

Fundação Getúlio Vargas
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Mestrado Profissional em Administração Pública

**E VIVA O ÔNIBUS! PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E CONTROLE INTERNO
COMPARTILHADO:** AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE
TRANSPORTE PÚBLICO DE ÔNIBUS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, POR
MEIO DE AUDITORIA REALIZADA EM CONJUNTO COM A SOCIEDADE CIVIL, E
UTILIZANDO A TÉCNICA CLIENTE OCULTO

TRABALHO DE FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE

MÁRCIA ANDRÉA DOS SANTOS PERES

Rio de Janeiro - 2019

Fundação Getúlio Vargas
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Mestrado Profissional em Administração Pública

MÁRCIA ANDRÉA DOS SANTOS PERES

**E VIVA O ÔNIBUS! PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E CONTROLE INTERNO
COMPARTILHADO: AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE
TRANSPORTE PÚBLICO DE ÔNIBUS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, POR
MEIO DE AUDITORIA REALIZADA EM CONJUNTO COM A SOCIEDADE CIVIL, E
UTILIZANDO A TÉCNICA CLIENTE OCULTO**

Dissertação para obtenção do grau de mestre apresentada à
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas -
EBAPE da Fundação Getúlio Vargas

Área de concentração: Governança e Administração Pública

Orientador: Fernando Guilherme Tenório

Rio de Janeiro

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Peres, Márcia Andréa dos Santos

E viva o ônibus! Participação cidadã e controle interno compartilhado : avaliação da qualidade dos serviços de transporte público de ônibus do município do Rio de Janeiro, por meio de auditoria realizada em conjunto com a sociedade civil, e utilizando a técnica cliente oculto / Márcia Andréa dos Santos. – 2019.

154 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Fernando Guilherme Tenório.

Inclui bibliografia.

1. Transportes coletivos – Auditoria – Rio de Janeiro (RJ).
2. Cliente oculto.
3. Auditoria – Participação do cidadão. I. Tenório, Fernando Guilherme, 1948-. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 388.322

MARCIA ANDREA DOS SANTOS PERES

"E VIVA O ÔNIBUS! PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E CONTROLE INTERNO COMPARTILHADO: AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE ÔNIBUS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, POR MEIO DE AUDITORIA REALIZADA EM CONJUNTO COM A SOCIEDADE CIVIL, E UTILIZANDO A TÉCNICA CLIENTE OCULTO".

Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 21/11/2019

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Presidente da Comissão Examinadora: Profº Fernando Guilherme Tenório



Fernando Guilherme Tenório
Orientador



Marco Antônio Carvalho Teixeira
Membro



Carlos Frederico Bom Kraemer
Membro

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

*Skype, Videoconferência, Apps de vídeo etc

Dedico esta dissertação aos meus pais, Sergio e Tininha, com a felicidade da graça de tê-los (como) presentes ao meu lado em todos os dias e momentos de minha vida, e aos meus filhos, Pedro Henrique e Anna Carolina, com a felicidade da graça de serem presentes de Deus em minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade de realizar esta dissertação nesta altura da vida, mas creio que “tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo o propósito debaixo do céu. (Eclesiastes 3:1)”. E isto somente foi possível por eu estar sempre acompanhada de quatro dádivas fundamentais em minha vida : fé, saúde, família e trabalho.

Agradeço aos meus pais pelos ensinamentos de coragem, de acolhimento e de bondade, pelas referências e pelas orientações que me fizeram chegar a este momento. Quanta dádiva tê-los como pais!

Agradeço aos meus filhos Pedro Henrique e Anna Carolina pelo aprendizado que me proporcionam e pelo incentivo que sempre me concedem, em especial para realizar o sonho de participar deste curso e pelo apoio para desenvolver esta dissertação. Agradeço pela bondade, respeito, amor e paciência que sempre me dedicam. Como é maravilhoso tê-los em minha vida!

Agradeço às minhas irmãs Ana Maria e Cristiane Maria por estarem sempre ao meu lado em todas as circunstâncias, em especial neste momento. Como é bom ter vocês como irmãs!

Agradeço aos meus sobrinhos João Victor e João Pedro, por serem bondosos e por me permitirem exercer a função de tia, o que é tão especial para minha vida.

Agradeço aos meus cunhados Decio e Fernando por serem meus irmãos e companheiros.

Agradeço ao meu eterno mestre, Dr. Lino Martins da Silva, *in memoriam*, pelas oportunidades profissionais que me concedeu, fincando meus pés na felicidade de trabalhar naquilo que amo, que é o controle e auditoria na área governamental.

Agradeço aos meus colegas de trabalho da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, companheiros de várias décadas, por me ensinarem sempre. Em especial, aos colegas da equipe da Auditoria Geral que tornaram realidade e compartilharam meu sonho de realizar auditorias com a participação da sociedade civil e utilizando a técnica cliente oculto, cuja história conto na presente dissertação, sendo eles: Maria da Penha Veiga, Maria Fernanda Miranda, Cristina Falquer da Silva, Margarete Von Wu e Agnaldo Machado. Agradeço também pela participação em minha pesquisa.

Agradeço à Tatiana Bastos, incansável no seu propósito de dedicar-se ao controle social e à introdução da sociedade civil nos processos de participação cidadã das políticas públicas, pelo exemplo que nos dá por meio de sua atuação voluntária, doando seu tempo, seu conhecimento e emprestando-nos sua visão em prol da melhoria pública, e também por tornar realidade a demonstração de que, quando os objetivos são iguais, a melhor maneira de seguir é caminhando juntos, cada qual entendendo o seu papel, e dialogando respeitosamente pelo bem coletivo. Em seu nome, agradeço a todos os voluntários do Observatório Social do Brasil – Rio de Janeiro, pela participação na auditoria contada nesta dissertação e pela participação na pesquisa realizada.

Agradeço ao Geraldo Nogueira e à Ana Peixoto, atuantes na luta diária para melhoria das condições de acessibilidade, tão necessárias às pessoas com deficiência, pelo auxílio na seleção de voluntários para realização da auditoria contada nesta dissertação. Em seus nomes, agradeço aos voluntários com deficiência, pela participação na auditoria contada nesta dissertação e pela participação na pesquisa realizada.

Agradeço à equipe de coordenação do Mestrado de Administração Pública da EBAPE – FGV/RJ, pela oportunidade concedida de participar desse curso e pelo apoio que recebi.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Tenório, por sacudir meus pensamentos e por ampliar meu conhecimento para que eu pudesse elaborar a presente dissertação.

Agradeço ao Prof. Dr. Marco Antonio Teixeira e ao Prof. Dr. Carlos Kraemer pelo aprendizado que me proporcionaram por meio das análises formuladas para esta dissertação, como membros da banca examinadora.



A Grande Onda de Kanagawa

Xilogravura do mestre japonês Hokusai - 1830



A Noite Estrelada

Pintura de Vicent Van Gogh - 1889

Meus filhinhos, não amemos com palavra, nem com a língua, mas com obras e em verdade.

1 JOÃO 3:18

E quem lhes fará mal, se vocês se empenham em fazer o bem?

1 PEDRO 3:13

RESUMO

Este estudo analisa a participação da sociedade civil no processo de execução de uma auditoria governamental para a avaliação da qualidade de serviço público e com uso da técnica cliente oculto, tomando por base a auditoria realizada pela Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro – CGM Rio com a participação de voluntários da sociedade civil, em todas as suas fases, para avaliar o serviço de transporte público de ônibus. Estabelece um amplo referencial teórico, debate a adoção, no âmbito governamental, de técnica advinda da iniciativa privada e analisa a opinião dos voluntários, incluindo deficientes físicos, e auditores, sobre a participação na auditoria. Por meio da aplicação de questionários específicos, foi possível conhecer suas opiniões acerca dos estímulos, dos facilitadores, das restrições, da experiência e da realização do trabalho. Para os auditores, foi possível, adicionalmente, conhecer suas opiniões sobre a contribuição da participação da sociedade civil ao controle institucional, as alterações nos processos de trabalho para atuação com voluntários, e a aplicação da técnica cliente oculto, comparando-a com o roteiro de aplicação pela iniciativa privada. Como resultado, a equipe de voluntários indica que a vontade de contribuir para a melhoria de serviço público importante foi fator relevante para a participação, dando ideia de que a sociedade busca uma cidadania ativa, doando seu tempo para um propósito que beneficie a coletividade. Para os auditores, a participação da sociedade civil ampliou a capacidade de avaliações e também o aspecto qualitativo, além de despertar o papel social da CGM Rio. É proposta a criação do conceito “Técnica Usuário Oculto”, para aplicação de avaliações incógnitas no âmbito governamental. Essa experiência pode servir de modelo para outras instituições de controle governamental, tornando a dissertação relevante. Espera-se com esse trabalho contribuir para o estímulo à participação cidadã, com a criação, pelos entes governamentais, de mecanismos efetivos de compartilhamento e colaboração. Parece ser este o primeiro trabalho acadêmico brasileiro que aborda auditoria realizada por ente governamental de Controle Interno com a participação de voluntários da sociedade civil adotando a técnica cliente oculto.

Palavras-chave: usuário oculto; cliente oculto; auditoria; participação cidadã; controle interno. Categoria do artigo: Dissertação de mestrado

ABSTRACT

This study analyzes the civil society's participation in the execution process of a governmental audit to evaluate the quality of the public service through use of the Mystery Shopper Technique and is based on the audit undertaken by the Office of Comptroller General of the Municipality of Rio de Janeiro (CGM Rio) with the participation of volunteers from the civil society in all its phases to evaluate the bus transport public service. It establishes a broad theoretical framework, debates the adoption of a technique originating in the private sector in a governmental sphere, and analyzes the opinion of the volunteers, including people with special needs, and auditors, regarding the participation in the auditing process. Applying specific questionnaires made it possible to identify the opinions of these two groups regarding the stimuli, the facilitators, the restrictions, the experience, and the undertaking of the work. Moreover, it was possible to know the auditors' opinions regarding the contribution of civil society to institutional control, the alterations in the work process to act with volunteers, and the application of the mystery shopper technique, comparing it to the script of its application by the private initiative. As a result, the volunteer team indicates that the will to contribute to the improvement of an important public service was a relevant factor in their participation, showing the idea that society seeks active citizenship, donating their time to a purpose that benefits the collective. To the auditors, the participation of the civil society in institutional control widened the capacity of evaluation and the qualitative aspect and awakened the social role of CGM Rio. These study proposes the creation of the concept for a "mystery public user technique", to apply to incognito evaluations in government. The experience can serve as a model for other institutions of government control, making the dissertation relevant. It's expected that this study contributes to the encouragement of citizen participation with the creation of effective mechanisms of sharing and collaboration by government entities. This appears to be the first Brazilian academic work that approaches an audit undertaken by a governmental entity of Internal Control with the participation of civil society volunteers adopting the mystery shopper technique.

Keywords: mystery public user; mystery shopper; audit; citizen participation; internal control

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	p. 15
2	DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO	p. 23
2.1	Definição dos objetivos da pesquisa	p. 23
2.1.1	Objetivo Geral	p. 24
2.1.2	Objetivos Específicos	p. 24
2.2	Relevância do estudo	p. 25
3	REFERENCIAL TEÓRICO	p. 26
3.1	Participação da sociedade	p. 26
3.1.1	A Participação Social, sob a ótica da Nova Administração Pública	p. 27
3.1.2	A Participação Social, sob a ótica da Gestão Social	p. 32
3.1.3	A Participação Social, como agentes de Inovação e de Empreendedorismo Social e como operadores do terceiro setor	p. 35
3.1.4	A Participação Social, sob a ótica de quem se voluntaria a participar	p. 40
3.1.5	A Participação Social, sob a ótica da desconfiança	p. 48
3.2	Outras reflexões sobre a nova administração pública aplicadas à realização de auditoria governamental utilizando a técnica cliente oculto para a avaliação de serviços	p. 54
3.2.1	Aplicação pelo governo de técnica advinda da iniciativa privada	p. 55
3.2.2	Cliente ou usuário?	p. 56
3.2.3	Teoria de Explosão de Auditoria - <i>audit explosion theory</i> , Sociedade de Auditoria – <i>audit society</i> , e outras explosões e implosão	p. 66
3.3	Técnica Cliente Oculto	p. 73
3.4	O Exercício da Auditoria	p. 82
3.4.1	O Exercício da Atividade de Auditoria Interna	p. 82
3.4.1.1	Conselho Federal de Contabilidade	p. 82
3.4.1.2	<i>The Institute of Internal Auditors</i> – THE IIA	p. 83
3.4.1.2.1	Conceitos	p. 83
3.4.1.2.2	Modelo de Capacidade da Auditoria Interna – IA CM	p. 84
3.4.1.3	A Auditoria Interna Governamental no âmbito do Poder Executivo Federal	p. 85
3.4.1.4	Atividades de Auditoria no âmbito do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro	p. 86
3.4.2.	Tipos de Abordagens da Auditoria e a avaliação de desempenho e dos Programas	p. 89
4	METODOLOGIA	p. 93
4.1	Coleta de dados	p. 93
4.2	Análise e tratamento de dados	p. 97
4.3	Limitações	p. 97
5	A AUDITORIA REALIZADA PELA CONTROLADORIA GERAL EM CONJUNTO COM A SOCIEDADE CIVIL ADOTANDO A TÉCNICA CLIENTE OCULTO	p. 99

5.1	Objetivo da auditoria	p. 99
5.2	Escopo e metodologia	p. 100
5.3	Análise dos dados da auditoria realizada e resultados apurados	p. 102
5.4	Conclusão da auditoria	p. 103
5.5	Encaminhamento do Relatório de Auditoria e monitoramento	p. 106
5.6	A repercussão do trabalho de auditoria na mídia e premiação	p. 107
6	RESULTADO DA PESQUISA REALIZADA COM OS VOLUNTÁRIOS E COM OS AUDITORES SOBRE A AUDITORIA REALIZADA	p. 109
6.1	Totalização das respostas recebidas pelos dois segmentos	p. 109
6.2	Análise das respostas dos voluntários	p. 110
6.3	Análise das respostas da equipe de auditoria da CGM-Rio	p. 116
6.4	Análise comparativa das questões comuns aos Segmentos	p. 124
6.5	Análise relacional entre as questões e os segmentos	p. 127
6.6	Confronto da metodologia adotada na iniciativa privada e a adotada pela auditoria	p. 128
7	CONCLUSÕES	p. 132
	REFERÊNCIAS	p. 139
	APÊNDICE A - Questionário aplicado aos voluntários	p. 150
	APÊNDICE B - Questionário aplicado à equipe de auditoria	p. 151
	APÊNDICE C - Análise comparativa entre a metodologia adotada pela Auditoria e o roteiro utilizado por Susskind (2012) para realização de serviços de cliente oculto	p. 152

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Dimensões, lentes e Contextos da Inovação Social	p. 36
Figura 2 - Sustentabilidade do Estado	p. 59
Figura 3 - Fatores de fidelização de clientes	p. 61
Figura 4 - Modelo robusto para satisfação de clientes de serviços	p. 79
Figura 5 - Etapas do processo de Auditoria	p. 88
Figura 6 - Dimensões das Auditorias	p. 91
Figura 7 - Confronto das respostas dos dois segmentos para a variável “Estímulo”	p. 124
Figura 8 - Confronto das respostas dos dois segmentos para a variável “Facilitadores”	p. 125
Figura 9 - Confronto das respostas dos dois segmentos para a variável “Restrições”	p. 125
Figura 10 - Confronto das respostas dos dois segmentos para a variável “Experiência”	p. 126
Figura 11 - Confronto das respostas dos dois segmentos para a variável “Opinião”	p. 127

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceitos e aplicações da <i>New Public Management</i>	p. 28
Quadro 2 - Mandamentos para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz	p. 28
Quadro 3 - Comparativo de Organização Social e Empresa Tradicional	p. 37
Quadro 4 - Motivações de voluntários segundo alguns autores	p. 45
Quadro 5 - Fatores determinantes de intenção de adesão aos programas de voluntariado corporativo	p. 47
Quadro 6 - Índices de confiança em instituições	p. 52
Quadro 7 - Relação de Instituições melhores e piores colocadas nos índices de confiança	p. 53
Quadro 8 - Matriz IA CM Internal Audit Capacity Model	p. 85
Quadro 9 - Comparação entre Auditoria Tradicional, Auditoria de Desempenho e Avaliação de Programas	p. 89
Quadro 10 - Tipos de Auditoria de Desempenho	p. 90
Quadro 11 - Principais abordagens em auditoria operacional	p. 92
Quadro 12 - Fragilidades detectadas na avaliação da qualidade dos serviços de transporte público de ônibus – Maiores incidências	p. 102
Quadro 13 - Resposta da equipe de auditores – Questão 1	p. 116
Quadro 14 - Resposta da equipe de auditores – Questão 2	p. 117
Quadro 15 - Resposta da equipe de auditores – Questão 3	p. 118
Quadro 16 - Resposta da equipe de auditores – Questão 4	p. 118
Quadro 17 - Resposta da equipe de auditores – Questão 5	p. 119
Quadro 18 - Resposta da equipe de auditores – Questão 6	p. 119
Quadro 19 - Resposta da equipe de auditores – Questão 7	p. 120
Quadro 20 - Resposta da equipe de auditores – Questão 8	p. 121
Quadro 21 - Resposta da equipe de auditores – Questão 9	p. 122
Quadro 22 - Resposta da equipe de auditores – Questão 10	p. 123
Quadro 23 - Itens constantes da Metodologia da Auditoria e não constantes do roteiro Susskind e outras diferenças advindas da característica do trabalho	p. 130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Consolidação das quantidades e percentuais de voluntários respondentes à pesquisa	p. 96
Tabela 2 - Conclusões da auditoria por eixos gerais pesquisados	p. 104
Tabela 3 - Conclusões da auditoria por eixos pesquisados para questionários específicos de pessoas com deficiência	p. 105
Tabela 4 - Respostas dos voluntários com maiores incidências para a variável “estímulo” – Questão 1	p. 110
Tabela 5 - Respostas dos voluntários com maiores incidências para a variável “facilitadores” – Questão 2.	p. 111
Tabela 6 - Respostas dos voluntários com maiores incidências para a variável “restrições” – Questão 3.	p. 113
Tabela 7 - Respostas dos voluntários com maiores incidências para a variável “experiência” – Questão 4	p. 113
Tabela 8 - Respostas dos voluntários com maiores incidências para a variável “opinião” – Questão 5	p. 114
Tabela 9 - Observância de procedimentos do roteiro Susskind na auditoria realizada	p. 129

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação analisa a participação da sociedade civil no processo de execução de uma auditoria governamental para a avaliação da qualidade de serviço público e com uso da técnica cliente oculto, tomando por base o trabalho de auditoria realizado pela Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro – CGM Rio com a participação de voluntários da sociedade civil, em todas as suas fases, para avaliar a qualidade do serviço de transporte público de ônibus e utilizando a técnica cliente oculto.

E o que faz esse trabalho de auditoria ser tão especial a ponto de ser objeto de uma dissertação? Por certo, a auditoria realizada em área de transporte público já representaria uma interessante discussão. Contudo, são duas outras abordagens pioneiras trazidas pela auditoria que alavancam a sua importância.

Por um lado, trata-se de uma auditoria construída em conjunto com a sociedade civil, em todas as suas etapas, desde a escolha do serviço a ser avaliado até o monitoramento da implementação das propostas. É um encontro que fez de cidadãos, auditores, e de auditores, cidadãos.

Em uma segunda abordagem, destaca o fato de ter sido utilizada a técnica cliente oculto, advinda da iniciativa privada e quase inexplorada pela área pública brasileira. O serviço de cliente oculto é definido como “o uso de indivíduos treinados e instruídos para experimentar e medir a conformidade ou qualquer processo de atendimento ao cliente, atuando como clientes em potencial ou clientes reais para relatar suas experiências de maneira detalhada e objetiva” (MSPA, 2019d).

Para contextualizar os temas que serão abordados pela presente dissertação, originários da experiência de auditoria realizada pelo órgão central de controle interno do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, a Controladoria Geral – CGM Rio, é relevante primeiramente demonstrar o ambiente no qual o Controle na área governamental brasileira está inserido, tendo como ponto de partida principal os preceitos constitucionais.

Nesse sentido, é relevante destacar que a atual Constituição da República Federativa Brasileira, promulgada em 1988, trouxe inúmeros avanços na determinação do controle e fiscalização das operações desenvolvidas pelo governo.

Isto porque a Constituição anterior, editada em 1967, tratava o controle interno como exclusivo do Poder Executivo. Em seu artigo 71 estabelecia que a

fiscalização financeira e orçamentária da União seria exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei. Esse dispositivo, em seu §1º, determinava que o controle externo fosse exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas e compreendia a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. Em seu artigo 72, estabelecia que o Poder Executivo mantivesse sistema de controle interno, visando a: criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa; acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; e avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

Na atual constituição de 1988 foram introduzidos alguns dispositivos inovadores, os quais são fundamentais para o aprimoramento do foco com o qual os sistemas de controle interno passaram a funcionar, destacados a seguir:

1 – A instituição de Sistemas de Controle Interno em cada um dos poderes, deixando de ser exclusivo do Poder Executivo, bem como a introdução de requisitos a serem observados na fiscalização pelos sistemas de controle interno - Em seu artigo 70, a constituição federal determina que: “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”;

2 – A determinação emanada no seu artigo 74 de que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle interno;

3 – A ampliação das atribuições do sistema de controle interno sendo determinado, nos incisos do artigo 74, que o enfoque dessa fiscalização deve ter como finalidade: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como

dos direitos e haveres da União; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;

4 – A introdução, através do § 1º do Artigo 70, da responsabilidade solidária dos responsáveis pelo Controle Interno, caso, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela não deem ciência ao Tribunal de Contas da União.

5 – A preocupação dos legisladores na elaboração desta Carta com o aspecto participativo, resultante do regime democrático recém-instituído no País naquela ocasião - Com esse objetivo, o § 2º do artigo 74 estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Outra inovação trazida pela Constituição Federal de 1988 é encontrada no art. 31 quando aborda a fiscalização municipal que “será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”. E atribui, pelo seu §1º, que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, ficando vedada a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais pelo seu §4º. No caso do Município do Rio de Janeiro e do Município de São Paulo há um Tribunal de Contas Municipal.

Fica evidente a ampliação das atribuições estabelecidas para a atuação dos órgãos de controle, quando comparadas a atual Constituição Federal com a imediatamente anterior. Apesar de a Constituição anterior atribuir competência ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo para a avaliação de resultados alcançados pelos administradores, a Carta de 1988 inova na determinação de que os sistemas de controle devem avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão. Assim, introduz um novo e desafiador paradigma a ser enfrentado pelos órgãos de controle, sendo necessário que, primeiramente, as organizações públicas sejam geridas tendo por base esses princípios, para que, então, possam ser, com esses focos, avaliadas pelos sistemas de controle.

Complementando esses princípios, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, alterou a redação do artigo 37 da Constituição Federal, introduzindo o princípio da eficiência nos itens de observância pelos administradores na gestão das organizações públicas. Este dispositivo passou, então, a determinar que a

administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Em 1995, foi lançado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, o qual, dentre as suas premissas principais, pode-se destacar:

[...] É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público[...]. (BRASIL, 1995, p.7)

A atuação da Administração Pública baseada no modelo gerencial enseja a atuação dos órgãos de controle voltada para analisar as práticas utilizadas por esse modelo.

Atendendo ao disposto na atual Constituição Federal, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro foi o primeiro ente federativo brasileiro a instituir o sistema de controle interno através de um órgão dedicado exclusivamente a essas atividades e subordinado diretamente ao Prefeito, a Controladoria Geral do Município, criada em dezembro de 1993 pela Lei Municipal nº 2.068.

Esse Sistema integra, atualmente, em sua estrutura as atividades precípuas de controle, sendo: Contabilidade, exercida pela Contadoria Geral; Controle, exercidas pela Subcontroladoria de Controle, Auditoria e *Compliance*, exercidas pela Subcontroladoria de Auditoria e *Compliance* e Fomento ao Comportamento Ético e Corregedoria, pela Coordenadoria Geral de Corregedoria e Fomento à ética e Integridade. Dentre suas competências, encontra-se a realização de auditorias.

No esteio da realização de auditorias operacionais, em 2015, foi editada pela Controladoria Geral do Município a Resolução CGM nº 1.205, alterada pela Resolução CGM nº 1.392, de 20 de abril de 2018, estabelecendo que a Auditoria Geral da Controladoria Geral pudesse utilizar a técnica cliente oculto no desenvolvimento de seus trabalhos, em especial, naqueles que objetivem a avaliação do cumprimento dos requisitos de qualidade e de comportamentos estabelecidos para a prestação dos serviços municipais ou para a geração de produtos, avaliação da qualidade de serviço no atendimento aos usuários; e conhecer a percepção dos usuários acerca dos serviços prestados e produtos

gerados pela administração municipal. Também prevê a referida Resolução, que, para dar maior abrangência e estímulo ao controle social, a Auditoria Geral poderá convidar membros da sociedade civil para auxiliarem nos trabalhos como cliente oculto.

Durante os exercícios de 2015 e 2016, foram desenvolvidas auditorias utilizando a técnica cliente oculto pelos próprios auditores em seus trabalhos programados. Em 2017, foi desenvolvida a primeira auditoria com integrantes da sociedade civil e utilizando a técnica cliente oculto, advinda da iniciativa privada, a qual é objeto de análise nesta dissertação.

Baseada nessas abordagens, a presente dissertação está estruturada em 7 capítulos: Após este capítulo introdutório, o capítulo 2 apresenta as delimitações do objeto do estudo, compreendendo o objetivo geral e os objetivos específicos que norteiam a pesquisa formulada e a relevância do estudo.

O referencial teórico é apresentado no Capítulo 3, dividido em 4 seções. É parte relevante para a contextualização das discussões trazidas pela presente dissertação. Além disso, o referencial aborda conceitos, teorias e contextos históricos importantes para a profissão de auditor, que não são lidos usualmente no meio profissional. Assim, pretende-se, como contribuição adicional do presente trabalho, congregar o referencial teórico para a realização de trabalho de auditoria para avaliação da qualidade dos serviços públicos, ampliando o entendimento do contexto histórico e conceitual sobre o tema, com a intenção de que seja útil para ampliação do conhecimento dos profissionais da área governamental, em especial, daqueles dedicados à auditoria.

Na primeira seção (3.1), é apresentada a participação da sociedade, no contexto da concepção, interação e avaliação dos serviços públicos. Para tal, é subdividida em 5 partes, sendo: na primeira parte (3.1.1), é discutida a alavancagem da participação social trazida pela Nova Administração Pública; na segunda parte (3.1.2), é demonstrado o espaço de participação da sociedade conceituado pela Gestão Social; na terceira parte (3.1.3), é demonstrada a atuação da sociedade por meio do terceiro setor e dos espaços de empreendedorismo social; a quarta parte (3.1.4) dá espaço para as perspectivas de quem se voluntaria a participar, trazendo pontos de vista dos voluntários para engajamento e também o arcabouço legal para o exercício do voluntarismo no Brasil. Por fim, na quinta parte (3.1.5), a desconfiança

da sociedade para com o governo e vice-versa é discutida como um potencial limitador da atuação da sociedade;

Na segunda seção (3.2), a nova administração pública terá outro destaque, desta vez com reflexões aplicadas à realização de auditoria governamental utilizando a técnica cliente oculto para avaliação dos serviços públicos. Assim, será dividida em três partes. A primeira parte (3.2.1) traz a abordagem da aplicação pelo governo de técnica advinda da iniciativa privada e pontos de vistas críticos; na segunda parte (3.2.2), será debatida a concepção de quem utiliza os serviços públicos (se cliente ou usuário), trazendo conceitos e distinções, bem como o arcabouço legal brasileiro para avaliação dos serviços públicos prestados pelo Estado; e a terceira parte (3.2.3) reflete sobre o impacto que a nova administração pública originou nas abordagens de auditoria, culminando no deslocamento de auditorias de conformidades financeiras para auditorias visando avaliação da qualidade dos serviços. Para isso, serão utilizadas a Teoria de Explosão de Auditoria - *audit explosion theory*, Sociedade de Auditoria – *audit society*, e outras teorias de explosões e implosão.

A técnica cliente oculto será debatida na terceira seção (3.3), trazendo conceitos e exemplos de aplicação na iniciativa privada e a constatação de que ainda há amplo espaço para a utilização desta técnica na área pública e também na literatura acadêmica.

A quarta seção (3.4) aborda o exercício da atividade de auditoria, se desdobrando em 2 partes. A primeira parte (3.4.1) aborda conceitos e regulamentação da profissão e a atuação da auditoria interna no âmbito governamental federal e carioca. A segunda parte (3.4.2) conceitua os tipos de abordagens de auditoria e os conceitos de auditoria de desempenho e de programas, respectivamente.

No capítulo 4 é demonstrada a metodologia adotada para responder as questões trazidas nos objetivos do capítulo 2, sendo dividida em três seções. A primeira seção (4.1) descreve a coleta de dados. A segunda seção (4.2) apresenta a análise e o tratamento dos dados e a terceira (4.3) aborda as limitações.

No capítulo 5 é apresentada a auditoria realizada pela Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, dividida em 6 seções. A primeira seção (5.1) enfoca o objetivo da auditoria. A segunda seção (5.2) apresenta o escopo e a metodologia adotados na auditoria. A análise dos dados da auditoria e os resultados apurados

são apresentados na terceira seção (5.3) . Na quarta seção é apresentada a conclusão da auditoria (5.4) refletindo o objetivo planejado. A quinta seção (5.5) demonstra os procedimentos de encaminhamento do relatório de auditoria e monitoramento. Por fim, na sexta seção (5.6) é demonstrada a repercussão do trabalho de auditoria na imprensa e a premiação obtida.

O capítulo 6 apresenta o resultado da investigação realizada para responder as questões apresentadas nos objetivos definidos no capítulo 2, sendo dividido em 6 seções. A primeira seção (6.1) reflete a totalização de respostas recebidas para os dois segmentos pesquisados, quer sejam os voluntários e a equipe de auditoria. A segunda seção (6.2) demonstra as respostas dos voluntários da sociedade civil para cada uma das questões, classificadas por variáveis, apresentando as mais incidentes e reproduzindo-as em parte. É apresentada, ainda, uma conclusão para cada variável. Na terceira seção (6.3) são reproduzidas e analisadas as respostas recebidas da equipe de auditores. Em seguida, são apresentadas conclusões para cada questão. Na quarta seção (6.4) é realizada análise comparativa das questões comuns entre os segmentos, comentando-se as convergências e divergências apresentadas quando cotejadas as opiniões. Na quinta seção (6.5) é apresentada a análise relacional entre as questões e os segmentos, que compara as respostas oferecidas para todas as respostas e segmentos. Por fim, na sexta seção (6.6), a fim de identificar em que medida a metodologia da técnica cliente oculto aplicada na iniciativa privada manteve suas características quando aplicadas na auditoria apresentada nesta dissertação, foi realizada uma análise complementar à resposta específica da equipe da Auditoria Geral mediante comparativo tomando por base referencial o roteiro adotado por Susskind (2012) para prestação de serviços de cliente oculto.

O Capítulo 7 finaliza a dissertação apresentando as conclusões advindas das análises realizadas para atendimento aos objetivos estabelecidos no Capítulo 2.

Este capítulo introdutório apresentou o contexto no qual o ambiente de controle interno governamental brasileiro está inserido, demonstrando sua relação com os temas afetos à realização de trabalho de auditoria em conjunto com a sociedade civil para avaliação dos serviços de transportes urbanos da Cidade do Rio de Janeiro, utilizando a técnica cliente oculto.

Apresentou, ainda, como a dissertação está estruturada, intitulando os seus capítulos, seções e partes, de forma a demonstrar o encadeamento dos temas abordados.

No próximo capítulo, será apresentada a delimitação do objeto de estudo, sendo demonstrado o objetivo geral, os objetivos específicos e a relevância do estudo.

2 DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Neste capítulo serão apresentados os objetivos da pesquisa, os quais serão analisados para que se chegue à conclusão acerca dos resultados obtidos relativos à participação da sociedade civil em conjunto na realização da auditoria, sob o ponto de vista dos voluntários que participaram da auditoria e da equipe de auditores da CGM Rio.

A presente dissertação aborda o trabalho que foi desenvolvido pela Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, cujo resultado foi apresentado pelo Relatório da Auditoria Geral nº 037/2018, relativo à avaliação da qualidade de serviços de transportes de passageiros por ônibus na cidade do Rio de Janeiro - Um trabalho conjunto da Auditoria Geral da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro com a Sociedade Civil, utilizando a técnica cliente oculto. O relatório descreve com detalhes a metodologia adotada e os resultados e está disponível no site [CGM Rio endereço: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7882090/4229410/RAG037_2018_APENDICE S.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7882090/4229410/RAG037_2018_APENDICE_S.pdf)>

Cabe ressaltar que a presente dissertação não teve como objetivo analisar os resultados apresentados pela auditoria muito menos seu impacto na melhoria dos serviços públicos. Trata-se de um trabalho que examina e comprova a possibilidade de a sociedade civil ser inserida no processo de construção de uma auditoria e de inserir suas propostas de melhorias nos documentos institucionais de auditoria e no seu monitoramento.

Destaca-se, também, que a presente dissertação apresenta um amplo referencial teórico como contribuição adicional, consolidando conceitos e contextos relevantes para o entendimento da atividade de auditoria para avaliação de serviços públicos.

2.1 Definição dos objetivos da pesquisa

A presente dissertação será desenvolvida para o alcance do objetivo geral, desdobrados em objetivos secundários.

2.1.1 Objetivo Geral

O objetivo geral do trabalho consiste em analisar a participação da sociedade civil no processo de execução de uma auditoria governamental para a avaliação da qualidade de serviço público e com uso da técnica cliente oculto, tomando por base a auditoria realizada pela Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro – CGM Rio com a participação de voluntários da sociedade civil, em todas as suas fases, para avaliar o serviço de transporte público de ônibus.

2.1.2 Objetivos Específicos

Para alcance das respostas ao objetivo geral, serão abordados os seguintes objetivos específicos:

1. Analisar a opinião dos voluntários que atuaram na auditoria e da equipe de auditores da CGM Rio sobre a auditoria realizada no que se refere às variáveis: estímulo, facilitadores, restrições, experiência e opinião;
2. Analisar a opinião da equipe de auditores da CGM Rio que atuaram na auditoria sobre a necessidade de adequações, para o trabalho com a sociedade civil, nos processos de trabalhos de auditoria e na aplicação da técnica cliente oculto, sobre os principais resultados advindos do trabalho de auditoria realizado, ainda que não tenha sido concluído o processo de melhoria dos serviços, e sobre a contribuição da sociedade civil, na auditoria realizada, para a atuação do controle institucional;
3. Analisar a opinião da equipe de auditores da CGM Rio que atuaram na auditoria sobre a necessidade de adequações na aplicação da técnica cliente oculto no âmbito governamental e analisar a equivalência da metodologia adotada pela CGM Rio com o roteiro pela iniciativa privada para realização de serviços envolvendo a aplicação da técnica cliente oculto.

2.2. Relevância do estudo

Esta dissertação apresenta um trabalho pioneiro no âmbito da Administração Pública Brasileira por congregar equipe de auditores do Controle Interno do Poder Executivo e representantes da sociedade civil na construção compartilhada da auditoria realizada, associando o controle social complementarmente ao controle institucional e modificando a situação anterior, de impossibilidade de participação da sociedade civil nesses exames. Com isso, o trabalho foi desenvolvido em conjunto em todas as suas etapas, desde o planejamento até a identificação das fragilidades de auditoria e o monitoramento da implantação das melhorias recomendadas, trazendo questões relevantes para a avaliação dos resultados da aplicação desse trabalho.

Relevante, também, é o debate possibilitado pelo trabalho de auditoria acerca da aplicação da técnica cliente oculto, advindo da iniciativa privada, no âmbito governamental. O referencial teórico aplicado aos principais temas abordados também encontra relevância.

Por meio das narrativas e conclusões, a dissertação será especialmente útil visto que poderá servir de referência para outras organizações públicas com objetivo similar de elaborar auditorias considerando a construção de um controle compartilhado com a sociedade civil, apontando melhorias e também proporcionando momentos de conscientização de membros da sociedade da importância de sua participação cidadã, abrindo caminhos para um maior engajamento e controle social.

Este capítulo apresentou a delimitação do objeto do estudo apresentado na presente dissertação, incluindo o seu objetivo geral, os objetivos secundários e a sua relevância, de forma a proporcionar o entendimento das situações a serem enfrentadas.

No próximo capítulo serão apresentados os referenciais teóricos adotados para o conhecimento dos temas que serão abordados na dissertação.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta o referencial teórico pesquisado para a elaboração da presente dissertação. O tema principal abordado na pesquisa destaca a participação da sociedade civil em todas as fases de realização de auditoria governamental para avaliar a qualidade de serviços prestados. Em segunda análise, enfoca também a abordagem de utilização da técnica cliente oculto adotada na auditoria, advinda da iniciativa privada. Nesse contexto, o referencial teórico trará conceitos relativos aos temas que serão discutidos na dissertação, sendo: a) participação da sociedade, sendo desdobradas sob as óticas da Nova Administração Pública, da Gestão Social, como agente do Terceiro Setor e Empreendedorismo Social, da desconfiança e de quem se voluntaria a participar; sobre a aplicação pelo governo de técnica advinda da iniciativa privada; sobre a abordagem daquele que utiliza serviço público, se é cliente ou usuário; sobre a Teoria de Explosão de Auditoria – TEA - *Audit Explosion* e a Sociedade de Auditoria - *Audit society e outras explosões e implosão*; b) técnica cliente oculto, advinda da iniciativa privada e aplicada pela Controladoria Geral; c) Auditoria, normas para o exercício da profissão e tipos de auditoria e sobre a auditoria interna no contexto do Governo Federal e do Município do Rio de Janeiro.

Adicionalmente, com a consolidação do referencial teórico aplicável à realização de auditoria para avaliação da qualidade dos serviços públicos, pretende-se permitir o entendimento do contexto histórico e conceitual, com a intenção de que seja profícuo para profissionais da área governamental, em especial, daqueles dedicados à auditoria, bem como para leitores desta dissertação que não tenham familiaridade com esses temas.

3.1 Participação da Sociedade

A participação da sociedade é um dos principais temas abordados nesta dissertação, visto a experiência trazida pela auditoria realizada em conjunto com voluntários da sociedade civil, gerando um espaço de participação. Assim, é importante alinhar a esse contexto o referencial teórico que possa fazer compreender o caminho trilhado para introdução na administração pública de espaços de participação, por meio da Nova Administração Pública, da Gestão Social e do terceiro setor. O voluntarismo também é destacado, visto que a auditoria foi realizada com esses agentes. E como potencial limitador da participação da

sociedade é debatida a desconfiança da sociedade para com os governos e vice-versa. Esses são os temas que serão apresentados nesta seção, divididos por essas diversas óticas.

3.1.1 A Participação Social, sob a ótica da Nova Administração Pública

Nesta parte serão apresentadas as principais reformas que propiciaram a implantação de iniciativas gerenciais na administração pública, por meio da adoção de práticas advindas da iniciativa privada, incluindo a competitividade, aumento de eficiência e o deslocamento do foco de atuação para os resultados das ações, resultando na Nova Administração Pública.

Segundo Paula (2005, p. 45 e 46), as reformas empreendidas no Reino Unido, *New Public Management* (NPM), e o Movimento “Reinventando o Governo”, nos Estados Unidos na década de 1980, estabeleceram as bases de uma nova cultura gerencial na administração pública. Pelo tratamento do provimento dos serviços públicos como um negócio e pela inserção da lógica empresarial no serviço público, a nova administração pública ficou conhecida como “Administração Pública Gerencial” (PAULA, 2005, p.22).

Para Peci *et al.* (2008, p. 41), nas décadas de 1980 e 1990, vários movimentos, abrigados sob o guarda-chuva da *New Public Management* (NPM), especialmente nos países anglo-saxões, propunham soluções para a administração pública. Pontos centrais se referiam à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição e no aumento de sua eficiência.

Os conceitos aplicados na *New Public Management*, apresentados por Peci *et al.* (2008, p. 41) dentre outros, são:

Quadro 1 – Conceitos e aplicações da *New Public Management*

Conceitos	Aplicação
Redução da dicotomia público-privada	a dicotomia é considerada obsoleta por causa da ineficiência do estado. A solução está na importação de técnicas do setor privado;
Ênfase crescente na competição	a competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente
Ênfase no controle dos resultados ao invés de no controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como Contratos de Gestão e Acordos de Resultados são incentivados
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos ao mesmo tempo que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela

Fonte: adaptado pela autora de: Peci *et al.* (2008, p. 41) que se baseou em Peters & Pierre (1998) e Prats i Catalá (2006).

Para Secchi (2009, p. 355), o livro *Reinventando o governo*, escrito por Osborne e Gaebler em 1992 e adotado como programa de governo do partido democrático nas eleições presidenciais de mesmo ano, inaugurou o “governo empreendedor” como um estilo pragmático de gestão pública, trazendo para os administradores públicos a linguagem e ferramentas da administração privada.

Fazendo uso de uma linguagem prescritiva, Osborne e Gaebler (1992) elaboraram uma lista de 10 mandamentos para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz (SECCHI, 2009, p. 356), conforme a seguir descritos:

Quadro 2 – Mandamentos para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz

Mandamento	Descrição
Governo Catalisador	os governos não devem assumir o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas sim harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos
Governo que pertence à comunidade	os governos devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão
Governo competitivo	os governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas, buscando fomentar a melhora da qualidade dos serviços prestados
Governo orientado por missões	os governos devem deixar de lado a obsessão pelo seguimento de normativas formais e migrar a atenção na direção da sua verdadeira missão
Governo de resultados	os governos devem substituir o foco no controle de inputs para o controle de outputs e impactos de suas ações, e para isso adotar a administração por objetivos

Governo orientado ao cliente	os governos devem substituir a autorreferencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos
Governo empreendedor	os governos devem esforçar-se a aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços
Governo preventivo	os governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais
Governo descentralizado	os governos devem envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando o seu conhecimento e capacidade inovadora
Governo orientado para o mercado	os governos devem promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, agindo como intermediário na prestação de certos serviços, criando agências regulatórias e institutos para prestação de institutos para prestação de informação relevante

Fonte: adaptado pela autora de: Secchi (2009, p.356 e 357)

Comparados os dois modelos, verifica-se que o foco de ambos se mantém na implantação pelo governo de técnicas do setor privado e na questão da eficiência. No que se refere ao discurso participativo, persiste a falta de clareza quanto ao grau de inserção da sociedade nos processos decisórios e na inserção social na formulação das políticas públicas (PAULA, 2005, p. 63).

Para Paula (2005, p. 22) a nova administração pública absorve o discurso que enfatiza a democracia e a participação social (dimensão sociopolítica da gestão) combinadas com propostas práticas para a administração do Estado. Esse modelo de gestão pública se tornou referência nos processos de reforma de diversos países.

Contudo, a nova administração pública mantém a dicotomia entre política e administração, reproduzindo a lógica centralizadora das relações de poder, definindo que não há na nova administração pública um real acesso dos cidadãos ao processo decisório (PAULA, 2005, p. 22).

Anthony Giddens, em seu livro *A Terceira Via* (GIDDENS, 1999), registra que o socialismo e o conservadorismo se desintegraram e o neoliberalismo enfrenta sérias contradições, dando como solução a volta ao liberalismo. (GIDDENS, 1999 apud PAULA, 2005, p. 72). Com a política da terceira via, Giddens, seu principal autor, tenta elaborar uma nova social-democracia ou um liberalismo social, tendo como valores centrais: a “igualdade”, “liberdade como autonomia”, “não há direitos sem responsabilidades” e “não há autoridade sem democracia” (GIDDENS, 1999 apud PAULA, 2005, p. 72). Giddens dirige críticas à meritocracia plena, ou seja, a associação automática entre cidadania e direitos. O governo não deve prover os

direitos, mas assegurar a busca do mérito (PAULA, 2005, p. 73). A terceira via enfrenta críticos, que entendem que há distanciamento da possibilidade de sucesso na luta contra desigualdades de renda, riqueza e poder (PAULA, 2005, p. 76). Giddens responde aos críticos por meio do Livro *A terceira via e seus críticos* (2001) reportando que esta não desloca a justiça social e a solidariedade e argumenta que uma sociedade civil forte é necessária para a eficácia da democracia liberal e que a terceira via estaria engajada por procurar resgatar a participação social (PAULA, 2005, p. 76).

De forma esclarecedora, Paula (2005, p. 82) resume as limitações da nova administração pública sob cinco aspectos: criação de uma nova elite burocrática; centralização do poder nas instâncias executivas; inadequação das técnicas e práticas do setor privado no setor público; dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão; e incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público.

Quanto à participação social na vertente gerencial, a democratização organizacional não representa maior participação e muitas vezes pactuam com uma gestão autoritária, com centralização das decisões e inserção social limitada. Segundo a autora, a concepção limitada de democracia contribuiu para uma nova vertente de concepção de reforma e gestão do Estado: a vertente societal da administração pública (PAULA, 2005, p. 149).

A vertente social, reforçada pela Constituição cidadã com ampla e heterogênea participação da sociedade, “propõe a rearticulação entre Estado e a sociedade, combinando democracia representativa e participativa”. A reforma do Estado deixa de ser somente uma questão administrativa e gerencial e passa a ser um projeto político da vertente social (PAULA, 2005, p. 154).

Como pondera Paula (2005, p. 159):

Um dos desafios da gestão pública democrática é identificar as ações políticas que pertencem à esfera dos direitos de cidadania e as ações políticas necessárias à implantação das medidas pela burocracia estatal, estabelecendo em cada situação qual vai ser o papel dos cidadãos e dos burocratas. É importante notar que as políticas públicas são construções políticas e técnicas, que envolvem interesses, valores e meios de execução e devem ser tratadas a partir dessa perspectiva.

No caso brasileiro, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, editado em 1995, traz como um dos focos principais, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas (BRASIL, 1995. p.18).

Destaca, também, a eficiência da administração pública, traduzida pela necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário. Assim, essa reforma do aparelho do Estado foi orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (BRASIL, 1995. p.16).

Examinando o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – Reforma Gerencial, sob a ótica da participação social trazida exclusivamente em seus objetivos – seção 6 do referido Documento, pode-se constatar que, dentre os objetivos gerais apresentados no item 6.1, há direcionamento para o aumento sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos (BRASIL, 1995, p.45). Destaca-se que o foco está em atender ao cidadão, não prevendo, expressamente, a participação desse cidadão na formulação e acompanhamento das ações.

Junto aos objetivos para o núcleo estratégico trazidos no item 6.2, há previsão de aumento da capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não-exclusivos do Estado realizados em parceria com a sociedade (BRASIL, 2005, p. 46). Assim, nesse aspecto, a participação social prevista é por meio da própria execução, tornando a sociedade corresponsável pelas ações empreendidas junto com o Estado. O item 6.4 do referido documento (relativo aos objetivos das atividades não exclusivas) expressa a forma da participação pretendida com a previsão de lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração (BRASIL, 2005, p. 47).

Nos objetivos para atividades exclusivas abordados no item 6.3 do referido documento encontra-se melhor clarificada a participação social, por prever o fortalecimento das práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas (BRASIL, 2005, p. 46), também prevista nos objetivos para atividades não exclusivas. (BRASIL, 2005, p. 47).

Dasso Junior (2014, p. 24) ao examinar a teoria da Nova Gestão Pública trazida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado constata que expressões como democracia participativa, participação, participação popular ou

participação cidadã nunca apareceram. Isso evidencia que as mesmas não são referências estruturantes do discurso ultraliberal que constrói a Nova Gestão Pública como seu modelo de Administração Pública.

Das informações trazidas nesta parte, conclui-se que a Nova Administração Pública trouxe possibilidades de avanços na melhoria da eficiência pública e em práticas de gestão para o aprimoramento dos serviços públicos. Espaços de participação da sociedade também foram idealizados por meio da harmonização da ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos e da participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão. No caso brasileiro, agrega-se o fortalecimento das práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas. Contudo, ainda existem importantes lacunas acerca da efetiva possibilidade de participação da sociedade civil que convalidem essas intenções.

A Nova Administração Pública continuará a ser abordada na presente dissertação para além da questão da participação, desta vez com relação à realização de auditoria governamental utilizando a técnica cliente oculto para avaliação dos serviços prestados pela Seção 3.2. Lá são abordados os seus reflexos acerca na aplicação pelo governo de técnica cliente oculto advinda da iniciativa privada, a discussão sobre clientes e usuários e a apresentação da Teoria de Explosão de Auditoria e outras teorias.

Na próxima parte será debatido o compartilhamento das decisões com os vários sujeitos envolvidos nas ações, sob a ótica da gestão social.

3.1.2 A Participação Social, sob a ótica da Gestão Social

Nesta parte, serão apresentados espaços de compartilhamento de decisões por meio da gestão social.

A gestão social contrapõe-se à gestão estratégica, na medida em que esta possui uma gestão tecnoburocrática, enquanto que aquela possui um gerenciamento mais participativo, com processo decisório exercido por diferentes sujeitos sociais. (Tenório, 1998, p. 14). Tenório (2016, p.99-100) reforça a diferença desses tipos de gestão:

O conceito de gestão social não deseja ser um conceito de práticas condutoras do comportamento, como o faz a gestão estratégica. O que almeja é que suas práticas e ações sociais sejam intencionais e façam sentido às demandas da sociedade e ao bem comum.

Não se pode descuidar do fato de que a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998) prevê a formas de participação social, por exemplo, na área de Saúde (art.198, inc. III), Assistência Social (art. 204. Inc. II), Cultura (art. 216ª, inc. X) e Educação (art.206, inc.VI , como gestão democrática).

Reforça-se que o gestor público desempenha um papel importante na reestruturação institucional, capaz de lidar com um coletivo complexo, que requer uma visão mais estratégica, cooperativa, participativa e solidária (PAULA, 2005, p. 170).

Segundo Paula (2005, p. 171), “é preciso criar arranjos institucionais que organizem a participação nas diferentes esferas governamentais e que sejam dinâmicas o suficiente para absorver as tendências cambiantes inerentes à democracia”.

No campo de significação da vertente societal, vale destacar a produção conceitual polissêmica da gestão social. Para Cançado, Ailton Cardoso; Pereira, José Roberto; Tenório, Fernando Guilherme (2013, p. 114), a gestão social se compreende:

Como processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organização não governamental). O adjetivo *social* qualificando o substantivo *gestão* será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação.

Gestão social, então, dá-se como uma ação política deliberativa, de forma a elevar o indivíduo como sujeito de seu destino. Entretanto, analisando o conceito polissêmico de gestão pública, Tenório argumenta que o Brasil ainda não é uma sociedade republicana, não possuindo uma cultura decisória voltada ao bem comum, marcando-se com isso a sobreposição dos interesses particulares sobre os interesses coletivos e inviabilizando a gestão social. (TENÓRIO, 2011, *apud* CANÇADO, 2011, p. 84).

Como tentativa de delimitação do campo da gestão social, tem-se a tomada de decisão coletiva como uma de suas bases; a ausência de coerção; baseada na inteligibilidade da linguagem; na dialogicidade e entendimento esclarecido como

processo, a transparência como condição essencial para as demais características; e a emancipação como um processo baseado na cidadania deliberativa (CANÇADO *et al.*, 2013, p.131-132).

Tenório (2016, pg.260) reforça a importância da participação da sociedade no desenvolvimento da gestão pública, ao concluir que:

a Gestão Social significa a possibilidade de instituir processos gerenciais que não sejam caracterizados por iniciativas tecnoburocráticas, monológicas, em que predomina o cálculo utilitarista das consequências, mas por meio de atividades dialógicas nas quais os envolvidos têm direito de participar, conjuntamente, na solução de problemas. (...) O intento é tipificar a necessidade de uma gestão pública ampliada, na qual o público não está sob a égide exclusiva do Estado e tampouco do mercado, mas da sociedade como um todo.

O parágrafo único, do art. 1º da Constituição Federal (1988) estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, caracterizando a democracia brasileira como semidireta, baseada no Estado Democrático de Direito.

Segundo Allebrandt (2014, p. 28), a democracia deliberativa “deve assim constituir-se em processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública, com vistas a decidir o interesse da coletividade”. Acrescenta ainda que “não se trata, portanto, apenas de influência ou orientação informal, trata-se de definição dos cidadãos, de cogestão das políticas públicas”.

Para o pleno exercício da gestão social, Tenório (2016, p. 259) destaca a necessidade de integração entre os diversos setores e do reconhecimento, por esses, da sociedade civil como sujeito do processo.

[...] tanto o setor público quanto o segundo setor observem a sociedade civil não mais como “alvo” ou “cliente” de suas pretensões, mas como sujeito do processo. Na realidade a relação entre o primeiro, segundo e terceiro setores parecer ocorrer de acordo com critérios em que esta conexão não se dá de forma linear, do primeiro para o segundo, mas por meio de uma interação na qual os três setores procuram convergir seus interesses.

Da análise trazida nesta parte, pode ser observado que a gestão social, enquanto espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação, representaria o pleno exercício da participação da sociedade na liderança das políticas e no seu protagonismo. Contudo, ainda existem importantes espaços a serem preenchidos no sentido de permitir a efetividade da gestão social.

Na próxima parte, serão debatidas formas de atuações alternativas da sociedade na busca de soluções para problemas sociais, por meio da inovação e do empreendedorismo social, bem como da atuação por meio das organizações da sociedade civil incluídas no terceiro setor.

3.1.3 A Participação Social, como agentes de Inovação e de Empreendedorismo Social e como operadores do terceiro setor

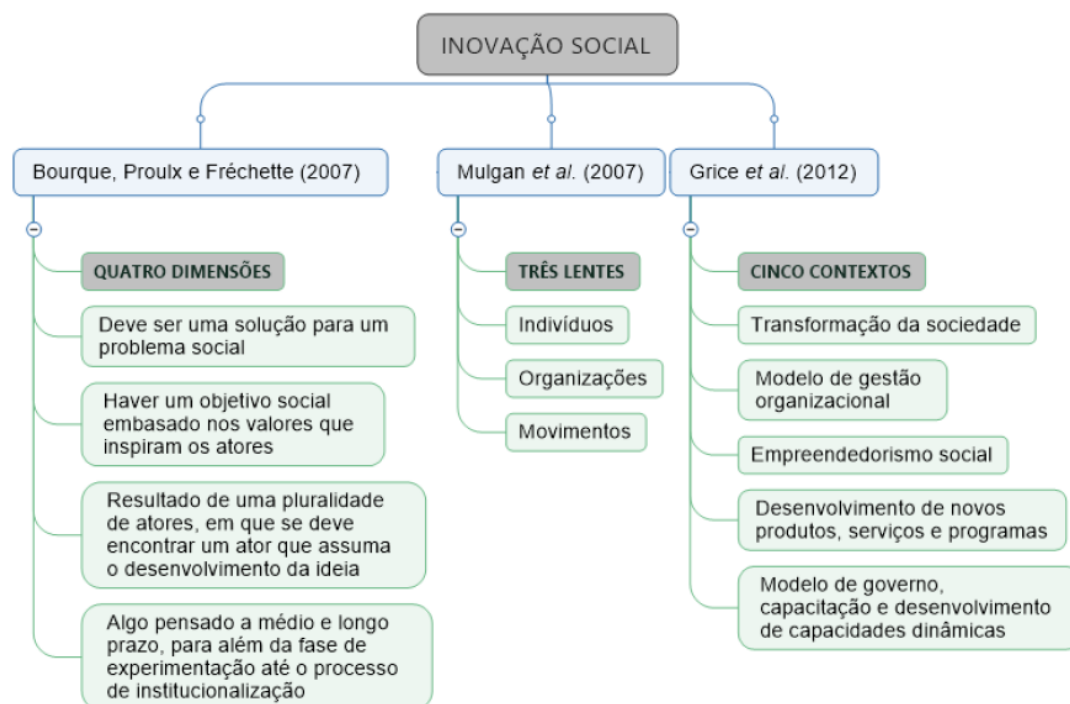
A sociedade civil vem adotando alternativas de participação para buscar soluções para os problemas sociais. Nesta parte, serão apresentadas as formas de inovação social, de empreendedorismo social e a atuação por meios de organizações da sociedade civil, enquadradas no terceiro setor.

Corseuil (2018, p. 15), ao estudar a Inovação Social, considera o conceito trazido pelo sociólogo Assogba. de que a Inovação Social surge como um fenômeno social e coletivo, resultado de uma tensão entre a necessidade sentida por atores em um determinado contexto deficiente e as suas aspirações sociais, para conseguir através de práticas sociais inovadoras a melhoria das condições de vida no âmbito econômico, social, cultural e político (ASSOGBA, 2010, p.8).

Para Pazetto (2018, p.17), a inovação social desempenha um papel importante no desenvolvimento das localidades, indicando oportunidades e respostas a necessidades sociais específicas. Citando Correia, de Oliveira e Gomez (2017), recorre à definição de que as inovações sociais “são o resultado de habilidades específicas dentro das comunidades que possibilitam o aproveitamento do potencial local, bem como a estruturação de um novo modelo de desenvolvimento”.

Corseuil (2018, p.30) apresenta o diagrama abaixo para demonstrar as dimensões, lentes e contextos envolvidos na inovação social:

Figura 1 – Dimensões, lentes e Contextos da Inovação Social



Fonte: adaptado por Corseuil (2018) de Bourque, Proulx e Fréchette (2007); Mulgan *et al.* (2007); Grice *et al.*

Corseuil (2018, p.36) enfatiza a importância do empreendedor social como agente de mudança, pois enxerga soluções inovadoras para problemas sociais e pode agregar uma perspectiva diferenciada na expressão do interesse para a resolução das necessidades sociais bem como a coordenação e o delineamento dessas ações.

Segundo Corseuil (2018, p.36), o termo empreendedorismo social foi trazido por Bill Drayton, que define como: “indivíduos que possuem soluções inovadoras para os maiores desafios sociais, culturais e ambientais da atualidade” (ASHOKA, 2019), ligando, nesse conceito, o indivíduo e os problemas sociais. Acrescenta Corseuil (2018, p.36) que foi nos idos dos anos de 1990 que o empreendedorismo social surgiu no Brasil, “frente à crescente problematização social, à redução dos investimentos públicos no campo social, ao crescimento das organizações do Terceiro Setor e das empresas em investimentos e ações no campo social”.

Apesar de a definição de Drayton abordar a característica dos indivíduos, cabe ressaltar que o exercício do empreendedorismo social tem como premissa a atuação coletiva e integrada voltada para a transformação social. O quadro abaixo

apresenta comparativo de características de organização social e tradicional e empreendedorismo social e empresarial, reforçando a ideia do foco do empreendedorismo social no coletivo e na transformação social.

Quadro 3 – Comparativo de Organização Social e Empresa Tradicional

ORGANIZAÇÃO SOCIAL		EMPRESA TRADICIONAL	
Empreendedorismo social	Organização social	Empreendedorismo empresarial	Organização tradicional
É coletivo e integrado	Time e trabalho orientado	É individual	Hierarquia
Produce bens e serviços para a comunidade, local e global	Descentralização e empoderamento	Produce bens e serviços para o mercado	Controle centralizado
Tem foco na busca de soluções para problemas sociais e para as necessidades da comunidade	Foco no que é melhor para o cliente	Tem foco no mercado	Foco no que é melhor para a organização
Sua medida de desempenho é o impacto e a transformação social	Ênfase no centro de competências	Sua medida de desempenho é o lucro	Ênfase nos programas
Visa respeitar as pessoas em situação de risco social e promovê-las.	Financeiramente autossuficiente, visa resgatar pessoas de situação e risco social e promovê-las, gerar capital social, inclusão social e emancipação social.	Visa satisfazer as necessidades dos clientes e ampliar as potencialidades do negócio	Dependente de recursos, Visa satisfazer necessidades dos clientes e a ampliar as potencialidades do negócio.

Fonte: Adaptado por CORSEUIL (2018 p.39), de Oliveira (2008).

Para atuação das Organizações da Sociedade Civil junto ao Poder Público Brasileiro foi editada regulação por meio da Lei Federal nº 13.019 de 21 de julho de 2014 e suas alterações. O conceito de Organização da Sociedade Civil trazido pela alínea a do Inc.I do artigo 2º da referida Lei, aborda:

- a) *entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.*

Conhecida como Marco Regulatório do Terceiro Setor, a referida Lei estabelece requisitos para as parcerias celebradas com as organizações da sociedade civil e traz três modalidades de instrumentos para atuação entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil:

- termo de colaboração: conceituado pelo inc. VII do artigo 2º como: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas

pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

- termo de fomento: conceituado pelo inc. VIII do artigo 2º como: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações e que envolvem transferência de recursos; e
- acordo de cooperação: conceituado pelo Inc. VIII-A do artigo 2º como: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

Cabe o destaque de que o terceiro setor tem atuado como apoio para os problemas sociais que afligem a sociedade contemporânea. Problematicando a atuação do terceiro setor sob a égide da gestão estratégica (ou gestão tradicional), Tenório (2016, p. 169) define:

como organizações do *terceiro setor* aqueles agentes não econômicos e não estatais que procuram atuar, coletiva e formalmente, para o bem-estar de uma comunidade ou sociedade local, sub-regional ou regional, nacional ou internacional. Ação coletiva-formal que pressupõe a democratização de sua maneira de agir visando à emancipação da pessoa humana enquanto sujeito social, sob o exercício da cidadania.

A instabilidade trazida pelo neoliberalismo globalizado atinge também o terceiro setor, colocando-o, muitas vezes, como catalisador dos anseios e necessidades de segmentos ou até mesmo da totalidade da sociedade. Não sem ônus, a legitimação do terceiro setor tem sido aferida pelo desempenho do setor em diferentes contextos sociais, econômicos e políticos. Essa legitimação a partir do desempenho atribuí, muitas vezes, à sociedade civil a responsabilidade de solução de problemas que afligem determinados espaços socioeconômicos e políticos, originados pela ausência do primeiro setor e pela indiferença do segundo setor (TENÓRIO, 2016, p.174).

Os pressupostos do mercado estão tão infiltrados na sociedade, que, segundo Guerreiro Ramos (1981, p.XI, *apud* TENÓRIO, 2016, p. 176), existem, inclusive, nas escolas de administração pública e de empresas, assim como

departamentos de ciência social. Sendo assim, os referenciais críticos de análise dos fenômenos sociais também estariam em questão.

Portanto, o alerta trazido pelo título “Um espectro Ronda o Terceiro Setor: o Espectro do Mercado” justifica-se por ser o terceiro setor originalmente destinado a atuar como agente social na sociedade em busca da justiça social, conforme aponta Tenório (2016, p. 183). Como conclusão preliminar, Tenório (2016, p. 183) aponta que:

podemos observar por um lado que a procura de ‘profissionalização’ do setor tem, na realidade, objetivado mais a busca de estratégias de sobrevivência organizacional e/ou de grupos, do que tomar mais efetiva as suas ações enquanto agentes sociais da sociedade. Por outro lado, os profissionais desempregados e/ou aposentados dos primeiros e segundos setores, procurando sobreviver na sociedade de risco dos dias atuais, levam suas tecnologias gerenciais de orientação estratégica para os espaços destinados à orientação dialógica.

Pelas informações trazidas nesta parte, conclui-se que a inovação e empreendedorismo social constituem espaços relevantes para captura de soluções inovadoras para os problemas sociais, possibilitando o aproveitamento do potencial da comunidade local, bem como a estruturação de um novo modelo de desenvolvimento.

A atuação das organizações da sociedade civil de forma coletiva constitui também importante ator para propiciar o bem-estar da comunidade. Contudo, é necessário que esses agentes, na busca de estratégias para sua manutenção, não se distanciem nem abdicuem do seu principal propósito de contribuir como agentes de solidariedade e justiça social.

Conforme expõe Tenório, a participação dos agentes pressupõe que estes “sejam os sujeitos de direito e de fato no processo de tomada de decisão no concernente aos destinos do território” (TENÓRIO, 2017, p. 76) e direitos envolvidos. A participação também é um processo educativo e contribui para ao bem-estar da coletividade.

Na próxima parte, será debatido o voluntarismo, um dos temas principais da dissertação, tendo em vista a participação desse segmento na auditoria apresentada.

3.1.4 A Participação Social, sob a ótica de quem se voluntaria a participar

A participação social exercida pelo voluntarismo é um tema relevante para a presente dissertação. Entender o que motiva esses agentes da sociedade que doam seu tempo para atuar em ações coletivas, é um dos objetivos principais desta parte. Os conceitos aplicados ao tema e ainda o arcabouço legal destas atividades no Brasil pavimentam o entendimento desse assunto.

Abordando as novas democracias na América Latina, Mattiello (2018, p.11), citando Smulovitz; Peruzzotti, (2000), O'Donnell (1998), afirma que os espaços públicos têm sido ocupados por novas organizações da sociedade, dentre elas:

Um extenso grupo é composto por ONGs e associações civis, que compartilham uma preocupação comum de incrementar a transparência dos atos de governo e melhorar a eficiência dos mecanismos de prestação de contas. Estes atores geram um recurso vital para o exercício da prestação de contas social: produção de fontes de informação autônomas, que servem para suprir vazios informativos estatais ou mesmo para desafiar as cifras ou dados oficiais. Também representam uma força de inovação através da produção de projetos e sugestões de reforma ou melhoria institucional. Devido aos recursos e capacidades requeridas, estas organizações costumam recrutar seus membros nos setores mais escolarizados da sociedade civil e sua área de influência é geralmente reduzida aos setores de tomada de decisões.

Não haveria nesses movimentos o caráter de oposição aos governos, mas de colaboração. Entretanto, esta forma de participação social não está isenta de críticas, uma vez que a aproximação com o Estado poderia reduzir as manifestações na forma de protestos públicos das organizações, bem como potencialmente o não atendimento a maior transparência pode acarretar um processo de desconfiança social nos representantes políticos, assim como a grande incidência de condutas ilícitas dos representantes corrobora também com a desconfiança social no governo (Mattiello, 2018, p.11 e 12).

Citando Lavallo; Castello, 2008; Nascimento, 2015, Mattiello (2018, p. 16) propõe analisar essa forma de participação social sob a perspectiva accountability social ou societal¹, que:

é conceituada como uma forma de participação popular voltada para o controle social, que pode ser iniciada por atores sociais coletivos, por cidadãos, pelos meios de comunicação e também por diferentes formas de atuação em rede na sociedade moderna.

¹ Além do accountability social, a autora apresenta o accountability vertical, exercido pelo voto, e o accountability horizontal, exercido pelas instituições de controle, como Ministério Público, Tribunais de Contas, Controle Interno, Poder Legislativo, Poder judiciário, entre outras instituições.

Com base em Peruzzotti (2006), Mattiello (2018, p. 28) afirma que

O conceito de accountability social faz referência a um conjunto diverso de ações e iniciativas civis guiadas por demandas de accountability legal. Esta nova forma de política que surge no espaço da sociedade civil engloba uma variedade de formas de ação coletiva e de ativismo cívico que compartilham uma comum preocupação em melhorar o funcionamento das instituições representativas através do fortalecimento dos mecanismos de controle da legalidade dos funcionários públicos.

Mattiello (2018, p.36) destaca que o accountability social não substitui o accountability horizontal e poucas organizações são bem coordenadas ao ponto de conseguir “reformas relevantes e estimular a capacidade de resposta”. Entretanto, essa forma de participação social é característica de um ambiente colaborativo e dialógico dos novos movimentos sociais.

Nessa participação, destaca-se a atuação voluntária de representantes da sociedade, que doam seu tempo, vontade e experiência no exercício da contribuição coletiva, despertando interesse acadêmico para o entendimento desse viés.

Segundo Amorim (2018, p.30), na literatura encontram-se importantes estudos acerca do trabalho voluntário no contexto internacional e nacional, contudo reportam a falta de consenso em relação ao conceito desta prática, sendo esta, muitas vezes, confundida com ativismo social e até mesmo cuidados de parentes e amigos.

Hasse (2018, p.12) enfoca que o voluntariado é assunto de tamanha importância mundial que, em 1970, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou o programa Voluntários das Nações Unidas (United Nations Volunteer) (Rezende, 2008), que promove a paz e o desenvolvimento através do voluntariado ao redor do mundo.

Segundo Amorim (2018, p.31), o conceito instituído pela ONU (2011) para enquadramento ao trabalho voluntário aborda quatro critérios importantes: o primeiro critério, a ausência do ganho financeiro (lucro); o segundo critério, a atividade realizada mediante livre arbítrio; o terceiro critério, ser uma atividade que beneficia a terceiros e as pessoas que se voluntariam; e o quarto, que atividade voluntária não pode ser exercida apenas sob o vínculo de organizações, ainda que estas sejam pertencentes ao Terceiro Setor, e que a mesma pode ter como foco amigos e conhecidos.

Segundo Oliveira (2018, p.16), o voluntariado consiste em um tipo de atividade que tem a sua execução planejada e é oriunda da própria vontade do indivíduo auxiliar outras pessoas, sem que receba quaisquer recompensas financeiras ou materiais (Omoto & Snyder, 1995; Penner, 2002). Desta forma, o trabalho voluntário pressupõe uma decisão consciente, deliberada e livre do indivíduo para sua realização (Branco, 1983; Marques, 2006).

No Brasil, o trabalho realizado por meio de ação voluntária apresenta base, quase que exclusivamente religiosa, com a fundação das Santas Casas de Misericórdia, no ano de 1543. O trabalho voluntário passou a ser incorporado no plano político, mais especificamente no governo Vargas em 1930, com criação de programas que solidificam essa ação num ato de justiça social, tendo como partícipes as “primeiras-damas” (esposas de presidentes, governadores e prefeitos). (QUEIROZ, 2019, p. 153)

Em 1998, a atividade de voluntariado foi regulamentada por meio da Lei Federal nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, a qual, no seu art. 1º conceitua serviço voluntário, com nova redação dada Lei Federal nº 13.297, de 16 de junho de 2016, que alterou a referida Lei, como:

Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para os fins desta Lei, a atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa.

Destacam-se do conceito trazido pelo referido dispositivo legal, quatro condições: a exclusiva prestação de serviço voluntário por pessoa física; a impossibilidade de remuneração à pessoa física prestadora do serviço, prevendo, contudo, em seu artigo 3º a possibilidade de ressarcimento de despesas comprovadamente necessárias à realização das atividades voluntárias; a restrição do exercício de serviço voluntário às áreas elencadas; e a formalização da prestação de serviço por meio de instrumento jurídico específico, conforme determina o artigo 2º, o qual não gera vínculo empregatício nem obrigações trabalhistas, conforme prevê o parágrafo único do artigo 1º.

Para estimular as atividades de voluntariado no Brasil, em 2017, foi criado por meio do Decreto Federal nº 9.149, de 28 de agosto de 2017, o Programa Nacional de Voluntariado, o Conselho Gestor desse Programa, o Prêmio Nacional do Voluntariado e a Plataforma Digital do Voluntariado. Os dispositivos relativos a

voluntariado constantes do Decreto Federal nº 9.149/2017 foram revogados pelo Decreto Federal nº 9.906, de 09 de julho de 2019, que instituiu o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Prêmio Nacional de Incentivo ao Voluntariado e o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado.

O Decreto Federal nº 9.906/2019, em seu artigo 1º, instituiu, sob a coordenação do Ministério da Cidadania, o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado – Pátria Voluntária, tendo como finalidades: promover o voluntariado de forma articulada entre o Governo, as organizações da sociedade civil e o setor privado; e incentivar o engajamento social e a participação cidadã em ações transformadoras da sociedade.

Os objetivos do referido Programa são definidos no artigo 4º e consistem em promover, valorizar e reconhecer o voluntariado no País; desenvolver a cultura da educação para a cidadania e o engajamento dos cidadãos; fortalecer as organizações da sociedade civil; estimular a integração e a convergência de interesses entre voluntários e iniciativas que demandem ações de voluntariado; e realizar a participação ativa da sociedade civil na implementação de ações transformadoras da sociedade.

Atividades voluntárias são definidas pelo artigo 2º do referido decreto como:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se atividade voluntária a iniciativa não remunerada de pessoas físicas, isolada ou conjuntamente, prestada à pessoa física, a órgão ou à entidade da administração pública ou entidade privada sem fins lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa, que vise ao benefício e à transformação da sociedade por meio de ações cívicas, de desenvolvimento sustentável, culturais, educacionais, científicas, recreativas, ambientais, de assistência à pessoa ou de promoção e defesa dos direitos humanos e dos animais.

A possibilidade de o Governo Federal integrar seus programas, suas ações e suas políticas públicas às iniciativas desenvolvidas pelo Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado é introduzida no artigo 5º do referido Decreto. Também é previsto que o Governo federal promoverá parcerias com a sociedade civil, a fim de possibilitar a utilização de espaços físicos públicos para a prática de atividades voluntárias que visem à promoção do bem-estar social e à melhoria da qualidade de vida das pessoas; e também privados para a prática de atividades públicas, com a participação de voluntários. Uma relevante questão trazida pelo Decreto é a

possibilidade de utilização nas atividades desenvolvidas no âmbito do Programa de recursos de fundos governamentais definidos no artigo 6º do referido Decreto.

Foi criado o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, cujas atividades serão prioritariamente destinadas à inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, da privação ou da fragilização de vínculos afetivos e de deficiência. Composto por membros do Governo e da Sociedade Civil, o Conselho poderá convidar especialistas e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas e de organizações da sociedade civil para participar de suas reuniões, sem direito a voto e poderá, ainda, constituir câmaras técnicas com o objetivo de auxiliá-lo no desempenho de suas competências. A participação no Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado e nas câmaras técnicas será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada. Essas informações estão previstas nos artigos 7º a 15 do referido Decreto.

Foi instituído, por meio do artigo 16 do referido Decreto, o Prêmio Nacional de Incentivo ao Voluntariado, de natureza simbólica, a ser concedido anualmente pelo Presidente da República em reconhecimento à atuação de cidadãos e de entidades responsáveis por atividades voluntárias de relevante interesse social com impactos transformadores na sociedade.

O art. 17 do referido Decreto é instituído o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, a ser conferido a organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades relacionadas ao voluntariado ou que o incentive.

As horas de atividades voluntárias poderão ser aproveitadas conforme disposto no artigo 18, como critério de desempate em concursos públicos da administração pública direta, autárquica e fundacional; em processos internos de promoção nas carreiras da administração pública direta, autárquica e fundacional; e em programas educacionais fomentados pelo Poder Público federal e nos programas educacionais de ensino federal, estadual, municipal e distrital. A regulamentação desse dispositivo está prevista.

O Decreto Federal nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, em seu artigo 25, estabelece a possibilidade de concessão de licença aos servidores federais para capacitação em curso conjugado com a realização de atividade voluntária em entidade que preste serviços dessa natureza, no País ou no exterior.

A realização de trabalho que exige dedicação e tempo disponível para o qual não se obtém remuneração desperta interesse em estudiosos sobre os fatores que motivam o engajamento das pessoas nessa atividade. Considerando que a presente dissertação pesquisará também as motivações dos voluntários que participaram da auditoria em destaque, foi realizado estudo sobre alguns trabalhos acadêmicos brasileiros abrangendo esse tema, cujas conclusões são resumidas a seguir:

Quadro 4 – Motivações de voluntários segundo alguns autores

Autor	Conclusão
Hasse (2018, p.11)	Entre os principais temas de pesquisa relacionados ao voluntariado encontram-se nas características motivacionais, situacionais e de personalidade que apontam para uma maior tendência dos indivíduos a voluntariarem-se (Pilati & Hees, 2011).
Hasse (2018, p.64)	Investigando as principais motivações dos voluntários, foi identificado que todos consideram a expressão de valores altruístas como o motivo mais relevante para voluntariarem-se. Um dos maiores desafios destas instituições é manter os voluntários atuando por um longo período de tempo. Combater as desistências e recrutar novos voluntários é uma das atribuições mais importantes dos gestores desta área.
Amorim(2018, p. 33)	Cita a afirmativa de Silva e Costa (2013) de que a motivação para o trabalho voluntário é diferente para cada indivíduo, podendo atender a propósitos diferentes, como: ajudar os outros, ocupar o tempo livre ou disseminar uma cultura ou uma ideia.
Amorim (2018, p.127).	A atuação voluntária está relacionada de maneira positiva com o entendimento e exercício de uma cidadania ativa, ainda que esta se encontre em construção, além de ser demonstrado que valores mais nobres de motivação voluntária, tal como a Justiça social, estão correlacionados com a cidadania de maneira mais ativa.
Oliveira (2018, p.105)	Os resultados apontam para que a realização de trabalho voluntário aumentou significativamente os níveis de empatia, autoestima e bem-estar subjetivo desses participantes, variáveis essas associadas a uma vida mais satisfatória e de qualidade.

Da análise do quadro acima, percebe-se que a motivação para atuação dos voluntários está associada à satisfação e sentimento de realização com a possibilidade de contribuir para melhorias.

Analisando o engajamento por funcionários em programas voluntários corporativos, um estudo que merece destaque foi desenvolvido por Silveira (2017), por meio de sua tese, que propõe um “Sistema de Avaliação de Ações de Engajamento em Sustentabilidade - SAAES”. Seu trabalho identifica o baixo engajamento dos empregados como o maior problema para os avanços nos processos de gestão sustentável, além da persistência dos entraves de incorporações dos aspectos sociais, econômicos e ambientais de forma inter-relacionada nos processos organizacionais (SILVEIRA, 2017, p.vi).

A autora, com base FRANDSEN; MORSING; VALLENTIN, 2013; GALPIN; LEE WHITTINGTON, 2012a; LACY; ARNOTT; LOWITT, 2009; LOZANO, 2012, ressalta que, apesar dos avanços tecnológicos nas organizações comprometidas com o propósito sustentável, a mudança real na cultura organizacional depende do engajamento das pessoas. Um dos motivos apresentados pela autora para a dificuldade de engajamento dos funcionáveis seria:

pelo fato de que o engajamento propagado seja muito mais efetivamente o engajamento de empregados na estratégia da empresa e não na sustentabilidade enquanto causa, que potencialmente pode beneficiar só aos interesses da empresa. (SILVEIRA, 2017, p.39).

Nesse sentido, Silveira (2017, p. 53) propõe o seguinte conceito de engajamento em sustentabilidade:

Engajamento em sustentabilidade é o compromisso individual, motivado por propósitos geradores de benefícios coletivos, alimentados pela consciência de responsabilidade por si, pelo outro em relação a si e de si para com o outro.

Ou seja, a sustentabilidade é algo muito maior do que qualquer objetivo empresarial, uma vez que se trata da condição e perpetuação da vida presente e futura. Para que haja um bom resultado de engajamento nas organizações empresariais, estas precisam necessariamente coerência entre o que se pretende estimular e a conduta empresarial (Silveira, 2017, p.117).

Outro destaque é para o estudo sobre fatores determinantes da intenção de adesão aos programas de voluntariado corporativo feito por Orefice (2019, p. 77), confirmando, dentre várias hipóteses, que quanto mais intenso for senso ético, maior será a intenção ao voluntariado corporativo.

Quadro 5 – Fatores determinantes de intenção de adesão aos programas de voluntariado corporativo

#	Hipóteses	Hipóteses
H1	<i>Quanto mais intensa for a atitude em relação ao comportamento voluntário (Voluntarismo), maior será a intenção ao voluntariado corporativo (Intenção)</i>	Confirmada
H2	<i>Quanto mais intensa for a motivação social para o comportamento voluntário (Norma Social) maior será a intenção ao voluntariado corporativo (Intenção)</i>	Confirmada
H3	<i>Quanto mais intensa for a percepção dos fatores de óbice, exclusão social e indiferença (Auto-Controle) menor será a intenção ao voluntariado corporativo (Intenção)</i>	Confirmada
H4	a <i>Quanto maior for a frequência do comportamento voluntário passado (Frequência) maior será a relação entre o Voluntarismo e a Intenção</i>	Não confirmada
	b <i>Quanto maior for a frequência do comportamento voluntário passado (Frequência) maior será a relação entre a Norma Social e a Intenção</i>	Não confirmada
	c <i>Quanto maior for a frequência do comportamento voluntário passado (Frequência) maior será a relação entre o Auto-Controle e a Intenção</i>	Confirmada
	d <i>Quanto maior for a frequência do comportamento voluntário passado (Frequência) maior será a relação entre a Norma Social e a Intenção</i>	Não confirmada
H5	<i>Quanto mais intenso for senso ético (Norma Ética) maior será a intenção ao voluntariado corporativo (Intenção)</i>	Confirmada

Fonte: Orefice, 2019.

Questão relevante também é trazida por Queiroz (2019) relativa à impossibilidade de remuneração no exercício do trabalho voluntário. Queiroz (2019, p. 154) destaca que no campo jurídico é importante que se reconheça o trabalho voluntário, não como caridade ou, como ação civil para justificar o exercício de uma atividade não remunerada. É importante reconhecê-lo como trabalho que necessita de contrapartida, de benefícios comuns a qualquer trabalhador como: vale transporte, vale lanche, cursos de capacitação e outras iniciativas qualitativas. E, em suas conclusões defende o reconhecimento do trabalho voluntário como categoria de trabalho passível de alguns benefícios que seriam explicitados em Lei. (QUEIROZ, 2019, p.155).

Com base nas informações apresentadas nesta parte, conclui-se que a prática de atividades voluntárias é impactada pelos propósitos disseminados pelos respectivos espaços de participação. Há indicativo de que o custeio de suas atividades é fator relevante para o exercício do voluntarismo. No voluntarismo corporativo, um grande desafio é alinhar as expectativas dos resultados almejados

pela empresa com os propósitos de participação dos colaboradores, de forma que sejam reconhecidamente condutores de sólidos benefícios sociais para o público-alvo e motivem o engajamento sincero e saudável.

Esta dissertação também investigará as motivações dos voluntários para participação na auditoria realizada, conforme descreve o Capítulo 6.

Na próxima parte será debatida como a desconfiança da sociedade nos governos e vice-versa pode restringir a participação social.

3.1.5 A Participação Social, sob a ótica da desconfiança

Nesta parte será trazida a discussão sobre a desconfiança da sociedade para com os governos e também o efeito inverso. Este fator pode impactar na criação de espaços de participação social

O estímulo à participação da sociedade na formulação das políticas públicas é um caminhar junto das partes: cabe ao governo criar procedimentos e espaços sustentáveis que permitam essa participação efetiva, bem como cabe à sociedade concordar e exercitar essa participação. Com isso, a confiança mútua para engajamento das partes nesse processo compartilhado de fazimento das ações e políticas com o governo é tema complexo.

Em sua tese, Iocken (2017) explora essa situação e instiga a mudança de postura pelo governo e pelos órgãos de controle, atuando como indutores da proximidade com a comunidade. Parte da tensão entre a perspectiva de transformação horizontalizada da estrutura social, identificada na formulação teórica de Manuel Castells, e a trajetória histórica verticalizada percorrida pelas instituições de poder, descrita por Pierre Rosanvallon, para analisar o controle das políticas públicas, sob o enfoque do dilema orçamentário e sua repercussão no campo social (IOCKEN, 2017, p.17).

Em sua Tese, Iocken (2017, p. 31) cita o conceito de desconfiança política formulado por Schyns e Koop como “uma atitude de um indivíduo que seriamente questiona ou duvida da competência e moralidade dos políticos e das instituições políticas”. Considera, também, o conceito trazido por Warren que associa a desconfiança nas instituições à percepção do indivíduo de que essas não recorrem consistentemente às normas, valores e regras que deveriam pautar suas ações

(LOCKEN, 2017, p. 31). Segundo locken (2017, p. 31) é certo que a confiança deve assumir papel central numa relação entre governantes e governados, concordando com Rosanvallon que seu contato com a legitimidade vai além da dimensão procedimental posta pelo voto.

locken (2017, p. 249) traduz a necessidade de aproximação das instituições públicas com os cidadãos para construir a confiança necessária para a atuação compartilhada efetiva, quando diz:

O status de proximidade na relação entre o cidadão e a instituição permite que ainda que os interesses individuais não sejam atendidos, o que tornaria a decisão potencialmente nula em termos de legitimidade, possa haver uma percepção positiva em termos de respeito e identidade. Assim, quanto mais consolidada a instituição em termos de imparcialidade e proximidade, mais confiança também sentirá o cidadão.

locken (2017, p. 251) coloca foco também na equivocada percepção de que a resolutividade da questão de proximidade das instituições de governo com as comunidades é trazida pela tecnologia da informação:

A questão que se coloca, portanto, vai além da mera utilização da tecnologia da informação que, de fato, está cada vez mais presente nos sistemas governamentais: cada vez se fala mais e mais rápido, disponibilizam-se dados e informações, mas, ao contrário de todas as expectativas, não tem se produzido o efeito de proximidade e permanece o sentimento de distanciamento. A sociedade e seus atores sociais não querem mais só escutar, querem ter vozes, como demonstraram os movimentos sociais.

Por fim locken (2017, p. 254) enfatiza o exercício da cidadania ativa por meio de novos mecanismos de participação que sejam proporcionados:

Uma cidadania diretamente ativa exige novos mecanismos de participação no íterim da política pública, desde a inscrição na agenda, passando por instrumentos de emancipação com habilidade para influenciar a tomada de decisão, até a fase de avaliação, onde as vozes ampliadas por uma cidadania inclusiva devem ser ouvidas e capazes de projetar ações públicas.

Contundente abordagem sobre a desconfiança da sociedade para com os políticos é trazida por Bona e Boeira (2018, p. 230) ao examinar a Rede de Observatórios Sociais do Brasil – OS, organizações da sociedade civil constituídas por voluntários e tendo o apartidarismo como um dos princípios. Os autores introduzem o distanciamento da Rede dos partidos políticos no âmbito da desconfiança, como uma contradição.

O apartidarismo é visto como princípio fundamental da rede, que deliberadamente busca distanciar-se dos partidos políticos porque não vê na atuação dessas organizações um vislumbre de solução dos problemas sociais locais, tampouco um sincero desejo de defender o interesse público mais amplo. Porém, essa separação entre gestão e política não é coerente com a estratégia de atuação preventiva e colaborativa proposta pela rede. É como se um político que, antes, não merecesse credibilidade por ser filiado a um partido, mas depois de eleito passasse a merecer apoio do OS porque tornou-se gestor. Ou seja, a negação da política partidária pelos OS não contribui, necessariamente, para a prevenção da corrupção ou a melhoria da eficiência pública que almejam. Afinal é dos partidos que sairão os representantes eleitos que, mais tarde, serão reeducados, orientados, fiscalizados e até mesmo denunciados pelos OS.

Alain Peyrefitte, em sua obra “A Sociedade de Confiança” aborda a tese central de que a confiança é um elemento-chave para o desenvolvimento econômico e social de qualquer nação. A confiança recíproca entre as pessoas, a confiança de uma sociedade em suas instituições, o cumprimento de regras não escritas de respeito mútuo e um comportamento capaz de minimizar a incerteza levam os indivíduos a saber o que esperar dos outros e das instituições, e são elementos vitais e decisivos para promover os negócios, os empreendimentos, os contratos, o progresso material e o desenvolvimento social. Para o autor, a sociedade de confiança é uma sociedade em expansão, na qual se pratica o jogo do ganha-ganha: o indivíduo confia na autoridade, a população confia no governo, as pessoas acreditam na Justiça, a lei protege os contratos juridicamente perfeitos, os cidadãos cumprem as regras – muitas vezes sem precisar de fiscalização ou de punição, a corrupção é pequena, o governo é razoavelmente eficiente e a população se sente representada pelos políticos que elege. Na sociedade de desconfiança, a população não acredita nas autoridades, não confia no governo e não espera que a Justiça funcione; os serviços governamentais são eivados de ineficiência e a corrupção é elevada. Nessa sociedade impera o medo e a angústia cotidiana (GAZETA DO POVO, 2013).

Para Rosanvallon, o voto é uma condição da democracia e de igualdade.

Um homem, uma voz, um voto. A equação simples se nos impõe com a força da evidência. A igualdade diante da urna eleitoral é para nós a condição primeira da democracia, a forma mais elementar de igualdade, a base mais indiscutível do direito (ROSANVALLON, 1992, p. 11, *apud* SCHRAMM. P.114).

Rosanvallon entende que as eleições conferem legitimidade a uma designação de mandato, mas a afirmação da soberania por meio de eleições é

insuficiente para conferir legitimidade aos atos e decisões do mandatário. (SCHRAMM, 2016, p. 108).

Em *La contre-démocratie*, Rosanvallon (2006) designa o conjunto de instrumentos de vigilância e avaliação dos governos que concorrem ao exercício da cidadania. Esses instrumentos – o vigiar, o impedir e o julgar – exercem um contrapoder para limitar o “absolutismo dos governantes”, que foram legitimados pela sagração das eleições. A figura contra-democrática da *vigilância* se realiza sob três modalidades que mobilizam determinados grupos e agentes. São elas: a vigilância simples, exercida por comitês de cidadãos; a denúncia, exercida, sobretudo, pela imprensa que tem o papel de pôr à prova a reputação dos governantes; e a notação, exercida por “especialistas” que submetem a qualidade das decisões e a competência dos governantes a uma apreciação “documentada e argumentada”. (SCHRAMM, 2016, p. 118-119).

Em *La légitimité démocratique* (2008), o autor afirma: “O povo é a fonte de todo poder democrático”. Mas a eleição não garante que um governo esteja a serviço do interesse geral, tampouco que ele subsista. Isso se dá porque um poder não é doravante considerado como plenamente democrático se não for submetido ao controle de testes e validações, ambos concorrentes e complementares da expressão eleitoral majoritária. (SCHRAMM, 2016, p. 120).

Em sua obra *Le Bon Gouvernement* (2015), para reduzir a distância que separa eleitos de eleitores, Rosanvallon reivindica maior transparência das ações governamentais, tornando-as compreensíveis e avaliáveis – tarefa que ele atribui às ONGs, à mídia e às redes sociais – com base no que ele chama de o ‘direito de saber’, para acabar com as suspeitas a que se prestam as instituições públicas. (SCHRAMM, 2016, p. 125). Para realizar aquilo que ele chama de *democracia de exercício*, deslocando a confiança da relação de representação para as tais ‘autoridades funcionais’ – que nessa obra aparecem como ‘organizações de vigilância cidadã’ ele aponta a integridade e a veracidade como qualidades essenciais do bom governante, necessárias para reconstruir a relação cognitiva constitutiva da confiança. (SCHRAMM, 2016, p. 126).

Se, por um lado, a sociedade desconfia dos governos, por outro, os agentes públicos também podem desconfiar da sociedade, em suas intenções em realmente participar e construir juntos. Peres (2017, p. 5, *apud* Informativo Prestando Contas. RIO DE JANEIRO (CIDADE) CONTROLADORIA Geral. 2017a)

enfrenta a participação da sociedade civil junto à administração pública como um processo colaborativo efetivo, que supere as desconfianças, a partir do respeito, da combinação das estratégias e do entendimento dos relevantes papéis que cada um tem.

Um dos grandes desafios que temos é potencializar a participação social, a qual, em meu entender, não deve ser espectadora ou episódica. Criar parcerias, alinhar expectativas, entender os papéis, combinar as estratégias, construir um relacionamento de respeito e uma comunicação cuidadosa pavimentam um caminho exitoso na relação entre o governo e a sociedade.(...) O equilíbrio dessas forças fará com que os atores deste processo entendam seus papéis mutuamente, estruturando seus processos de modo a permitir a conciliação do desenvolvimento das atividades normais da administração com as necessidades mais urgentes trazidas pela sociedade. Somente com a total colaboração de ambas as partes, seremos capazes de criar um ambiente de controle colaborativo em todo o município.

A confiança nas instituições é um tema que desperta interesse dos institutos de pesquisa. Podem ser destacadas duas pesquisas divulgadas em 2019 por diferentes institutos para dar uma dimensão dessa abordagem, que refletem confiança em instituições:

Quadro 6 - Índices de Confiança em instituições

Data de publicação	Instituição de Pesquisa	Nome do Índice
07/08/2019	IBOPE Inteligência	Índice de Confiança Social (ICS)
08/04/2019	DataFolha	Grau de confiança nas instituições (GCI)

Fonte: quadro desenvolvido pela autora.

Quadro 7 – Relação de Instituições melhores e piores colocadas nos índices de confiança

	ICS	GCI
Melhores Colocados		
	Corpo de Bombeiros	Forças Armadas
	Polícia Militar	Presidência da República
	Igrejas	Ministério Público
	Forças Armadas	Poder Judiciário
	Escolas Públicas	Imprensa
Piores Colocados		
	Sistema Público de Saúde	Grandes Empresas
	Sindicatos	Supremo Tribunal Federal
	Governo da cidade onde mora	Redes Sociais
	Congresso Nacional	Congresso Nacional
	Partidos Políticos	Partidos Políticos

Fonte: quadro desenvolvido pela autora.

Destaca-se do quadro acima que, dentre as cinco melhores colocadas para os dois índices, somente uma delas não é uma instituição pública. Já para as cinco piores colocadas, não são instituições públicas: somente uma no ICS; e duas no GCI. Por essa análise pode ser concluído que os partidos políticos representam as instituições menos confiáveis de todas e o congresso nacional, os menos confiáveis da área pública. O segmento público tem as organizações mais confiáveis.

O estabelecimento de ranking de confiança em instituições enseja desafios tanto para as organizações bem colocadas, como para as piores colocadas. Isto porque, em ambos os casos há necessidade de adoção de efetivas ações para aprimoramento contínuo da confiança, impactando na imagem e credibilidade da organização, e no seu desempenho reputacional.

Das informações apresentadas nesta parte, conclui-se que a confiança nos governos é um fator relevante para propiciar o desenvolvimento dos espaços de participação. Sem confiança, a sociedade pode se desestimular em dedicar seu tempo e esforço para contribuir com as políticas públicas. Por outro lado, é

necessário que o governo confie na sociedade e na contribuição advinda de sua participação. O sincero aproximar desses segmentos deve fortalecer a confiança de que, cada um deles, tem seu papel, mas que ambos estão imbuídos de atuar para o bem comum e coletivo e nunca para seus interesses pessoais. O exercício do bem comum e coletivo tem que ser para ambos.

Após a apresentação, nesta seção, dos referenciais necessários para o entendimento da participação da sociedade, de seus balizadores, de seus estimuladores e inibidores, a próxima seção desdobrará a ótica trazida na seção 3.1, parte 3.1.1, relativa à Nova Administração Pública, trazendo a essa outras dimensões não adstritas à participação, mas correlacionadas à realização de auditoria governamental utilizando a técnica cliente oculto para avaliação de serviços públicos.

3.2. Outras reflexões sobre a nova administração pública aplicadas à realização de auditoria governamental utilizando a técnica cliente oculto para a avaliação de serviços

Após apresentados na seção 3.1 – seção 3.1.1 os reflexos da Nova Administração Pública na participação da sociedade, esta seção abordará outros impactos na administração pública proporcionados pela Nova Administração Pública e que merecem destaque por serem relacionados com tema principal desta dissertação, que aborda a realização de auditoria governamental com a utilização da técnica cliente oculto para avaliação de serviços públicos com a participação da sociedade civil. Nesse sentido, são apresentadas nesta seção algumas dessas reflexões, incluindo a aplicação pelo governo de técnica advinda da iniciativa privada, o enquadramento de quem utiliza serviços públicos como cliente ou usuário, destacando-se o arcabouço legal brasileiro acerca dos usuários de serviços públicos, e a Teoria de Explosão de Auditoria, *Audit Society* e outras explosões e implosões.

3.2.1 Aplicação pelo governo de técnica advinda da iniciativa privada

Nesta parte, será ampliado o debate sobre a aplicação pelo governo de técnica advinda da iniciativa privada, com a reprodução de contrapontos conceituais.

Conforme já abordado na seção 3.1 – parte 3.1.1, dentre os objetivos trazidos pela Nova administração Pública, está a utilização pela administração pública de técnicas adotadas pelo mercado e pela iniciativa privada.

A auditoria que é apresentada nesta dissertação utilizou-se da técnica cliente oculto, cuja gênese se deu na iniciativa privada, conforme será debatido na seção 3.3 desta dissertação.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, editado em 1995, conhecido como instrumento para introdução da Administração Pública Gerencial no Brasil, tomou por base a administração de empresas, ou seja, apoia-se em práticas da iniciativa privada.

Em seu trabalho, Dasso Júnior (2014, p. 15) sintetiza os cinco conceitos fundamentais que confirmam a “Nova Gestão Pública” trazidos pelo modelo do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado: a) a lógica do privado deve ser a referência a ser seguida; b) o mercado é quem deve formular políticas públicas; c) os serviços públicos devem abandonar as fórmulas burocráticas para assumir a modalidade da concorrência empresarial; d) o cidadão deve converter-se em cliente; e) a gestão deve ser apartada da política. Nesse sentido, cidadãos devem ser tratados como clientes. Em seguida, o autor oferece crítica ao fato trazido pela Administração Pública de copiar modelos e práticas privadas, fazendo com que a Nova Gestão pública se constitua numa visão privada do público (DASSO JUNIOR. 2014, p. 16) e acrescenta que:

no caso brasileiro, o próprio PDRAE, elaborado em 1995, demarca que “a Administração Pública gerencial inspira-se na administração de empresas” (MARE, 1995, p. 22). Inspirar-se na gestão privada é um erro conceitual grave porque a gestão pública é, pelos fins e meios, absolutamente diferente da gestão privada.

Se por um lado a reforma tomou por base a administração de empresas, por outro o próprio Plano Diretor faz uma distinção entre as administrações, reportando que essas não se confundem. Apresentando diferenças entre elas, enfoca que, enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado,

o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público (BRASIL, 1995. p.16 e 17).

Esta parte apresentou crítica ao uso de técnicas adotadas na iniciativa privada pela área pública, em especial, pelos diferentes propósitos dessas organizações.

Na próxima parte serão debatidos os tratamentos conceituais trazidos pela Nova Administração Pública para aqueles que utilizam serviços públicos. Abordará, ainda, os conceitos trazidos pela legislação nacional brasileira sobre os usuários de serviços públicos.

3.2.2 Cliente ou Usuário?

Esta parte começa com uma pergunta: cliente ou usuário? Essa questão é introduzida para discussão do enquadramento oferecido pela Nova Administração Pública para aqueles que utilizam serviços públicos como clientes. E, por outro lado, discute a nomenclatura e conceitos trazidos pela legislação brasileira para enquadrá-los, tratando-o como usuários. A discussão traz por si espectros maiores do que a semântica.

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, editado em 1995, em diversos momentos o cidadão é abordado como cliente, conforme a seguir exemplificado:

A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. (BRASIL, 2005. p.15).

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. (BRASIL, 2005, p. 17).

Seus serviços estão voltados prioritariamente para o atendimento do cidadão, entendido como um cliente? (BRASIL, 1995, p. 25).

E quando relativo ao atendimento ao cidadão, é utilizado o termo cidadão-cliente:

Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas. (BRASIL, 2005, p. 17).
(...)acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (BRASIL, 2005, p. 17).

Dasso Junior (2014, p. 19) discorda da utilização do termo cliente trazido pela Nova Gestão Pública:

Para a NGP, a noção de cidadania é substituída pela utilização de termos como cliente, consumidor ou usuário, que são usados de modo quase intercambiável. A NGP busca fragmentar e fragilizar o único conceito legítimo na relação do indivíduo com o Estado: o de cidadão. (...) A denominação “cliente” atribui à prestação do serviço público um caráter comercial. É como se o serviço prestado deixasse de ser público, tornando-se uma atividade econômica própria da iniciativa privada. Denominar a um cidadão de “cliente” é o mesmo que tornar a prestação do serviço público uma relação privada entre o prestador e o receptor.

E também não considera adequada a utilização do termo de consumidor para referir-se ao cidadão, visto que “o termo consumidor decorre de uma visão economicista. Se as atividades econômicas são a produção, a distribuição, a circulação e o consumo, vê-se o cidadão como exercendo a última dessas atividades, ou seja, o consumo”. (Dasso Junior, 2014, p. 20).

Considera, também, que o conceito de usuário também não parece o mais adequado, pois o Estado deve ser responsável pela prestação universal a todos os cidadãos, independentemente da sua condição de usuário ou não (Dasso Junior, 2014, p. 20). Nesse sentido, cita Marcelo James Vasconcelos Coutinho (2000, p.46):

os cidadãos podem ser ou não usuários de serviços públicos específicos, mas são parte de toda uma comunidade e, portanto, contribuem e recebem benefícios da Administração Pública. Os cidadãos são também portadores de direitos e deveres e, ao contrário dos clientes do setor privado, frequentemente não podem escolher um serviço alternativo, caso estejam insatisfeitos com o serviço prestado pelo setor público. Assim, funcionários públicos não atendem somente aos usuários diretos, mas preservam os direitos de todos os cidadãos. Isso significa que eles equilibram os objetivos potencialmente conflituosos de satisfação dos usuários com a proteção dos interesses de toda a comunidade ou cidadãos de um país. Essa é a principal razão por que fornecer serviço de alta qualidade no setor público é muito mais difícil do que no mercado.
(VASCONCELOS COUTINHO, 2000, p. 46, *apud* DASSO JUNIOR, 2014, p. 20):

Por fim, conclui a melhor expressão (Dasso Junior, 2014, p. 20)

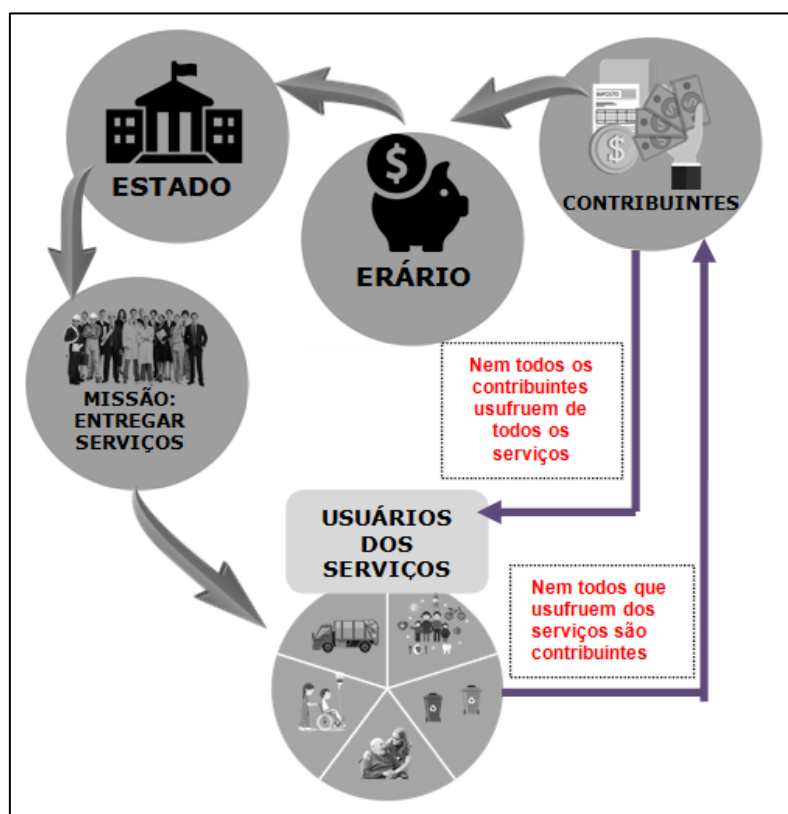
A par das referências reducionistas, a expressão cidadão é a que melhor conforma o sentido sobre quem é o destinatário dos serviços públicos; é a que dá conta das especificidades do serviço público, que tem que contemplar o interesse público e os aspectos democráticos.

Nesse sentido, pode-se constatar que o Estado Brasileiro deve estar pronto e disponível para a prestação de serviços sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal e demais direitos previstos na Magna Carta e de responsabilidade do

Estado. Esses direitos são suscetíveis de exercício por todos os brasileiros e residentes no País. Assim, um cidadão que não está em dia com seus impostos, ou aquele que não tenha fato gerador para pagamento de imposto (como por exemplo, não ter imóvel e por isso não precisar pagar o imposto respectivo), esses serão igualmente atendidos em um hospital público, se precisarem. Da mesma forma, como os tributos visam custear as atividades do Estado, o cidadão que optar por não utilizar determinado serviço público (como uma escola pública, por exemplo), ainda assim, deverá arcar com seus impostos. Assim, nem todos os cidadãos contribuem e nem todos usam a totalidade dos serviços públicos, gerando situação de cidadão que contribui, mas não utiliza todos os serviços públicos e outros, que não contribuem mas utilizam serviços públicos. Esta equação traz maior complexidade nos equilíbrios fiscais públicas, visto que, na iniciativa privada, para consumir produtos e serviços, o consumidor precisa pagar por eles com o preço que for a ele cobrado e que vai garantir lucro ao vendedor e sustentabilidade do negócio. Equilibrar as contas privadas repassando os custos aos consumidores e mantendo-se o lucro, parece trazer menor complexidade.

Na área pública, por um lado, o contribuinte não sabe exatamente o quanto ele paga de imposto ao longo do ano, somando-se todos os tributos ao qual incorre. Por outro lado, também não sabe o quanto custa para o Estado prestar-lhe os serviços. Portanto, essa equação para ele é desconhecida. E o Estado tem que prover os serviços, trazendo uma complexa equação para sua sustentabilidade, conforme representado na figura a seguir:

Figura 2 – Sustentabilidade do Estado



Fonte: elaborado pela autora

Nesse sentido, cabe uma sugestão desta pesquisadora para que os governos informem sistematicamente aos usuários o quanto custa ao Estado os serviços que usufruem, e quanto o usuário paga de imposto ao longo do ano, diminuindo assimetrias.

A Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1998) concentra a utilização da expressão “contribuinte” no título VI – Da tributação e do orçamento e refere-se àqueles que são suscetíveis de pagamento de tributos, incluídos nesses os impostos, taxas e contribuições de melhoria, nos termos do artigo 145.

O conceito de cidadão na Constituição Federal não é claramente definido. O termo é utilizado por treze vezes, em circunstâncias diversas. Pesquisando na doutrina, foram identificados alguns conceitos estando todos eles relacionados ao gozo de direitos civis e políticos. Nesse contexto, o ser humano que não tem registro de identidade, ou aquele que não tem título de eleitor, ou aquele que tem esses documentos, mas está em situação de rua, marginalizado em seus direitos, por

exemplo, não são essas pessoas, cidadãos? Mas certamente são usuários ou potenciais usuários dos serviços públicos.

O Código do Consumidor Brasileiro, editado por meio da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, define consumidor em seu artigo 2º como “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. Amplia o conceito à coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo. O artigo 3º, em seus parágrafos, define produto como “qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial”, e serviço como “qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista”. O artigo 22 define que os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

A edição dessa lei gerou muitos debates acerca da sua aplicabilidade à prestação de serviços públicos, o que foi apaziguado pela edição da Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Tratada como o Código de Defesa dos Usuários dos serviços públicos, a Lei Federal nº 13.460/2017 regulamenta o inc. I do § 3º do art.37 da Constituição Federal de 1988, que determina que:

Art. 37 (...)

§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (...)

Assim, o termo “usuário” é trazido pela própria Constituição Federal. A Lei Federal nº 13.460/2017 aborda o conceito de usuário no artigo 2º inc. I, como pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público. O inc.II define serviço público como atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública.

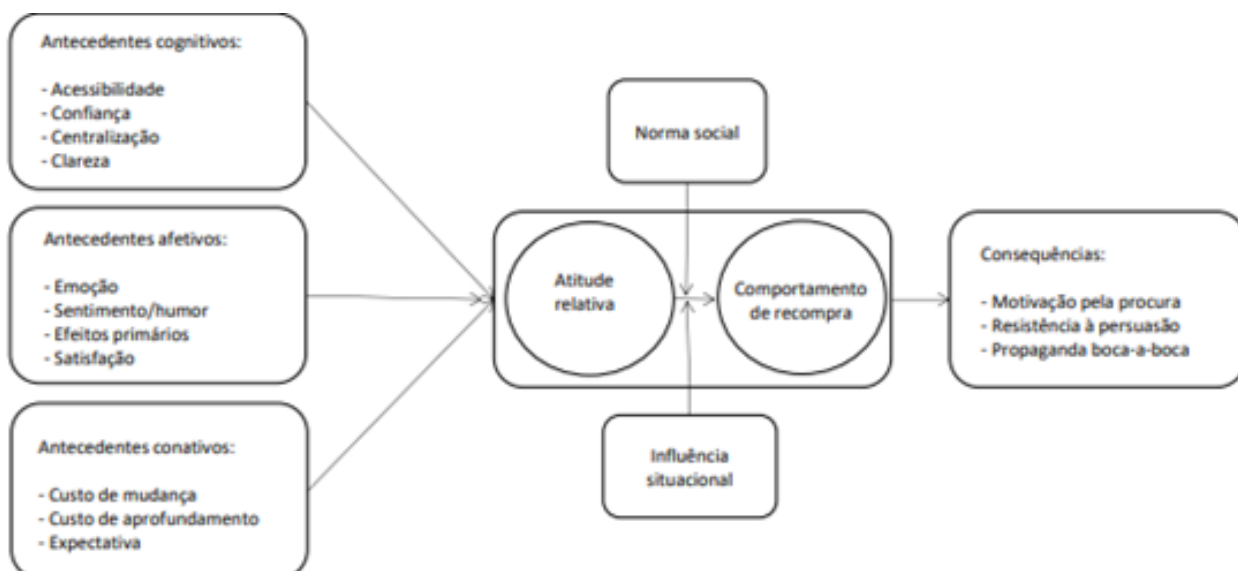
Com a convivência das duas leis, ficam segregadas as figuras do consumidor e de usuário, ficando esse último termo adstrito ao usuário de serviço público. Pode-se concluir que quem utiliza serviço privado é consumidor, e quem utiliza serviço

público é usuário. Não é uma diferença somente de semântica. Os conceitos trazidos vão diferenciar também essas relações, conforme abordado a seguir.

O consumidor pode escolher quais produtos ou serviços quer consumir. Pode escolher características, preços e marcas. Nesse contexto Susskind (2012, p. 125) opina que as marcas podem desencadear emoções e sentimentos nos consumidores. Afirma que o amor a uma marca – uma união entre desejo e admiração – é o resultado direto do relacionamento que elas mantêm com seus clientes. Sua experiência em aplicação de pesquisas com cliente secreto revela que o treinamento da equipe de vendas deve privilegiar o fator humano “o vendedor deve ter em mente que também é um consumidor”. (Susskind, 2012, p. 126).

Com ofertas diversas de produtos e serviços, as empresas têm buscado estratégias para aproximar o cliente de suas empresas o mantendo como consumidor constante, em especial por meio de programas de fidelização. Bastos (2018, p.47) estudando o tema, destaca o modelo teórico-conceitual para a fidelidade de cliente preconizado por Dick e Basu (2007), que aborda que a atitude que o cliente tem em relação ao produto, fornecedor, serviço ou loja é estabelecida pela relação entre o objeto e a sua avaliação.

Figura 3 – Fatores de fidelização de clientes



Fonte: Dick e Basu (2007), *apud* Bastos (2018)

Para fidelização de clientes, empresas têm instituído programas que oferecem vantagens, como descontos em outras compras e gratuidade após quantitativo de

compras, como estratégia de retorno. Ao aderir a um programa dessa natureza, o consumidor entrega suas informações cadastrais, as quais serão úteis também como forma de as empresas manterem contato com ele como forma de estímulo ao consumo por meio de divulgação de campanhas, em um processo cíclico. Mas associado ao produto ou serviço, o atendimento é um diferencial que deve ser valorizado. Por isso, os profissionais que lidam direto com os consumidores devem participar de capacitações sistemáticas em atendimento e também nos requisitos técnicos necessários para o exercício de suas atividades. O cliente satisfeito é aquele que é bem acolhido, que tem sua necessidade satisfeita e seu problema resolvido.

O usuário de serviço público tem opção de escolher se utiliza ou não alguns serviços. Como exemplo, pode ser destacado o segmento educação, cuja escolha pode recair em uma organização pública ou privada. Contudo, para outros serviços será preciso necessariamente ser usuário de serviço público. Nesse caso, são exemplos a manutenção das vias e o controle do trânsito. Esses serviços são de responsabilidade do Estado, que pode executá-los diretamente ou contratar outras entidades particulares para fazê-los, cabendo a este fiscalizar a execução por terceiros. Mas não há outra opção ao usuário que transite por essas vias. Sempre estará usufruindo de um serviço estatal.

Para esses serviços públicos compulsórios aos usuários, estratégias de fidelização são desnecessárias. O foco dos governos deve estar na estratégia de atender as necessidades desses usuários e não de fidelizá-los. Contudo, não haver competição na prestação de serviço com outros entes, não deve ser desculpa dos governos para descuidar, devendo manter todos os serviços públicos revestidos de práticas de excelência, atualizadas e inovadoras e instituir a estratégia de comparação de seus serviços com referenciais de excelência e baseado na opinião de seus usuários.

A interação dos agentes públicos com os usuários dos serviços é predominante para a formação da imagem quanto à adequação da prestação dos serviços públicos e, como consequência, à avaliação do governo e à confiança na instituição pública. Esses agentes públicos foram denominados pelo Michael Lipsky como *street-level bureaucrats* (em português “burocratas no nível da rua”), primeiramente em sua obra editada em 1969 - *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy* (LIPSKY, 1969) depois reproduzidos em sua obra em 1980 – *Street-*

level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services (LIPSKY, 1980), tornando-se o termo adotado na literatura internacional para se referir a esses profissionais. Os *street-level bureaucrats* são identificados como pessoas empregadas pelo governo que: 1) interagem com os cidadãos no curso regular de seus empregos; 2) apesar de estarem ligados à estrutura burocrática, possuem independência significativa na tomada de decisão sobre o emprego; e 3) potencialmente têm amplo impacto na vida de seus clientes.

Reforçando a importância da atuação dos burocratas no nível da rua, Spinelli (2016, p. 20), ao estudar os fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática, comenta que a corrupção praticada pelo *street-level bureaucrat*, por afetar diretamente as pessoas e, por ser efetivada por um burocrata que lida rotineiramente com elas, talvez, seja melhor percebida e mais sentida do que a chamada grande corrupção. Justamente por isso, talvez tenha o potencial de ser ainda mais prejudicial à confiança da sociedade nas instituições públicas.

A capacitação desses agentes públicos que atuam na linha de frente com os usuários dos serviços públicos prestando atendimento deve ser consistente de forma a garantir que possuem os conhecimentos técnicos e comportamentais e também habilitações necessárias para resolver as questões e necessidades trazidas pelos usuários, além de atender às padronizações definidas para seu trabalho. A padronização e limites de flexibilização e a avaliação sistemática quanto ao desempenho desses agentes deve ser foco de atenção dos gestores públicos.

A atuação dos agentes públicos é ressaltada na Lei Federal nº 13.460/2017 trazendo, em seu artigo 5º a orientação de que o usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos cumprir com as diretrizes estabelecidas em seus incisos. Por meio do artigo 6º são previstos os direitos básicos do usuário, destacando-se a participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços estabelecida no seu inciso I. Essa participação deve ser materializada principalmente na forma disposta pelo artigo 18, por meio dos Conselhos de Usuários, órgãos consultivos instituídos no referido artigo, e também por meio das ouvidorias, conforme artigo 13. É prevista no artigo 23 a avaliação continuada dos serviços públicos, devendo ser realizada no mínimo anualmente. A avaliação deverá focar, dentre outros, a qualidade do serviço prestado e a satisfação do usuário com o serviço prestado.

Os serviços prestados pelo Estado devem ser consignados em Carta de Serviços prevista pelo artigo 7º. Um dos requisitos que essas Cartas devem apresentar é o padrão de qualidade de atendimento ao público, conforme estabelecido no parágrafo primeiro desse artigo.

Ao abordar a avaliação de serviços pelos usuários de serviços públicos com os requisitos qualidade e satisfação, a Lei Federal nº 13.460/2017 repete os conceitos das avaliações de serviços prestados por organizações da iniciativa privada, igualando, nesse quesito, os usuários aos clientes. A pesquisa de avaliação é respondida por aqueles que usam os serviços tão somente.

O processo de avaliação formulado pela Lei Federal 13.460/2017 está concentrado nos efetivos usuários dos serviços. É fato que aqueles que usufruem do serviço devem conseguir dar suas opiniões sobre o atendimento que receberam e, possivelmente se esses se enquadram nos padrões de atendimento estabelecidos e definidos nas cartas de serviço. Contudo, as opiniões que concederam consideram as suas experiências, suas expectativas e seus anseios. Portanto, considerando que uma parte da população que usufrui dos serviços não tem outra opção a não ser recorrer ao Estado, esses provavelmente reproduzirão, nas avaliações, as suas expectativas dentro da realidade que conhecem e experimentam. E suas sugestões poderão aprimorar os serviços dentro dessas perspectivas. Nesse sentido, como contribuição para ampliar continuamente os requisitos de qualidade dos serviços públicos, além da avaliação realizada com seus usuários, poderiam ser realizadas avaliações com usuários e consumidores de serviços prestados por organizações públicas e privadas que possuam desempenhos superiores. Assim, poderiam ser trazidos, ao radar da administração pública, novos padrões de qualidade capazes de ampliar os impactos positivos dos serviços na vida desses usuários.

Outra questão é que a Lei Federal nº 13.460/2017, em seu art. 13, restringe a participação dos usuários como consultiva no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos, melhoria dos serviços e diretrizes de atendimento, sendo esta exercida por meio do Conselho de Usuários. Portanto, não há previsão de participação desses agentes na formulação das políticas públicas nem no processo de tomada de decisões para implementação, atuando na esfera da prestação do serviço, conforme a seguir:

Art. 18. Sem prejuízo de outras formas previstas na legislação, a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários.

Parágrafo único. Os conselhos de usuários são órgãos consultivos dotados das seguintes atribuições:

I - acompanhar a prestação dos serviços;

II - participar na avaliação dos serviços;

III - propor melhorias na prestação dos serviços;

IV - contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e

V - acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor.

As informações trazidas nesta parte apresentam conceitos específicos para clientes e usuários. É destacado que a abordagem trazida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, editado em 1995, sob esteio da Nova Administração Pública, categoriza cidadão como cliente. Críticas a essa categorização foram apresentadas nessa parte. O Estado Brasileiro deve atender a todos aqueles que recorrem a seus serviços, independente de pagarem impostos. O equilíbrio das contas públicas envolve uma equação diversa da iniciativa privada, visto que nem todos os usuários contribuem e nem todos os contribuintes usam todos os serviços. E que a iniciativa privada pode cobrar dos consumidores dos seus produtos e serviços, os valores que lhes garantam lucro e sustentabilidade. Sugestão da autora de que haja maior divulgação aos usuários dos valores dos serviços a eles prestados e também dos impostos que são pagos. O conceito de cidadão na Constituição Federal não é claramente definido. Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. Usuário toda pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público. Para os serviços públicos compulsórios aos usuários, estratégias de fidelização são desnecessárias. Os *street-level bureaucrats* desempenham papel importante na formação da imagem pública.

É apresentada como sugestão para ampliar os impactos positivos dos serviços na vida dos usuários de serviços públicos e para promover a melhoria contínua dos requisitos de qualidade dos serviços públicos, além da realização de avaliação com seus usuários, avaliações com usuários e consumidores de serviços prestados por organizações públicas e privadas que possuam desempenhos superiores.

Por fim, apesar dos avanços trazidos pela Lei, a participação do usuário do serviço público é consultiva e restrita no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos, melhoria dos serviços e diretrizes de atendimento.

Na próxima parte serão demonstrados como a Nova Administração Pública impulsionou a realização de auditorias, por meio da ampliação das possibilidades de aplicação, e também citados alguns os efeitos gerados.

3.2.3 Teoria de Explosão de Auditoria - *audit explosion theory* , Sociedade de Auditoria – *audit society*, e outras explosões e implosão

Não há como abordar uma experiência em trabalho de auditoria para avaliação de serviços públicos, como a apresentada nesta dissertação, sem que se mencione o contexto desse tipo de auditoria, sua origem e sua conexão direta com o “*New Public Management*”. Para tal, é imprescindível recorrer aos trabalhos de Michel Power, inicialmente.

Até a década de 1980, o termo “Auditoria” era voltado para as avaliações realizadas na área contábil e financeira, basicamente relativo à verificação de conformidade das demonstrações contábeis. Nos anos idos da década de 1980, em suas reflexões, Michel Power observou que a palavra “Auditoria” estava sendo utilizada no Reino Unido com maior frequência e também em outras áreas de atuação. Além das auditorias financeiras, passaram a ser adotadas auditorias em outras diversas áreas, como auditorias em meio ambiente, auditorias de *Value for Money*, auditoria de gestão, auditorias forenses, auditoria de dados, auditorias de propriedades intelectuais, auditorias médicas, por exemplo. (POWER, 1994, p.1). Assim, a disseminação de auditorias e outras iniciativas de garantia da qualidade motivaram o fato de que muitos outros profissionais e organizações passaram a estar sujeitas à auditoria (POWER, 1994, p.1), o que antes era restrito aos profissionais que executavam as atividades contábeis e financeiras.

Assim, Power desenvolveu um estudo, em 1994, para responder, dentre outras, as seguintes questões: O que está originando o que ele denominou de “explosão de auditorias”? e quais mudanças no estilo de governo isso caracteriza? O resultado desse estudo foi publicado em Londres, pela Demos, em 1994, sob o título: *The Audit Explosion*, criando, com isso, uma referência para o entendimento do que foi denominado como: “Teoria de Explosão de Auditoria – *Theory of Audit Explosion*”.

Dentre as suas conclusões, Power relata que o avanço do “*New Public Management*” nas décadas de 1980 e 1990 influenciou a aplicação no setor público de técnicas de administração adotadas pelo setor privado, trazendo procedimentos e conceitos como: meta, alocação eficiente de recursos, desempenho financeiro, concorrência, controle de qualidade e uma linguagem gerencial no setor público (Power, 1994, p. 12). Com isso, fatores como qualidade e desempenho passaram a ser introduzidos na administração pública, exigindo que fossem realizadas auditorias também com esse enfoque, o que passaria a requer a alocação de profissionais não mais restritos à contabilidade e finanças, mas a todas as atividades que fossem objeto das auditorias. Com esse pensamento, Power associa como causa da Explosão das Auditorias a “*New Public Management*”. Demonstra que o aumento das práticas de auditoria origina-se na necessidade de deslocar o foco do controle da legalidade e formalidade para um controle que possa avaliar os resultados obtidos pelas ações públicas. Um dos fatores preponderantes para essa mudança é a maior demanda da sociedade por serviços públicos de melhor qualidade, que vai gerar uma preocupação do governo quanto à eficiência e qualidade dos serviços públicos, expressa em termos de foco no consumidor e orientação pelo desempenho. Com isso, os órgãos de auditoria passam a ser demandados para a realização desses exames com esse novo enfoque. Assim, resume que as causas dessa explosão de auditoria podem ser encontradas em três áreas: o surgimento da nova gestão pública; demandas crescentes por *accountability* e transparência e o surgimento de modelos de garantia de qualidade de controle organizacional (POWER, 2000a, p.111).

Em 1999, Power lança o livro “*The Audit Society: Rituals of Verification*” (1999). Partindo da ascensão da auditoria por demandas políticas por prestação de contas e controle, aborda que, em um novo estilo administrativo, os sistemas de controle interno começaram a desempenhar um importante papel público. Com isso, o desempenho individual e organizacional foi cada vez mais formalizado e auditável.

Em 2000, Michael Power edita “*The Audit Implosion: regulating risk from the inside*” (2000b). Nesse documento, o autor aborda a existência de uma “implosão das auditorias”, advinda, em especial, da introdução de serviços de gerenciamento de riscos, que se baseiam em interesses regulatórios e corporativos de intensificação dos controles internos. Dentro desse contexto, o autor relata treze ideias sobrepostas acerca do que vem originando essa implosão, dentre elas: a

reinvenção da auditoria financeira como subproduto dos serviços às empresa; a marginalização do problema da independência do auditor no sentido de uma separação acentuada entre serviços de auditoria e consultoria está sendo projetada; a adaptação das principais competências de auditoria financeira para outros serviços; A intensificação da "responsabilidade" dos Diretores; o surgimento do consultor administrativo como regulador de fato; a implosão da opinião profissional como um efeito colateral da implosão da auditoria; e as práticas de auto avaliação de risco de controle (Control Risk Self-Assessment - CRSA) estimuladas pela revolução da governança corporativa, representando uma pressão importante para mudança na atividade de controle e criticando as formas estreitas e periódicas de auditoria (POWER, 2000b, p. 1-4).

A teoria de Explosão de Auditoria – *Theory of Audit Explosion* e a auditoria da sociedade – *Audit Society* trazidas por Power, encontram vários críticos (Zuzana, 2011, p. 12). Dentre os principais motivos estão: a não definição do termo “auditoria” de forma suficientemente clara; e que as causas hipotetizadas por Power necessitava maiores estudos (POWER, 2000a, p.111). Em 1997, depois republicado em 2000, Michel Power edita o ensaio “*The Audit Society - Second Thoughts*” no qual analisa os argumentos centrais da “*The Audit Society*” (POWER, 1999) e repensa as causas e consequências da explosão da auditoria, reforçando a importância da teoria (POWER, 2000a, p.111).

Dentre suas análises ressalta que, embora a palavra "auditoria" possa ter diminuído de importância desde que o livro foi escrito, os argumentos da teoria podem ser aplicados a outras formas de atividades de monitoramento, as quais têm crescido (POWER, 2000a, p.113). Aborda também que o design de relatórios contábeis e as medidas de desempenho pelas quais as organizações podem ser avaliadas e julgadas é grandemente influenciado pelo imperativo de torná-las auditáveis e que isso tem muito a ver com agendas de controle dessas organizações. Assim, muitos processos de auditoria não são atos neutros de verificação, mas moldam ativamente o design e a interpretação do 'desempenho auditável'. Conclui que algumas formas de auditoria e inspeção precisam ser radicalmente redesenhadas, com maior sensibilidade às suas consequências e sem adesão servil às medidas de desempenho que atendem ao processo de auditoria. Ressalta a ascensão da auditoria interna e como a auditoria está sendo redesenhada com ênfase em uma gestão de riscos. Dependendo de como se olha

para o fenômeno, houve uma explosão do controle interno (MAIJOOR, 2000) ou implosão de auditoria (POWER, 2000b). (POWER, 2000a, p.114, 117).

Para Maijoor (2000), o desenvolvimento conjunto mais importante com a teoria de explosão da auditoria trazida por Power é a ascensão dos sistemas de controle interno. A auditoria dos controles internos ou exames de auto verificação é uma indústria em crescimento, gerando o que denominou de “Internal Control Explosion” – Explosão dos Controles Internos (POWER, 2000a, p.117).

Com relação às críticas oferecidas as teorias de Power, Zuzana (2011, p. 12) comenta autores que são contrários a Teoria de Explosão de Auditoria – *Theory of Audit Explosion* e Sociedade de Auditoria – *Audit Society*, destacando Josephine Maltby, a Professor of Financial Accounting at The York Management School in University of York e seu texto: “Não existe essa coisa de Sociedade de Auditoria - *There is no such thing as audit society*” (MALTBY, 2008). Maltby (2008) aponta que as crenças de Power sobre a universalidade de um regime de auditoria tiveram um efeito prejudicial no comportamento da sociedade. Segundo ela, essa doutrina é muito negativa e não reversível. Ele leva em consideração apenas a sugestão de que a auditoria se baseia na falta de confiança no setor público e no setor privado, o que leva a tornar auditável tudo e todos. Assim, ela desafia a abordagem histórica de Power sobre a origem de auditoria e aponta a fraqueza fundamental do tratamento da auditoria por Power como sua aversão aos empíricos (ZUZANA, 2011, p. 12).

Em 2008, Power apresenta elabora resposta a Matlby sob o título: “Resposta a Maltby: Em defesa da Auditoria da Sociedade - *Response to Maltby: In Defence of The Audit Society*” (2008). Em texto contundente reafirma seus trabalhos e sua teoria e comenta, em tom de quase desabafo: O livro é falho, não há dúvida disso, e pode haver um excesso de polêmica em partes, mas, novamente, os ganhos em termos de um estímulo imaginativo para olhar para a auditoria de uma nova maneira superam essas fraquezas? (POWER, 2008, p. 402). Não há dúvidas de que o olhar trazido por Power trouxe muitas reflexões, o que sempre é salutar para o aprimoramento das práticas e procedimentos, nesse caso, de auditoria.

Brito e Schuch (2017, p.1) comentam que é possível aceitar que o diagnóstico de Michael Power (1994) acerca de uma “explosão de auditoria”, surgida no contexto das reestruturações organizacionais do Reino Unido no final do século XX, vai ganhando contornos locais e se tornando uma realidade mais próxima. Segundo

Power, a auditoria seria uma “forma peculiar de alquimia que, ao transformar os auditados em auditáveis, produz um conforto regulatório” (POWER, 1994, p. 39) e, quando propriamente dimensionada, teria capacidade de “produzir qualidade” e não apenas avaliá-la.

Peci, Quintella e Cardoso (2012, p. 2) comentam que a teoria de explosão da auditoria (*theory of the audit explosion*) se refere ao aumento das práticas de auditoria e de monitoramento associadas com os processos de reforma de gestão pública adotados em países como Reino Unido nos anos 80. Ressaltam, também que está presente em contextos nacionais envolvidos em reformas inspiradas na Nova Gestão Pública (NPM).

No campo do redesenho das auditorias e do crescimento de atividades de avaliação e monitoramento citadas por Power (2000a, p.111), é interessante comentar o conceito de Auditoria Contínua – Continuous Audit, que introduz à auditoria também a ótica de monitoramento. Ao estudar o tema, Codesso (2018) aborda o argumento de Vasarhelyi e Halper (1991) de que existem alguns problemas-chaves que a auditoria tradicional não consegue resolver, principalmente relacionados a grandes bancos de dados. A auditoria tradicional, geralmente é realizada uma vez ao ano, e pode ocorrer muito tempo após o evento econômico ter ocorrido (CODESSO, 2018, p.41). Auditoria Contínua (AC) é um tipo de auditoria que produz resultados de auditoria simultaneamente ou com um curto período de tempo, após a ocorrência de um evento relevante (VASARHELYI *et al.*, 2012, *apud* Codesso, 2018, p. 29). Alles *et al.* (2006), expandiram o escopo da AC dividindo entre Monitoramento de Controle Contínuo (Continuous Control Monitoring, CCM) e Garantia de Dados Contínuo (Continuous Data Assurance, CDA). Vasarhelyi, Alles e Williams (2010) adicionaram ao escopo o Monitoramento Contínuo de Risco e Avaliação (Continuous Risk Monitoring and Assessment, CRMA) (CODESSO, 2018, p.45). Destaca, também, Monitoramento de Conformidade (Compliance Monitoring, COMO) está relacionado com a área de avaliação de risco. Apesar das informações de conformidade serem originalmente qualitativas, estão progressivamente sendo automatizadas por sistemas automatizados (CODESSO, 2018, p. 46). A necessidade de cumprir várias regulamentações e a necessidade de reduzir custos de conformidade, torna possível a implementação dessa abordagem (BUMGARNER; VASARHELYI, 2015, *apud* CODESSO, 2018, p.46). Dada a

incorporação dos elementos, Bumgarner e Vasarhelyi (2015, p. 48) redefinem a Auditoria Contínua como sendo:

Uma metodologia que permite auditores oferecerem garantias sobre uma questão para a qual a entidade é responsável, usando um monitoramento contínuo de forma quase simultâneo, ou de um curto período de tempo depois, com a ocorrência de eventos subjacentes ao assunto. A auditoria contínua pode implicar em módulos preditivos e pode completar controles organizacionais. O ambiente de auditoria contínua será progressivamente automatizado e com os auditores assumindo progressivamente funções de maior julgamento. A auditoria será por métodos analíticos, por exceção, adaptável, e cobrirá funções financeiras não-financeiras (BUMGARNER; VASARHELYI, 2015, p.48, *apud* Codesso, 2018, p.48).

Com esse conceito, as auditorias incorporam monitoramentos contínuos de controles e de riscos e ampliam a abrangência das auditorias pela possibilidade preditiva. Novas explosões virão.

Fazendo um recorte para a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, órgão responsável pela auditoria abordada no presente trabalho, pode se observar que o preceito trazido pela Teoria de Explosão de Auditoria e pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado relativo à introdução de avaliações de resultados encontra reflexo na alteração da sua estrutura organizacional ocorrida em 2003, por meio do Decreto nº 23.337. Nessa alteração foram incluídas duas áreas específicas para essas avaliações: Coordenadoria de Auditoria Operacional e de Programas e Coordenadoria de Auditoria de Desempenho e Acompanhamento, no sentido de realização de trabalhos voltados para avaliação de desempenho governamental, programas de governos e de avaliação de qualidade dos serviços prestados. Até então, as atividades de auditoria estavam fortemente voltadas para as auditorias de contas de governo e conformidade. A partir dessa alteração, a ênfase na realização dos exames de auditoria passou também a estar voltada para a avaliação dos serviços prestados aos cidadãos e dos resultados e impactos gerados pelos programas, ou seja, realização de auditoria operacional *a posteriori*, dentro do disposto no Plano Diretor de Reforma do Estado: “substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada” (BRASIL, 1995, p. 46).

A partir do ano de 2015, foi observado o aumento de auditorias de conformidade relativas à Tomada de Contas Especiais, que são solicitadas pelo Egrégio Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, conforme Deliberação

TCMRJ nº 210/2014. Essas auditorias possuem como objetivo apurar fatos, quantificar valores de danos ao erário e identificar os seus responsáveis. Em geral, são avaliados fatos ocorridos há algum tempo. Partindo de um quantitativo de 2 Tomadas de Contas Especiais realizadas em 2014, os anos seguintes exigiram a realização de 17 trabalhos em 2015 e 14 em 2016, 50 em 2017 e 25 em 2018. Conforme informado pela Auditoria Geral da Controladoria Geral, as Tomadas de Contas Especiais foram motivadas majoritariamente por situações que sinalizam falhas em procedimentos de prestações de contas de entidades conveniadas e contratadas, apresentando não conformidades com a legislação vigente, resultantes, em certa medida, da deficiência de fiscalização.

Considerando a citada “explosão das tomadas de contas especiais” baseadas em não conformidades e a introdução de foco de avaliação de resultados nos exames de auditoria, sugere-se uma análise posterior a fim de verificar se há correlação entre esses fatos. Uma questão é certa: os exames de conformidade e preventivos, estão sendo redescobertos, reconhecidos e retomados trabalhos, por meio de atividades de *compliance*², candidatas a gerar uma nova explosão.

Outro fato a ser comentado é a ocorrência, também no Brasil, do fenômeno de “Explosão de Controle Interno” citada por Maijoor (2000). Desde a criação da primeira controladoria do Brasil, em 1993, a CGM Rio, foram criadas controladorias em praticamente todos os Estados e capitais, além de inúmeros municípios.

Pelas informações abordadas nesta parte, conclui-se que as reformas trazidas sob a égide da Nova Administração Pública ensejaram um incremento em auditorias de outras especialidades, não somente financeiras. Abriram-se novas possibilidades de atuação dos auditores e culminando na transformação de auditoria como uma técnica que pode ser adotada em qualquer profissão. No bojo das reformas, as auditorias de conformidades foram perdendo força em detrimento do avanço das auditorias operacionais visando avaliação de qualidade de serviços e de programas governamentais. Com o avanço do gerenciamento de risco, as auditorias foram diminuindo e dividindo espaço com monitoramentos e originando o incremento das atividades de controle interno. Cabe uma análise posterior para verificar se “explosão das tomadas de contas especiais” relatada tem relação com introdução do

² Conjunto de disciplinas e práticas que visam o cumprimento de normas de uma instituição, procurando investigar, evitar e solucionar qualquer desvio, risco ou inconformidade. (Kalay, 2018)

enfoque de avaliação de resultados pela auditoria. As auditorias de conformidade estão sendo redescobertas, em especial, pelas abordagens de *compliance*, considerado por esta pesquisadora como candidata a uma nova explosão.

Na próxima seção serão abordados os conceitos relativos à técnica Cliente Oculto, advinda da iniciativa privada e que foi adotada na auditoria apresentada nesta dissertação.

3.3 Técnica Cliente Oculto

Nesta seção serão abordados os conceitos, origens e aplicabilidade da técnica Cliente Oculto. Ressalta-se sua importância por ter sido utilizada na auditoria apresentada nesta dissertação.

A técnica Cliente Oculto surgiu no séc. XX. Na década de 1930 foi aplicada em pesquisa mercadológica pela empresa de verificação de crédito baseada em Montreal, Elliott-Haynes, que foi convidada a fazer o primeiro trabalho de relato de atendimento se valendo de um investigador para observar a qualidade e o relacionamento interno (BLANKENDHIP *et al.*, 1998, apud CHRISTÓVAM, 2009, p. 52).

A técnica cliente oculto tem sido utilizada largamente na Europa e nos Estados Unidos pela iniciativa privada. No Brasil, a pesquisa do tipo cliente oculto se mostrou nova em comparação ao tempo em que é empregada em empresas americanas e europeias (CHRISTÓVAM, 2009, p. 53). Para Araújo *et al.* (2016, p. 22), em sua pesquisa no Brasil, foi observado muitos gestores não tem conhecimento sobre a técnica Cliente Oculto, e muitas vezes nunca ouviram falar a respeito. Sua aplicação histórica está relacionada às atividades comerciais privadas, que visam o equacionamento entre as despesas e custos necessários à entrega dos bens e dos serviços produzidos, com o faturamento em valor compatível que lhes dê retorno e sustentabilidade. Para isso, atender bem ao cliente, seu financiador, é uma estratégia empresarial para mantê-lo nessa função de consumidor dos seus produtos e serviços.

Com a demanda de pesquisa mercadológica, foram criadas empresas especializadas na prestação de serviços de cliente oculto, denominados na língua inglesa como *mystery shopping providers*³.

Em 1998, foi criada a MSPA – *Mystery Shopping Providers Associations*, uma associação global de empresas unidas como um órgão comum com o objetivo de fortalecer o setor de prestação de serviços de cliente oculto por meio de esforços e ações combinados. O objetivo da associação é melhorar e estimular a aceitação, desempenho, reputação e uso de clientes ocultos. Congrega cerca de 450 empresas ao redor do mundo. É atualmente dividida em 3 capítulos: Américas (sede em Kentucky – EUA), Europa/África (sede na Holanda) e Ásia/Pacífico (sede em Singapura). (MSPA, 2019a). Essa associação apoia a execução dos serviços de cliente oculto realizando capacitações de clientes ocultos, aplicando programa de certificação e oferecendo referenciais normativos. (MSPA, 2019b). Foram editados Código de Padrões Profissionais e de conduta Ética dos clientes ocultos e Guia para o exercício das atividades de cliente oculto, contendo princípios éticos e princípios técnicos (MSPA, 2019c), os quais ficam disponíveis em várias línguas nos sites oficiais de seus capítulos.

Segundo a MSPA (2019d), serviço de cliente oculto é definido como o uso de indivíduos treinados e instruídos para experimentar e medir a conformidade ou qualquer processo de atendimento ao cliente, atuando como clientes em potencial ou clientes reais para relatar suas experiências de maneira detalhada e objetiva. O serviço de cliente oculto é acima de tudo uma ferramenta para avaliar a qualidade do serviço, organização e gestão, em vez de uma técnica de pesquisa de mercado.

Não foi identificada na presente pesquisa, a existência de associações brasileiras congregando empresas especializadas em prestação de serviços cliente oculto.

A ESOMAR é uma organização não governamental com sede em Amsterdam - Holanda, dedicada às pesquisas de opinião, de mercado e social e na análise de dados. Conta com cerca de 40.000 profissionais afiliados de 130 países. A relevância da realização de pesquisas baseadas na técnica cliente oculto motivou a ESOMAR a elaborar e publicar, em 2005, um documento referencial dispondo sobre

³ Para efeitos desta dissertação, a referência a essas empresas será tratada como empresas que prestam serviços de cliente oculto, e *mystery shopping* será abordado como serviços de cliente oculto.

a pesquisa de Cliente Oculto – Mystery Shopping Studies (ESOMAR, 2005). Segundo esse documento, o objetivo dos estudos de Cliente Oculto é auxiliar o foco de atenção do gerenciamento de negócios na melhoria do atendimento ao cliente, fornecendo informações sobre as operações e a qualidade do serviço prestado. (ESOMAR, 2005, p. 2). Essas pesquisas envolvem o uso de "clientes ocultos" que são treinados e / ou instruídos para observar, experimentar e medir qualquer processo de atendimento ao cliente, agindo como um cliente em potencial e realizando uma série de tarefas pré-determinadas para acessar o desempenho de acordo com critérios específicos, relatando suas experiências de maneira comparável e consistente (ESOMAR, 2005, p. 2).

Segundo ESOMAR (2005, p.2), os estudos de Cliente Oculto podem compreender simples observações factuais de pontos de venda ou de serviço, tendo por foco questões como sinalizações, letreiros, limpeza, tempo de espera ou de resposta, estado dos equipamentos em uso, conformidade às normas da empresa, etc.. E também podem ser estendidos ao processo de compra ou pedido de informações, quando o avaliador age como se fosse um cliente atual ou potencial, em cenários simples ou mais complicados. Uma característica chave na pesquisa de Cliente Oculto é que as pessoas objeto do estudo normalmente não têm noção do momento em que estão participando da pesquisa, uma vez que a consciência do fato poderia levá-las a adotar comportamentos atípicos, invalidando os resultados do estudo. Nesse documento, a ESOMAR (2005, p. 4-5) apresenta também requisitos e procedimentos que devem ser adotados na realização de pesquisa utilizando a técnica cliente oculto, e também procedimentos e condutas que devem ser seguidos pelos pesquisadores na realização dos trabalhos envolvendo a técnica cliente oculto. Interessante recorte, também trazido pelo ESOMAR (2005, p. 5-6) é que essa técnica pode ser adotada em observações presenciais e ainda em outras formas de interações, como por telefone, email e *websites*.

JACOB *et al.* (2018, p.166), ao estudarem a aplicação da técnica cliente oculto na literatura teórica sobre políticas públicas e / ou sua avaliação utilizando 7 bancos de dados sobre administração pública da América do Norte e Europa, identificaram 62 trabalhos que mencionam o uso da técnica. Observam os autores que, embora muitos pesquisadores estejam familiarizados com o método, o defendam, o usem e tendam a promovê-lo, [...] fica claro que muito pouco da literatura cobre esta técnica (JACOB *et al.* 2018, p.165). Desses trabalhos, 28

constituem abordagens teóricas e 34 descrevem pelo menos um caso de avaliação em campo. Esses podem ser divididos em avaliações realizadas para medir a qualidade de um serviço (65%), avaliações realizadas para medir / monitorar o cumprimento das disposições legais (32%) ou avaliações que combinam esses dois objetivos (3%) (JACOB *et al.* 2018, p.165).

Observaram, também, que esses 34 trabalhos, considerando o país de filiação do primeiro autor, apresentam: 10 trabalhos dos Estados Unidos da América, 5 do Reino Unido, 5 dos países baixos e 3 da França e 3 da Nova Zelândia; com 2 trabalhos aparecem Bélgica e Austrália, e com 1 trabalho foram encontrados Suíça, Suécia, Servia e Alemanha. (JACOB *et al.* 2018, p.174).

No âmbito acadêmico brasileiro há produção restrita sobre a aplicação dessa técnica no mercado. Para dar uma ideia, em pesquisa realizada em dois importantes repositórios de teses e dissertações em 30/09/2018, envolvendo os temas “cliente oculto”, “cliente misterioso” e “cliente secreto”, também pesquisados na língua inglesa, foram obtidos 6 trabalhos na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - BDTD do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, considerando o período disponível de 2007 a 2018; e 11 trabalhos no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES – do Ministério da Educação, considerando o período disponível de 1995 a 2018, sendo que 5 desses constam da Base do BDTD. Todos esses trabalhos relatavam práticas de aplicação da Técnica de cliente oculto, desenvolvidas na iniciativa privada ou no âmbito da própria pesquisa. Assim, para a esfera pública brasileira, não foram identificados, nas pesquisas realizadas, teses e dissertações que relatem práticas de realização, por entes governamentais, de atividades aplicando essa técnica.

No âmbito empresarial tem sido adotadas pesquisas de satisfação de forma que as avaliações dos clientes possam servir como instrumento de melhoria dos serviços e também de correção de pontos fracos, o que representa importante instrumento de gestão. Granatino *et al. apud* Casarteli *et al* (2017, p. 65) afirmam que os grandes responsáveis pela satisfação do cliente são os funcionários da ponta, que só atingem a satisfação do cliente com serviços consistentes e funcionários engajados e comprometidos. Para Furnival *et al.* (2012, p. 29), a responsabilidade pela qualidade na prestação de um serviço recai nos funcionários que lidam com os clientes. Avaliar o serviço prestado é avaliar, em primeiro plano, o

funcionário da linha de frente. Ele é o porta-voz e o mensageiro do serviço e do bem que será entregue ao cliente. Com isso, sua atitude impactará na formação da imagem que o cliente terá dessa organização e que o fará voltar.

Para Araujo *et al.* (2016, p. 22), com um bom atendimento aos clientes, a empresa garante mais confiabilidade, tornando-se um diferencial no mercado atual.

A realização da pesquisa no momento em que o serviço está sendo prestado, de uma forma geral pode melhor retratar a avaliação do cliente. Avaliações após o atendimento distanciam o fato das lembranças do cliente e, por isso, podem ser alteradas. Nesse sentido, a técnica cliente oculto é adequada por ser aplicada na interação com o atendente e com o serviço. O que diferencia a técnica cliente oculto de uma avaliação pelo cliente no momento do atendimento é que o atendente não sabe que está sendo avaliado. Sabendo que está sendo observado, é possível que o atendente altere a forma desse atendimento, prejudicando a avaliação e distorcendo seu resultado. Furnival *et al.* (2012, p. 29) acreditam que a não identificação do pesquisador aumenta a representatividade da experiência do cliente. Por isso, a técnica cliente oculto atinge ao objetivo de obtenção de avaliações mais tempestivas e mais próximas do comportamento normal do atendente.

A técnica cliente oculto tem sido adotada também para coletar informações da concorrência para benchmark, pois ela possibilita conhecer melhor os concorrentes, descobrir os diferenciais competitivos ou pontos fracos, que podem ocorrer quando os clientes interagem com a empresa, especificamente com os funcionários da ponta (MANOLICĂ; ROMAN, 2012 *apud* CASARTELLI *et al.*, 2017, p. 66).

Nesse aspecto, Campomar (2017, p.140), ao investigar as decisões sobre preços em marketing considerando a influência dos impostos, aborda prática de uma das empresas entrevistadas no estudo, que atua na área de saúde:

Em relação aos preços é aplicado um mark up de 5% a 20%, mas o preço da concorrência é monitorado periodicamente. Uma vez por mês é feita uma visita a um concorrente utilizando o conceito de “cliente oculto” para comparar os preços e serviços prestados, além dos diferenciais oferecidos pela concorrência. (...) Existe ainda uma preocupação para que o preço praticado seja igual ou abaixo do praticado pela concorrência.

A técnica cliente oculto tem se tornado cada vez mais comum na rotina de empresas que desejam descobrir como está o nível da qualidade da sua prestação de serviços, que na maior parte das vezes possui os seus funcionários à frente do atendimento ao consumidor (LAS CASAS, 2012 *apud* CASARTELLI *et al.*, 2017, p.

66). Diversas empresas estão sendo constituídas para prestarem serviços de avaliação baseados na técnica cliente oculto. Geralmente, estes pesquisadores são prestadores de serviço remunerados que trabalham para institutos de pesquisa. Além da remuneração financeira, muitas empresas optam por premiações como cupons de desconto e produtos (LAS CASAS, 2012). O trabalho desenvolvido pela Controladoria Geral em conjunto com a Sociedade Civil, que será debatido por este trabalho, desponta com a possibilidade de trabalho voluntário.

Wilson (2001, p.1) define que nessa técnica os pesquisadores agem de forma a fazer com que a equipe de atendimento ao cliente acredite que estão servindo clientes reais ou em potencial. Esse método de simulação permite avaliar a consistência dos processos e procedimentos utilizados na prestação de um serviço, evitando que o avaliado aja de uma forma diferente, por saber que está sendo pesquisado.

Para avaliação é importante que sejam estabelecidos requisitos de qualidade que sirvam como padrão para os todos os atendimentos que sejam feitos independente de qual seja o atendente. Reside nesse aspecto um desafio inicial que, se satisfação e expectativas são algo que diferem de indivíduo para indivíduo, qual seria um atendimento padrão que pudesse ser seguido e que alcançasse a satisfação de cada um dos seus diferentes clientes. Em seu trabalho, Schreider (2018, p. 12), aborda:

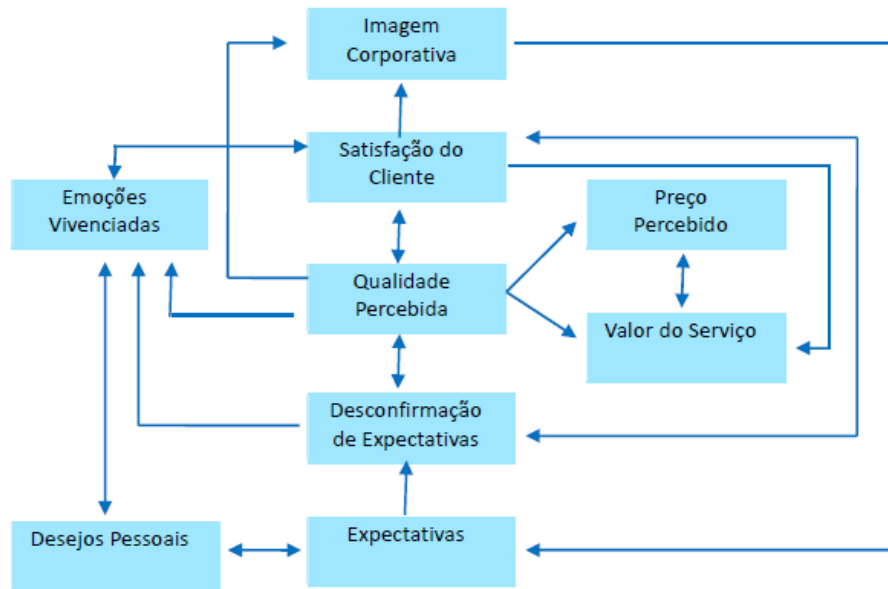
Muitas pesquisas apontam a satisfação como um dos principais determinantes para um novo ciclo de compra e posteriormente fidelização (CHOI; CHO; LEE, 2004; MARTIN *et al.*, 2008). Embora seja de grande interesse por parte das empresas, obter essa resposta não é tão simples. Identificar o que deixa o cliente satisfeito, compreender como reverter a situação de clientes insatisfeitos, como reduzir custos sem cortar algo que afete diretamente a satisfação são questões que demandam cuidado uma vez que dependem de avaliações dos atributos da marca, produto ou serviço de maneira singular e também, da relação e interdependência desses atributos, além da necessidade de se identificar quais são os atributos que possuem maior influência na satisfação do consumidor.

Além disso, a necessidade de cumprimento de procedimentos estabelecidos em normas e em legislações pode limitar ou influenciar na satisfação do cliente. Por exemplo, recomendações para uso de sal, açúcar e gorduras. Dessa forma, é necessário identificar a importância relativa de cada um dos atributos para a satisfação (OLIVER, 2014).

Em seu trabalho, Schreider (2018, p. 44) faz uma adaptação do modelo proposto por Tinoco (2011), gerado a partir de pesquisas que representam o grau de

tangibilidade e grau de contato e envolvimento com o cliente, criando uma modelagem robusta que define os determinantes de satisfação e inclusão de atributos de qualidade percebida.

Figura 4 - Modelo Robusto para satisfação de clientes de serviços



Fonte: Tinoco (2011, p. 79) – adaptado por Schreider (2018, p. 44)

Esses requisitos de qualidade devem ser claros e precisos o suficiente para que permitam o entendimento por todos os atendentes, que devem receber treinamento permanente.

Assim, deverá ser elaborado um questionário contendo todos os requisitos de qualidade que devem ser observados pelo atendente, a fim de que o avaliador possa proceder à sua análise durante a prestação do serviço. O avaliador que utiliza a técnica cliente oculto deve ser desconhecido dos que for avaliar e não deve demonstrar que está realizando avaliação, se portando de maneira natural. Para tal, também deverá ser treinado na aplicação do questionário, de forma que não tenha dúvida quanto aos objetivos das questões.

Em sua pesquisa, Christovam (2009, p. 85 - 86) conclui que com a aplicação da técnica cliente oculto alguns vieses da pesquisa qualitativa puderam ser minimizados: a dependência da atuação de um moderador ou a eventual obtenção de respostas dos clientes influenciados por componentes do grupo, como pode ocorrer em grupos de foco; e que a aplicação da técnica no ambiente real, próxima

ao ambiente em que ocorre a interação, diminui a possibilidade de manipulação de resultados e permite a revisão de análises ao longo do tempo.

Douglas *et al* (2015, p. 8) avaliaram se a aplicação da técnica cliente oculto é válida e confiável, tomando por base o conceito da técnica, porque ela é usada, como os clientes ocultos são treinados e como a informação coleta é retornada para a organização cliente. No geral, os resultados desse estudo concordaram com a literatura de que o uso de clientes ocultos, como um método escondido de medir o desempenho, parece útil e eficaz. No entanto, existem muitas empresas, particularmente através da Internet, oferecendo serviços de clientes ocultos e não são tão seletivos quando se trata de recrutamento e não oferecem treinamento para novos recrutas.

Na área governamental brasileira, foi identificado um único normativo que menciona a utilização da técnica cliente oculto por agentes públicos na avaliação de serviços públicos. Trata-se de Resolução CGM nº1.205, de 1º de outubro de 2015 da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, alterada pela Resolução CGM nº 1.392, de 20 de abril de 2018. Esse normativo estabelece que a Auditoria Geral da Controladoria Geral pode utilizar a técnica cliente oculto no desenvolvimento de seus trabalhos, em especial, naqueles que objetivem:

Art. 1º (...)

I - avaliar o cumprimento dos requisitos de qualidade e de comportamentos estabelecidos para a prestação dos serviços municipais ou para a geração de produtos; II - avaliar a qualidade de serviço no atendimento aos usuários; III - conhecer a percepção dos usuários acerca dos serviços prestados e produtos gerados pela administração municipal; IV – realizar testes de integridade referentes a condutas e comportamentos de agentes públicos; e V – outros exames cuja aplicação da referida técnica possa incrementar a qualidade da conclusão da Auditoria Geral sobre o tema.

O conceito de cliente oculto trazido pela Resolução CGM nº 1.205/2015 define como:

Art. 1º (...)

§1º Para fins desta Resolução, considera-se “Cliente Oculto” uma técnica de pesquisa que consiste na experimentação e avaliação simultâneas de um produto, serviço, conduta ou comportamento, por parte de uma pessoa treinada e com perfil semelhante ao de um usuário dos produtos e serviços da organização, que age de forma incógnita.

A referida Resolução também estabelece os procedimentos e condutas que os auditores devem adotar no desenvolvimento dos trabalhos. Prevê, também, a participação da sociedade civil nos trabalhos de auditoria utilizando a técnica cliente oculto e dá orientações sobre o fomento ao intercâmbio de experiências pela divulgação dos trabalhos, da seguinte forma:

Art. 4º (...)

§ 2º - A fim de maior abrangência e estímulo ao controle social, a Auditoria Geral poderá convidar membros da sociedade civil para auxiliarem nos trabalhos como cliente oculto, aplicando-se a este os demais dispositivos desta Resolução.

§3º O resultado dos trabalhos realizados nos termos do §2º deste artigo poderá ser utilizado pela Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro - CGM-Rio, como instrumento de intercâmbio de experiências sobre atuação conjunta da Administração Pública com a Sociedade Civil em geral, podendo para isso, ser disponibilizado no site da CGM-Rio e em outros meios oficiais. (Incluído pela Resolução CGM nº 1.382/2018)

Com base nessa Resolução, a Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro realizou trabalhos adotando a técnica cliente oculto, conforme será abordado no Capítulo 5 desta dissertação.

Furnival *et al.* (2012, p. 36) aplicaram a técnica cliente oculto para avaliarem a prestação de serviços de bibliotecas públicas de uma região do interior de São Paulo, tendo como clientes ocultos voluntários quarenta e dois alunos do curso de Biblioteconomia e Ciência da Informação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Ao comentarem sobre a eficácia da técnica aplicada, concluem:

Vimos que a técnica de mystery shopping - cliente oculto - é eficaz em captar aspectos da qualidade de serviço prestado aos usuários, manifestada na postura, comportamento e ações do funcionário na linha de frente de atendimento ao público. Os resultados da aplicação da técnica - idealmente conjugados com outros métodos de avaliação - constituirão um feedback valioso para a organização em questão, tipicamente para o aperfeiçoamento dos procedimentos de serviço ou melhorias no comportamento do staff, e sempre com a intenção de melhorar a experiência de atendimento que o cliente recebe/experimenta.

Para Jacob *et al.* (2018, p. 179-180), a aplicação da técnica cliente oculto na área pública assume relevante papel:

A transferência de técnicas inicialmente empregadas pelo setor privado para o setor público afeta o relacionamento entre o público e o cidadão, usuário e / ou beneficiário de um serviço individual, considerando-os como clientes. O principal desafio ainda é libertar o cidadão de um relacionamento semelhante ao cliente com serviços públicos. Usada com sabedoria, a técnica cliente oculto (Mystery shopper) pode incentivar a criatividade do serviço público e dos cidadãos para, bilateralmente, melhorar a qualidade do serviço e, portanto, a imagem do governo entre os cidadãos.

Da análise das informações apresentadas nesta seção, conclui-se que há uma convergência de entendimentos de que a técnica cliente oculto é eficaz para avaliação do comportamento dos funcionários nas prestações de serviços e para verificação do cumprimento dos requisitos específicos. Há um mercado de prestação de serviços de cliente oculto para a iniciativa privada. Apesar de ainda pouco utilizada na área pública brasileira e pouco abordada pela academia, experiências na Europa e América do Norte utilizam a técnica cliente oculto para avaliação de serviços públicos. Contudo, ainda há pouca literatura acadêmica sobre essas experiências. Auditorias realizadas pela Controladoria Geral adotando a técnica cliente oculto foram provenientes de normatização pioneira no Brasil acerca da aplicação da técnica em âmbito público brasileiro.

A próxima seção abordará as normas para o exercício de atividades de auditoria no Brasil, com ênfase nas auditorias internas, e sua regulamentação específica.

3.4 O Exercício da Auditoria

A presente dissertação aborda a realização de auditoria pela Auditoria Geral da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, órgão central de controle interno. Nessa seção serão apresentadas as principais regulamentações profissionais aplicadas ao tema, destacando-se os modelos de auditoria interna do Governo Federal e do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro.

3.4.1 O Exercício da Atividade de Auditoria Interna

A Atividade de Auditoria é regulamentada por organismos afetos ao tema, disciplinando procedimentos e comportamentos, ao mesmo tempo em que definem objetivos voltados para a agregação de resultados às organizações nas quais essas atividades são exercidas. A seguir são apresentados os recortes sobre a ampla regulamentação sobre o tema, os quais permitirão conhecer a abrangência dessa atividade.

3.4.1.1 Conselho Federal de Contabilidade

A Norma Técnica Brasileira de Contabilidade NBC T I 01, emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade por meio da Resolução CFC nº 986/03,

estabelece que a Auditoria Interna compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente, e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos. A atividade da Auditoria Interna está estruturada em procedimentos, com enfoque técnico, objetivo, sistemático e disciplinado, e tem por finalidade agregar valor ao resultado da organização, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos, por meio da recomendação de soluções para as não conformidades apontadas nos relatórios.

Estabelece, ainda, que o relatório de Auditoria é o documento pelo qual a Auditoria Interna apresenta o resultado dos seus trabalhos, devendo ser redigido com objetividade e imparcialidade, de forma a expressar, claramente, suas conclusões, recomendações e providências a serem tomadas pela administração da entidade.

3.4.1.2 The Institute of Internal Auditors – THE IIA

3.4.1.2.1 Conceitos

The Institute of Internal Auditors – IIA é o organismo internacional que congrega os auditores internos de organizações em todo o mundo. Dentre suas funções, está a elaboração de Normas e Orientações Profissionais, tendo suas bases conceituais congregadas no documento: Estrutura Internacional de Práticas Profissionais - *International Professional Practices Framework – IPPF*. O IIA define auditoria como:

A auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de avaliação (*assurance*) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança. (IIA).

Esse conceito incorpora à auditoria as atividades de avaliação e de consultoria e ainda determinam o propósito de que a auditoria adicione valor e auxilie as organizações para o alcance dos seus objetivos.

Fundado em 1941 nos Estados Unidos da América, o IIA foi fundamental para o crescimento e organização das atividades de auditoria interna no mundo. Com relação às normas e padrões profissionais dos auditores internos, os dois mais influentes indivíduos na história são Victor Z. Brink e Lawrence B. Sawyer (Ramamoorti, 2003, p.5). Victor Z. Brink foi o primeiro diretor de pesquisa do IIA e responsável pela elaboração e publicação, em 1947, do documento IIA Declaração de Responsabilidades do Auditor Interno. As responsabilidades do auditor interno esclareceram que, embora a auditoria interna seja com questões contábeis e financeiras, questões de natureza operacional também escopo de atividades. Em 1957, a Declaração de Responsabilidades da Auditoria Interna foi ampliada para incluir inúmeros serviços de gestão (Ramamoorti, 2003, p.5). Em continuidade, Larry Sawyer assumiu o Comitê de Pesquisa do IIA, em 1971, e foi responsável por efetuar alterações na Declaração de Responsabilidades da Auditoria Interna refletindo a continuidade e rápida evolução da profissão de auditoria interna. Dentre suas obras, Larry Sawyer editou em 1973, o Guia de Auditores Internos de Sawyer, que criou conceitos e orientações para atuação da auditoria interna, servindo de referencial para o exercício da atividade de auditoria interna, o que lhe conferiu o título de “Pai da Auditoria Interna Moderna”. Essa obra está na sua 6ª edição, e, devido a sua importância, continua a ser atualizada mesmo após sua morte, em 2002, pelo IIA.

3.4.1.2.2 Modelo de Capacidade da Auditoria Interna – IA CM

O IIA editou um Modelo de Capacidade de Auditoria Interna para o Setor Público (IA-CM - Internal Audit Capacity Model for the Public Sector), que é uma estrutura que identifica os fundamentos necessários para uma auditoria interna eficaz no setor público. Ilustra os níveis e estágios, por meio de uma matriz, pelos quais uma atividade de auditoria interna pode evoluir à medida que define, implementa, mede, controla e aprimora seus processos e práticas. Esse modelo tornou-se referência para os órgãos governamentais de todo o mundo e estão sendo apoiados pelo Banco Mundial, que têm financiado ações de implantação e aprimoramento do IA CM pelos entes.

Quadro 8 - Matriz IA CM *Internal Audit Capacity Model*

	Serviços e Papel da AI	Gerenciamento de Pessoas	Práticas Profissionais	Gerenciamento do Desempenho e prestação de contas	Cultura e Relacionamento Organizacional	Estruturas de Governança
Nível 5 Otimização	AI reconhecido como agente-chave de mudança	Liderança no envolvimento com órgãos profissionais	Aperfeiçoamento contínuo	Relatório Público sobre sua efetividade	Relações efetivas e permanentes	Independência, poder e autoridade da AI
Nível 4 Gerenciado	Asseguração da governança, gestão de riscos e controles	AI contribui para o desenvolvimento da gestão	Estratégia de Auditoria alavanca a gestão de risco da organização	Integração de medidas de desempenhos qualitativas e quantitativas	CAE assessora e influencia a alta gestão	Supervisão independente das atividades de AI
		AI apoia órgãos profissionais				CAE reporta-se à autoridade principal
		Planejamento da mão-de-obra				
Nível 3 Integrado	Serviços de assessoramento	Construção de equipes e competências	Arcabouço de Gestão da Qualidade	Medidas de Desempenho	Coordenação com outros grupos de revisão	Supervisão gerencial da atividade da AI
	Auditorias de desempenho	Staff profissionalmente qualificado	Planos de Auditoria Baseados em Riscos	Relatórios de gestão	Componente integral da equipe de gestão	Mecanismos de financiamento
Nível 2 Infraestrutura	Auditoria de conformidade	Desenvolvimento profissional individual	Arcabouço de práticas profissionais e processos	Orçamento operacional	Gerenciamento dentro da atividade de AI	Acesso total às informações, ativos e pessoas da organização
		Pessoas preparadas são identificadas e recrutadas	Plano de auditoria baseado nas prioridades da gestão e dos stakeholders	Plano de negócios		Fluxo de relatórios de auditoria estabelecido
Nível 1 Inicial	Ad hoc não estruturada; auditorias isoladas ou revisão de documentos e transações com finalidade de aferir conformidade; produtos dependem de habilidades específicas de indivíduos que estão nos cargos; ausência de práticas profissionais estabelecidas; falta de estrutura; falta de capacidade; inexistência de KPAs					

Fonte: Angoti e Dutra, 2018

3.4.1.3 A Auditoria Interna Governamental no âmbito do Poder Executivo Federal

A auditoria Interna governamental da União é coordenada pela Controladoria Geral da União – CGU. Segundo o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, editado pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União, em 09 de junho de 2017, por meio da Instrução Normativa nº 03, que estabelece os princípios, as diretrizes e os requisitos fundamentais para a prática profissional da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal, o conceito aplicado a essa atividade é o seguinte:

Auditoria interna governamental é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos (BRASIL, 2017a, p.4)

Ainda de acordo com o Referencial, “a atividade de auditoria interna governamental tem como propósito aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, fornecendo avaliação, assessoria e aconselhamento baseados em risco” (BRASIL, 2017a, p.4).

No mesmo ano, foi editado para regulamentar o Referencial Técnico, o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, por meio da Instrução Normativa nº 08 (BRASIL, 2007b), estabelecendo os procedimentos para a prática profissional da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal.

O Conselho Nacional de Controle Interno – CONACI entidade sem fins lucrativos criada em 2007 com o propósito principal de promover a integração entre todos os órgãos responsáveis pelo controle dos gastos públicos atuantes no Brasil, referenda a adoção dos referenciais da Controladoria Geral da União para o exercício das atividades de auditoria interna. Pela Resolução CONACI nº 007/2019, editada em 27 de setembro de 2019, foi aprovada a adoção do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal como referencial técnico no âmbito do Conselho Nacional de Controle Interno.

3.4.1.4 Atividades de Auditoria no âmbito do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro

As atividades de auditoria do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro são desenvolvidas pela Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, sendo definidas como:

um conjunto de técnicas empregadas com o objetivo de avaliar, por meio de uma amostra, a gestão dos órgãos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – PCRJ, confrontando seus processos de trabalho e resultados gerenciais com referências técnicas e normativas. No exercício de sua missão, a Auditoria Geral tem como propósitos:

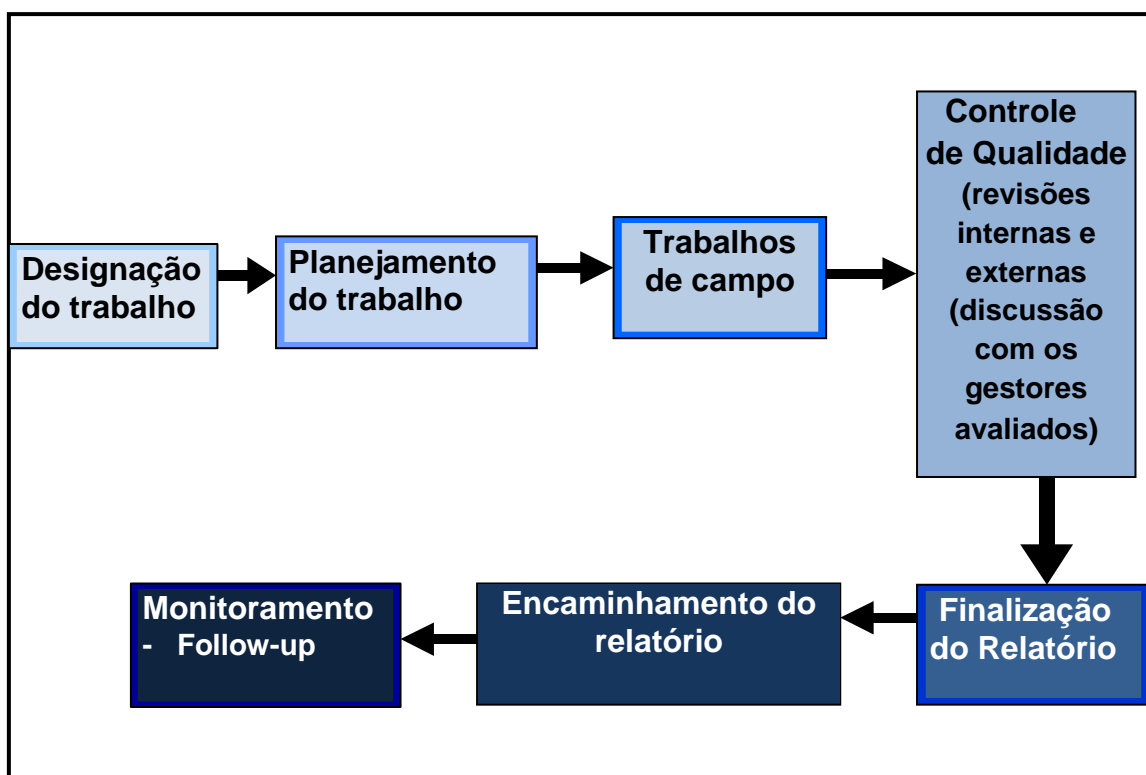
- a) ser um importante componente de controle dos órgãos e entidades municipais na busca da otimização dos recursos, atuando para corrigir, de preferência preventivamente, os desperdícios, as impropriedades, disfunções, a negligência e a omissão, de forma a assistir a Municipalidade na consecução de seus objetivos estratégicos;
- b) a adequação dos controles internos administrativos exercidos nas diversas atividades e processos de trabalho realizados pela PCRJ, proporcionando uma razoável garantia de que tais processos funcionam de acordo com o planejado;
- c) fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle no Município, e prestar apoio ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, órgão de Controle Externo do Poder Executivo Municipal (RIO DE JANEIRO [CIDADE], 2013).

Dentre as atividades da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro está a realização de auditorias. Essas são de responsabilidade da Subcontroladoria de Auditoria e *Compliance*, por meio da Auditoria Geral. Os auditores internos das entidades da administração indireta são indicados e subordinados tecnicamente à CGM Rio. Sua missão é prover os administradores públicos, cidadãos e sociedade em geral de auditoria ágeis, precisas, imparciais, éticas e úteis. Atua dentro do enfoque preceituado pela Constituição Federal, em suas avaliações e, por isso, têm a possibilidade de proposição de ações que contribuam para a melhoria da gestão municipal.

A estrutura organizacional da Auditoria Geral reproduz as suas áreas de atuação, sendo: auditorias de contas de gestão, operacionais e de desempenho governamental na administração direta e na administração indireta, e auditorias especializadas, representadas pelas auditorias de: conformidade, folha de pagamento, receitas, sistemas informatizados e obras (RIO DE JANEIRO [CIDADE], 2018)

Para realizar seus exames, a Auditoria Geral tem como abrangência todos os órgãos e entidades integrantes da Administração Municipal (RIO DE JANEIRO [CIDADE], 2019). Os procedimentos de Auditoria são definidos no Manual de Auditoria – Normas e Procedimentos (RIO DE JANEIRO [CIDADE], 2013). O trabalho da Auditoria consiste das seguintes etapas:

Figura 5 - Etapas do processo de Auditoria



Fonte: elaborado pela autora.

O principal produto final dos trabalhos desenvolvidos pela Auditoria Geral são os Relatórios de Auditoria Geral, tendo os procedimentos para a sua emissão e os procedimentos de monitoramento definidos pela Resolução CGM nº 1.446, de 13 de novembro de 2018. Esses relatórios representam instrumentos de comunicação dos resultados dos exames. Considerando que as avaliações de auditoria devem focar a eficiência, eficácia e economicidade da aplicação dos recursos públicos, para que suas ações sejam efetivas é necessário que seu trabalho contribua com a melhoria da gestão dos administradores e com a consequente melhoria na qualidade dos serviços entregues à população por esses agentes. As fragilidades encontradas são monitoradas até a sua implementação. As que não são corrigidas, constam como pendências nos relatórios de auditoria sobre o exame de contas de gestão anual, podendo ensejar as ressalvas à gestão desse agente público. Esses relatórios de auditoria servem como subsídio para o Egrégio Tribunal de Contas do Município, que é responsável pelo julgamento das prestações de contas anuais desses agentes.

3.4.2. Tipos de Abordagens da Auditoria e avaliação de Desempenho e dos Programas

Conforme abordado neste trabalho, as auditorias vêm ao longo do tempo ampliando sua abrangência, seus objetivos e suas especialidades. O deslocamento do foco de auditorias contábeis e financeiras para auditorias em outras atividades vem reforçando a auditoria como uma ferramenta, que pode ser adotada pelas diversas profissões e profissionais. Com isso, as abordagens também se adequaram trazendo novos tipos de auditoria considerando as suas abordagens. Os tipos de abordagem da auditoria são apresentados no quadro a seguir.

Quadro 9 - Comparação entre Auditoria Tradicional, Auditoria de Desempenho e Avaliação de Programas

TIPO	IMAGEM DE GOVERNO	IMAGEM DE BOM FUNCIONAMENTO	OBJETIVO PRINCIPAL	MODALIDADE PREDOMINANTE	PAPEL DO AUDITOR/AVALIADOR
Auditoria Tradicional	Máquina burocrática	Execução das transações e tarefas efetivamente reguladas por sistemas	"Accountability" de conformidade	Auditoria	Verificar as informações; encontrar discrepâncias entre os procedimentos observados e as normas gerais; inferir consequências; relatar achados
Auditoria de Desempenho	Cadeia de produção: insumos · processos · produtos · impactos	Procedimentos e produção organizacionais funcionam de forma otimizada	"Accountability" de desempenho	Inspeção	Avaliar os aspectos dos programas e das organizações envolvidas; relatar achados
Avaliação de Programas	Intervenções orientadas ao governo com a intenção de resolver problemas coletivos	Programas públicos atingem os objetivos; políticas públicas promovem o bem estar coletivo	Fornecer informações verídicas e úteis sobre a efetividade de políticas públicas e programas públicos	Pesquisa	Avaliar a efetividade das intervenções ou medir o impacto de interferências diversas sobre problemas coletivos

Fonte: Barzelay, 1997.

Em todos os tipos de auditoria apresentados no quadro acima é possível observar a proposição de ações que impactem em melhorias na gestão pública.

Entretanto, as auditorias dos tipos Desempenho e Avaliação de Programas, por estarem voltadas aos processos e intervenções operacionais, permitem uma atuação mais abrangente, visando a avaliação dos resultados das ações governamentais e impactando diretamente nos serviços entregues à sociedade. Por esse motivo, a seguir serão detalhados os objetivos desses dois tipos.

Para contribuir com a melhoria da gestão pública, é necessário que a atuação dos órgãos de Auditoria possa investigar não somente a conformidade dos atos, mas, principalmente os aspectos da eficiência, eficácia e efetividades das ações governamentais, ou seja, de uma forma geral, o desempenho da atuação governamental.

Quintella e Peci (2009, p. 2) ressaltam que a auditoria deixou de ser um mero mecanismo de controle formal, para tornar-se um instrumento poderoso de políticas públicas, por meio do qual os ideais de eficiência e eficácia são operacionalizados.

A avaliação de Programas Governamentais, quando realizadas pelos órgãos de Auditoria, pode ser considerada como pertencente ao tipo de auditoria de desempenho, conforme defende Barzelay (1997), a seguir:

Quadro 10 - Tipos de Auditoria de Desempenho

TIPO	UNIDADE DE ANÁLISE	MODALIDADE DE REVISÃO	ABRANGÊNCIA DA AVALIAÇÃO	FOCO DO TRABALHO
Auditoria de Eficiência	Função organizacional processo ou elemento de programa	Inspeção	Aspectos de operações governamentais ou de terceiros	Identificar oportunidades de diminuir o custo orçamentário para a produção dos resultados.
Auditoria de Efetividade de Programa	Política, programa ou elemento significativo de programa	Inspeção	Aspectos selecionados do desenho e da operação do programa	Avaliar o impacto das políticas públicas, avaliar a efetividade do programa
Auditoria de Capacidade de Gerenciamento de Desempenho	Organização	Inspeção	Aquela que afeta o desempenho das funções administrativas	Avaliar a capacidade de atingir objetivos de economia, eficiência e eficácia
Auditoria de Informações de Desempenho	Organização	Auditoria	Informação gerada pela medida do desempenho/ sistemas de relatório	Validar/atestar a precisão da informação oferecida pela organização
Avaliação de Risco	Programa	Inspeção	Todos os aspectos do desenho e da operação do	Identificar os principais riscos de <u>interrupção</u> do programa e suas

adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e programas e recomendando mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão (BRASIL, 2010, p. 13).

As auditorias operacionais apresentam as seguintes questões típicas para atingir aos objetivos de suas abordagens:

Quadro 11 - Principais abordagens em auditoria operacional

Questão de auditoria	Abordagens
O programa está alcançando as metas previstas?	Estudo sobre alcance de metas ou resultados
Como o programa funciona?	Estudo sobre processos
Quais são os efeitos líquidos do programa?	Avaliação de impacto
Os benefícios do programa excedem os custos? Os objetivos são alcançados ao menor custo possível?	Estudos de custo-benefício e de custo-efetividade
As atividades e procedimentos adotados estão sendo realizados conforme as melhores práticas?	Estudo de <i>benchmarking</i>
A qualidade da avaliação realizada é aceitável?	Estudo de meta-avaliação

Fonte: (BRASIL, 2010, p. 62, adaptado de ISSAI 3000/Apêndice1)

Neste capítulo, os referenciais teóricos pesquisados foram apresentados resumidamente, buscando evidenciar os conceitos afetos à participação social, às teorias de auditoria, às atividades e normas afetas à profissão de auditoria, e tipos de auditoria, gerando a possibilidade de conhecimento acerca dos temas abordados na dissertação. Em seguida, será abordada a metodologia adotada na pesquisa.

4 METODOLOGIA

Para atender aos objetivos estabelecidos no capítulo 2, serão apresentados neste capítulo os procedimentos adotados na pesquisa para coleta, análise e tratamento dos dados, bem como as limitações encontradas.

Considerando o critério de classificação de pesquisa proposto por Vergara (1990) quanto aos fins é explicativa e aplicada. Quanto aos meios, adota pesquisa de campo, pesquisa bibliográfica e documental.

Apresenta abordagem qualitativa por considerar o quantitativo de participantes pesquisados, o que possibilitou a aplicação de questionários que pudessem apresentar o entendimento desse grupo sobre a auditoria realizada, dentro dos objetivos formulados.

4.1 Coleta de Dados

A pesquisa foi estruturada em 5 etapas, tendo sido adotados os seguintes procedimentos para coleta dos dados:

a) 1ª Etapa: Elaboração do Referencial Teórico.

Tomando por base que a dissertação apresenta a experiência de realização de auditoria governamental com a participação da sociedade civil com a utilização da técnica cliente oculto, foram identificados os seguintes temas relevantes para comporem o referencial: participação da sociedade, reflexões trazidas pela Nova Administração Públicas aplicadas aos temas da dissertação, técnica cliente oculto e o exercício de auditoria. Por meio de pesquisa bibliográfica, foram obtidos trabalhos acadêmicos e livros que pudessem contribuir para o entendimento dos temas;

b) 2ª Etapa: Obtenção do Relatório de Auditoria Geral nº 037/2018 e da documentação-suporte utilizada na realização da auditoria

Junto à Auditoria Geral da Controladoria Geral foi obtido o relatório de auditoria e papéis de trabalho que compuseram a auditoria. Após leitura, foi elaborado o texto apresentado no Capítulo 5 desta dissertação, apresentando o trabalho.

c) 3ª etapa: Aplicação de questionário à equipe de auditoria que realizou trabalho, sendo utilizadas complementarmente entrevistas já concedidas, obtidas mediante pesquisa documental.

Para atender aos objetivos secundários apresentados no capítulo 2 desta dissertação, foi desenvolvido questionário para o segmento equipe de auditores, contendo questões abertas para alcance das respostas para possibilitar a investigação proposta. O questionário foi composto de 10 questões e aplicado aos 5 integrantes da equipe de auditoria, conforme abordado no capítulo 6 desta dissertação. Por meio de pesquisa bibliográfica, foi obtido o Informativo Prestando Contas nº 114/ 2017, que traz uma matéria sobre essa experiência com declarações dos integrantes da equipe de auditoria. Assim, foram utilizadas as respostas constantes desse informativo como complemento às questões compatíveis apresentadas pelos questionários.

d) 4ª etapa: Aplicação de questionário a representantes da sociedade civil que participaram do trabalho, sendo utilizadas complementarmente entrevistas já realizadas, obtidas mediante pesquisa documental;

Para atender aos objetivos secundários apresentados no capítulo 2 desta dissertação, foi desenvolvido questionário para o segmento de voluntários, contendo questões abertas para alcance das respostas para possibilitar a investigação proposta. O questionário foi composto de 5 questões, conforme abordado no capítulo 6 desta dissertação. Por meio de pesquisa bibliográfica, foi obtido o Informativo Prestando Contas nº 114/ 2017, que traz uma matéria sobre essa experiência com declarações de alguns voluntários. Assim, foram utilizadas as respostas constantes desse informativo como complemento às questões compatíveis apresentadas pelos questionários.

e) 5ª etapa - Análise da equivalência da metodologia adotada pela CGM Rio com o roteiro adotado pela iniciativa privada para realização de serviços envolvendo a aplicação da técnica Cliente Oculto.

Esta etapa foi desenvolvida em complemento à resposta apresentada pela equipe de auditores para a questão 3 do questionário: “Em que medida foram necessárias adequações na técnica cliente oculto, considerada como uma técnica

aplicada pela iniciativa privada, para ser utilizada no trabalho de auditoria? ”. Esta pesquisadora tomou por base o roteiro apresentado por Susskind (2012, p.133 e 134) para prestação de serviços de cliente oculto para a iniciativa privada, descrevendo, em uma planilha específica, cada etapa apresentada no roteiro. Em conjunto com a equipe de auditoria, a presente pesquisadora avaliou as etapas do trabalho de auditoria, com base nas informações constantes do Relatório de Auditoria e concedidas pela equipe de auditoria. O resultado está apresentado no capítulo 6, seção 6.6.

Para conhecer a opinião dos envolvidos na auditoria, foram elaborados dois tipos de questionários, contendo questões abertas, para preenchimento por dois segmentos: voluntários, e integrantes da auditoria. O primeiro questionário foi formulado para preenchimento pelos voluntários, sendo desdobrados em dois questionários distintos: um para avaliação de itens gerais e outro para avaliação de itens de acessibilidade, que foi preenchido pelos voluntários – pessoas com deficiência; e o segundo questionário, para preenchimento pela equipe de Controladoria Geral integrantes da equipe de Auditoria. Adicionalmente às respostas dos questionários, foram obtidas as opiniões expressadas por voluntários e por integrantes da equipe de auditoria no Informativo Prestando Contas nº 114/2017 editado pela CGM Rio. (RIO DE JANEIRO [CIDADE], CONTROLADORIA GERAL, 2017b).

A opção pela aplicação de questionários como coleta de dados teve como fator preponderante a restrição na disponibilidade de tempo dos respondentes para uma entrevista presencial. Assim, optou-se pelo envio de questionário a fim de que houvesse mais tempo para a formulação da resposta, ao invés de em um único momento de entrevista, além da praticidade de responderem de acordo com os horários disponíveis no período estabelecido para o envio da resposta. A adoção de questionário com questões abertas levou em consideração o quantitativo máximo do público-alvo de possíveis respondentes (36 voluntários e 5 auditores), de forma que seria possível a consolidação das respostas às questões abertas, as quais exigem maior tempo e análise para consolidação. Teve também como intuito deixar os respondentes livres para formularem seus pensamentos e expressarem suas opiniões às questões objetivas formuladas, mitigando o fato de que, se elencadas

opções de resposta, isso pudesse, de alguma forma, concorrer para a formulação e restrição do raciocínio lógico para a resposta.

Foram enviados, por email, questionários para os representantes do Observatório Social do Brasil – Rio de Janeiro - OSB-RIO e da Subsecretaria de Pessoa com Deficiência da Secretaria Municipal da Casa Civil - CVL/SUBPD que coordenaram a auditoria em conjunto com a CGM Rio, cabendo a esses o envio aos demais voluntários e o envio das respectivas respostas para a pesquisadora. O período definido para resposta foi de 20 de agosto de 2019 a 20 de setembro de 2019. Como resultado, foram obtidos como respondentes 6 voluntários que participaram da auditoria, sendo: 4 voluntários do OSB-Rio e 2 voluntários indicados pela CVL/SUBPD. Como complemento, foram obtidas declarações junto ao Informativo Prestando Contas nº 114/2017 para 7 voluntários, totalizando 13 (36%) respostas, conforme a seguir:

Tabela 1 - Consolidação das quantidades e percentuais de voluntários respondentes à pesquisa

Voluntários					
Origem	Qte. participantes da auditoria	Qte. respondentes	Qte. depoimentos complementares	Total de respostas	% participação de respostas
OSB Rio	25	4	6	10	40
Subpd – pessoas com deficiência	11	2	1	3	27
SubTotal	36	6	7	13	36

Fonte: elaborado pela autora.

Além disso, foi enviado o questionário para a Auditoria-Geral da CGM Rio, ficando responsável por encaminhar para os demais integrantes da equipe de auditoria que realizou o trabalho e para enviar as respostas para a pesquisadora. O período definido para resposta foi de 20 de agosto de 2019 a 20 de setembro de 2019. Foram obtidas respostas da equipe de auditoria, composta de 5 servidores (100% da equipe) consolidadas em um único documento de resposta ao questionário, e mais 5 declarações obtidas no Informativo Prestando Contas nº 114/2017 para esse segmento.

Os questionários aplicados aos voluntários e à equipe de auditoria estão apresentados nos Apêndices A e B.

4.2 Análise e tratamento de dados

Por meio das respostas obtidas nos questionários respondidos pelos dois segmentos: voluntários, e integrantes da equipe de auditoria, e da análise realizada sobre os documentos fornecidos e obtidos pela pesquisadora, foi feita tabulação e categorização, permitindo a identificação das incidências das respostas oferecidas. As análises e respectivos resultados foram formulados considerando quatro perspectivas: análise das respostas apresentadas pelos voluntários; análise das respostas apresentadas pela equipe de auditoria da CGM Rio; análise comparativa das questões comuns aos segmentos; análise relacional entre as questões e os segmentos. No capítulo 6, seções 6.2 a 6.5 estão detalhadas as análises realizadas.

Foi realizada, ainda, a análise resultante do confronto entre a metodologia adotada pela iniciativa privada em serviços de cliente oculto com a metodologia adotada pela auditoria, conforme detalhado na seção 6.6.

Após as análises, foi possível apresentar a conclusão da pesquisa, alcançando, assim, seu objetivo, conforme apresentado no capítulo 6 desta dissertação.

4.3 Limitações

A metodologia adotada prevê, para coleta de dados, a aplicação de questionários com questões abertas. Assim, a opinião trazida para esta pesquisa considera as expectativas, experiências e emoções de cada respondente, dentro do universo aplicado, restringindo-se à experiência do avaliador. Restringe-se ainda à experiência da realização da auditoria pela Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro apresentada no presente trabalho e formalizada pelo Relatório de Auditoria Geral nº 037/2018, e à opinião dos voluntários e da equipe de auditores que atuaram nesta auditoria.

Ressalta-se que os voluntários respondentes foram capacitados para a realização da auditoria e para a aplicação do questionário de avaliação. Com isso, suas respostas consideram essa situação.

Observa-se que a equipe de auditores, formada por 5 auditores, apresentou uma única resposta consolidando as respostas de toda a equipe ao questionário.

Este capítulo visou detalhar a metodologia de pesquisa por meio do registro dos métodos adotados para coleta dos dados e para o tratamento aplicado aos dados objetivando alcançar os objetivos da pesquisa. Foram apresentadas, também, as limitações.

O próximo capítulo apresentará a auditoria realizada pela Controladoria Geral em conjunto com a sociedade civil com utilização da técnica cliente oculto.

5 A AUDITORIA REALIZADA PELA CONTROLADORIA GERAL EM CONJUNTO COM A SOCIEDADE CIVIL ADOTANDO A TÉCNICA CLIENTE OCULTO

Por meio desta dissertação é possível discutir a possibilidade de participação da sociedade no contexto da atuação conjunta com os governos, considerando a experiência trazida pela realização de auditoria pela Controladoria Geral em conjunto com a sociedade civil para avaliação dos serviços de transporte público de ônibus, utilizando a técnica cliente oculto. Essa experiência desponta como um efetivo espaço colaborativo.

Nesse sentido, a proposta trazida para essa dissertação é demonstrar como a participação da sociedade civil pode ser incorporada nos processos de trabalho de auditoria e como a sociedade civil pode ter uma efetiva participação cidadã. Ressalta-se, portanto, que não é objeto da presente dissertação avaliar as ações sugeridas para correção das fragilidades adotadas nem comentar ou analisar os resultados acerca dessas ações e dos impactos na melhoria nos serviços.

O referido trabalho de Auditoria foi consubstanciado no Relatório da Auditoria Geral nº 037/2018, emitido em 20 de março de 2018. Esse relatório encontra-se disponibilizado na íntegra no site da Controladoria Geral do Município no endereço http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7882090/4229410/RAG037_2018_APENDICE_S.pdf, tendo sido divulgado por meio da Resolução CGM nº 1.383, de 20 de abril de 2018.

5.1 Objetivo da Auditoria

A auditoria realizada teve como objetivo responder às seguintes questões de auditoria:

- 1) Os serviços prestados pelas Concessionárias de transporte público de ônibus estão em conformidade com o estabelecido nos Contratos e as Normas existentes no Município?
- 2) Qual a avaliação por parte dos usuários da qualidade das viagens de transporte público de ônibus, oferecidas pelas Concessionárias no Município do Rio de Janeiro no que se refere à confiabilidade, conforto, atendimento e segurança?

5.2 Escopo e metodologia

A realização de auditorias em conjunto com a sociedade civil adotando-se a técnica Cliente Oculto está previsto pela Resolução CGM nº 1.205/2015. A Resolução estabeleceu que a Auditoria Geral pode utilizar a técnica cliente oculto no desenvolvimento de seus trabalhos relativos, em especial, avaliar o cumprimento dos requisitos de qualidade e de comportamentos estabelecidos para a prestação dos serviços municipais ou para a geração de produtos, dentre outros. Em complemento, a Resolução prevê que, a fim de maior abrangência e estímulo ao controle social, a Auditoria Geral poderá convidar membros da sociedade civil para auxiliarem nos trabalhos como cliente oculto. Durante os anos de 2005 e 2006 foram desenvolvidos, pelos auditores, trabalhos incluindo a técnica cliente oculto. Para 2017, estava programada a inclusão da sociedade civil neste trabalho, como de fato ocorrido.

Foi selecionada a organização da sociedade civil que poderia participar do trabalho – Observatório Social do Brasil/Rio de Janeiro – OSB-Rio e obtida, ainda, a participação da Subsecretaria de Pessoa com Deficiência da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – CVL/SUBPD, para auxiliar no trabalho e na obtenção dos voluntários para aplicação da avaliação específica.

A metodologia adotada incluiu a participação de voluntários da sociedade civil em todas as etapas do trabalho de auditoria, envolvendo: a seleção do tema a ser avaliado, o estudo da legislação atinente ao tema, o planejamento do trabalho, a elaboração dos questionários a serem aplicados, a aplicação dos questionários, a análise dos dados obtidos, a elaboração do relatório de auditoria, a apresentação do relatório de auditoria ao titular da Secretaria Municipal de Transportes e o monitoramento da implantação das melhorias sugeridas. Envolver a sociedade civil representada pelos voluntários, em todas essas etapas, torna o trabalho inovador e pioneiro.

A escolha do tema de avaliação recair sobre o transporte coletivo de ônibus fundamentou-se em 2 motivações:

- Importância do tema - a questão da mobilidade urbana é um tema de extrema importância no cotidiano da vida das pessoas nas grandes metrópoles, uma vez que repercute no desempenho das atividades econômicas e na qualidade de vida da população uma vez que impacta no trajeto para o trabalho, lazer, estudo,

entre outros. Dessa forma, torna-se primordial a necessidade de que os órgãos competentes do Poder Público, sobre os quais recai a responsabilidade de regular e fiscalizar este tipo de transporte, tenham uma atuação técnica eficiente;

- Condição de realização da avaliação no tema - o serviço deveria ensejar na possibilidade de avaliação acessível e simples pelos voluntários, e dos quais fossem usuários frequentes.

O questionário elaborado para a avaliação da qualidade do serviço de transporte público de ônibus enfocou os quesitos: confiabilidade, conforto, atendimento e segurança, por meio do resultado numérico obtido na aplicação dos questionários pelos voluntários, tomando por base a verificação da conformidade das viagens realizadas em transporte público de ônibus com as normas existentes, mediante o confronto dos dados obtidos, correspondente às questões elencadas no questionário, com as legislações correspondentes. Segundo informações obtidas junto à Auditoria Geral da Controladoria Geral para esta pesquisa, a opção por abordar nos questionários questões vinculadas à legalidade às normas vigentes foi por conta de que essas estavam em consonância com os requisitos de satisfação discutidos com os voluntários no planejamento do trabalho. Com isso, mitigar-se-ia o risco de eventuais dúvidas pelo órgão municipal responsável, quanto à necessidade de implantação das sugestões.

Foram indicados pelo OSB-Rio 25 voluntários para realizar as viagens de ônibus e responder às questões do questionário. A CVL/SUBPD indicou 11 voluntários (com deficiência ou mobilidade reduzida e profissionais que atuam na área SUBPD que detêm conhecimento acerca das dificuldades inerentes a esses cidadãos).

A Controladoria Geral realizou capacitação desses voluntários em 27/10/2017, para os voluntários do OSB-Rio e no dia 6/11/2017 para os voluntários da CVL/SUBPD. O objetivo da capacitação consistiu em:

- Informar sobre a importância do trabalho a ser realizado;
- Apresentar a equipe de auditoria;
- Orientar quanto à conduta dos voluntários durante a viagem no papel de auditor e de cliente oculto; e
- Explicar cada uma das questões do checklist e o seu preenchimento, esclarecendo dúvidas e situações que porventura pudessem ocorrer na execução

das atividades, considerando a experiência da viagem, o período compreendido desde a chegada do voluntário no ponto do ônibus até o término da viagem no ponto de desembarque.

As avaliações das viagens de ônibus foram realizadas por meio de preenchimento de questionário para 878 viagens de ônibus realizadas por voluntários do Observatório Social do Brasil do Rio de Janeiro- OSB-Rio e da Subsecretaria da Pessoa com Deficiência da Casa Civil – CVL/SUBPD, no período entre 03/11/2017 a 20/11/2017, distribuídas nas regiões correspondentes a totalidade dos 4 Consórcios que operam na Cidade do Rio de Janeiro, a saber: Internorte, Intersul, Santa Cruz e Transcarioca. A quantidade de viagens foi definida de forma igualitária pelas regiões (amostra estatística) e a escolha da viagem (dia, hora e percurso) ficou a cargo dos voluntários (de forma aleatória).

5.3 Análise dos dados da auditoria realizada e resultados apurados

A análise dos dados coletados pelos voluntários por meio dos questionários aplicados ensejou a verificação dos resultados para cada um dos eixos pesquisados, sendo que foram apuradas 11 fragilidades (itens não conformes), todas respaldadas nos dispositivos constantes dos instrumentos contratuais respectivos, a seguir apresentadas resumidamente considerando os maiores percentuais de incidência (acima de 20%).

Quadro 12 - Fragilidades detectadas na avaliação da qualidade dos serviços de transporte público de ônibus – Maiores incidências

Título da fragilidade	Descrição
Ausência de informação sobre o percurso e linhas de ônibus que param nos pontos	Em 80% do total das viagens de ônibus (693) não constava informação sobre quais linhas param no ponto. Em 728 viagens (84%) não havia no ponto de ônibus informação dos seus percursos
Intervalo máximo dos ônibus acima do permitido	O intervalo entre os ônibus no ponto de embarque ficou acima dos 15 minutos em 101 (23%) das viagens realizadas.
Impropriedades em carroceria e limpeza	Em 317 viagens (37% do total) os ônibus não estavam limpos.
Paradas inadequadas nos pontos de embarque e desembarque	Em 240 viagens, (28%) os motoristas não pararam adequadamente nos pontos de embarque e desembarque de passageiros.

Descumprimento de normas de acessibilidade - Falta de requisitos nos Assentos Preferenciais	Para 55% das viagens verificadas, existia ao menos 01 item que não atende às regras da ABNT NBR – 14022 - Acessibilidade em veículos de características urbanas para o transporte coletivo de passageiros
Descumprimento de normas de acessibilidade - Ausência de botão de solicitação de parada específico no espaço para cadeirantes ou pessoas com cão guia	Em cerca de 30% das viagens não foi observada a disponibilização de botoeira para solicitação de parada contendo o símbolo perceptível de forma visual e tátil (informação em Braille).
Descumprimento de normas de acessibilidade Ponto de parada fora de especificações de acessibilidade	Em 97% das verificações não foi constatado no ponto de parada piso tátil indicando limite da calçada
Descumprimento de normas de acessibilidade - Ausência do símbolo internacional de acessibilidade no veículo	em apenas 18 viagens (14,5%) houve registro do símbolo em todos os locais previstos pela norma.
Descumprimento de normas de acessibilidade - Falta de informação sonora sobre as paradas durante o trajeto	Em 12 viagens (100%) foi detectada a inexistência de disponibilização de informações sonoras sobre as paradas nesses veículos.

Fonte: quadro elaborado pela autora, com base no RAG nº 037/2018.

5.4 Conclusão da Auditoria

Com base nos exames realizados, limitados ao escopo descrito no relatório, a conclusão da auditoria foi que:

- Os serviços prestados pelas concessionárias de transporte público de ônibus não estão plenamente em conformidade com o estabelecido nos Contratos, nas normas existentes no Município, e, no caso dos itens de acessibilidade, também nas normas Federais; e
- A avaliação obtida, por meio da amostra de viagens realizadas por voluntários do Observatório Social do Brasil – Rio de Janeiro e da Subsecretaria da Pessoa com Deficiência da Casa Civil da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, acerca da qualidade das viagens de transporte público de ônibus, oferecidas pelas quatro concessionárias no Município do Rio de Janeiro, indicam os seguintes percentuais de atendimento para os eixos e atributos respectivos:

Tabela 2 - Conclusões da auditoria por eixos gerais pesquisados

EIXOS	ATRIBUTOS	Respostas positivas consolidadas
Confiabilidade	Informação sobre as linhas	17,67%
	Frequência dos veículos	76,99%
	Pontualidade	81,11%
Conforto	Embarque e desembarque	95,52%
	Estado geral da carroceria	55,19%
	Assentos	86,41%
	Itens para pessoas com necessidades especiais, idosos e gestantes	96,24%
	Iluminação	58,83%
	Limpeza	62,78%
	Ar condicionado	47,00%
Atendimento	Atitude do motorista	89,48%
	Forma de cobrança de passagens	98,44%
Segurança	Não ocorrência de acidentes	100,00%
	Não ocorrência de enguiços	99,88%
	Forma de condução do veículo pelo motorista	87,57%
	Item de segurança do veículo	80,88%

Fonte: Relatório da Auditoria Geral – RAG nº 037/2018.

Com relação às análises específicas de acessibilidade, os percentuais de atendimento são apresentados a seguir:

Tabela 3 - Conclusões da auditoria por eixos pesquisados para questionários específicos de pessoas com deficiência

EIXO	ATRIBUTO	QUESTÃO		% respostas positivas consolidadas
Confiabilidade	Informação sobre a linha	No ponto de parada a informação estava sinalizada de que forma?	Tátil	6,25
			Sonora	0,00
			Visual	93,75
		Ao longo do trajeto a informação sobre as paradas estava sinalizada de que forma?	Visual	100,00
			Sonora	0,00
	Informação sobre acessibilidade	Conseguiu visualizar o símbolo internacional de Acessibilidade?	Atende parcialmente (de 1 a 3 posições)	85,48
			Atrás, na frente, próximo ao embarque e na área reservada	14,52
Conforto	Adequação do ponto de parada	O Ponto de parada disponibiliza (local de partida)	Local reservado para cadeira de rodas	96,43
			Local reservado para cadeira de rodas e Piso tátil de alerta indicando limite da calçada	3,57
	Assentos preferenciais	Possuía as especificações nos assentos preferenciais	Atende parcialmente (de 1 a 2 itens)	54,55
			Pintados de amarelo, com apoio lateral para o corredor e com apoio de cabeça	45,45
		Havia acomodação para cadeirante ou pessoa com cão guia?		97,89
		Há acesso adequado a este espaço?		87,93
		Possui dispositivo de travamento e cinto de segurança?		87,93
		Na área reservada para cadeira de rodas (ou pessoa com cão guia) e nos assentos preferenciais há:	botoeira funcionando na primeira tentativa	16,44
			indicação em braille	67,12
			botoeira funcionando na primeira tentativa e indicação em braille	16,44

Fonte: Relatório da Auditoria Geral – RAG nº 037/2018.

A auditoria conclui ainda que, como as fragilidades abordam questões relevantes, esse tema deve ser objeto de investimentos em melhorias, de forma que o transporte público de ônibus no Município do Rio de Janeiro possa atingir a excelência.

5.5 Encaminhamento do Relatório de Auditoria e monitoramento

Após a finalização dos trabalhos de campo, visto seu pioneirismo e por ter sido adotada a técnica cliente oculto, foi feita reunião com o titular da Secretaria Municipal de Transportes, equipe de Auditoria e representantes do OSB-Rio e da CVL/SUBPD, em 08/12/2017, para informar o trabalho que havia sido feito e para comunicar de que estavam em fase de consolidação dos resultados e de que, quando finalizada a minuta do relatório, seria feita reunião para sua discussão.

Para emissão do relatório, foram observados os procedimentos estabelecidos pela Resolução CGM nº 1.446/2018, tendo sido realizada reunião de discussão da minuta do Relatório de Auditoria com o titular da Secretaria de Transportes, com a equipe de auditoria e tendo, também a presença de representantes dos voluntários da OSB-Rio e dos indicados pela CVL/SUBPD.

Em 20/03/2018 foi emitido o relatório final expresso pelo Relatório da Auditoria Geral – RAG nº 037/2018, tendo sido concedido prazo para que o titular da Secretaria Municipal de transportes encaminhasse as respostas formais sobre as ações adotadas para corrigir as fragilidades reportadas no relatório. Apresentadas as respostas durante o exercício de 2018, foi feita análise conjunta entre a equipe de Auditoria, representantes da OSB-Rio e da CVL/SUBPD. Foi elaborado pela secretaria um plano de ação para correção das fragilidades reportadas no relatório.

As fragilidades não corrigidas pela Secretaria fizeram parte do Relatório de Auditoria emitido como resultado para análise da prestação de contas anual e da certificação concedida pela Auditoria Geral para subsidiar o exame para julgamento das contas relativas a 2018 pelo Egrégio Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. E continuam em processo de monitoramento.

Cabe destacar que durante a realização do trabalho (fases de planejamento até a emissão do relatório final), no período de setembro de 2017 a março de 2018, ocorreram três alterações dos titulares da Secretaria Municipal de Transportes, sendo que a apresentação do trabalho realizado foi feita com um determinado secretário, a discussão da minuta do relatório com outro secretário e o recebimento da versão final do relatório por outro secretário. Após a emissão do relatório e até novembro de 2019, a implementação das ações propostas estiveram a cargo de dois outros secretários.

5.6 A repercussão do trabalho de auditoria na mídia e premiação

O trabalho de auditoria apresentado na presente dissertação foi objeto de notícia em alguns veículos da Cidade do Rio de Janeiro, como exemplificado a seguir.

A Rede Globo de Televisão, por meio da edição do Jornal RJTV1, apresentou, em 21 de junho de 2018 uma matéria realizada com os usuários dos serviços públicos de ônibus e com a Controladora Geral para explicar o trabalho realizado. Ao final da reportagem, o apresentador resume na frase: “É a Prefeitura fiscalizando a Prefeitura”. (REDE GLOBO DE TELEVISÃO, 2018).

Na mesma data, 21/06/2018, o blog do Jornalista Edmilson Ávila, que possui a mobilidade urbana dentre os temas principais, no Portal G1, apresentou uma matéria sobre o trabalho realizado, assinalando: “auditoria dos ônibus do Rio mostra problemas dentro e fora dos coletivos” (Ávila, 2018).

O Jornal O Globo também noticiou a auditoria e destacou as principais conclusões do trabalho, enfocando também o fato de que a “secretaria tem o prazo até o dia 29 de junho para responder” (Grinberg e Rodrigues, 2018).

O Jornal O Dia noticiou a auditoria dando informações sobre as conclusões apresentadas e destacou que a auditoria pretende alertar a Secretaria Municipal de Transportes (SMTR) sobre o não cumprimento de regras e leis estabelecidas em contrato com as empresas. (JORNAL O DIA, 2018)

O trabalho também foi matéria principal no Informativo editado pela Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro - Ano XXIV - nº114 | Ago - Dez de 2017, trazendo detalhes sobre a realização da auditoria. (RIO DE JANEIRO [CIDADE], CONTROLADORIA GERAL. 2017b, p.2)

O trabalho de Auditoria foi agraciado em 19 de dezembro de 2018, com o Prêmio Melhores Práticas - Edição 2018 na categoria Transparência e Controle Social, concedido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ (TCE-RJ, 2018), noticiado também pelo Portal do Jornal O Dia, edição *on line* de 19/02/2019 (JORNAL O DIA, 2019).

O presente capítulo teve como objetivo apresentar o trabalho de auditoria que foi realizado pela Controladoria Geral para avaliação dos serviços públicos de transporte de ônibus com a participação da sociedade civil com a aplicação a técnica

cliente oculto, seu encaminhamento e a repercussão do trabalho na mídia e a premiação conquistada.

No próximo capítulo, é apresentado o resultado da pesquisa realizada com os voluntários e equipe de auditores da CGM Rio para investigar os objetivos estabelecidos no capítulo 2 desta dissertação.

6 RESULTADO DA PESQUISA REALIZADA COM OS VOLUNTÁRIOS E COM OS AUDITORES SOBRE A AUDITORIA REALIZADA

Neste capítulo são apresentadas as análises e os resultados da pesquisa realizada para atender às questões trazidas pelos objetivos deste trabalho, definidos no capítulo 2, considerando a aplicação de questionários para dois segmentos: voluntários que participaram da auditoria, e integrantes da equipe de auditoria. Iniciando-se pela apresentação do universo respondente, serão apresentadas, em seguida, as análises e respectivos resultados formulados considerando quatro perspectivas: análise das respostas apresentadas pelos voluntários; análise das respostas apresentadas pela equipe de auditoria da CGM Rio; análise comparativa das questões comuns aos segmentos; análise relacional entre as questões e os segmentos.

Ao final do capítulo, será apresentada a análise resultante do confronto entre a metodologia adotada pela iniciativa privada em serviços de cliente oculto com a metodologia adotada pela auditoria.

6.1 Totalização das repostas recebidas pelos dois segmentos

Para o segmento voluntários, foram obtidas respostas de 6 voluntários que participaram da auditoria, sendo: 4 voluntários do OSB-Rio e 2 voluntários indicados pela CVL/SUBPD. Como complemento, foram obtidas declarações junto ao Informativo Prestando Contas nº 114/2017 para 7 voluntários, totalizando 13 (36%) respostas.

Foram obtidas para o segmento integrantes da equipe de auditoria, respostas de 5 servidores (100% da equipe) consolidadas em um único documento de resposta ao questionário, e mais 5 declarações obtidas no Informativo Prestando Contas nº 114/2017 para esse segmento.

Na próxima seção, será apresentada a análise sobre as respostas apresentadas pelos voluntários.

6.2 Análise das respostas dos voluntários

Os questionários aplicados aos voluntários apresentaram cinco questões, as quais tinham como objetivo conhecer a opinião dos respondentes sobre as seguintes variáveis: 1) quais fatores estimularam os voluntários a participarem do trabalho de Auditoria; 2) quais fatores facilitaram a realização do trabalho; 3) quais fatores restringiram a realização do trabalho; 4) qual a sua opinião sobre a experiência de ter participado desse trabalho em conjunto com a Controladoria Geral; 5) e qual a sua opinião sobre o trabalho realizado. Foram obtidas, ainda, declarações dos voluntários junto ao Informativo Prestando Contas nº 114/2017, as quais foram consideradas nas respectivas questões.

As respostas apresentadas foram tabuladas e categorizadas de forma a identificar a similaridade de conteúdo das informações apresentadas e a possibilitar a apuração das respostas mais incidentes. O resultado apurado é apresentado nas tabelas a seguir e considera as três maiores quantidades de respostas apresentadas para cada variável, em relação ao total de respostas concedidas para a mesma, com percentuais individuais acima de 30%. Após a apresentação de cada tabela, são formuladas conclusões sobre a questão e detalhadas algumas das respostas para cada variável.

Tabela 4 - Respostas dos voluntários com maiores incidências para a variável “estímulo” – Questão 1

Variável	Respostas com maiores incidências	% de respostas
1) Estímulo dos voluntários para participarem do trabalho	Vontade de contribuir para a melhoria dos serviços	83,33
	O tema escolhido para avaliação (transporte público), porque é um serviço que precisa ser melhorado	83,33
	O tema escolhido para avaliação (transporte público), porque é um tema que está presente na vida diária das pessoas - abrange a coletividade	83,33

Da análise dos dados, conclui-se que os fatores preponderantes que estimularam os voluntários a participarem da auditoria são equivalentes em

importância. A vontade de contribuir para a melhoria do serviço público é destacada, reforçando a ideia de que a sociedade busca uma cidadania ativa, doando seu tempo para um propósito que beneficie a coletividade. O serviço público avaliado também foi relevante por duas características trazidas: por um lado, porque é um serviço que os voluntários entendem como carentes de aprimoramento e, por outro lado, está presente na vida diária das pessoas e da cidade, conforme expressa resumidamente o comentário apresentado a seguir:

“A mobilidade é uma questão diária na vida das pessoas, então sua resolução é próxima e urgente, acho que isso estimular em querer contribuir com a melhoria”.

“A possibilidade de poder ajudar o transporte público na cidade, um meio de identificar problemas, passando-se por um usuário qualquer”.

“Poder ajudar a coletar dados de um meio de transporte tão problemático quando se trata das questões relativas à Pessoa com deficiência”.

Tabela 5 - Respostas dos voluntários com maiores incidências para a variável “facilitadores” – Questão 2.

Variável	Respostas com maiores incidências	% de respostas
2) Fatores que facilitaram a realização do trabalho	Custeio das passagens pela CGM	66,67
	a capacitação dos voluntários realizada pela CGM (qualificação dos voluntários para o trabalho)	33,33
	Flexibilidade - Possibilidade de realizar trabalho no fim de semana e próximo da residência	33,33

Fonte: elaborado pela autora.

Os dados apresentados indicam que o fator preponderante para facilitar o trabalho na opinião dos voluntários foi a possibilidade de terem as despesas com passagens de transporte público custeadas pela CGM Rio. Cabe contextualizar que do total das questões previstas nos questionários de avaliação (30 para o questionário comum e 33 para o questionário específico para pessoas com deficiência), mais de 80% necessita que a avaliação seja feita dentro do veículo e durante a viagem. Sendo assim, as viagens nos ônibus são relevantes para cumprimento do questionário. O custeio dessas passagens pela CGM Rio como insumo para o trabalho dos voluntários indica a importância de que os trabalhos

voluntários, ainda que não remunerados, sejam incentivados financeiramente em seus custos diretos para a realização do trabalho conjunto e em apoio às atividades governamentais, nesse caso específico, para a realização da auditoria conjunta com a CGM Rio.

O trabalho foi realizado em parceria com o OSB Rio, que ficou responsável por selecionar os voluntários, recolher os cartões de passagens com sobras de utilização e por receber os questionários preenchidos pelos voluntários para envio à CGM Rio, impactando na rotina e na capacidade administrativa da organização. Nesse sentido, cabe ressaltar a resposta concedida pela voluntária a seguir transcrita:

“O desenvolvimento do trabalho foi feito em conjunto entre a CGM e o OSB-Rio, com uma excelente troca. Questões de logística, como inclusão de dos finais de semana na avaliação, separação de cartões de passagem por cota, recebimento eletrônico do material, foram essenciais para a adaptação da capacidade administrativa do OSB-Rio”.

Por essa resposta, fica demonstrado que a participação da sociedade civil também impacta nas rotinas internas dessas organizações, pode gerar custos administrativos e necessitar de maior tempo de alocação de trabalho desses voluntários. Assim, é importante que o planejamento dos trabalhos desenvolvidos em parceria com organizações da sociedade civil considere as suas capacidades administrativas, bem como a necessidade de que o ente público auxilie também nessas tarefas e com o ressarcimento dos custos administrativos e operacionais requeridos.

Como tópicos também destacados, estão a capacitação realizada pela CGM Rio aos voluntários e a flexibilidade para realizar a auditoria. Exemplos de respostas apresentadas pelos voluntários são a seguir demonstradas.

“Posso destacar a reunião de orientação, a ajuda de custo (pagamento das passagens), poder ser realizado nas proximidades do local de residência”.

“Outro ponto importante foi a capacitação dos voluntários, com apresentação de exemplos para unificar o entendimento dos participantes. Como foi uma seleção aberta de voluntários, a capacitação possibilitou uma uniformização de entendimentos sobre o que cada uma das questões estava avaliando”.

“Terem disponibilizado as linhas/trajetos e os cartões de transporte para execução do trabalho”.

Tabela 6 - Respostas dos voluntários com maiores incidências para a variável “restrições” – Questão 3.

Variável	Respostas com maiores incidências	% de respostas
3) Fatores que restringiram a realização do trabalho	Dificuldades trazidas pelo próprio serviço avaliado	66,67
	Recorte para o questionário para pessoas com deficiência - Necessidade de adesão maior de voluntários cadeirantes para poder testar os elevadores dos ônibus, uma vez que o mesmo só pode ser utilizado para cadeirantes.	50,00

Fonte: elaborado pela autora.

Da análise realizada, foi constatado que o fator que ocasionou maior restrição à realização do trabalho dos voluntários foi representado pelas dificuldades próprias do serviço de transporte público. A seguir, são trazidos alguns exemplos:

“As dificuldades referentes às deficiências do próprio sistema de transporte, tais como; ficar exposta à chuva e sol pela falta de pontos de ônibus adequados; esperas longas nos pontos”.

“O próprio transporte, como os ônibus passam sem regularidade, a malha rodoviária ser confusa e o congestionamento fez com que não conseguisse fazer uma pesquisa ampla”.

“A espera entre viagens.”

No caso dos voluntários – pessoas com deficiência, a restrição também pode ser traduzida como uma possibilidade de melhoria para próximas auditorias, visto que são necessárias maiores quantidades de voluntários cadeirantes.

Tabela 7 - Respostas dos voluntários com maiores incidências para a variável “experiência” – Questão 4

Variável	Respostas com maiores incidências	% de respostas
4) Opinião sobre a experiência de ter participado desse trabalho em conjunto com a Controladoria Geral	Foi uma experiência positiva trabalhar com a CGM Rio	100,00
	Apresentação de destaques positivos específicos para a capacitação da CGM e tratamento dado aos voluntários pela CGM	42,11

Fonte: elaborado pela autora.

Todas as respostas oferecidas indicam que a experiência em trabalhar com a CGM Rio foi positiva. E agregado a isso, várias respostas destacaram a capacitação da CGM Rio, novamente trazida como importante, e o tratamento recebido da CGM, incluindo a condução pela liderança da CGM Rio no processo demonstrando a importância do trabalho aos voluntários. Exemplos dessas respostas que corroboram com essa experiência positiva são apresentados a seguir:

“Foi uma experiência muito boa trabalhar com a Controladoria. A reunião foi importante para apresentação da equipe e, principalmente, a exposição do trabalho a ser realizado.”

“A experiência de trabalhar em parceria com a CGM-Rio foi ‘ímpar’: “Foi muito estimulante; a reunião foi séria e fundamentada, o material excelente e bem catalogado, o que facilitou o trabalho de campo e me deu segurança; uma equipe técnica e preparada, reconhecendo nossa limitação, frente ao novo desafio de sociedade civil e prefeitura andando juntos e para frente com ação inovadora em prol de todos. Parabéns”.

“A equipe da Controladoria sempre foi muito prestativa em todo o processo. A disponibilidade da Controladora em apresentar as etapas do trabalho demonstra a importância que aquele trabalho voluntário teria ao final do processo”.

Tabela 8 - Respostas dos voluntários com maiores incidências para a variável “opinião” – Questão 5

Variável	Respostas com maiores incidências	% de respostas
5) Opinião sobre o trabalho realizado	O aprimoramento da visão sobre o serviço prestado, por meio do aprendizado obtido pelos voluntários acerca das técnicas da auditoria	42,11
	Importante pela possibilidade de melhoria dos serviços	36,84
	Relevante para ampliar novas maneiras de participação social e de estímulo ao exercício do controle social	31,58

Fonte: elaborado pela autora.

Os dados apresentados indicam que a opinião dos voluntários sobre o trabalho realizado dedica maior ênfase ao aprendizado gerado pela experiência e pela qualificação que os voluntários tiveram para fazer o trabalho acerca das técnicas de auditoria aplicadas. Isso proporcionou um olhar mais qualificado acerca da prestação do serviço público avaliado. Alguns voluntários destacaram esse aprendizado, conforme respostas a seguir transcritas:

“Todos os voluntários que participaram da avaliação tiveram a oportunidade de mudar a forma como se relacionam com a prestação de serviço público e como podem ser agentes de transformação.”

“Possibilitou a junção das visões técnica e cotidiana para a melhoria da prestação de serviço no transporte urbano municipal”.

“A parceria entre a sociedade civil e o controle interno possibilita qualificar a participação da sociedade e ampliar a capacidade de acompanhamento do controle interno”.

“Eu já andava de ônibus, mas como voluntário tive a oportunidade de fazer uma análise crítica e perceber diversos problemas que antes passavam despercebidos”.

A realização do trabalho foi muito importante considerando (...) a minha consciência como cidadã, na medida em que ampliou meu foco de observação de várias questões/itens que fazem parte do serviço”.

A importância do trabalho por trazer possibilidades de melhoria no serviço público de transporte também foi assinalada nas respostas recebidas, conforme demonstrado a seguir:

“o maior destaque do trabalho foi gerar a possibilidade de melhorias no transporte”.

“Participar do trabalho de pesquisa demonstra como a população pode efetivamente contribuir na melhoria do serviço público”.

“Experiências como a desenvolvida no trabalho do cliente oculto aumentam o comprometimento da sociedade pela melhoria da gestão pública (...)”.

Não faltou também nas respostas dos voluntários o reconhecimento desse trabalho como fonte do despertar de novas parcerias para participação social e como estímulo ao controle social, conforme exemplos de respostas a seguir transcritas:

“Muito relevante para começar a aplicar novas maneiras de participação social”.

“São esses trabalhos que rompem com a distância entre o Estado e a sociedade”.

“Em que pese a importância da fiscalização técnica do controle interno, é a sociedade que vive e sente diariamente a qualidade dos serviços públicos. Nesse sentido, a iniciativa da CGM constrói uma ponte fundamental entre o usuário (sociedade) e a administração pública”.

“A união entre o controle interno e a sociedade no monitoramento dos serviços públicos é a forma mais eficaz de garantir a qualidade destes”.

Na próxima seção, será apresentada a análise das respostas da equipe de auditoria da CGM Rio que participou do trabalho de auditoria.

6.3 Análise das respostas da equipe de auditoria da CGM Rio

O questionário aplicado à equipe de auditores que participou do trabalho teve como objetivo obter conhecimento sobre dez questões, as quais são reproduzidas no quadro abaixo. Observa-se que a equipe de auditores, formada por 5 auditores, apresentou uma única resposta consolidando as respostas de toda a equipe ao questionário. Foram obtidas, ainda, declarações dos componentes dessa equipe junto ao Informativo Prestando Contas nº 114/2017, as quais foram consideradas na última questão.

Quadro 13 - Resposta da equipe de auditores – Questão 1

Questão	Respostas da Equipe de Auditores
1) Em que medida a participação da sociedade civil no trabalho de auditoria contribuiu para a atuação do controle institucional	Maior eficácia na avaliação a qualidade do serviço objeto da auditoria, pois a opinião de quem utiliza diariamente os serviços públicos propicia um resultado genuíno, fortalecendo a credibilidade do resultado do trabalho
	Promoção do reconhecimento da importância órgão de controle interno pela sociedade.
	Aumento da abrangência da auditoria por permitir maior quantidade de viagens do que se a auditoria fosse realizada somente com a equipe de auditoria e maior capilaridade por permitir viagens em todas as áreas da cidade

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Com base nas informações apresentadas, fica evidenciada a contribuição da sociedade civil para o trabalho tanto no aspecto quantitativo, como também no aspecto qualitativo. A participação da sociedade civil possibilitou a realização de maior quantidade de viagens e, com isso, a abrangência em toda a cidade. Além disso, permitiu a utilização de método estatístico de seleção de amostra que evidencie o resultado do todo, com alto grau de nível de confiança. O aspecto qualitativo foi incluído pela maior eficácia opinião de pessoas qualificadas, ou seja, daquelas que realmente utilizam os ônibus em suas rotinas. Nesse sentido, interessante abordagem trazida é que a participação da sociedade civil fortalece a credibilidade do trabalho do controle, ao mesmo tempo em que promove o reconhecimento da sociedade acerca do trabalho do controle. São forças que se complementam.

Quadro 14 - Resposta da equipe de auditores – Questão 2

Questão	Respostas da Equipe de Auditores
2) Em que medida foram necessárias adequações no processo de trabalho da auditoria para realização do trabalho em conjunto com a sociedade civil	Todas as etapas da auditoria foram discutidas com os representantes dos voluntários, os quais não possuem experiência em auditoria. Normalmente, elas são desenvolvidas diretamente entre a equipe de auditoria. Assim, o planejamento, a elaboração dos questionários, a aplicação dos testes, a elaboração da minuta do relatório, a discussão com a equipe da Secretaria Municipal de Transportes, a emissão do relatório final e o acompanhamento dos trabalhos, todas essas etapas foram adequadas para acolher os voluntários da sociedade civil. E a coleta das evidências também teve que ser adequada, visto a impossibilidade de formalização de fotos, utilização de celular para preenchimento de formulário on line, durante a auditoria, ou outro tipo de exposição do voluntário.
	Foi necessário escolher um serviço público de alta relevância para a população, na qual a aplicação da técnica fosse viável, e que despertasse o interesse de participação de voluntários, considerando seus variados perfis. Em geral, os trabalhos são previstos pelo planejamento e as equipes os desenvolvem, sem necessidade de atraí-los para o trabalho.
	A capacitação também foi ponto de relevante adequação em virtude da necessidade de participação de pessoas que não tem experiência em realização de auditorias. Assim, foi necessário incluir no programa os conceitos e contextos de auditoria.
	A quantidade de questionários exigiu adequação no trabalho de consolidação necessitando envolver técnico somente para realizar essa tarefa. Em geral, a própria equipe dá conta da consolidação de seus questionários.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Pela resposta oferecida, fica evidente que a participação de voluntários na realização de trabalhos impõe adequações ao processo de trabalho de auditoria. Receber voluntários que não possuem experiência em auditoria é um fato que

requer maior desdobramento nas capacitações e aplicações dos questionários. Além de maior capacidade administrativa requerida à CGM Rio para organização e tabulação de quantidades expressivas de questionários, as respostas oferecidas indicam que o maior impacto se deve ao intrínseco propósito maior do trabalho colaborativo, que necessita acolher outros agentes nas discussões. O acomodar dessas opiniões, o rigor da técnica interagindo com a flexibilidade requerida, os olhares diferenciados se encontrando, é que fizeram essa experiência exitosa.

Quadro 15 - Resposta da equipe de auditores – Questão 3

Questão	Respostas da Equipe de Auditores
3) Em que medida foram necessárias adequações na técnica cliente oculto, considerada como uma técnica aplicada pela iniciativa privada, para ser utilizada no trabalho de auditoria?	A técnica cliente oculto foi instituída na PCRJ pela Resolução CGM nº 1.205/2015, após a formalização da possibilidade de utilizar a técnica, não houve grande esforço em aplicá-la nos trabalhos de auditoria que avaliam a qualidade dos serviços. De modo geral não vejo muita diferença entre a utilização da técnica aplicada pela iniciativa privada e na Auditoria Geral da CGM, pois é natural para o auditor (servidor público) assumir o papel de cidadão, sem deixar de lado o seu conhecimento profissional.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Essa variável será respondida também no comparativo apresentado na seção 6.6, quando será comentada.

Quadro 16 - Resposta da equipe de auditores – Questão 4

Questão	Respostas da Equipe de Auditores
4) A Auditoria Geral já vinha aplicando a técnica cliente oculto em trabalhos de auditoria realizados por seus auditores. Em que medida foram necessárias adequações na técnica cliente oculto adotada nos trabalhos anteriores para ser aplicada no trabalho de auditoria com a sociedade civil?	Em especial, a capacitação dos voluntários em conceitos da técnica cliente oculto, obtendo compromisso de não divulgação de que estariam realizando este trabalho até a conclusão do relatório. Os auditores prescindem desse contexto por já praticarem esse trabalho. A elaboração de questionário que pudesse ser aplicado considerando o nível de conhecimento e a diversidade do público.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Pela resposta oferecida, a aplicação da técnica cliente oculto por voluntários sem essa experiência requer uma capacitação adicional nesses conceitos a fim de

que entendam perfeitamente o contexto de sigilo no qual essa técnica se desenvolve.

Quadro 17 - Resposta da equipe de auditores – Questão 5

Questão	Respostas da Equipe de Auditores
5) Quais fatores estimularam a busca da auditoria junto à sociedade para realizar trabalho conjunto? Variável “estímulo”	A Resolução CGM nº 1.205/2015, que instituiu a técnica cliente oculto nos trabalhos de Auditoria, já previa a utilização de representantes da sociedade civil a fim de maior abrangência e estímulo ao controle social (art. 4º, §2º).
	A busca de diversidade de opiniões e experiências trazidas por esse grupo, composto por cidadãos, para enriquecimento do trabalho e fomento do espírito participativo nos envolvidos, estimulando o controle social.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Ampliar a abrangência dos trabalhos e estimular o controle social, buscando diversidades de opinião para o enriquecimento do trabalho foram os fatores que estimularam a busca por esse trabalho junto à sociedade civil.

Quadro 18 - Resposta da equipe de auditores – Questão 6

Questão	Respostas da Equipe de Auditores
6) Quais fatores facilitaram a realização do trabalho com a sociedade civil? Variável “facilitadores”	Sem dúvida o interesse dos voluntários em realizar um trabalho que agregasse valor e sua receptividade nas orientações passadas no treinamento
	A equipe da auditoria, por sua vez, recebeu uma dose extra de motivação, pois foi muito gratificante observar os resultados e acompanhar os feedbacks positivos dos voluntários.
	A obtenção de voluntários indicados pela OSB Rio e pela Subsecretaria.
	Os voluntários estavam interessados em resolver o seu problema de transporte porque tinham experiências de mau serviço.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Em uma primeira análise, a parceria com uma organização da sociedade civil que possui voluntários e a indicação pela pasta da Prefeitura que tem contato com os atores das políticas públicas de pessoas com deficiência facilitaram a realização

do trabalho, visto a CGM Rio não ter que se preocupar com essa seleção. A experiência dos voluntários como usuários do serviço avaliado facilitou o interesse desses em participar do trabalho e o seu engajamento para a melhoria do serviço.

Quadro 19 - Resposta da equipe de auditores – Questão 7

Questão	Respostas da Equipe de Auditores
<p>7) Quais fatores restringiram a realização do trabalho com a sociedade civil? Variável “restrições”</p>	<p>Considerando as dificuldades das tarefas para voluntários que não têm experiência na realização costumeira de auditoria, algumas vezes o que foi realizado não ocorreu como o planejado, havendo casos em que o voluntário realizou menos viagens do que as programadas, viagens diferentes das que haviam sido definidas, e algumas falhas nos registros na coleta de informações, dada a quantidade de informações a serem coletadas. Mas, em nada restringiu o resultado obtido, o qual foi suficiente para alcançar o objetivo estabelecido, observado o grau de confiança desejado. Os itens de verificação relacionados às pessoas com deficiência também sofreram restrição, pelas condições acima expostas.</p> <p>Se por um lado a obtenção de voluntários por meio da OSB Rio foi um facilitador, por outro lado, houve restrição quanto à representação da pluralidade dos segmentos da sociedade, visto que por ter sido feita uma chamada aberta para os voluntários, o grupo não é necessariamente representativo de todos os segmentos da sociedade.</p>

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

A pluralidade de participação de todos os segmentos da sociedade usuários de serviços de transporte público é um item que pode ser melhorado em trabalhos dessa natureza. As restrições ocorridas no processo de avaliação não foram relevantes, ainda mais se tratando de voluntários sem experiência em auditoria e num complexo serviço avaliado.

Quadro 20 - Resposta da equipe de auditores – Questão 8

Questão	Respostas da Equipe de Auditores
8) Qual a sua opinião sobre a experiência de ter participado desse trabalho em conjunto com a Sociedade Civil? Variável “experiência”	A realização do trabalho conjunto resultou em uma quebra de paradigma para a auditoria. Foi uma experiência extremamente gratificante atuar com uma equipe tão motivada. Uma sensação boa de que podemos ser agentes de mudanças importantes através de nosso trabalho, instrumentalizando ainda mais a sociedade na busca de seus direitos. Nesse trabalho específico foi possível conhecer muitas pessoas, trocar ideias, buscar formas simples de demonstrar fatos reais que exigem soluções complexas e de aprender com os voluntários.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Em complemento, nas declarações dos participantes da equipe de auditoria, preponderam a gratidão por terem participado desse trabalho e a possibilidade de auxiliar a sociedade, por meio institucional, na vocalização dos seus direitos.

“Essa experiência ainda está começando. Sou grata por ter a oportunidade de estar à ente da Auditoria Geral, conduzindo esse trabalho que conta com uma equipe especialmente motivada. Tomar consciência de que estamos sendo protagonista de uma ação que traz a possibilidade de instrumentalizar ainda mais a sociedade na busca de seus direitos é uma responsabilidade imensa”

“Foi uma experiência gratificante. Participar desse tipo de trabalho com o cidadão fortalece seu resultado, pois a administração, em qualquer esfera auditada, se sente impelida a dar uma resposta oportuna aos questionamentos que, porventura, virão. Acredito também que dar a oportunidade de transformar a “voz” da sociedade em algo palpável (o relatório formalizado) fortalece a credibilidade na Administração por meio da CGM-Rio”.

“Essa parceria inovadora com a sociedade civil representa um novo passo, unindo os controles institucional e social, em prol da melhoria da administração dos recursos públicos. Sou muito grata por ter participado desse trabalho, tendo em vista o tema ser relevante para a população carioca. Destaco a importância das parcerias estabelecidas com o Observatório Social do Brasil – Rio e a Subsecretaria da Pessoa com Deficiência”.

“Somente tenho a agradecer à excelente oportunidade de poder estar atuando com os servidores da Auditoria Geral em conjunto com a sociedade civil, através dos voluntários representantes do Controle Social. Este trabalho representa uma inesquecível experiência do exercício de dever e de cidadania, em prol do controle e da cidade do Rio de Janeiro”.

“Este trabalho foi muito gratificante de realizar, não só pela sua importância social, mas também porque estamos ouvindo tão somente e diretamente a

opinião do usuário na qualidade dos serviços prestados pelas empresas de ônibus”.

A experiência de ter participado de trabalho de auditoria foi gratificante para a equipe de auditores, sendo um traço comum o sentimento de gratidão. O aprendizado com os voluntários também é destacado. Outra interessante questão destacada é o “papel social da CGM RIO”, exercido, por um lado instrumentalizando a sociedade para realizar o relevante controle social, e por outro, sendo seu porta-voz, ao incorporar a fala dessa sociedade nos documentos institucionais (relatórios de auditoria) e ao monitorar para que esses anseios expressos se transformem em realidade.

Quadro 21 - Resposta da equipe de auditores – Questão 9

Questão	Respostas da Equipe de Auditores
9) Qual a sua opinião sobre o trabalho realizado? Variável “opinião”	Foi um marco para a Auditoria Geral pela inovação que o trabalho representou, sendo reconhecido pelos demais órgãos de controle e merecedor do prêmio “Melhores Práticas – Edição 2018”, concedido pelo TCE-RJ, como uma iniciativa na categoria “Transparência e Controle Social”, o que confirma a minha opinião quanto à importância do trabalho.
	O resultado apresentado não trouxe muitas novidades, pois é do conhecimento de todos os graves problemas que envolvem a qualidade dos serviços de transportes por ônibus na cidade do Rio de Janeiro, mas considero como de grande valor o relatório produzido, pois ela materializa, com evidências e fundamentação legal, vários pontos que precisam ser melhorados, trazendo recomendações baseadas nos termos contratuais.
	É fato que as recomendações demonstraram ser de difícil implementação pela Secretaria e pelas empresas de ônibus, mas forçou uma reflexão de todos os envolvidos no Sistema de Transporte Público por ônibus - SPPO na busca da melhoria da qualidade do serviço.

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

As respostas oferecidas indicam que o trabalho gerou um sentimento de reconhecimento à equipe de auditores, destacando-se ainda a qualidade do trabalho

realizado em conjunto com a sociedade civil. Outro destaque é a dificuldade resolutiva dos problemas inerentes ao serviço avaliado, sendo fortalecida a discussão conjunta do problema com a auditoria, integrantes da secretaria e voluntários.

Quadro 22 - Resposta da equipe de auditores – Questão 10

Questão	Respostas da Equipe de Auditores
10) Em sua opinião, quais foram os principais resultados advindos do trabalho de auditoria realizado, ainda que não tenha sido concluído o processo de melhoria dos serviços?	<p>Ainda que as recomendações oferecidas pela CGM Rio não foram ainda totalmente implementadas pelos responsáveis, vejo como resultados positivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A integração com a sociedade civil, através das parcerias estabelecidas com o Observatório Social do Brasil e a Subsecretaria da Pessoa com Deficiência; • Ter sido um meio para que a sociedade pudesse expressar sua opinião a respeito dos serviços públicos; • Visibilidade dada à CGM Rio pela repercussão do trabalho; e • Fortalecimento do órgão de controle pelo seu reconhecimento diante da sociedade e dos demais órgãos de controle. <p>Possibilidade de conseguir, através de nossas recomendações e conclusões, contribuir de forma efetiva para a melhoria da qualidade, segurança e conforto para o transporte, público por ônibus em nossa cidade</p>

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

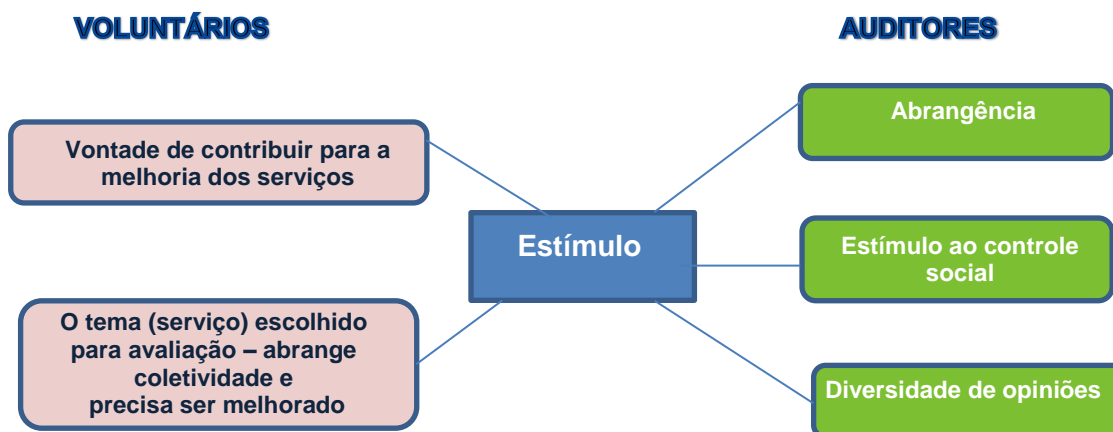
Os principais resultados advindos desse trabalho reafirmam a opinião concedida pela equipe de auditores sobre o trabalho, relativas à integração com a sociedade civil, o papel social da CGM Rio e a possibilidade de encaminhamento das soluções que ensejarão melhorias no serviço avaliado. Outro efeito foi o fortalecimento da imagem institucional da CGM Rio, pela visibilidade que o trabalho permitiu e pelo reconhecimento pela sociedade e pelos demais órgãos de controle.

Na próxima seção, será apresentada a análise comparativa de questões comuns aos segmentos voluntários e equipe de auditoria.

6.4 Análise comparativa das questões comuns aos segmentos

Com base nas respostas apresentadas pelos dois segmentos, foi realizado confronto entre as respostas oferecidas por cada segmento para cada uma das variáveis e apresentada análise a fim de se identificar a existência de convergências e divergências nas opiniões. A associação das variáveis entre o questionário aplicado aos voluntários e à equipe de auditoria são apresentados nos apêndices A e B.

Figura 7 - Confronto das respostas dos dois segmentos para a variável “Estímulo”



Fonte: Elaborado pela autora com base nas respostas aos questionários

No confronto da variável relativa ao estímulo (o que estimulou o segmento a realizar o trabalho com o outro segmento) de cada segmento, há convergência: Os voluntários têm vontade de contribuir, e a CGM Rio deseja estimular o controle social e buscar diversidade de opiniões. Contudo, o tema do serviço a ser avaliado precisa interessar aos voluntários.

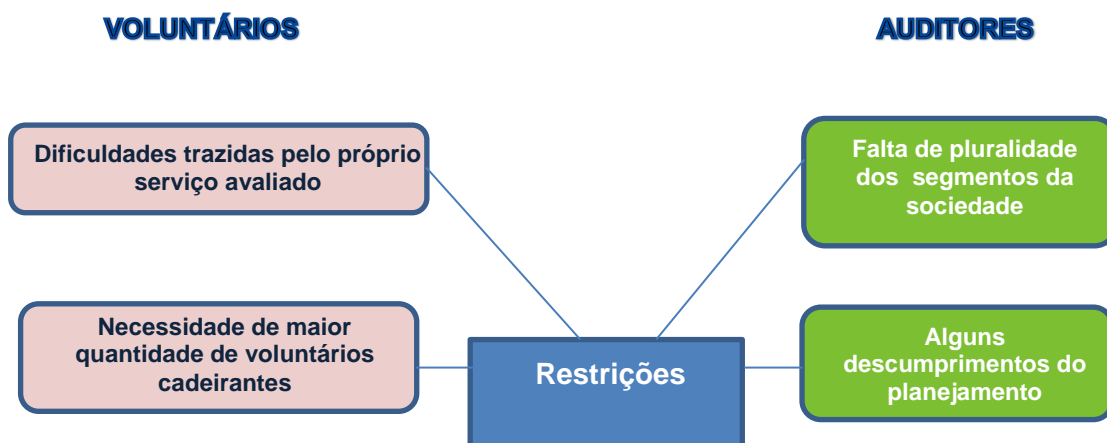
Figura 8 - Confronto das respostas dos dois segmentos para a variável “Facilitadores”



Fonte: Elaborado pela autora com base nas respostas aos questionários

No confronto da variável relativa aos facilitadores para cada segmento (fatores que facilitaram a realização do trabalho), conclui-se que a indicação dos voluntários foi facilitada pelo tema do trabalho, que despertou o interesse dos voluntários. Os voluntários foram bem capacitados, tiveram como adequar aos horários e proximidades que atendiam às suas possibilidades e tiveram os custos para a realização do trabalho assumido pela CGM Rio.

Figura 9 - Confronto das respostas dos dois segmentos para a variável “Restrições”



Fonte: Elaborado pela autora com base nas respostas aos questionários

No confronto da variável relativa às restrições para cada segmento (o que dificultou a realização do trabalho), conclui-se que os problemas de eficiência do próprio serviço avaliado originaram algumas restrições. Deve ser avaliado em próximos trabalhos se a seleção dos voluntários considera todos os segmentos de usuários do serviço avaliado.

Figura 10 - Confronto das respostas dos dois segmentos para a variável “Experiência”



Fonte: Elaborado pela autora com base nas respostas aos questionários

No confronto da variável relativa à experiência (opinião sobre a participação no trabalho com o outro segmento) para cada segmento, conclui-se que ambos os segmentos tiveram uma experiência positiva e elogiaram a atuação um do outro. Por um lado, os voluntários destacaram a competência da CGM Rio em capacitá-los para o trabalho e o tratamento recebido. Por outro lado, os auditores elogiaram o aprendizado que obtiveram com a interação com os voluntários.

Figura 11 - Confronto das respostas dos dois segmentos para a variável “Opinião”



Fonte: Elaborado pela autora com base nas respostas aos questionários

No confronto da variável relativa à opinião (opinião sobre o trabalho) para cada segmento, conclui-se que ambos tiveram opinião positiva sobre o trabalho. A possibilidade de melhoria dos serviços é um ponto comum. Os aprendizados técnicos obtidos pelos voluntários, incluindo o conhecimento dos requisitos necessários ao serviço avaliado, influenciaram no desenvolvimento de uma visão mais crítica como usuário do serviço. O despertar para uma nova forma de participação da sociedade também foi ressaltado. E o reconhecimento concedido para a CGM Rio foi destacado pelos auditores.

Na próxima seção, será apresentada a análise relacional entre as questões e os segmentos.

6.5 Análise relacional entre as questões e os segmentos

Ao analisar as respostas concedidas por cada um dos segmentos considerando todas as variáveis agregadas, conclui-se que:

A CGM Rio busca estimular o controle social, por meio da opinião dos usuários de serviços públicos. O trabalho com a sociedade civil possibilita o reconhecimento da CGM Rio pela sociedade e oportuniza a CGM no exercício de

seu papel social. Os voluntários precisam ser interessados e corresponderem ao treinamento. Precisam observar as regras estabelecidas para o trabalho e executar suas tarefas. Outros segmentos da sociedade civil devem ser incorporados aos próximos trabalhos.

Os voluntários têm vontade de participar do trabalho. Buscam novas formas de participação e querem aprender técnicas para exercer o controle social. Para isso, o tema dos serviços avaliados tem que ser interessante e os voluntários devem considerar que os serviços precisam de melhorias. Precisam ser bem capacitados para o desenvolvimento do trabalho, precisam ter flexibilidade de horário para fazer o trabalho, podendo ser desenvolvidos próximos às suas residências ou trabalho, e precisam ter custeadas suas despesas para realizar o trabalho. A equipe de auditores precisa entender suas dificuldades e dar apoio permanente na realização do trabalho. Se os serviços são muito complexos e com muitos problemas, é possível que o trabalho seja vitimado por esses mesmos problemas, podendo restringir o cumprimento de alguns itens planejados.

Na próxima seção, será apresentado o resultado do confronto realizado acerca da metodologia adotada pela iniciativa privada para a realização de serviços de cliente oculto com a metodologia adotada pela auditoria.

6.6 Confronto da metodologia adotada na iniciativa privada e a adotada pela auditoria

A técnica cliente oculto é advinda da iniciativa privada, como já foi abordado na presente dissertação. A aplicação de conceitos da iniciativa privada na área pública é questionada por alguns autores. Analisando os limites dos “modismos” gerenciais, Paula (2005, p. 93) afirma que:

Assim, a transferência do conhecimento gerado no setor privado para o setor público se torna questionável. Primeiramente, porque as críticas revelam que os “modismos” não são necessariamente eficientes do ponto de vista administrativo, e segundo, porque foram criados para atender às imposições da flexibilização pós-fordista e não às necessidades de integração entre a administração e a política, que é inerente à gestão pública.

A fim de identificar em que medida essa técnica mantém suas características quando aplicadas na auditoria apresentada nesta dissertação, foi realizada uma

análise complementar à resposta da equipe da Auditoria Geral para a questão 3 do questionário, apresentada na seção 6.3 desta dissertação. A análise consistiu em um comparativo que considerou os procedimentos adotados na iniciativa privada para a aplicação da técnica cliente oculto por empresa prestadora de serviço de cliente oculto e aqueles adotados na auditoria analisada a fim de identificar similaridades e diferenças. Foi considerado, ainda, quando não adotado procedimento na auditoria em análise, se a sua metodologia prevê essa adoção. Como referência, foi adotado o roteiro modelo de procedimentos preconizado por Susskind (2012, p.133 e 134). Ressalta-se que a metodologia adotada pela CGM Rio teve desenvolvimento próprio e não considerou qualquer modelo aplicado na iniciativa privada. A análise foi desenvolvida em conjunto pela autora e por integrantes da equipe de auditores que realizou a auditoria. O detalhamento da análise é apresentado no Apêndice C, cujos resultados são resumidos abaixo:

Dos 26 procedimentos preconizados pelo roteiro Susskind, o resultado foi o seguinte, em relação à observância de procedimentos na auditoria:

Tabela 9 - Observância de procedimentos do roteiro Susskind na auditoria realizada

Item	Observância na metodologia CGM Rio ou critérios equivalentes - SIM ou NÃO	Qte.	%	Alguns exemplos de procedimentos
1	Sim	21	81	Critérios adotados no planejamento do trabalho; treinamento dos clientes ocultos /voluntários
2	Não, mas a metodologia CGM Rio também prevê esse procedimento	03	11	Amostra da empresa de cliente oculto é baseada na sensibilidade do cliente e não em critérios estatísticos. A CGM Rio adotou critérios estatísticos na auditoria, mas também prevê, dependendo do serviço, que seja dispensada a amostra estatística
3	Não, mas a metodologia CGM Rio dispensa essa aplicação	01	4	Repetição com checagem de 30% da amostra pela empresa de cliente oculto. Como a CGM Rio fez com base em critérios estatísticos, a repetição é dispensada
4	Não, mas a CGM Rio aplica parte	01	4	Realização de workshop pela empresa de cliente oculto para diversos segmentos da empresa contratante. A CGM apresenta para a alta direção.
TOTAL		26	100	

Além desse comparativo, foi detectada a adoção de procedimentos pela metodologia CGM RIO que não constam do roteiro Susskind, e, também, algumas outras diferenças advindas das características do trabalho como a seguir demonstrado a seguir:

Quadro 23 - Itens constantes da Metodologia da Auditoria e não constantes do roteiro Susskind e outras diferenças advindas da característica do trabalho

Itens constantes da Metodologia da Auditoria e não constantes do roteiro Susskind e outras diferenças advindas da característica do trabalho	
Requisito	Desdobramento
Feedback dos envolvidos na prática	Avaliação da prática através de reunião com os voluntários que atuaram como "clientes ocultos", identificando as percepções do grupo obtidas durante as experiências.
Perfil do avaliador: necessidades especiais e pessoas com deficiência (requisitos específicos necessários ao avaliador para realizar a avaliação)	Não foi identificado no roteiro da Susskind item relativo a esse item e outros requisitos específicos necessários que o avaliador possua para realizar a avaliação
Voluntarismo para o trabalho	Os avaliadores são voluntários, que fizeram o trabalho sem remuneração
	Os voluntários selecionados precisam ser necessariamente usuários costumeiros dos serviços avaliados. Os auditores são contratados pelo governo para fazerem avaliação, mas não especificamente para aplicar a técnica cliente oculto, podendo ser ou não usuário costumeiro do serviço. Os avaliadores da empresa de cliente oculto são contratados para fazer a avaliação, mas não precisam ser necessariamente consumidores costumeiros dos serviços. Serão treinados para isso.
Monitoramento das melhorias sugeridas	A auditoria da CGM Rio inclui o apontamento de itens não conformes e sugestões de melhoria no seu relatório. É feito processo de monitoramento da implantação das melhorias pela CGM Rio. Não há informações sobre se no roteiro Susskind é incluído algum tipo de monitoramento.

O resultado da análise comparativa demonstra que a adoção da técnica cliente oculto pela auditoria foi similar aos procedimentos estabelecidos no roteiro em 81%. Para 15%, apesar de não adotados na auditoria, a metodologia de auditoria prevê sua utilização e 4% foi aplicado parcialmente.

Neste capítulo foram apresentadas as respostas apresentadas para as questões introduzidas aos voluntários e à equipe de auditoria e realizada análise das mesmas. Como resultado, fica evidente que o trabalho foi proveitoso para ambos os segmentos. O aprendizado mútuo obtido com a experiência foi ressaltado. A

capacitação dos voluntários promovida pela CGM Rio foi um ponto de destaque pelos voluntários, da mesma forma que o interesse dos voluntários em participar foi um ponto destacado pela equipe de auditoria. A técnica Cliente oculto aplicada pela auditoria é similar para a grande maioria dos procedimentos adotados pela iniciativa privada.

O próximo capítulo apresentará as conclusões desta dissertação.

7 CONCLUSÕES

Os usuários de transporte público possuem talvez o menor poder de influência política, mas compõem a maior parte interessada no objeto da política. Todas as alternativas escolhidas e implantadas no sistema beneficiam diretamente todos os usuários (Pradines, 2018, p.84).

Pelo desenvolvimento da presente dissertação foi possível alcançar os objetivos principais estabelecidos, tendo sido feito o registro do referencial teórico aplicado ao tema, apresentado o trabalho de auditoria feito com a participação da sociedade civil, em todas as suas fases, apresentada a análise sobre a opinião dos voluntários que atuaram na auditoria e que receberam capacitação para essa avaliação, e da equipe de auditores da CGM Rio sobre a auditoria realizada e realizada análise da equivalência da metodologia adotada pela CGM Rio com o roteiro adotado pela iniciativa privada para realização de serviços envolvendo a aplicação da técnica Cliente Oculto. Por meio da aplicação de questionários específicos para cada um dos dois segmentos: voluntários e equipe de auditoria, foi possível conhecer suas opiniões acerca dos estímulos, facilidades, restrições, experiência e realização do trabalho. Foi possível, também, conjugar essas opiniões identificando convergências. E ainda foi realizado um confronto entre todas as respostas apresentadas para os dois segmentos e para todas as questões, indicando complementariedades. Com relação à equipe de auditoria, foi possível, adicionalmente, conhecer a opinião dos auditores sobre o resultado da participação da sociedade civil como contribuição ao controle institucional, sobre alterações no processo de trabalho para atuar com os voluntários e sobre a necessidade de adequação na aplicação da técnica cliente oculto, advinda da iniciativa privada, para atuação com voluntários e comparada com o roteiro de aplicação pela iniciativa privada.

No que se refere ao referencial teórico, foram consolidados no Capítulo 3 conceitos relativos aos três principais aspectos trazidos pela auditoria referenciada na presente dissertação: participação social, técnica cliente oculto e auditoria para avaliação de serviços públicos, incluindo desdobramentos desses em outras partes da dissertação. A apresentação do referencial trouxe a possibilidade para esta pesquisadora apresentar algumas sugestões, as quais são destacadas a seguir:

- Os governos devem informar sistematicamente aos usuários o quanto custam os serviços que utilizam e quanto o usuário paga de imposto ao longo do

ano, diminuindo assimetrias. Formas de transparência de gastos são relevantes também para entendimento de serviços globais. Contudo, ao conhecer, quando recebe um serviço do Estado, a informação de quanto esse custou, o cidadão amplia seu poder de avaliação e de análise crítica quanto ao valor incorrido e quanto à qualidade recebida. Por isso, essa prática seria relevante em todos os serviços públicos. Por exemplo, ao sair de um atendimento hospitalar público, ou ao final do mês no caso de escolas públicas, o usuário poderia receber a informação detalhada de quanto custou ao Estado, e ao contribuinte em geral, esse serviço (abordagem constante da Seção 3.2, parte 3.2.2.).

- A capacitação dos agentes públicos que atuam na linha de frente com os usuários dos serviços públicos prestando atendimento deve ser consistente de forma a garantir que possuem os conhecimentos técnicos e comportamentais e também habilitações necessárias para resolver as questões e necessidades trazidas pelos usuários, além de atender às padronizações definidas para seu trabalho. A padronização e limites de flexibilização e a avaliação sistemática quanto ao desempenho desses agentes deve ser foco de atenção dos gestores públicos. Esses agentes contribuem fortemente para a formação da imagem do setor público. (abordagem constante da Seção 3.2, parte 3.2.2.).

- Como contribuição para ampliar continuamente os requisitos de qualidade dos serviços públicos, além da avaliação realizada com seus usuários, poderiam ser realizadas avaliações com usuários e consumidores de serviços prestados por organizações públicas e privadas que possuam desempenhos superiores. Assim, poderiam ser trazidos, ao radar da administração pública, novos padrões de qualidade capazes de ampliar os impactos positivos dos serviços na vida desses usuários (abordagem constante da Seção 3.2, parte 3.2.2.).

- A construção de um ambiente de confiança mútua, sincera e sistemática, entre Estado e Sociedade e também entre instituições é o principal caminho para que a participação da sociedade possa ser efetiva. O exercício do bem comum e coletivo tem que ser por e para todos. É preciso oportunizar a criação de mais espaços entre si, com respeito e harmonia (abordagem constante da Seção 3.1, parte 3.1.5).

- Considerando a “explosão das tomadas de contas especiais” baseadas em não conformidades ocorridas no Município do Rio de Janeiro e a introdução de foco de avaliação de resultados nos exames de auditoria, sugere-se uma análise

posterior a fim de verificar se há correlação entre esses fatos. Uma questão é certa: os exames de conformidade e preventivos estão sendo redescobertos, reconhecidos e retomados trabalhos, por meio de atividades de compliance, candidatas a gerar uma nova explosão. Planejamentos devem conduzir os exames de auditoria também para análises preventivas e para exames de conformidade, sem perder de vista que sua atuação precisa agregar valor para a administração pública e para a sociedade (abordagem constante da Seção 3.2, parte 3.2.3.).

- No contexto do relevante debate acerca dos significados e posicionamentos de clientes, consumidores, usuários ou cidadãos, na ausência de um conceito para cidadão que acolha todos os seres humanos e mantendo a denominação trazida pela Constituição Federal e pela Lei Federal nº 13.460/2017, conforme apresentado na seção 3.2, parte 3.2.2 desta dissertação, e ainda pelas informações apresentadas acerca da técnica de cliente oculto na Seção 3.3 desta dissertação, esta pesquisadora entende a necessidade de que se traga um novo conceito à técnica cliente oculto, específica para sua adoção no ambiente público. Sendo assim, sugere que a técnica cliente oculto, quando aplicada no ambiente público seja rebatizada para “Usuário Oculto”, com o seguinte conceito:

A técnica “Usuário Oculto” é uma técnica de pesquisa aplicada no âmbito governamental por pessoa treinada para utilizá-la e com perfil semelhante ao de um usuário dos produtos e serviços da organização pública avaliados, que age de forma incógnita, objetivando:

- a experimentação e avaliação simultâneas de produtos ou serviços públicos prestados direta ou indiretamente;
- a avaliação da conduta ou comportamento de agentes públicos sob qualquer vínculo, de prestadores de serviços à administração, de recebedores de recursos públicos, de usuários de serviço público e de cidadãos, em suas interações com o Estado e na utilização de patrimônio público”.
- a avaliação do cumprimento dos requisitos legais, de qualidade e de comportamentos estabelecidos para a prestação dos serviços públicos ou para a geração de produtos públicos;
- a avaliação da qualidade de serviço no atendimento aos usuários de serviços públicos;
- conhecer a percepção dos usuários acerca dos serviços prestados e dos produtos gerados pela administração pública;
- a utilização em outros exames cuja aplicação da referida técnica possa incrementar a qualidade da avaliação, conclusão e tomada de decisão da administração pública.

A aplicação da técnica “Usuário Oculto” poderá ser adotada em observações presenciais e nas formas de interações que melhor se adequem ao objetivo da avaliação.

A aplicação da técnica “Usuário oculto” deve ser feita, no âmbito governamental, por agente público ou por terceiros sob seu comando, conforme planejamento de trabalho aprovado por instância superior.

Com relação à pesquisa realizada com os dois segmentos: voluntários que participaram da auditoria e com a equipe de auditores, no Capítulo 6 foram incluídas conclusões para cada uma das respostas apresentadas por ambos os segmentos e também para o resultado das análises conjugadas de cada variável junto aos dois segmentos, e ainda para a análise conjugada entre as respostas apresentadas pelos dois segmentos para todas as questões comuns.

Dentre as conclusões da equipe de auditores, relatadas na Seção 6.3, destaca-se que a efetivação de parcerias entre a sociedade civil (usuários de serviços públicos) e os órgãos de controle para realização de trabalhos complementares relativos a avaliações e auditorias de qualidade de serviços públicos prestados é relevante para a atuação do controle interno institucional. Isto porque as informações apresentadas pela equipe de auditoria atestam que a participação da sociedade civil possibilitou a realização de maior quantidade de viagens e, com isso, a abrangência de exames em toda a cidade e permitiu a utilização de método estatístico de seleção de amostra que evidencie o resultado do todo, com alto grau de nível de confiança. O aspecto qualitativo teve maior eficácia pela inclusão de opinião de pessoas que realmente utilizam os ônibus em suas rotinas. A participação da sociedade civil fortalece a credibilidade do trabalho do controle, ao mesmo tempo em que promove o reconhecimento da sociedade acerca do trabalho do controle. São forças que se complementam. Esses resultados coadunam com os fatores que motivaram a Controladoria Geral buscar por representantes da sociedade civil.

A experiência de ter participado de trabalho de auditoria foi gratificante para a equipe de auditores, sendo um traço comum o sentimento de gratidão. O aprendizado com os voluntários também é destacado. Outra interessante questão abordada é o “papel social da CGM RIO”, exercido, por um lado instrumentalizando a sociedade para realizar o relevante controle social, e, por outro, sendo seu porta-voz, ao incorporar a fala dessa sociedade nos documentos institucionais (relatórios

de auditoria) e ao monitorar para que esses anseios expressos se transformem em realidade.

Com relação à equipe de voluntários, suas respostas, reportadas na Seção 6.2, indicam que a vontade de contribuir para a melhoria do serviço público foi fator relevante para a participação, reforçando a ideia de que a sociedade busca uma cidadania ativa, doando seu tempo para um propósito que beneficie a coletividade. E ainda que os serviços avaliados eram interessantes e os voluntários sabiam que esses serviços necessitavam de melhorias. É importante destacar a contribuição trazida pela auditoria ao incluir pessoas com deficiência como voluntários, por meio de aplicação de questionário específico. Essa inclusão enriqueceu e valorizou os propósitos de trabalho já tão relevante.

O fator preponderante para facilitar o trabalho na opinião dos voluntários foi a possibilidade de terem as despesas com passagens de transporte público custeadas pela CGM Rio. Esse fato indica para a necessidade de que trabalhos que ensejem parcerias com voluntários devem ter seus custos e necessidades diretas assumidos pelas organizações que promovem a avaliação.

A capacitação realizada pela CGM Rio para os voluntários atuarem no trabalho foi um item de destaque positivo para os voluntários, complementados pela maior ênfase ao aprendizado gerado pela experiência.

Não faltou também nas respostas dos voluntários o reconhecimento desse trabalho como fonte do despertar de novas parcerias para participação social e como estímulo ao controle social. Esse aspecto, vocalizado pelos próprios voluntários e intrínseco aos seus trabalhos de doação de tempo e dedicação, empresta aos agentes públicos mais atentos e comprometidos a crença na possibilidade de contar com o engajamento e a crítica construtiva da sociedade para melhoria da entrega dos serviços à própria sociedade.

Observou-se que um dos grandes desafios para a participação é transformar a sociedade de uma visão de cliente, consumidora e espectadora, para participativa e construtora das políticas públicas, acompanhando a prestação de serviços e cobrando as responsabilidades devidas. (abordagem do Capítulo 3, seção 3.2, parte 3.2.2). Neste sentido, este trabalho atesta que a experiência de realização de avaliação e auditoria com a participação da sociedade civil (usuários de serviços públicos) pode ser adotada não somente na realização de respostas a instrumentos elaborados pelos órgãos governamentais (como por exemplo, pesquisas de

satisfação), mas também e, principalmente, pode ser amplificada com a participação desses agentes em todo o processo de avaliação e auditoria, desde a sua concepção até o monitoramento da implantação das propostas apresentadas, representando um espaço importante para aplicação da participação cidadã efetiva.

A aplicação da técnica cliente oculto, originária da iniciativa privada, no trabalho de auditoria observou em grande maioria (81%) os procedimentos apresentados pelo referencial utilizado na presente dissertação, que foi o roteiro adotado pela iniciativa privada - Susskind (2012) para realização de serviços envolvendo a aplicação da técnica Cliente Oculto. Para 15%, apesar de não adotados na auditoria, a metodologia de auditoria prevê sua utilização e 4% foi aplicado parcialmente. (abordagem do Capítulo 6, Seção 6.6).

Na avaliação dos serviços públicos, considerando uma área muito regulamentada e complexa, é relevante analisar previamente se há dispositivos legais que estabelecem níveis de serviço. E concatenar esses com os requisitos de qualidade entendidos como adequados pelos usuários. Em caso positivo, é interessante adotar instrumento que busque avaliar o atendimento à conformidade desses requisitos legais, visto que a resposta à resolução dos problemas poderá ter maior engajamento de correção, além de contribuir para aperfeiçoar processos internos ineficazes e regramentos inadequados. Em qualquer caso, é importante abordar a proposição de melhorias no serviço sob a ótica do usuário, a fim de contribuir para o acultramento de inclusão desses usuários nas definições das políticas.

Uma das contribuições do trabalho de auditoria apresentado nesta dissertação reside na possibilidade de que os problemas trazidos pela sociedade possam ser internalizados nos processos de auditoria, fazendo parte do processo de proposta e encaminhamento de soluções ao governo, possibilitando que as melhorias sejam acompanhadas institucionalmente e implementadas.

Das conclusões trazidas neste trabalho sobre a desconfiança dos diversos segmentos, abordada na Seção 3.1 parte 3.1.5, o trabalho de auditoria realizado em conjunto com a sociedade civil discutido, representa uma experiência exitosa de criação de espaços compartilhados de avaliação das políticas, dos serviços e dos produtos públicos pelos órgãos de controle institucionais e a sociedade. Cabe ressaltar que dentre os principais fatores de estímulo para os voluntários participarem está a vontade de contribuir para a melhoria de um serviço relevante.

Assim, é imprescindível que sejam concluídas respostas de melhorias que visem manter a confiança desse segmento de voluntários na realização de trabalhos dessa natureza.

Controle Interno Compartilhado e Participação Cidadã: esse encontro não dormiu no ponto! E viva o ônibus!

REFERÊNCIAS

- ALLES, M., BRENNAN, G., KOGAN, A., & VASARHELYI, M. **Continuous monitoring of business process controls: A pilot implementation of a continuous auditing system at Siemens**. International Journal of Accounting A42Information Systems, 7(2), 2006, p. 137–161.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Gestão social e deliberação em espaços públicos: categorias e indicadores para monitoramento e análise**. IN: Cidadania, território e atores sociais Vol. 4 . 2014.
- AMORIM, Amanda Florense Alves. **Semeando no voluntariado para colher cidadania: um estudo sobre motivações para o trabalho voluntário, percepções e atitudes cidadãos**. Dissertação de Mestrado. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. p. 153. 2018.
- ANGOTI, Liane; DUTRA, Rodrigo. **Modelo de Capacidade de Auditoria Interna: IA-CM Missão Indonésia**. 2018. Disponível em: < <http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2018/05/3-Modelo-IA-CM-Liane-e-Rodrigo.pdf>>. Acesso em 30/09/2019.
- ARAUJO, Kaliz Pedroso; COLOMBELLI, Gilmar Luiz; PORTO, Adriana; LORENZI Junior, David. **A percepção das avaliações de cliente oculto sob a ótica dos gestores das empresas do comércio varejista e prestação de serviços do Município de Cachoeira do Sul/RS**. Revista Espacios. Vol. 37 (Nº 24) Ano 2016.
- ASHOKA BRASIL. **Empreendedorismo Social**. Disponível em: <<https://www.ashoka.org/pt-br/focus/empreendedorismo-social/>> Acesso em: 30/09/2019.
- ASSOGBA, YAO. **Teoria sistêmica da ação social e inovação social** (Théorie systémique de l'action sociale et innovation sociale). Universidade de Quebec em Outaouais (OUQ), aliança universidade-comunidade de pesquisa (ARUC-ISDC), eixo 1 Desenvolvimento social, Série: Research, número 31, março de 2010, 16 p. Disponível em: <http://classiques.uqac.ca/contemporains/assogba_yao/theorie_systemique_action_soc/theorie_systemique.html> Acesso em: 30/09/2019
- ÁVILA, Edmilson. **Auditoria dos ônibus do Rio mostram problemas dentro e fora dos coletivos**. Portal G1, Blog Edmilson Ávila, 21 jun. 2018. <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/blog/edmilson-avila/noticia/auditoria-dos-onibus-do-rio-mostra-problemas-dentro-e-fora-dos-coletivos.ghtml>>. Acesso em 30/09/2019.
- BARZELAY, M. **Central Auditing Institutions and Performance Auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD**. EUA: 1997
- BASTOS, Micheline Lira de Queiroz. **Fatores determinantes na fidelização dos clientes aos hipermercados: um estudo na Região Metropolitana do Recife**. Recife. 2018.

- BLANKENDHIP, A.B.; BREEN, G.E.; DUTKA, A.F. **State of the art: marketing research**. New York: NTC Business Book. 1998.
- BONA, Rodrigo da Silva; BOEIRA, Sergio Luís. **Observatório Social do Brasil e os Desafios Organizacionais do Controle Social**. 2018 Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 23, n. 75, maio/ago. 2018
- BOURQUE, Denis; PROULX, Jean; FRÉCHETTE, Lucie. **Innovation sociale en Outaouais**. Rapport de recherche. 2007.
- BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. **NBC T I 01: Auditoria Interna**. Brasília, 2003. Disponível em: < http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Auditoria_Interna.pdf>. Acesso em: 10/10/2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 10/10/2019.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> .Acesso em: 10/10/2019.
- _____. **Decreto Federal nº 9.906, de 09 de julho de 2019**, que institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Prêmio Nacional de Incentivo ao Voluntariado e o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9906.htm> Acesso em 30/09/2019
- _____. **Decreto Federal nº 9.991, de 28 de agosto de 2019**, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento. Disponível em < <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/750028498/decreto-9991-19>. Acesso em 21/09/2019
- _____. **Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm> Acesso em: 21/09/2019
- _____. **Lei Federal nº 13.460, de 36 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm> Acesso em 21/09/2019
- _____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa nº 03, de 09 de junho de 2017**. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. (2017a). Disponível em :< https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_03_2017.pdf> Acesso em 30/09/2019.
- _____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa nº 8, de 06 de dezembro de 2017**. (2017b). Aprova o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de

Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Disponível em < <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf>> Acesso: 30/09/2019.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. 1995** Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 10/10/2019.

_____. **Programa Nacional do Voluntariado.** Plataforma Digital do Voluntariado. Disponível em < <https://patriavoluntaria.org/pt-BR/pages/9c2802b2-b0d2-439a-8d47-1ae2ea69b260> >. Acesso em 10/10/2019

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional.** Brasília, 1998 revisão 2010. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>>. Acesso em: 30/09/2019.

BUMGARNER, N., VASARHELYI, M. **Continuous Auditing - A New View, Audit Analytics and Continuous Audit: Looking Toward The Future**, AICPA, New York, 2015.

CAMPOMAR, Marcelo Barbieri. **Decisões sobre preços em marketing considerando a influência de impostos: um estudo internacional comparando o Brasil e a Itália.** Tese de Doutorado Universidade de São Paulo. p.187. 2017.

CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto; TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social: epistemologia de um paradigma.** 1ª ed. Curitiba, PR: CRV, 2013.

CANÇADO, Airton Cardoso. **Fundamentos teóricos da gestão social.** Tese (doutorado) – Universidade Federal de Lavras, 2011. Disponível em <<http://gestaosocial.paginas.ufsc.br/files/2011/12/Airton-Can%C3%A7ado-Fundamentos-Te%C3%B3ricos-da-Gest%C3%A3o-Social-TeseAdmUFLA2011.pdf>>. Acessado em 10/10/2019.

CASARTELLI, Leonardo Vendramini; PRATES, Mariana Lima; LAS CASAS, Alexandre Luzzi; SILVA, Regiani Salvático Pereira da. **A pesquisa de cliente oculto e a prática de seleção dos pesquisadores.** Revista Científica Hermes – Fipen, [s.l.], v. 17, p.61-79, jan-abr 2017. Disponível em < <http://www.fipen.edu.br/hermes1/index.php/hermes1/article/view/289/pdf>>. Acesso em: 10/10/2019.

CHRISTOVAM, Antonieta. **Cliente Oculto: um estudo da técnica na pesquisa qualitativa.** (Mestrado). Curso de Administração de Empresas. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. São Paulo. p. 97. 2009.

CHOI, K.; CHO, W.; LEE, S. **The relationships among quality, value, satisfaction and behavioral intention in health care provider choice: A South Korean study.** Journal of Business Research, v. 57, p. 913-921, 2004.

CODESSO, Mauricio Mello. **Modelo de Auditoria Continua: Framework de Integração de Dados.** Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis. p. 94. 2018

- CONACI. **Resolução CONACI nº 007/2019**. Aprova o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal como referencial técnico no âmbito do Conselho Nacional de Controle Interno. Disponível em <<http://www.conaci.org.br/resolucoes>>. Acesso em 03/10/2019.
- CORSEUIL, Louise. **Ações de Inovação Social no Terceiro Setor: O caso do Centro Cultural Escrava Anastácia**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis. p. 135. 2018.
- DATAFOLHA. **Grau de confiança nas instituições**. 08/04/2019. Disponível em <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/04/15/e4dfasfas453434vfa423vavsxfd429b35922gci.pdf>> Acesso em 10/10/2019
- DASSO JUNIOR, Aragon Érico. **“Nova Gestão Pública” (NGP): A Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal**. XXIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito no Brasil (CONPEDI) Florianópolis, 2014.
- DICK, Alan; BASU, Kunal. **Customer loyalty: Toward an integrated conceptual framework**. Journal of the academy of marketing science, p. 99-113, 2007
- DOUGLAS, Alex & Douglas, Jackie. **Mystery Customers: An Evaluation of their use as Service Performance Monitors**. 19th International Conference on ISO and TQM, At Nairobi, Kenya. 2015. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/275950624_Mystery_Customers_An_Evaluation_of_their_use_as_Service_Performance_Monitors> Acesso em 10/10/2019.
- ESOMAR. **Mystery Shopping Studies, 2005**. Disponível em <https://www.esomar.org/uploads/public/knowledge-and-standards/codes-and-guidelines/ESOMAR_Codes-and-Guidelines_MysteryShopping.pdf>. Acesso em 10/10/2019
- FURNIVAL, Ariadne Chloe; PINTO, Eusebio Luiz; OUCHI, Marcos Teruo. **O uso da técnica cliente oculto como uma ferramenta de avaliação no atendimento aos usuários de bibliotecas públicas: uma experiência brasileira na graduação de Biblioteconomia**. Revista Interamericana de Bibliotecología, vol. 35, nº 1; pp. 27-38, 2012.
- GAZETA DO POVO. **Editorial**. 11/11/2013. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/opinioao/editoriais/a-sociedade-de-confianca-4k6tkhbxrlud2lt1ytf9arolq>> Acesso em 25/09/2019
- GIDDENS, Anthony. **A terceira via. Reflexões sobre o impasse político atual e futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro. Record. 1999.
- _____. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro. Record. 2001.
- GRANATINO, R.; VERKAMP, J.; PARKER, R. **The use of secret shopping as a method of increasing engagement in the healthcare industry: a case study**. International Journal of Healthcare Management, v. 6, n. 2, 2013.

- GRICE, Julie et al. **Defining social innovation**. The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe. Comissão Europeia. 7º Programa-Quadro, Bruxelas: Comissão Europeia, DG Pesquisa, 2012.
- GRINBERG, Felipe e RODRIGUES, Renan. Falta de informações sobre itinerário é o principal problema dos ônibus do Rio, aponta estudo. **Jornal O Globo**. 22 jun. 2018. Disponível em < <https://oglobo.globo.com/rio/falta-de-informacoes-sobre-itinerarios-o-principal-problema-dos-onibus-no-rio-aponta-estudo-22810737> >. Acesso em 10/10/2019.
- GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. Rio de Janeiro. Editora FGV. 1981.
- HASSE, Cristina da Silva. **As motivações e o bem-estar de voluntários brasileiros em ações sociais, educativas e de saúde**. Dissertação. Instituto de Psicologia. Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. p. 85. 2018.
- IBOPE INTELIGÊNCIA. **Índice de Confiança Social**. Disponível em: < <http://177.47.5.246/noticias-e-pesquisas/brasileiro-esta-mais-confiante-nas-instituicoes/> > Acesso em 07/08/2019.
- INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL – IIA. **Definição de Auditoria Interna**. Disponível em <<https://iiabrasil.org.br//ippf/definicao-de-auditoria-interna>>. Acesso em 10/10/2019.
- LOCKEN, Sabrina Nunes. **O controle compartilhado das políticas públicas: uma nova racionalidade para o exercício democrático na sociedade da desconfiança**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis. p. 279. 2017
- JACOB, Steve; SCHIFFINO, Nathalie; BIARD, Benjamim. **The mystery shopper: a tool to measure public service delivery? International Review of Administrative Sciences**. Vol. 84(1). 2018, p. 164–184. Disponível em < <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852315618018> > Acesso em 10/10/2019.
- JORNAL O DIA. **Quase metade dos ônibus continuam sem ar**. Portal O dia. 22 jun.2018. Disponível em < <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2018/06/5551332-quase-metade-dos-onibus-da-cidade-do-rio-continua-sem-ar.html> > Acesso em: 30/09/2019
- _____. Controladoria do Município ganha prêmio por transparência. Portal O Dia. 19/02/2019. Disponível em <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2019/02/5620995-controladoria-do-municipio-ganha-premio-por-transparencia.html>> Acesso em 30/09/2019
- KALAY, Marcio EL. **O Que é Compliance? Tudo que você precisa saber!**. LEC – Legal Ethics Compliance. 22 maio 2018. Disponível em <http://www.lecnews.com.br/blog/o-que-e-compliance/> Acesso em 30 09 2019
- LAS CASAS, Alexandre Luzzi. **Marketing na Área de Serviços**. São Paulo: Atlas, 2012.

- LIPSKY, Michael. **Toward A Theory Of Street-Level Bureaucracy**. University of Wisconsin. 1969
- _____. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- MAIJOOR, S. **The Internal Control Explosion**. *International Journal of Auditing* volume 4 – Issue 1), pp. 101-109. 2000
- MALTBY, Josephine. **There is no such thing as an audit society**. Working Paper 39. Department of Management Studies, University of York. 2007
- MANOLICĂ, A.; ROMAN, T. **Mystery Shopping Research-Seeing the Company's Performance Through the Eyes of the Customers**. *Annals of the Alexandru Ioan Cuza University-Economics*, v. 59, n. 2, p. 105-112, 2012
- MARTIN, D.; O'NEILL, M.; HUBBARD, S.; PALMER, A. **The role of emotion in explaining consumer satisfaction and future behavioural intention**. *Journal of Services Marketing*, v. 22, n. 3, p. 224-236, 2008
- MATTIELLO, Kerla. **Observatório Social de Maringá: as ações e os efeitos sobre a gestão pública**. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo. p. 107. 2018.
- MSPA – **Mystery Shopping Providers Association. Chapters**. Disponível em <http://www.mspa-global.org/index.html>. Acesso em 21/09/2019. 2019a
- _____. **Learning with MSPA**. Disponível em <<https://www.mspa-ea.org/education.html>>. Acesso em 21/09/2019. 2019b
- _____. **Ethics & Standards Downloads**. Disponível em <<https://mspa-ea.org/ethics-and-standards-downloads.html>>. Acesso em 21/09/2019. 2019c
- _____. **Guidelines for Mystery Shoppings. Section 3. Definition of Mystery Shopping**. Disponível em < https://www.mspa-ea.org/files/documents/ethics&standards/new%202018/MSPA%20Guidelines%20Full%20Global_Updated%20August%202011.pdf >. Acesso em 21/09/2019. 2019d
- MULGAN, Geoff et al. **Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated**. **Inovação social: o que é, por que isso importa e como pode ser acelerado**. 2007
- OLIVEIRA, Evelyn Rodrigues. **Impacto do trabalho voluntário nos níveis de empatia, autoestima e bem-estar subjetivo**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018.
- OLIVER, Richard. L. **Satisfaction: A behavioral perspective on the consumer**. Routledge, 2014.
- OREFICE, Rogerio Marcos. **Fatores determinantes da intenção de adesão aos programas de voluntariado corporativo**. Tese. Centro universitário FEI. São Paulo. p. 102. 2019.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

- PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PAZETTO, Alexandre Zawaki. **O bem-estar animal como inovação social: a prática de preceitos éticos promovida pelo projeto de uma organização da sociedade civil**. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Pós-graduação em Administração. p. 124. 2018.
- PECI, Alketa; Peranti, Octavio; Rodrigues Silvia. **Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro**. Organizações & Sociedade. 15, 2008, p. 39-55.
- PECI, Alketa; QUINTELLA, Luciano. **O Controle das Relações entre o Estado e Organizações da Sociedade Civil sob o Prisma da Teoria de Explosão da Auditoria**: In: XXXIII EnANPAD, São Paulo, 2009.
- PECI, Alketa; QUINTELLA, Luciano; CARDOSO, Ricardo Lopes. Auditing **Government-nonprofit Relations in the Brazilian Post-reformist Context**: In: BAR, Braz. Adm. Rev. [online]. 2012, vol.9, n.4, pp.374-394. Epub Aug 21, 2012. Disponível < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1807-76922012000400002&script=sci_abstract>. Acesso em 10/10/2019.
- PERES, Marcia Andrea dos Santos. RIO DE JANEIRO. Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. **Editorial do Informativo Prestando Contas. nº 113** - Ano XXIV - Jan-Jul de 2017 Disponível em < <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7345791/4200112/PrestandoContasNo113.pdf>>. Acesso em 10/10/2019.
- PETERS, Guy; PIERRE, John. **Governance without government? Rethinking public administration**. Journal of Public Administration Research and Theory. 8. (2).1998
- PEYREFITTE, Alain. **A sociedade de Confiança**. Instituto Piaget. 1ª edição 1997.
- POWER, Michael. **The Audit Explosion**. London: Demos, 1994.
- _____. **The Audit Society: Rituals of Verification**. Oxford: Oxford University Press, 1999
- _____. **The Audit Society - Second Thoughts**. International Journal of Auditing Int. J. Audit. 4: 111-119, 2000a
- _____. **The Audit Implosion: Regulating Risk from the Inside**. London: ICAEW – The Institute of Chartered Accountants in England and Wales. 2000b. Disponível em < <https://www.icaew.com/-/media/corporate/files/technical/research-and-academics/publications-and-projects/audit-and-assurance-publications/briefing-the-audit-implosion.ashx>> Acessado em 30/09/2019
- _____. **In Defence of The Audit Society: A Reply to Maltby**:. Ephemera 8(4): p. 399-402, 2008.
- PRADINES, Davi Pereira. **A análise de atores sociais na formulação de políticas públicas de transportes: o caso da licitação do transporte público de Maceió/AL**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CTG. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, p. 97. 2018.

- PRATS I CATALÁ, Joan. **Veinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Lecciones aprendidas.** In: ARGENTINA. Projeto de Modernización del Estado. Seminário Internacional sobre Modernización del Estado. Buenos Aires, 2006
- QUEIROZ, Adriana de Souza Lima. **O trabalho voluntário: da caridade cristã ao exercício cidadão.** 2019 Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca. p. 181, 2019.
- RAMAMOORTI, Sridhar. **Chapter 1 Internal Auditing: History, Evolution, and Prospects.** The Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2013. Disponível em <https://na.theiia.org/iiarf/Public%20Documents/Chapter%201%20Internal%20Auditing%20History%20Evolution%20and%20Prospects.pdf>> Acesso em: 10/10/2019.
- REDE GLOBO DE TELEVISÃO. **Jornal RJTV1.** Edição de 21 jun. 2018. Disponível em < <https://globoplay.globo.com/v/6823867/programa/>> Acesso em 30/09/2019.
- RIO DE JANEIRO (CIDADE). Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. **Resolução CGM nº1.205, 1º de outubro de 2015, alterada pela Resolução CGM nº 1.392, de 20 de abril de 2018.** Disponível em < http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7987334/4214911/ResolucaoCGMn.1.392_2018.pdf>. Acesso em 10/10/2019.
- _____. Controladoria Geral do Município. **Resolução CGM nº 1.383, de 20 de abril de 2018,** que divulga o resultado do trabalho pioneiro realizado pela Controladoria Geral em conjunto com a Sociedade Civil e utilizando a técnica cliente oculto, Disponível em < http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7884121/4213033/ResCGM1383_2018_RESOLUCAOAGRADECIMENTOCLIENTEOCULTO.pdf>. Acesso em 30/09/2019.
- _____. Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro **Resolução CGM nº 1.446, de 13 de novembro de 2018,** que estabelece procedimentos para a emissão de relatórios de auditoria. Disponível em < [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/8749315/4225209/ResCGM_1446_2018_EstabelecerotinasemissaoRelatorios_ADG_19112018_REPUBLICACAO.p](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/8749315/4225209/ResCGM_1446_2018_EstabelecerotinasemissaoRelatorios_ADG_19112018_REPUBLICACAO.pdf)df> Acesso em: 30/10/2019.
- _____. Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. **Informativo Prestando Contas nº 113 - Ano XXIV - Jan-Jul de 2017.** 2017a. Disponível em < <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7345791/4200112/PrestandoContasNo113.pdf>>. Acesso em 10/10/2019.
- _____. Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. **Informativo Prestando Contas. nº 114 - Ano XXIV – ago-dez de 2017.** 2017b. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7345791/4210011/PrestandoContasNo114.pdf>> Acesso em 22/09/2019

- _____. Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. **Relatório da Auditoria Geral nº 037/2018. Avaliação dos serviços de transporte público de ônibus.** Disponível em:
<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7882090/4229410/RAG037_2018_APE NDICES.pdf> Acesso em 10/10/2019.
- _____. Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. **Resolução CGM nº 1.118, de 03 de dezembro de 2013**, que institui o Manual de Auditoria – Normas e Procedimentos. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em:
<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3469033/4113223/ResolucaoCGM1.118_2013_ManualdeAuditoria.pdf> Acesso em 30/09/2019.
- _____. Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. **Estrutura Organizacional.** 2018. Disponível em
<<http://prefeitura.rio/documents/91317/33b75aa4-a1cd-48e5-bd8e-bd9923f44513>> Acesso em 30/09/2019.
- _____. **Lei nº 2.068, de 23 de dezembro de 1993, que institui o sistema de Fiscalização.** Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 28 dez. 1993. Disponível em:
<<http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/estrutura/leis-e-decretos>>. Acesso em: 10/10/2019.
- _____. **Deliberação TCMRJ nº 210 DE 18 DE NOVEMBRO de 2014.** Dispõe sobre instauração, organização e encaminhamento de processo de tomada de contas especial ao Tribunal de Contas do Município e dá outras providências. Disponível em <
http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/48180Delib%20TCMRJ%20210_2014.pdf>. Acesso em 10/10/2019.
- _____. **Órgãos e entidades integrantes da Estrutura Organizacional da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. 2019** Disponível em:
<<http://www.rio.rj.gov.br/orgaos-municipais>>. Acesso em: 10/10/2019.
- ROSANVALLON, Pierre. **Le sacre du citoyen: histoire du suffrage universel en France.** Paris: Gallimard, 1992.
- _____. **La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance.** Paris: Éditions du Seuil, 2006.
- _____. **La Legitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité.** Paris: Éditions du Seuil, 2008.
- _____. **Le Bon Gouvernement.** Paris: Éditions du Seuil, 2015.
- SCHRAMM, Luanda Dias. **O desprezo da política eleitoral: crise da representação e legitimidade contra-democrática na obra de Pierre Rosanvallon.** Revista Debates. Porto Alegre, v. 10, n. 3, p. 107-129, set.-dez. 2016
- SCHREIDER, Sheyla Mara. **Relação entre os determinantes de satisfação dos clientes em serviços de salão de beleza baseado no modelo de Tinoco (2011): um estudo na cidade de Juiz de Fora (MG).** Mestrado Acadêmico de Administração. Universidade Federal de Juiz De Fora, p. 84, 2018.

- SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rap Revista de Administração Pública — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.
- SILVEIRA, Laurelena Crescencio Palhano Afonso. **Sistema de avaliação de ações de engajamento em sustentabilidade**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. p. 162. 2017.
- SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Street-level corruption: fatores institucionais e políticos da corrupção burocrática**. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas – São Paulo. p. 182. 2016.
- SUSSKIND, Stella Kochen. **Cliente Secreto: a metodologia que revolucionou o atendimento ao consumidor**. Ed Primavera Editorial. São Paulo. 2012
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Uma alternativa: gestão social**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2016.
- _____. (Org) **Cidadania, território e atores sociais** Vol. 4. eBook, FGV EBAPE, 2017.
- _____. **Gestão social: uma perspectiva conceitual**. RAP Rio de Janeiro. 32(5):7-23. SET/OUT. 1998. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7754/6346>> Acesso em 10/10/2019.
- _____. **Gestão social, um conceito não-idêntico? Ou a insuficiência inevitável do pensamento**, 2011 (*no prelo*)
- TINOCO, M. A. C. **Proposta de modelos ampliados para a satisfação de clientes de serviços** – tese doutorado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – TCE-RJ. Prêmio Melhores **Práticas Municipais 2018 - Práticas Vencedoras**. Disponível em <<https://www.tce.rj.gov.br/web/ecg/premio-melhores-praticas-2018>> Acesso em 30/09/2019.
- VASARHELYI, M., HALPER, F. **The continuous audit of online systems**. Auditing: A Journal of Practice & Theory, 10(1), 1991, p.110–125.
- VASARHELYI, M. *et al.* **The acceptance and adoption of continuous auditing by internal auditors: A micro analysis**. International Journal of Accounting Information Systems, v. 13, n. 3, 2012, p. 267–281.
- VASARHELYI, M., ALLES, M., WILLIAMS, K. **Continuous assurance for the now economy**. Sydney, Australia: Institute of Chartered Accountants in Australia, 2010.
- VASCONCELOS COUTINHO, Marcelo James. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, nº 03, Julho / Setembro, 2000, 41-73.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WILSON, A. M. **Mystery shopping: Using deception to measure service performance.** Psychology & Marketing, 18: 721-734, 2001. Disponível em <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/mar.1027>>_. Acesso em 10/10/2019.

ZUZANA, Štrofová. **‘The Audit Society’ and Its Effects On Governmentality and Regulation In Society** Bachelor Thesis. Brno, Czech Republic - MASARYK UNIVERSITY FACULTY OF SOCIAL STUDIES Department of Sociology, 2011.

APÊNDICE A

QUESTIONÁRIO APLICADO AOS VOLUNTÁRIOS

QUESTÕES RESPONDIDAS PELOS VOLUNTÁRIOS

- 1) Quais fatores estimularam os voluntários a participarem do trabalho de Auditoria?
- 2) Quais fatores facilitaram a realização do trabalho?
- 3) Quais fatores restringiram a realização do trabalho?
- 4) Qual a sua opinião sobre a experiência de ter participado desse trabalho em conjunto com a Controladoria Geral?
- 5) Qual a sua opinião sobre o trabalho realizado?

ASSOCIAÇÃO DAS QUESTÕES ÀS VARIÁVEIS E OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO OBJETIVO GERAL - CAPÍTULO 2 seção 2.1.2

Questão	Variável	Item do Objetivo Específico apresentado na parte 2.1.2
1	estímulo	1
2	facilitadores	1
3	restrições	1
4	experiência	1
5	opinião	1

APÊNDICE B

QUESTIONÁRIO APLICADO À EQUIPE DE AUDITORIA

QUESTÕES RESPONDIDAS

1. Em que medida a participação da sociedade civil no trabalho de auditoria contribuiu para a atuação do controle institucional?
2. Em que medida foram necessárias adequações no processo de trabalho da auditoria para realização do trabalho em conjunto com a sociedade civil?
3. Em que medida foram necessárias adequações na técnica cliente oculto, considerada como uma técnica aplicada pela iniciativa privada, para ser aplicada no trabalho de auditoria?
4. A Auditoria Geral já vinha aplicando a técnica cliente oculto em trabalhos de auditoria realizados por seus auditores. Em que medida foram necessárias adequações na técnica cliente oculto, considerada como uma técnica aplicada pela iniciativa privada, para ser aplicada no trabalho de auditoria com a sociedade civil?
5. Quais fatores estimularam a busca da auditoria junto à sociedade para realizar trabalho conjunto? (variável “estímulo”)
6. Quais fatores facilitaram a realização do trabalho com a sociedade civil? (variável “facilitadores”)
7. Quais fatores restringiram a realização do trabalho com a sociedade civil? (variável “restrições”)
8. Qual a opinião da equipe de auditoria sobre a experiência de ter participado desse trabalho com a sociedade civil? (variável “experiência”)
9. Qual a opinião das equipes da Auditoria sobre o trabalho realizado? (variável “opinião”)
10. Na opinião da equipe de auditoria, quais foram os principais resultados advindos do trabalho de auditoria realizado, ainda que não tenha sido concluído o processo de melhoria dos serviços?

ASSOCIAÇÃO DAS QUESTÕES ÀS VARIÁVEIS E OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO OBJETIVO GERAL CAPÍTULO 2 seção 2.1.2

Questão	Variável ou tema	Item do Objetivo Específico apresentado na parte 2.1.2	Questão	Variável ou tema	Item do Objetivo Específico apresentado na parte 2.1.2
1	participação	2	6	facilitadores	1
2	adequação	2	7	restrições	1
3	adequação	3	8	experiência	1
4	adequação	2	9	opinião	1
5	estímulo	1	10	resultado	2

Análise comparativa entre a metodologia adotada pela Auditoria e o roteiro utilizado por Susskind (2012) para realização de serviços de cliente oculto					
Roteiro Susskind		Modelo CGM Rio adotado na auditoria realizada	Análise comparativa		
Requisitos utilizados pelo Roteiro Susskind			Descrição	Conclusão	Convergência
Descrição	Desdobramento				
1) Conhecimento da realização do trabalho pela empresa responsável por prestar o serviço objeto da avaliação	A empresa prestadora do serviço objeto da avaliação (a ser avaliado) contrata os serviços de cliente oculto. Portanto, tem conhecimento da realização do trabalho	A Secretaria Municipal de Transportes - SMTR, gestora da política de transportes municipais não solicitou a auditoria realizada pela CGM Rio e, portanto, não sabia preliminarmente de sua realização. As empresas de ônibus prestadoras dos serviços de transporte urbano não sabiam da realização da auditoria. A regulamentação da aplicação da técnica cliente oculto no âmbito da CGM Rio prevê que os responsáveis pelo serviço a ser avaliado não tenham conhecimento da realização do serviço.	Os órgãos municipais responsáveis pela prestação dos serviços objeto da avaliação nem as empresas prestadoras do serviço, no caso de terceirização, são avisados previamente quanto à realização da avaliação. Cabe ressaltar que a técnica cliente oculto poderá ser aplicada também em trabalhos solicitados pelo próprio gestor municipal ou em parceria com esses, desde que os servidores da linha de frente que serão avaliados não tomem conhecimento de que estão sendo avaliados.	As empresas que prestam serviços objeto da avaliação, contratam serviços de cliente oculto da iniciativa privada e, por isso, sabem da realização da avaliação. Diferente da iniciativa privada, pela natureza de suas atividades, os órgãos públicos que prestam serviços avaliados pela CGM Rio podem ou não ter conhecimento da realização da auditoria utilizando a técnica cliente oculto.	NÃO, mas a CGM Rio também prevê essa alternativa
2) Amostragem	2.1) estabelecida pela empresa de cliente oculto contratada	Estabelecida pela equipe de auditoria da CGM.	Ambos os entes que farão a avaliação são responsáveis por definir a amostra	Ambas os entes que farão a avaliação são responsáveis por definir a amostra	SIM
	2.2) Baseia-se na sensibilidade do cliente. Por isso, é um método que não requer cálculos de tamanho da amostra baseada no universo, erro amostral e o intervalo de confiança.	Baseada nos números levantados de viagens por consórcio, no período de janeiro a junho/2017, calculada estatisticamente, observando os parâmetros intervalo de confiança (95%) e margem de erro (7%).	Com a participação dos voluntários da sociedade civil, foi possível fazer maior quantidade de viagens e, com isso, um trabalho baseado em critério para dar confiança estatística à amostra da auditoria. No caso de avaliação com equipe de auditores, é possível que se abra mão da amostra estatística.	A CGM Rio aplicou critério estatístico, enquanto que a empresa de cliente oculto não aplica. Seria possível aplicar amostra estatística, mas para isso, a empresa teria que contar com maior quantidade de avaliadores.	NÃO, mas a CGM Rio também prevê essa alternativa
3) Planejamento inicial	3.1) realizado pela empresa de cliente oculto contratada, tomando por base as informações obtidas junto à empresa contratante.	Realizado pela equipe de auditoria da CGM Rio, com base nas informações disponibilizadas pela SMTR e no relatório "Resumo - Consórcios", acumulado de janeiro a julho de 2017, obtido por meio de BI , no endereço: http://10.2.221.47/SIG/SMTR/(S(3h1dghd5du22xobqeg241erp))/ResumoConsorcios.aspx , referente à quantidade de viagens realizadas por transporte público de ônibus na Cidade do Rio de Janeiro.	Nesse ponto a CGM, tal como a empresa contratada no roteiro Susskind, realizou o planejamento do trabalho. Em relação à obtenção de informações, A CGM, como controle interno da PCR dispunha de informações sobre os quesitos contratuais e operacionais da SMTR.	Critérios iguais	SIM
	3.2) considera as informações globais da empresa e de seu negócio, sendo essas:	Considera as informações globais do serviço a ser avaliado, sendo:	O roteiro Susskind considera as informações globais de uma empresa, enquanto o trabalho realizado pela CGM busca informações sobre um sistema de transporte que envolve mais de uma empresa consorciada. O que equivale ao conhecimento do negócio a ser avaliado	Critérios equivalentes	SIM
	a) Número dos pontos de venda da empresa	Número de linhas de ônibus, por região, e número de ônibus disponibilizados.	Neste item foi possível uma correlação direta entre as duas metodologias de trabalho.	Critérios equivalentes	SIM
	b) Perfil dos pontos de venda	Itinerários das linhas de ônibus	Neste item foi possível uma correlação direta entre as duas metodologias de trabalho.	Critérios equivalentes	SIM
	c) número de funcionários por pontos de venda	o número de veículos, que corresponde ao número de motoristas.	Neste item foi possível uma correlação direta entre as duas metodologias de trabalho.	Critérios equivalentes	SIM
	d) turnos	turnos das viagens dos ônibus	Neste item foi possível uma correlação direta entre as duas metodologias de trabalho.	Critérios equivalentes	SIM
	e) perfil do cliente efetivo do negócio	identificação dos perfis usuários do serviço, no caso, representados pelos voluntários.	Neste item foi possível uma correlação direta entre as duas metodologias de trabalho.	Critérios equivalentes	SIM
	f) situações nas quais a empresa gostaria de se aproximar da experiência do cliente (compra, troca, devolução)	definição dos momentos em que o transporte público seria avaliado: espera no ponto, embarque, viagem e desembarque	Neste item foi possível uma correlação direta entre as duas metodologias de trabalho.	Critérios equivalentes	SIM
	g) canais a serem avaliados (loja física, virtual, contôto telefônico, rede social)	A avaliação foi realizada sobre a qualidade da viagem e o ponto de ônibus	Neste item foi possível uma correlação direta entre as duas metodologias de trabalho.	Critérios equivalentes	SIM
	h) dias e horários das situações a serem realizadas	O período de realização do trabalho foi definido, os turnos que deveriam ser feitas as avaliações e as quantidades de viagem que cada voluntário deveria fazer, entretanto os dias e horários ficaram à critério dos voluntários	Neste item foi possível uma correlação direta entre as duas metodologias de trabalho.	Critérios equivalentes	SIM
	i) áreas de relacionamento	como área de relacionamento foi definida unicamente o motorista	Neste item foi possível uma correlação direta entre as duas metodologias de trabalho.	Critérios equivalentes	SIM
	j) atributos a serem observados	definição de requisitos de qualidade do serviço de transporte público de ônibus no que se refere: confiabilidade, conforto, atendimento e segurança. Tomou-se por base os dispositivos contratuais estabelecidos para as empresas concessionárias prestadoras dos serviços de transporte	Neste item foi possível uma correlação direta entre as duas metodologias de trabalho.	Critérios equivalentes	SIM

4) check list de avaliação	4.1) realizado pela empresa de cliente oculto contratada em parceria com a empresa contratante	Elaborado pela equipe de auditoria da CGM Rio, em conjunto com Observatório Social do Rio e com a Subsecretaria de Pessoas com Deficiência, sem envolver a SMTR (Secretaria auditada).	A SMTR, gestora do sistema de transporte urbano, não contratou o serviço e, portanto, não participou da elaboração do checklist de avaliação. Por outro lado, a equipe de auditoria realizou parceria com o Terceiro Setor e a Subsecretaria de Pessoas com Deficiência, a fim de que os itens a serem avaliados pudessem ser relevantes e atender às especificidades dos usuários. No trabalho da CGM, portanto, houve consulta aos usuários para elaboração dos checklist	Os check lists foram elaborados pela CGM Rio considerando os requisitos dos dispositivos legais dos contratos e a visão dos usuários dos serviços, representados pelos voluntários. Cabe ressaltar que a metodologia da CGM Rio também possibilita que o órgão responsável pela prestação do serviço também poderá participar da elaboração de check list, desde que os servidores de linha de frente que serão avaliados não saibam. Já a empresa prestadora de serviço de cliente oculto não envolve o usuário na elaboração do check list.	NÃO, mas a CGM Rio também prevê essa alternativa
	4.2) customizado para cada cliente	Dois modelos de check list: 1 - padrão; e 2 - com inclusão de questões de acessibilidade.	Customizado para segmento de usuário	Critérios equivalentes	SIM
5) Captação e seleção dos clientes ocultos	5.1) realizada pela empresa de cliente oculto	realizada pelo Observatório Social do Rio - OSB Rio e pela Subsecretaria de Pessoa com Deficiência	A metodologia da CGM Rio difere do roteiro Susskind, no que se refere à captação e seleção dos clientes ocultos ter sido realizada indiretamente, por intermédio do Observatório Social do Brasil - OSB Rio e subsecretaria.	A CGM Rio optou por buscar os voluntários por meio de indicação de outras organizações. Cabe ressaltar que a metodologia da CGM Rio também prevê a captação de voluntários pela CGM Rio	NÃO, mas a CGM Rio também prevê essa alternativa
	5.2) análise criteriosa do perfil do avaliador, sendo:	Perfil discutido com o OSB Rio e com a SUBPD para captura de voluntários	Os quesitos relativos ao perfil foram discutidos e fixados previamente entre a CGM e a OSB Rio e a SUBPD, da mesma forma como o especificado no roteiro.	Critérios equivalentes	SIM
	a) quem é	cidadão credenciado pelo OSB-Rio			
	b) onde mora	cidade do Rio de Janeiro ou municípios limítrofes.			
	c) onde trabalha	cidade do Rio de Janeiro ou municípios limítrofes.			
	d) onde consome	onde pega ônibus			
	e) como se expressa	n/a			
	f) nível de conhecimento da empresa ou da marca	ser usuário de ônibus na Cidade			
	g) avaliação da experiência negativa com a marca - algo que possa influenciar sua avaliação	não foi feita restrição quanto à experiência negativa ou positiva			
6) treinamento dos clientes ocultos	6.1) realizado pela empresa de serviços de cliente secreto	realizado pela equipe da CGM Rio.	Neste item foi possível uma correlação direta entre as duas metodologias de trabalho.	Critérios equivalentes	SIM
	6.2) treinamentos de todos os clientes ocultos envolvidos (essencial para não haver nenhum viés na pesquisa)	A CGM capacitou os voluntários (no dia 27/10/2017 - OSB-Rio) e no dia 6/11/2017 (para os voluntários da SUBPD). O objetivo da capacitação consistiu em: Informar sobre a importância do trabalho a ser realizado; Apresentar a equipe de auditoria; Orientar quanto à conduta dos voluntários durante a viagem no papel de cliente oculto; e Explicar cada uma das questões do checklist e o seu preenchimento, esclarecendo dúvidas e situações que porventura pudessem ocorrer na execução das atividades, considerando a experiência da viagem, o período compreendido desde a chegada do voluntário no ponto do ônibus até o término da viagem no ponto de desembarque.	A realização de capacitação dos clientes ocultos foi item convergente entre as duas metodologias.	Critérios equivalentes	SIM
7) controle do cumprimento das visitas	rígido controle do cumprimento das visitas	As viagens foram previamente definidas (quantidade e linhas de ônibus). O controle foi rigoroso, feito através dos check lists previamente numerados para a identificação do voluntário. E acompanhado pela Auditoria com reports frequentes do OSBRio e Subpd. O controle do número de viagens realizadas foi acompanhado, pela utilização dos cartões de viagens disponibilizados, ajustada às viagens gratuitas. Apesar desses controles, houve flexibilidade em relação aos dias e linhas avaliadas nas viagens, em decorrência do caráter do trabalho que foi voluntário.	O controle das atividades dos clientes ocultos foi item convergente entre as duas metodologias, embora tenha havido flexibilização em relação aos dias e linhas avaliadas nas viagens, sendo fixado período para realização dos trabalhos e acompanhamentos durante esse período.	Critérios equivalentes	SIM
8) Controle de qualidade das visitas realizada	realização de controle de qualidade das visitas realizadas	realização de controle de qualidade dos check list preenchidos e consolidados, por meio de conferência de preenchimentos pela Auditoria	O controle da qualidade do trabalho entregue pelos clientes ocultos foi item convergente entre as duas metodologias.	Critérios equivalentes	SIM
9) repetição	repetição com checagem de 30% da amostra	Não foi realizada repetição.	Tendo em vista a complexidade da operação no trabalho realizado no sistema de transportes, não foi realizada a repetição. No entanto, diferentemente da Metodologia Susskind, foi realizada cálculo estatístico, a fim de que os resultados apresentados fossem representativos do universo estudado.	critérios divergentes	NÃO, mas a metodologia adotada dispensa a aplicação deste item.
10) processamento de dados	realizado pela empresa de cliente oculto contratada	realizada pela equipe de auditoria da CGM Rio.	O processamento de dados entregues pelos clientes ocultos foi item convergente entre as duas metodologias.	Critérios equivalentes	SIM

11) relatório	Elaboração pela empresa de cliente oculto contratada de um relatório aprofundado para a empresa contratada, contendo informações e conhecimento aplicado ao negócio da empresa, e que auxilia ao gestor a traçar um plano de ação assertivo.	Elaboração pela equipe de auditoria da CGM Rio, com a participação dos dirigentes do OSB Rio e da SUBPD.	Tal como no roteiro de Susskind, após o término do trabalho pela equipe de auditoria, houve a elaboração de Relatório, que foi discutido previamente e depois formalizado e entregue ao gestor do sistema de transportes (SMTR), contendo as informações coletadas. A especificidade deste relatório está no fato dele conter recomendações para fragilidades detectadas, para as quais deverão ser implementadas medidas corretivas. Essa especificidade decorre da competência atribuída ao órgão de controle interno, diferentemente das sugestões que possam ser indicadas por empresa contratada. Não temos detalhes sobre o conteúdo do relatório da Susskind para sabermos se eles também incluem sugestões de melhoria ou se informam somente os problemas detectados	Critérios equivalentes	SIM, mas a CGM Rio apresenta sugestões de melhoria
12) Apresentação do relatório	realização pela empresa de cliente oculto contratada de workshop para apresentação de diferentes públicos dentro da empresa contratada	Realização pela Equipe de auditoria da CGM Rio, com a participação dos dirigentes do OSB Rio nos seguintes através de apresentação dos resultados em 02 reuniões para os seguintes públicos: 1) Voluntários que realizaram as viagens; 2) Equipe de dirigentes da Secretaria Municipal de Transportes.	O roteiro de Susskind não prevê a apresentação dos resultados obtidos, bem como as recomendações sugeridas, para aqueles que desempenharam o papel de cliente oculto. O trabalho realizado pela CGM se deu com voluntários e, como reconhecimento ao tempo e interesse dedicados à tarefa, houve a apresentação dos resultados ao grupo. Por outro lado, a Auditoria somente apresentou o trabalho para um grupo, composto dos dirigentes da Secretaria	critérios divergentes	NÃO, mas a CGM Rio aplica parte