UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO E CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS-ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade: Coprodução, Governança, Inovação e Finanças Públicas

CAPACIDAES ESTATAIS COMO MEIO DE ADOÇÃO DE POLÍTICAS ANTICORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS CATARINENSES

CPF: 888.150.212-72

Florianópolis
2022

PROPOSTA DE PESQUISA: CAPACIDAES ESTATAIS COMO MEIO DE ADOÇÃO DE POLÍTICAS ANTICORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS CATARINENSES

1. INTRODUÇÃO

A construção moral de um espaço social é fator fundamental para que todos optem por práticas ou comportamentos não corruptos. A influência social afeta profundamente o modo como os indivíduos se comportam em todas as áreas da vida, incluindo a esfera pública. Há também o fato de que, normalmente, a corrupção está tão arraigada e institucionalizada que muitas pessoas não ousam questionar ou desconhecem sua natureza ilegal ou imoral (ALBUQUERQUE; SOUZA, 2017).

Essencialmente o conceito de corrupção possui dependência normativa, sujeita-se a valores e normas de consenso que surgem de um processo de revisão em domínio público. Ou seja, só é possível determinar o que é ou não corrupção se existir valores e normas, que são definidas do ponto de vista moral da política. Portanto, o conceito de corrupção está ligado a normativas e comunicações políticas, a depender de um processo de mobilização moral que expressa sua forma de julgamento sobre as ações políticas e de seus agentes (FILGUEIRAS, 2008). Quando essa violação permanente das normativas atinge um alto nível, a corrupção se institucionaliza e passa a fazer parte da estrutura social (GARCIA-MURILLO, 2010).

Posto que a corrupção é um problema mundial, ela possui diferentes dimensões em todos os países. A sociedade associa as práticas corruptas como desvio ético tanto de servidores públicos quanto de agentes políticos. Formulando uma visão de que corrupção é coisa do Estado e que a resolução deste problema seria a redução dos índices deste fenômeno. Entretanto, a literatura apresenta a corrupção de um modo mais voltado ao âmbito político (PAIVA; GOMES; RIBEIRO, 2021).

Embora a temática sobre corrupção seja recorrente, há maior expressividade com relação aos impactos causados ao subdesenvolvimento econômico e social (MORAES; SANTOS; TORRECILLAS, 2014). Apesar da intensa correlação da corrupção com fatos históricos, com o sistema econômico e político, este fenômeno está presente em uma ampla conjuntura independente do tempo a ser pesquisado (PINTO, 2011).

De certo, há muitos meios nos quais a corrupção se materializa, via de regra, dá forma a sua face oculta, demonstrando assim a dificuldade de mensuração do fenômeno, que usualmente é operacionalizado de forma empírica através da percepção dos indivíduos. A

corrupção não é prejudicial somente a resposta a crises políticas e institucionais, mas possui uma parcela de envolvimento na crise democrática (NASCIMENTO et al., 2020).

Deste modo, a corrupção se apresenta como uma barreira de acesso a políticas públicas e denota uma limitada capacidade destes governos em demonstrar resultados as demandas da população. Em geral, a baixa capacidade de governos municipais se evidencia na forma de recursos financeiros, política, ideologias e poder, que são apontados como falhas econômicas, corrupção e desinteresse político em constituir uma administração pública pautada na ética, e em um governo estável que cumpra as leis para garantir a população um retorno de suas demandas (SCHAAF; DASGUPTA, 2019).

Portanto, há uma necessidade de capacidades estatais melhorada para servir a população, com maior infraestrutura, como em estradas, comunicações, recursos humanos de saúde, proteção aos profissionais e uma estabilidade política são primordiais para promoção da saúde pública, e confiança da população especialmente em países em desenvolvimento (SCHAAF; DASGUPTA, 2019).

Deste modo, a base teórica utilizada para alicerçar este estudo está fundamentada nas pesquisas dos seguintes autores: O'donnell(1996), Anechiarico e Jacobs (1996), Garcia-Murillo (2010), Andersen et al. (2011), Skocpol (2014), Wu, Ramesh e Howlett (2015), Lindvall e Teorell (2016), Bersch, Praça e Taylor (2017), Incaltaru e Pascariu(2020), Filgueiras (2018), Serikbayeva, Abdulla e Oskenbayev (2020). Muito embora haja uma concordância entre estes autores, pesquisas que relacionam capacidade estatal e corrupção ainda requer um maior delineamento.

De outra forma, têm-se na saúde uma mostra velada da corrupção. Quando não se tem sistemas confiáveis que utilizam de instrumentos de *accountability* e transparência é perceptível ali o meio vulnerável a atos corruptos. Por exemplo, analisar de forma sistemática contratos e gastos em saúde em função da falta de informação, significa dizer que na área da saúde falta transparência, tornando a prática de corrupção na área da saúde enraizada e institucionaliza sofrendo poucos questionamentos no confronto com atos imorais e até ilícitos (SCHAAF; DASGUPTA, 2019).

É o caso da influência das capacidades estatais sobre atividades corruptas que não se caracteriza como uma temática em ampla discussão na literatura, como é o objeto a ser estudado nesta pesquisa. Deste modo, esta pesquisa procura responder a seguinte questão-problema: **Como capacidades estatais se mostram eficazes na adoção de políticas anticorrupção nos municípios catarinenses?**

Assim, a partir dos pressupostos apresentados em relação ao contexto-explorado previamente, da questão-problema definida a tese que defendo é que governos municipais com capacidades estatais limitadas são propensas a atos corruptos por parte de seus governantes e corpo técnico. Todavia, governos que não investem em políticas anticorrupção em sua gestão, como medidas de governança, transparência, controle, integridade permanecem com baixas capacidades estatais.

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.2.1 Objetivo Geral:

Avaliar como as capacidades estatais se mostram eficazes na adoção de políticas anticorrupção nos municípios catarinenses.

1.2.2 Objetivos Específicos:

- Identificar o grau de aderência às boas práticas anticorrupção, em função do poder de prestar contas e transparência;
- Elaborar uma matriz de avaliação que apresente o nível de capacidade estatal anticorrupção ao qual se encontra os municípios catarinenses;
- Avaliar com base na matriz construída, a partir dos objetivos anteriores, as capacidades estatais que contribuem para que o governo municipal implemente políticas anticorrupção.

1.3 JUSTIFICATIVA/CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA:

Há na literatura um constante interesse em desvendar melhor o impacto das capacidades estatais sobre a corrupção. Uma vez que impede que respostas sejam dadas de forma igualitária como na crise da COVID-19, reforçando a necessidade de aumentar a capacidade do estado de governar de forma eficaz com inserção de medidas anticorrupção, especialmente em momentos de emergência (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021; DI JOHN, 2005).

Segundo a ONG Transparência Internacional (2021) a corrupção é a principal causa atribuída aos desvios de recursos que são destinados aos serviços de saúde. Segundo relatório

divulgado pela ONG em 2021 evidenciou que os países que obtiveram um maior nível de corrupção, tendem a investir menos em saúde.

Seguindo este contexto o tema estudado tem relação com transparência governamental, *accountability* no âmbito municipal e efetividade na gestão pública. Com esse estudo, pode-se identificar as medidas de combate a corrupção adotadas em âmbito municipal e analisar as capacidades estatais necessárias para diminuir o impacto de atos corruptos de modo a promover uma gestão efetiva.

Trabalhos já realizados como os de Filgueiras (2008), Moraes, Santos e Torrecilhas (2014) e Nascimento et al., (2020) mostram que a corrupção está ligada a normativas e comunicações políticas, a depender de um processo de mobilização moral que expressa sua forma de julgamento sobre as ações políticas e de seus agentes.

Desta forma, procura-se contribuir empiricamente para identificar a natureza da relação das capacidades estatais que podem causar influências sobre atos corruptos, como forma de auxiliar na formulação de políticas anticorrupção, aperfeiçoando e delineando estratégias de fiscalização de entidades públicas, contribuindo para promover instituições mais eficientes.

Em um contexto teórico este estudo reforça a ideia de que melhores capacidades estatais contribuem para reduzir a corrupção independentemente do seu desenvolvimento econômico para melhor entender os efeitos causados pela ausência de capacidades em atos corruptos. E de forma prática pretende-se contribuir com os gestores e servidores públicos com mais evidências sobre as capacidades estatais municipais e seus efeitos para garantir uma gestão mais efetiva por meio de um diagnóstico e proposição de melhorias as áreas apontadas.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA PRELIMINAR

2.1 CAPACIDADE ESTATAL E CORRUPÇÃO

A Capacidade Estatal refere-se à habilidade do Estado em planejar e executar suas políticas públicas fazendo com que as leis sejam cumpridas com mais transparência (FUKUYAMA, 2004). Este conceito trazido por Fukuyama (2004) é considerado por Lindvall e Teorell (2016) contraditório. Segundo os autores refere-se a uma forma redundante do Estado com alta capacidade, uma vez que o conceito em si está relacionado a aspectos econômicos, sociais e políticos.

No entanto, é comum pesquisadores na atualidade preocuparem-se também como medir a capacidade estatal, sobretudo por que estar ligada a explicar resultados específicos como crescimento econômico, aplicabilidade e arbitrariedade (LINDVALL; TEORELL, 2016).

No âmbito dos estudos sobre capacidades estatais advindos de conceitos weberianos a capacidade exercida pelo Estado ocupa um lugar de destaque no mundo da administração, especialmente no contexto da administração pública, onde vêm sendo trabalhada para compor as políticas públicas em um ambiente de democratização e globalização (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

Deste modo, a capacidade estatal tem ganhado força em pesquisas que se relacionam a implementação e os impactos finais das políticas públicas (CINGOLANI; THOMSSON; DE CROMBRUGGHE, 2015; OLIVIERI et al., 2018).

Entretanto, existe na literatura uma diversidade de termos atribuídos a capacidade estatal, o que no geral causa uma falta de clareza quando se busca conceituar a teoria. As limitações na disponibilização de dados mais precisos sobre o tema levam os pesquisadores a utilizarem as mesmas medidas empíricas para conceitos heterogêneos (BRAMBOR et al., 2019). Como por exemplo a utilização da mesma questão teórica sobre: força ou poder do Estado, fragilidade ou falha do Estado, poder infra estrutural, capacidade institucional, capacidade política, qualidade do governo ou governança e o Estado de direito (BRAMBOR et al. 2019, SILVA; ALMEIDA, 2019).

Em contraposição ao conceito de capacidade estatal trazido por Brambor et al., (2019) pesquisadores ainda sofrem na tentativa de medir a capacidade do estado (CARDOSO; MARENCO, 2020; HANSON; SIGMAN, 2019). Na busca de elucidar os principais campos de pesquisas sobre capacidade estatal no cenário internacional e nacional em que há diversidade de estudos que exploram a relação de capacidade estatal com um conjunto de conceitos.

As novas aplicações a capacidade estatal tomam parte da mesma origem teórica, diferentemente das definições anteriores mais difundidas na literatura que defendem mais o poder de implementação de políticas públicas instituída pela burocracia do Estado. Com novas possibilidades de análise tais denominações servem como um revestimento para atribuições secundárias que são homogêneas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017).

A exemplo dessa multiplicidade que abarca a capacidade estatal se encontra "capacidade governativa" de Painter e Pierre (2005), "governança" como a capacidade do Estado em cumprir as regras e prestar os serviços a sociedade conforme definido por Fukuyama (2012) e o agrupamento das competências e dos recursos essenciais para a implementação de políticas públicas de (HOWLETT; RAMESH, 2016; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

Nas últimas décadas os países da América Latina foram marcados por uma série de crises econômicas, com um cenário democrático instável e desigualdade social. Fatores que desmascaram problemas evidenciados pelas democracias como por exemplo a corrupção, que afeta diretamente a legitimidade do sistema político democrático destes países (FILGUEIRAS, 2013).

Neste cenário a corrupção se figura como um fato político que sempre estará em sua existência. No entanto, a comunidade interpreta a corrupção como algo prejudicial e perigoso para a política e que essa prática deve ser erradicada. Em essência, o próprio campo da mídia e da representação política, por meio de partidos políticos e das burocracias, estabeleceu uma ideia de corrupção baseada em histeria moral que não produz resultados reais para seu controle (FILGUEIRAS, 2008).

A definição de corrupção mais aceita na literatura trata do abuso de poder para fins de ganho pessoal (VOIGT; GUTMANN, 2015; JONG-SUNG; KHAGRAM, 2005). Neste sentido, a literatura tem apontado diversos aspectos econômicos, políticos, fatores sociais e culturais de atividades corruptas. No entanto, há uma lacuna na influência da máquina pública no nível de corrupção. Trabalhos disponíveis (Rauch e Evans, 2000; Dahalstrom et al., 2009; 2012; Charron et al., 2017) discutiram apenas as dimensões das capacidades estatais como determinante do abuso do poder público na busca de ganho pessoal.

No Brasil por exemplo, casos são diariamente expostos utilizados para fins pessoais como na área da saúde e meio ambiente e estes são propensos a existência de um ambiente favorável à corrupção. Como foram as muitas operações da Polícia Federal realizada nos anos de 2020 e 2021 que envolviam as investigações dos recursos federais destinados ao combate da COVID-19 (NASCIMENTO et al., 2020).

Deste modo, a corrupção se apresenta como uma barreira de acesso a políticas públicas independente da esfera de governo e denota uma limitada capacidade destes em demonstrar resultados as demandas da população. Em geral, a baixa capacidade estatal nos municípios evidencia na forma de recursos financeiros, política, ideologias e poder, que são apontados como falhas econômicas, corrupção e desinteresse político em constituir uma administração pública pautada na ética, e em um governo estável que cumpra as leis para garantir à população um retorno de suas demandas (SCHAAF; DASGUPTA, 2019).

3. METODOLOGIA

Nesta seção será abordado os métodos de pesquisa adotado por esta proposta. Desse modo, esta pesquisa terá uma concepção positivista de abordagem mista quantitativa/qualitativa e natureza exploratória e descritiva. O objetivo é avaliar como as capacidades estatais se mostram eficazes na adoção de políticas anticorrupção nos municípios catarinenses.

a. Seleção da Amostra e período de análise

A seleção de amostra mais adequada para esta pesquisa é a probabilística estratificada em que todos os elementos da população possuem as mesmas condições e serem escolhidas. A amostra será composta pelos 106 municípios do estado de Santa Catarina que possuem até cinco mil habitantes, este quantitativo corresponde a 36% dos municípios do estado, são municípios que não possuem sustentabilidade financeira, mas um alto IDHM (IBGE, 2018).

Quanto o universo temporal a pesquisa terá um corte-transversal (cross-sectional) um estudo que utiliza corte-transversal segundo Collis e Hussey (2005) é um estudo que permite ao pesquisador verificar as alterações que ocorrem em contextos sociais, econômicos e político em dado momento. A unidade de análise utilizada nesta proposta de tese serão os gestores da secretaria anticorrupção municipal ou equivalente, que tenham experiência na atuação de implementação de políticas públicas de governança e controle.

b. Instrumentos de Coleta de Dados

Como parte desta pesquisa será escolhida para realização da pesquisa de campo o survey. O instrumento a ser utilizado será o questionário aplicado aos gestores enviados via e-mail e/ou pessoalmente e levantamento em dados secundários de domínio público. E para garantir a viabilidade e confiabilidade do instrumento será realizado um pré-teste de modo a refinar e garantir o que se propõe. O questionário será composto por 21 questões divididas em três temas relacionados a Capacidade Legal, Sociedade Civil, Democracia e Capacidade Político-relacional.

c. Análise e Interpretação dos Dados

Após a etapa de coleta de dados como técnica de análise optou-se como técnica estatística descritiva. E para análise da matriz de avaliação foi criado uma escala em níveis onde: faixa verde - alto nível de eficácia em políticas anticorrupção – faixa amarela – nível

médio de eficácia em políticas anticorrupção – faixa vermelha – baixo nível de eficácia em políticas anticorrupção, salienta-se que não significa necessariamente o município tenha casos de corrupção, indicam, no entanto, que os municípios ainda não possuem capacidades estatais suficientes para adoção de políticas anticorrupção.

Para interpretação dos dados coletados serão utilizados o auxílio dos softwares: Microsoft Excel, IBM SPSS 22 na análise de estatística descritiva. Inicialmente foram identificadas nesta proposta algumas limitações, como a falta de informações completas para cada indicador reduzindo a precisão dos dados. Como limitação pode-se apresentar também a falta de tempo para realização da pesquisa devido ao tamanho da amostra e dificuldades como recursos financeiros.

Esta pesquisa propõe adoção de um conjunto de boas práticas relevantes para redução das ineficiências e permite alcançar um nível seguro para tomada de decisão do gestor municipal em um ambiente resistente à ética e implementação de políticas anticorrupção.

4. CRONOGRAMA

Etapa	**Ano 1**		**Ano 2**		**Ano 3**		**Ano 4**	
	1º sem.	**2º sem.**	**1º sem.**	**2º sem.**	**1º sem.**	**2º sem.**	**1º sem.**	**2º sem.**
Cumprir créditos								
Levantamento do estudo da arte								
Revisão sistemática da literatura								
Busca por dados de acesso público								
Seleção das fontes de dados								
Escrita o projeto para qualificação								
Exame de qualificação								
Estágio docência								
Escrita de artigos e relatórios								
Revisão e conclusão da tese								
Publicação dos resultados								
Defesa da tese								

5. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Aline; SOUZA, Camila. Corrupção na saúde no Brasil: reflexão Ã luz da abordagem baseada nos DireitosHumanos. Revista Brasileira de Bioética, v. 13, p. 1-17, 2017.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Capacidade estatal, politização burocrática e corrupção no estado brasileiro. Governança , v. 30, n. 1, pág. 105-124, 2017.

BOTINHA, Reiner Alves; LEMES, Sirlei. CORRUPÇÃO PERCEBIDA: UMA ANÁLISE DA ASSOCIAÇÃO COM O AMBIENTE CONTÁBIL DOS PAÍSES DO G20. Advances in Scientific & Applied Accounting, v. 12, n. 1, 2019.

BRAMBOR, Thomas et al. A configuração da terra: capacidade de informação e o estado moderno. Estudos Políticos Comparados , v. 53, n. 2, pág. 175-213, 2020.

CARDOSO, André Luis Rabelo; MARENCO, André. Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. Revista de Administração Pública, v. 54, p. 360-380, 2020.

CCC. Índice de Capacidade e Combate à Corrupção. https://americasquarterly.org/wp-content/uploads/2021/06/CCC_Relato%CC%81rio_Portugue%CC%82s_2021.pdf.

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. Minding Weber More Than Ever? The Impacts off State Capacity and. Bureaucratic Autonomy on Development Goals. World Development, v. 72, p. 191–207, ago. 2015.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. Bookman, 2005.

DI JOHN, Jonathan. Economic liberalization, political instability, and state capacity in Venezuela. International Political Science Review, v. 26, n. 1, p. 107-124, 2005.

FILGUEIRAS, Fernando. Comunicação política e corrupção. Revista de Estudos da Comunicação, v. 9, n. 19, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e cultura política: a percepção da corrupção no Brasil. Comportamento eleitoral e comunicação política na América Latina, v. 1, p. 221-258, 2013.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. Revista de Administração Pública, v. 52, p. 71-88, 2018. Fukuyama, F. (2004). O imperativo da construção do Estado. Jornal da democracia , 15 (2), 17-31.

FUKUYAMA, Francis. The strange absence of the state in political science. The American Interest, v. 2, p. 10-12, 2012.

GARCIA-MURILO, Martha. O efeito do acesso à internet na corrupção do governo. Governo Eletrônico, um Jornal Internacional , v. 7, n. 1, pág. 22-40, 2010.

GOMIDE, Alexandre Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Apresentação-O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. Sociedade e Cultura, v. 20, n. 1, 2017.

HANSON, J. K.; SIGMAN, R. Leviathan's latent dimensions: Measuring state capacity for comparative political research. The Journal of Politics, v. 83, n. 4, p. 1495-1510, 2021.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Um calafrio de governança: déficits críticos de capacidade e seu papel nas falhas de governança. Regulação e Governança , v. 10, n. 4, pág. 301-313, 2016.

IBGE (Instituto Brasileira de Geografia e Estatística). População Estimada. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

LINDVALL, Johannes; TEORELL, Jan. Capacidade do Estado como poder: um marco conceitual . Departamento de Ciência Política, Universidade de Lund, 2016.

MORAES, Thiago Perez Bernardes; SANTOS, Romer Motttinha; DA SILVA TORRECILLAS, Geraldo Leopoldo. Corrupção, democracia e confiança política na América Latina. Revista Eletrônica de Ciência Política, v. 5, n. 1, 2014.

NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes do et al. Corrupção governamental e difusão do acesso à Internet: evidências globais. Revista de Administração Pública, v. 53, p. 1011-1039, 2020.

OLIVIERI, Cecília et al. Gestão municipal e corrupção na implementação de programas educacionais federais. Revista de Administração Pública, v. 52, p. 169-179, 2018.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking Policy Capacity: Issues and. Themes. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. (Eds.). Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and. Comparative Perspectives. London: Palgrave Macmillan UK, 2005. p. 1-18.

PAIVA, Maria Eduarda Rodrigues; RIBEIRO, Lilian Lopes; GOMES, Jose Weligton Felix. O tamanho do governo aumenta a corrupção? Uma análise para os municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, v. 55, p. 272-291, 2021.

PARANHOS, Ranulfo et al. Desvendando os mistérios do coeficiente de correlação de Pearson: o retorno. Leviathan (São Paulo), n. 8, p. 66-95, 2014.

PERSON, Ana; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. Obtendo a natureza básica da corrupção sistêmica correta: Uma resposta a Marquette e Peiffer. Governança , v. 32, n. 4, pág. 799-810, 2019.

PINTO, Céli Regina Jardim. A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil. Editora UFMG, 2011.

SCHAAF, Marta; DASGUPTA, Jashodhara. "Nosso medo acabou", mas nada muda: esforços de mulheres marginalizadas para fomentar a responsabilização do Estado pela atenção à saúde

materna em um contexto de baixa capacidade estatal. BMC Saúde Pública , v. 19, n. 1, pág. 1-15, 2019.

SERIKBAYEVA, Balzhan; ABDULLA, Kanat; OSKENBAYEV, Yessengali. State capacity in responding to COVID-19. International Journal of Public Administration, v. 44, n. 11-12, p. 920-930, 2021.

WU, Xun; RAMESH, Michael; HOWLETT, Michael. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. Policy and Society, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

ZUNIGA, N. Why are anti-corruption success stories still the exception. Recuperado de https://voices. transparency. org/why-are-anti-corruption-success-stories-still-the-exception-9a30e5f4cf39, 2018.