Santo e Montenegro Filho (2013) a procura pela eficiência sugere uma melhor utilização dos recursos, resultando, dessa maneira, no combate à corrupção.

Nesse sentido, aponta-se que as mudanças pelas quais a gestão pública passou ao longo do tempo estão aliadas às mudanças comportamentais e culturais da nação. É oportuno destacar que a Reforma do Estado inaugurada em meados da década de 90 inicia, no Brasil, um novo modelo de políticas públicas mais voltadas à promoção da autonomia e participação popular, ampliando, dessa maneira, o espaço para a fiscalização do recurso público (SENHORAS, 2007).

A promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/1988), inaugura no cenário político e social novas condutas em relação aos cuidados com os recursos públicos, portanto, e sua respectiva utilização. O enredo posto é trazido por princípios que emanam da Lei Maior vigente imprimindo delimitações importantes quando na implementação de ações públicas, em todos os entes da federação. Como elementos norteadores dos objetivos de gestão pública surgem os principais princípios eleitos pela Carta Magna: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

As ações públicas devem ser conduzidas pela legalidade, legitimidade, economicidade e outros princípios que norteiam a administração pública, como já sinalizado. Outra relevante proposição trazida após a CF/1988 é o fortalecimento do controle das contas públicas e o efetivo enfrentamento da corrupção, por exemplo exercidos por instituições como o Tribunal de Contas da União ou dos Estados e Corregedorias, por exemplo, orientando os gestores a sofisticar sua prestação de contas.

Entretanto, o amadurecimento da democracia e a cultura relacionada a esse sistema político direciona a sociedade para um espaço interessante, necessário para o desenvolvimento do país, ou seja, a participação e vigilância das ações públicas, porém essa ainda é uma cultura que provavelmente necessita de maior abrangência e introdução no cenário político e social da atualidade. A partir desse pressuposto é que se sublinha a relevância do estado no Enfrentamento a Corrupção no âmbito do setor público.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo teve como norteamento metodológico a abordagem qualitativa com fins de pesquisa exploratória. Para tanto, a coleta das informações se deu por meio da análise documental e do diálogo com recursos teóricos sobre o tema: livros e artigos científicos. A pesquisa documental se caracteriza como análise "[...] de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa" (GIL, 2008, p. 45). É essa característica, inclusive, que a diferencia da pesquisa bibliográfica. Podem ser objetos de investigação nesse caso, relatórios de pesquisas ou estudos, memorandos, atas, reportagens, cartas, diários pessoais, filmes, gravações, fotografias, entre outras (KRIPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015).

Neste estudo, efetuou-se uma análise dos relatórios anuais de avaliação do PPA 2016-2019 para examinar o processo de execução do Enfrentamento da Corrupção na Administração Pública Federal, abrangido pelo programa "Justiça, Cidadania e Segurança Pública". Os referidos relatórios são meios de referência para a análise documental, pois possuem, dentre outros aspectos, a legitimidade, já que foram emitidos e divulgados oficialmente pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da SEPLAN. Tais documentos evidenciam o uso do monitoramento e da avaliação como partes integrantes do modelo de gestão do plano plurianual ora em destaque.

Como delimitador da pesquisa utilizou-se metas expostas no Plano cujo desempenho é evidenciado em Relatórios de Avaliação de cada ano base, para este trabalho,

avaliou-se os anos de 2016, 2017, 2018 e 2019. Assim, o processo da análise se iniciou pela escolha desses documentos e a especificação do campo no qual o foco de estudo se ateve: ao Enfrentamento da Corrupção na Administração Pública Federal, enquadrada como um dos objetivos do Programa de codificação "2081". O objetivo, nessa perspectiva, é representado pelo código "1664" com a seguinte redação: "Enfrentar a corrupção na Administração Pública Federal aprimorando os mecanismos de prevenção, detecção e punição".

Para a realização da análise, optou-se pelo método de análise de conteúdo (AC) conforme Bardin (2009), pois o ponto de partida para a análise de documentos é a compreensão interpretativa do texto. A AC consiste em um conjunto de técnicas de análise que visa obter de maneira sistemática e objetiva, e por meio da descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos atrelados a esse conteúdo. Desse modo, esse método de análise se constitui em três fases: pré-análise (organização do material), exploração do material e o tratamento dos resultados: a inferência e a interpretação (BARDIN, 2009).

Para desenvolver a análise de conteúdo, recorreu-se aos Relatórios dos exercícios de 2016 a 2019, oficialmente publicados pelo MP. Ademais, para efeitos de verificação de alinhamento, foram consultados alguns dos instrumentos necessários para compreendermos as políticas públicas voltadas ao enfrentamento da corrupção.

Na pré-análise foi feita a escolha do que seria possível analisar levando-se em consideração os elementos que melhor explicitam o conteúdo do documento. Na exploração do material, foi realizada a leitura atenta de toda a documentação a fim de associar as informações do PPA e as adotadas no programa "Justiça, Cidadania e Segurança Pública". Por fim, o tratamento dos dados coletados permitiu a condensação e o destaque das informações para análise, culminando nas interpretações inferenciais (KRIPKA; SCHELLER; BONOTTO, 2015). Frisa-se que os métodos ora citados consistem no mapeamento das informações importantes para a análise e, sobretudo, em estabelecer uma relação entre a meta prevista para os quatro anos e o que foi executado durante esse período.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme explicitado anteriormente, dos Relatórios Anuais de Avaliação do PPA 2016-2019 dos exercícios 2016 a 2019, foram analisadas as metas associadas ao objetivo 1664 "Enfrentar a corrupção na Administração Pública Federal aprimorando os mecanismos de prevenção, detecção e punição".

Para melhor compreensão desse objetivo, é necessário esclarecer que o Governo estabeleceu no Anexo 1 do PPA 2016-2019 (Programas Temáticos do PPA) 09 indicadores para todo o quadriênio referente ao programa "Justiça, Cidadania e Segurança Pública", atendendo seus objetivos específicos, sendo que no Anexo 2 (Evolução das Metas) dos Relatórios, foram estabelecidos 03 (três) metas, que estão discriminadas como qualitativas.

Todas as metas propostas no Anexo 2 em 2016, apresentaram em suas considerações e medidas propostas para a atingimento das metas até 2019, metas em andamento adequado. Conforme anexo abaixo do relatório anual de avaliação do PPA 2016 – 2019 (ano base 2016).

Metas Qualitativas

Descrição da Meta 2016-2019	Orgão responsável pela Meta	Considerações e medidas propostas para atingimento das metas até 2019
04S0 - Fomentar a atuação célere e efetiva dos órgãos e entidades diante de atos de corrupção	37000 - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União-CGU	Meta com andamento adequado.
04RZ - Instituir mecanismos que aprimorem o tratamento e apuração das denúncias	37000 - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União-CGU	Meta com andamento adequado.
04S1 - Reduzir o percentual das reintegrações e das prescrições de penas disciplinares	37000 - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União-CGU	Meta com andamento adequado.

Destaque-se ainda no relatório anual de avaliação do PPA 2016-2019 (Ano base 2016), a atuação efetiva do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) diante de atos de corrupção, que monitorou a atividade correcional desenvolvida no Poder Executivo Federal, realizando sugestões a partir da análise dos indicadores verificados e acompanhando diretamente o desfecho de 1.101 apurações disciplinares, em 2016. Observou-se também que as apurações realizadas em 2016 decorreram na aplicação de 550 penalidades expulsivas (demissões, cassações de aposentadoria e destituição de cargo em comissão), maior quantitativo desde o início da série histórica iniciada em 2003.

Ainda em relação às ações da CGU, enfatiza-se o lançamento do Sistema CGU-PJ, que foi instituído como de utilização obrigatória por todos os poderes e esferas de governo nos termos da Lei 12.846/2013; o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), publicados no Portal da Transparência. A partir de seu gerenciamento como Órgão Central do Sistema de Correição, a CGU direcionou 30 procedimentos administrativos de responsabilização de entes privados que implicaram em três declarações de inidoneidade, todas em razão de ilícitos ligados à Operação Lava-Jato.

No relatório anual de avaliação do PPA 2016-2019 (ano base 2017), as metas estabelecidas no Anexo 2 (Evolução das Metas), apresentam assim como em 2016 metas em andamento adequado, não apresentando referência a outras considerações relevantes.

As metas propostas no Anexo 2 em 2018, apresentaram metas em andamento adequado, com diferentes medidas a serem tomadas, conforme anexo abaixo do relatório anual de avaliação do PPA 2016 – 2019 (ano base 2018).

Metas Qualitativas

Descrição da Meta 2016-2019	Orgão responsável pela Meta	Situação da Meta	Medidas a serem tomadas
04S0 - Fomentar a atuação célere e efetiva dos órgãos e entidades diante de atos de corrupção	Controladoria-Geral da União	Andamento adequado	Sem proposição de Novas Medidas
04RZ - Instituir mecanismos que aprimorem o tratamento e apuração das denúncias	Controladoria-Geral da União	Andamento adequado	Adoção de medidas de gestão
04S1 - Reduzir o percentual das reintegrações e das prescrições de penas disciplinares	Controladoria-Geral da União	Andamento adequado	Sem proposição de Novas Medidas

No relatório anual de avaliação do PPA 2016-2019 (Ano base 2018), uma das principais diretrizes do PPA registrada foi o fortalecimento da capacidade de gestão do Estado, focando na melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, na qualidade do gasto, na transparência, na comunicação e participação social, bem como na prevenção e combate à corrupção. E foi apresentado em maio de 2018 a nova estrutura do projeto "Empresa Pró-Ética", que consistiu em incentivar a adoção voluntária de medidas de integridade pelas empresas, por meio do reconhecimento público daquelas que se mostram envolvidas em constituir medidas voltadas para a prevenção, detecção e remediação de atos de corrupção e fraude.

No tocante ao enfrentamento da corrupção na Administração Pública Federal, conforme relatório anual de avaliação do PPA 2016-2019 (Ano base 2018), destacou-se diversas apurações disciplinares que impactou, no ano de 2018, na aplicação de penalidades expulsivas (demissões, cassações de aposentadoria e destituição de cargo em comissão). Assim, no período de vigência do atual PPA, entre 2016 e 2018, o total de expulsões disciplinares foi de 1.699, sendo que delas, 65% foram decorrentes de atos relacionados à corrupção. Sobre as reintegrações de punições expulsivas aplicadas a agentes públicos nos últimos 5 anos (2013 a 2018), verificou-se que 6,4% foram revertidas. Este índice de reintegração constitui-se muito abaixo ao verificado na série histórica (2003 a 2012), de 13,1%.

No que tange às prescrições nas apurações disciplinares, consideradas todas as espécies de penalidades (advertências, suspensões e expulsões), verificou-se no ano de 2016 sua ocorrência em 18,8% dos casos, enquanto em 2017 o índice ficou em 21,2%, e em 20,4% em 2018. Dessa forma, identifica-se relativo equilíbrio no indicador. Em relação à

responsabilização de entes privados, no período entre 2016 e 2018, a CGU determinou a penalidade de inidoneidade a 10 empresas, 9 delas envolvidas em ilícitos identificados na Operação Lava-Jato.

Ainda, conforme o relatório anual de avaliação do PPA 2016-2019 (Ano base 2018), novos marcos normativos e tecnológicos foram desenvolvidos para o melhoramento do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR). A Instrução Normativa nº 14/2018 trouxe parâmetros para garantir a uniformidade e segurança às apurações a partir da regulamentação da atividade correcional em todo o SISCOR. A Portaria CGU nº 1.683/2018 constituiu metas de conclusão de meios correcionais, além de outras publicadas em anos anteriores.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP através do Programa 2081, para o período compreendido entre 2016 e 2019, instituiu medidas com vistas a garantir a segurança pública, o combate à corrupção, a proteção social e o enfrentamento à criminalidade, além de proporcionar à população a preservação de seus direitos e garantias fundamentais previstos no art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Segundo o relatório anual de avaliação do PPA 2016-219 (ano base 2019) o enfrentamento da corrupção na Administração Pública Federal promoveu diversas apurações disciplinares que resultaram, no ano de 2018, na aplicação de 643 penalidades expulsivas (demissões, cassações de aposentadoria e destituição de cargo em comissão), formando um total de 1.699 penalidades no período entre os anos de 2016 e 2018. Das penalidades expulsivas aplicadas entre 2016 e 2018, 1.103 (65%) foram em virtude de atos envolvidos à corrupção. Em relação às punições expulsivas aplicadas pelo Sistema Correcional do Poder Executivo Federal nos últimos 4 anos (2016 a 2019), verificou-se que 5,4% foram revertidas. Este índice de reintegração tornou-se muito abaixo ao verificado na série histórica (2003 a 2015), de 12,1%.

Como inovação no âmbito normativo, foi publicada a Instrução Normativa que determina os meios de apuração e responsabilização de pessoas jurídicas, a Instrução Normativa (IN) n° 13/2019, que atualizou a formalização aos procedimentos de apuração e responsabilização de pessoas jurídicas previstos pela Lei Anticorrupção (Lei n° 12.846/2013). As inovações trazidas pela IN implicam em aumentar a celeridade do processo de responsabilização, bem como garantir às empresas processadas o exercício efetivo de seu direito de contraditório e defesa. Ainda no âmbito normativo, a Corregedoria-Geral da União da Controladoria Geral da União (CRG/CGU) também propõe novo Estatuto de

responsabilização de agentes públicos e de revisão das normas que regulamentam o termo de ajustamento de conduta (TAC), implicando na publicação da Instrução Normativa nº 17, de 20 de dezembro de 2019 (Relatório anual de avaliação do PPA 2016-219 - ano base 2019).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao discutir sobre a execução das metas, e os meios para consecução de seus objetivos, o programa do PPA "Justiça, Cidadania e Segurança Pública, visa constituir políticas que busca aperfeiçoar suas ações dentre elas o enfrentamento a corrupção na Administração Pública Federal, através do aprimorando de mecanismos de prevenção, detecção e punição.

Depreende-se do que é evidenciado nos documentos de avaliação, a título de "Considerações e medidas propostas para atingimento das metas até 2019", em 2016, que que as metas estão em andamento adequado, dentro do planejado para o período. Em 2017, a informação apresentada é limitada, não permitindo ao leitor o conhecimento dos possíveis entraves para a não evolução das demais metas.

Em 2018 na "Situação da Meta" apresentou metas em andamento adequado e em "Medidas a serem Tomadas" não foram adotadas novas medidas nas metas "Fomentar a atuação célere e efetiva dos órgãos e entidades diante de atos de corrupção" e Reduzir o percentual das reintegrações e das prescrições de penas disciplinares, já na meta "Instituir mecanismos que aprimorem o tratamento e apuração das denúncias" foram adotadas medidas de gestão.

Em 2019 o relatório não mencionou nenhuma informação sobre a evolução das metas.

Verificou-se, ainda, que tais metas, consequentemente, mantêm alinhamento com os demais instrumentos. Isso reforça, portanto, a necessidade de seus principais dispositivos estarem contemplados nos mecanismos de planejamento orçamentário, tendo em vista que para se executar uma política pública, esta deve conter suas ações fixadas no Orçamento Público que, por sua vez, deve estar alinhado ao PPA, o que reforça a vinculação que existe entre a política em discussão e o PPA.

No campo das apurações disciplinares, observou-se em 2016, um maior monitoramento e ampliação das apurações, decorrendo em diversas penalidades expulsivas, mostrando o maior quantitativo desde 2003.

Em 2018 e 2019 as apurações disciplinares também tiveram destaque, impactando na aplicação de penalidades expulsivas, onde mais de cinquenta por cento foram decorrentes de atos relacionados à corrupção.

Quanto às reintegrações de punições expulsivas aplicadas a agentes públicos nos últimos 5 anos (2013 a 2019), foram revestidas um percentual muito abaixo em relação ao período anterior a 2013.

Em relação às prescrições nas apurações disciplinares, consideradas todas as espécies de penalidades (advertências, suspensões e expulsões), verificou-se um crescimento no período de 2016 a 2019.

Nesse mesmo período observou-se também o apontamento da CGU estabelecendo penalidade de inidoneidade a 10 empresas, onde noventa por cento estavam envolvidas à ilícitos identificados na Operação Lava-Jato e com isso a partir de seu gerenciamento como Órgão Central do Sistema de Correição, direcionou 30 procedimentos administrativos de responsabilização de entes privados, constituindo em três declarações de inidoneidade, onde cem por cento estava relacionado à razão de ilícitos ligados a Operação Lava-Jato.

No ano de 2018 o projeto "Empresa Pró-Ética", foi reconstituído com o objetivo de reconhecer e valorizar publicamente as empresas voltadas a implementar medidas voltadas à prevenção, detecção e remediação de atos de corrupção e fraude.

Novos marcos normativos foram estabelecidos a fim de apoiar o processo de enfrentamento à corrupção no setor público, como a Instrução Normativa nº 14/2018 trazendo meios para garantir a uniformidade e segurança às apurações a partir da regulamentação da atividade correcional em todo o SISCOR. Outra norma instituída a Instrução Normativa (IN) n° 13/2019, que atualiza a regulamentação aos procedimentos de apuração e responsabilização de pessoas jurídicas previstos pela Lei Anticorrupção (Lei n° 12.846/2013), implicando em garantir a celeridade no processo de responsabilização.

Destacou-se também no âmbito normativo a Instrução Normativa nº 17, de 20 de dezembro de 2019, que propôs através da Corregedoria-Geral da União da Controladoria Geral da União (CRG/CGU) um novo Estatuto de responsabilização de agentes públicos e de revisão das normas, regulamentando o ajustamento de conduta.

Desse modo, verificando o objetivo proposto no PPA vigente sobre enfrentamento da corrupção na Administração Pública Federal, pôde-se observar que embora as metas relacionadas a esse objetivo até o fim de 2019 não tivessem recebido os devidos ajustes, paralelo a essas informações, houveram muitas iniciativas positivas por parte do governo, com relação ao aspecto de controle, correição, prevenção, detecção, punição de atos de corrupção e fraude, principalmente a partir da instituição de atos normativos, que apoiaram e regulamentaram o processo de enfrentamento à corrupção.

Contudo o Ministério do Planejamento, através do Anexo 2 dos respectivos Relatórios de Avaliação esclarece que pode haver necessidade de revisão da meta ou de ajuste de algum de seus elementos, como órgão responsável, público alvo, valor, regionalização ou estratégia de implementação. Nesse viés, por conseguinte, pode haver revisões das metas inicialmente propostas, não apenas por mudanças na conjuntura socioeconômica, mas também por mudanças nas prioridades do governo. Diante disso, realça-se a anualidade do processo de avaliação como procedimento importante para o melhoramento das ações governamentais.

De modo geral, observa-se que a consecução de cada meta está interligada ao firmamento de parcerias com outros órgãos governamentais e organizações não governamentais. Na Administração Pública isso é bastante comum e se mostra necessário que os gestores setoriais desenvolvam uma política de articulação, tendo em vista que grande parte das ações contam, para sua execução, com esforços inter-setoriais devido à abrangência do campo de atuação dos seus efeitos. É possível inferir, portanto, que o atendimento a metas previstas conta com uma importante variável que é o bom desempenho de todos os órgãos envolvidos no processo e não somente do órgão responsável pela efetivação das ações.

Limitou-se, nessa perspectiva, ao uso dos informes existentes nos relatórios de avaliação dos quatro anos em análise, como forma de se constatar o andamento das metas estabelecidas, e as diversas formas de controle e enfrentamento à corrupção. Diante disso e do fato de que a vigência do PPA inicia - se apenas no segundo ano de mandato do Chefe do Executivo, recomendam-se pesquisas complementares acerca da avaliação da política abordada neste estudo, a fim de se constatar a realização e/ou evolução, assim como o descumprimento, quando for o caso, das metas quando se encerrar a vigência do atual PPA.

7 REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M. de; MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F. da. **Gestão de finanças públicas**. 3 ed., v. I, Brasília: 2013.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Editora: Presses Universitaires de France, 2009.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público:** abordagem simples e objetiva. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.html >. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. **Lei n.º 13.249/2016**. PPA 2016-2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm >. Acesso em: 10 jan. 2021.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019**: ano base 2016. Brasília: SPI/MP, 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019**: ano base 2017. Brasília: SPI/MP, 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019**: ano base 2018. Brasília: SPI/MP, 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019**: ano base 2019. Brasília: SPI/MP, 2020.

CARVAJAL MARTINEZ, Jorge Enrique; HERNANDEZ DIAZ, Carlos Arturo; RODRIGUEZ MARTINEZ, José Eduardo. Corrupção e corrupção judicial: contribuições para o debate. **Prolegómenos**, Bogotá, v. 22, n. 44, p. 67-82, dez. 2019 .Disponível em <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-182X2019000200067&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 19 jan. 2021. http://dx.doi.org/10.18359/prole.3667

CAVALCANTE, P. Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós NPM. **Texto para Discussão (IPEA)**, v. 2319, p. 1-40, 2017.

CHARTER, M.; CLARK, T. **Sustainable innovation: key conclusion from sustainable innovation conferences** 2003 – 2006. University College for the Creative Arts. Farnham Surrey, UK: The Center for Sustainable Design, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Vinícius Batista; ANDRADE, Daniela Meirelles. A corrupção na perspectiva durkheimiana: um estudo de caso da Operação Lava Jato. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 53, n. 2, p. 271-290, Apr. 2019 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122019000200271&lng=en&nrm=iso>. access on 20 Jan 2021.

KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M. BONOTTO, D. de L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de Investigaciones UNAD**, Bogotá – Colômbia, v. 14, n. 2, 2015.

NAVARRO, C.; SANTOS, E. dos; FRANKE, F. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)**, v. 2, n. 1, p. 24-47, 2012.

PALUDO, A. **Administração Pública**. 7 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo, Método, 2018.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010.

RYCROFT, R. W.; KASH, D. E. **Self – organizing innovation networks: implications for globalization. Technovation**, v. 24, n. 3, p.187-197, 2000.

SANO, H. MONTENEGRO FILHO, M. J. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento Em Questão**, v. 11, n. 22, p. 35-61, 2013.

SANTOS, G. K.; RAUPP, F. M. Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, 2015.

SANTOS, R. de. C. L. F. dos. **Orçamento público**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

SENHORAS, Elói Martins. Caminhos bifurcados do desenvolvimento local - As boas práticas de gestão pública das cidades entre a competição e a solidariedade. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S.l.], v. 3, n. 2, set. 2007. ISSN 1809-239X. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/15/11>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SILVA, V. C.; AMORIM, I. T. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, Orçamento Participativo e Programas de Metas: instrumentos complementares ou conflitantes? **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, Brasília, DF, v. 3, n.1, p. 431-452, 2012.

WU, X. et al. **Guia de políticas públicas:** gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP, 2014.