

Revista

FISCALIZANDO



OLACEFS

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES



Editorial

Prezadas e prezados leitores,

Certamente o ano 2020 ficará na história como o ano que trouxe mais dor às famílias em todo o mundo, com 91 milhões de infecções e quase 2 milhões de mortes devido à pandemia de Covid-19. Esse cenário exigiu que nossas EFS (Entidades Fiscalizadoras Superiores) fizessem seus maiores esforços para uma fiscalização e controle adequados no uso de bens e fundos públicos, no âmbito de programas de emergência sem precedentes que todos os governos realizaram para conter a pandemia e reativar a economia.



Nesse sentido, as pesquisas que têm sido realizadas no controle governamental e fiscalização pública estão contribuindo para a aquisição de novos conhecimentos, além de sistematizar e difundir as experiências de nossos pares com relação aos planos de ação diante da pandemia e em outras áreas da sociedade.

Desta forma, esta edição da Revista Fiscalizando, a fim de promover a troca de experiências e boas práticas, traz diversos tópicos relacionados às tecnologias de informação, participação cidadã, sistemas de saúde e pandemia, gestão de risco de desastres, dados abertos, integridade, obras públicas, entre outras questões.

Tendo em conta o contexto que temos vivido este ano, agradeço às EFS que nos enviaram suas contribuições e parabeno os vencedores dos concursos de pesquisa de 2019, que nos enviaram os resumos dos seus trabalhos realizados com grande profissionalismo, característica que destaca o trabalho dos membros da OLACEFS.

Nelson Shack Yalta
Presidente da OLACEFS
Controlador Geral da República do Peru

ÍNDICE

Editorial	2
Artigos de pesquisa	3
Concurso CAJ 2019	46
Concurso CTPBG 2019	73

Produção, coordenação e layout
Presidência da OLACEFS

A reprodução do conteúdo desta publicação é permitida, em sua totalidade ou em parte, contanto que o seu conteúdo não seja alterado, a fonte seja citada e que não tenha fins lucrativos.

O conteúdo e as opiniões dos artigos publicados na Revista Fiscalizando são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

SISTEMA PARA O PROCESSO DE AUDITORIA (WEBIRAF)

Autores:

Tania de la Caridad Fuentes Mota¹

Pedro González Vitón²

EFS Cuba



Resumo: Este documento aborda um tópico de grande importância em nosso país, e em particular para a Controladoria Geral da República de Cuba (CGR). Os sistemas informáticos apoiam o trabalho das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), é inegável que o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) pode trazer certas vantagens, como maior e melhor aproveitamento do tempo, facilidade de trabalho em equipe, maior motivação e interesse para desenvolver tarefas, aumenta a eficiência e a qualidade das auditorias, além de que estas ferramentas informáticas permitem a filtragem de 100% das transações, permitindo ao auditor concentrar-se na aplicação de seu julgamento profissional para a análise das possíveis anomalias identificadas. Os regulamentos gerais que sustentam a base metodológica do Sistema Webiraf foram analisados. Foram levadas em conta as Normas de Auditoria Cubanas (NCA) atualizadas com base no trabalho realizado desde o compromisso assumido com a Organização Latino-Americana das EFS para a iniciativa de implementar as

Normas Internacionais das EFS-Programa 3i. Além disso, sua estrutura é apresentada em menus e opções para cada fase da auditoria. Seu desenho e aplicação garantem a rastreabilidade do cumprimento das NCA, proporciona maior eficiência, eficácia e qualidade em seus processos, apoia ao auditor, podendo corroborar a veracidade e confiabilidade das informações financeiras divulgadas nas demonstrações financeiras, bem como detectar irregularidades, erros e fraudes, portanto o Sistema Webiraf é proposto para apoiar aos auditores no processo de auditoria.

Palavras-chave: Sistema, ferramentas TI, análise financeira, materialidade, risco e amostragem.

Introdução

O uso de ferramentas TI facilita a revisão exhaustiva de bancos de dados e

- 1 Licenciada em Contabilidade e Finanças e Mestrado em Contabilidade Gerencial na Universidade Central Marta Abreu de Las Villas, pós-graduação em "Contabilidade Básica", "Contabilidade de Custos", "Qualificação de Auditores" e "Análise de Demonstrações Financeiras" na Associação Nacional de Economistas de Cuba, participou do X, XI e XII Curso SUBSEDE "Ferramentas de auditoria e prevenção na luta contra a corrupção" patrocinado pela Controladoria Geral da República de Cuba (CGR), prêmio de pesquisa pela participação em eventos nacionais e internacionais relacionados à tecnologia da informação e auditoria, de 1994 a 2000 trabalhou em contabilidade, trabalha como auditor de 2001 até o presente, auditora Chefe do Grupo da CGR desde 2014.
- 2 Licenciado em Educação Econômica no Instituto Superior Pedagógico José Martí em Camagüey, Pós-graduação em programação em gestão de bancos de dados e auditoria financeira, Mestrado em Contabilidade Gerencial na Universidade Ignacio Agramonte Loynaz em Camagüey, professor formador no Centro de Treinamento da Controladoria Geral da República, região central, participação no Curso X, XI e XII Curso SUBSEDE "Ferramentas de auditoria e prevenção na luta contra a corrupção" patrocinado pela Controladoria Geral da República de Cuba, prêmio de pesquisa pela participação em eventos nacionais e internacionais relacionados à tecnologia da informação e auditoria. Desde 2012 trabalha como auditor principal da Controladoria Provincial de Camagüey.

análise de informações financeiras como medida indispensável em resposta aos riscos de fraude. O desafio do auditor é utilizar os benefícios da tecnologia, evoluindo para revisões de banco de dados que lhe permitam obter maior cobertura em suas verificações.

O auditor requer de informações necessárias no processo de auditoria, para o qual é difícil realizar os cálculos da análise horizontal e vertical, a avaliação da estrutura econômico-financeira, estar consciente da situação financeira de acordo com os princípios de economia, eficiência e eficácia com base no comportamento de diferentes razões ou rácios financeiros, além disso, fazer a comparação de indicadores pertencentes a períodos sucessivos, fazer cálculo da materialidade, avaliar o Controle Interno e aplicar as técnicas de amostragem, entre outros. Seria incômodo e inútil procurar e ajustar cada erro individual, se todos esses cálculos fossem processados manualmente, pois levaria muito tempo e arriscaria erros neles.

Em vista do exposto acima, é necessário utilizar ferramentas TI na realização de auditorias para garantir a rastreabilidade da conformidade pelos auditores das NCA, para proporcionar maior eficiência, eficácia e qualidade nos processos de auditoria, e para reduzir o risco de auditoria.

Com base na situação encontrada, o objetivo geral é propor um sistema de auditoria sobre uma base informática em software livre orientado para apoiar os auditores, que garanta a aplicação e rastreabilidade das NCA nas auditorias. Os objetivos específicos são desenvolver um sistema que permita avaliar erros quantitativos e qualitativos na análise financeira, identificar riscos e

avaliar o Sistema de Controle Interno do auditado, determinar a materialidade nas fases de Planejamento, Condução e Relatórios de auditoria e especificar quais itens são examinados e o tipo de amostragem e procedimentos de auditoria utilizados para atender às exigências de provas.

Desenvolvimento

Ao realizar a análise financeira, o auditor deve considerar que um grande número de rácios ou indicadores pode ser calculado a partir de um conjunto de dados financeiros. Mas apenas algumas delas serão úteis para o diagnóstico de uma determinada situação, é importante definir o significado de cada uma e escolher as que realmente podem ser relevantes para a situação específica do assunto a ser auditado e os objetivos da auditoria.

Além disso, é importante ter em conta que, na maioria dos casos, nenhuma razão única fornece informações suficientes para poder apreciar em profundidade a situação econômico-financeira de uma entidade. Somente através de um conjunto de índices é possível obter aproximações razoáveis, que estão relacionadas umas com as outras. Segundo as NCA (2020): “[...] o auditor deve reduzir o risco de auditoria a um nível aceitavelmente baixo, dadas as circunstâncias da auditoria, a fim de obter uma segurança razoável para fornecer uma base para o Relatório de Auditoria e Ditame, conforme apropriado. Além disso, com base nos objetivos da auditoria e na coleta de informações, o auditor identifica os riscos, áreas ou processos mais importantes ligados a esses objetivos, o que lhe permite obter umacompreensão geral do assunto sob investigação, enquanto realiza uma

avaliação de risco para determinar o escopo dos procedimentos de auditoria realizados [...]”.

Em relação ao conceito de materialidade, NIA 320 (2013) afirma em sua estrutura conceitual que: “[...] para a elaboração e apresentação das demonstrações financeiras, as informações devem ser significativas quando sua omissão ou declaração incorreta puder influenciar as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas demonstrações financeiras”. A materialidade depende do valor do item omitido, ou do erro de avaliação, se houver julgado nas circunstâncias particulares da omissão ou erro. Assim, o papel da materialidade é fornecer um limiar ou ponto de corte, em vez de ser uma característica qualitativa primordial, que a informação deve ter para ser útil.

A materialidade é uma questão de julgamento profissional e depende da interpretação que o auditor faz das necessidades dos auditados; este julgamento pode estar relacionado a um item individual ou a um grupo de itens tomados como um todo [...]”.

Segundo as NCA (2020): “[...] a amostragem de auditoria, que pode ser quantitativa e qualitativa, é definida como a aplicação de procedimentos de auditoria a menos de cem por cento dos itens dentro de uma população relevante para auditoria, de modo que todas as unidades de amostragem tenham uma oportunidade de seleção para dar ao auditor uma base razoável para a conclusão a tirar sobre toda a população [...]”.

Estrutura do Sistema Webiraf

A Controladoria Geral da República de

Cuba como EFS está imerso na informatização do processo de auditoria, para este fim está desenvolvendo o Sistema Webiraf, cuja estrutura é baseada em uma base informática, que é concebida com o uso de software livre de códigos abertos que oferecem dados de informações pessoais confidenciais, permite uma resolução mais ágil de possíveis problemas de vulnerabilidade, proporciona transparência no funcionamento dos programas, otimiza o investimento público, pois é muito mais barato economicamente enfrentar uma instalação ou atualização massiva de padrões abertos do que os privativos, o que permite trabalhar com diferentes sistemas de contabilidade financeira e com independência tecnológica, bem como sua estabilidade, o que torna possível analisar o código fonte de uma forma pública que permite otimizar a qualidade das aplicações de software livre.

Dadas as facilidades analíticas proporcionadas pelo sistema, ele é de grande apoio ao auditor na corroboração da veracidade e confiabilidade das informações financeiras estabelecidas nas demonstrações financeiras, obtidas do banco de dados do sistema de contabilidade financeira utilizado pela entidade, igualmente na detecção de irregularidades, erros e fraudes. Entretanto, deve ser enfatizado que nenhum sistema automatizado substitui o julgamento profissional do auditor para chegar a conclusões sobre questões significativas que surjam durante a condução da auditoria.

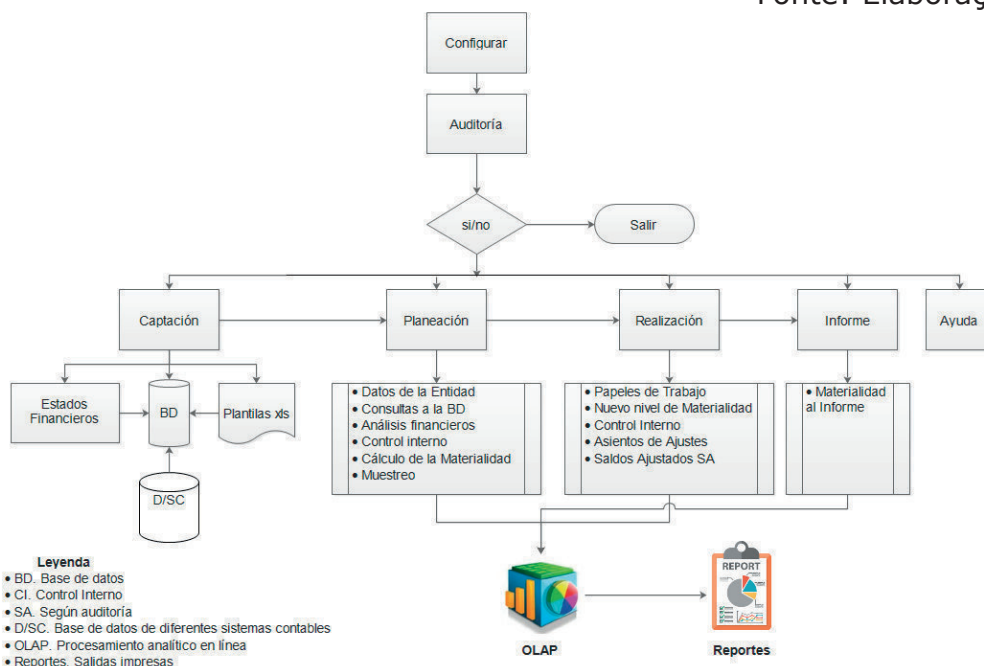
Ele apresenta uma sequência de diferentes menus e opções nas fases de Planejamento, Condução e Relatórios de auditoria, que guiam o auditor através do processo de auditoria, como mostrado na Figura 1.

Figura No. 1 Fluxograma do Sistema Webiraf

Figura No. 1 Flujoograma del Sistema Webiraf

Fuente: Elaboración Propia

Fonte: Elaboração própria



Em primeiro lugar, aparece o menu Configurações onde são obtidas as informações necessárias para sua operação, depois há o menu Auditorias onde são registradas as auditorias onde o sistema foi utilizado, bem como o menu Captura. Veja a imagem de referência N° 1.

necessárias, o sistema está pronto para prosseguir com sua aplicação, passando por opções que foram desenvolvidas em correspondência com as NCA e outras disposições em vigor, detalhadas como a seguir:

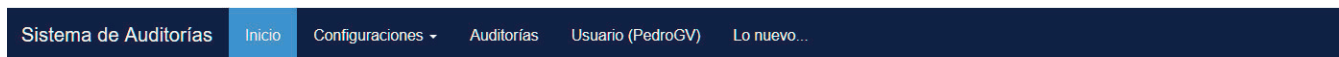
Uma vez obtidas as informações

O menu Planejamento tem seis opções, tais como:

Imagem de referência N.º 1 Menu Inicial do Sistema Webiraf

Imagen Referencial No. 1 Menú Inicio del Sistema Webiraf

Fuente: Elaboración Propia



Bienvenido



El sistema Web-Iraf es un organizador de papeles de trabajo, diseñados en ayudar al auditor a garantizar la trazabilidad del cumplimiento de las normas cubanas de auditoría de manera eficiente y planificada, al facilitar los cálculos de los análisis financiero, materialidad, muestreo, así como valoración, evaluación e identificación de los riesgos.

"En prever está el arte de salvar"



Fonte: Elaboração própria

- **Dados da entidade:** Os aspectos essenciais a serem considerados são obtidos, levando em conta as disposições das NCA.
- **Consultas de banco de dados:** Permite que sejam feitas diferentes consultas às informações contidas no banco de dados do Sistema de Contabilidade Financeira utilizado pelo sujeito da auditoria.
- **Análise financeira:** Isto permite ao auditor obter uma avaliação mais precisa da situação econômico-financeira da entidade.

Veja as imagens de referência N° 2 e 3.

- **Controle interno:** Isto permite ao auditor sustentar a avaliação prévia do Sistema de Controle Interno da entidade, além de obter um resumo dos riscos. Veja as imagens de referência N° 4 e 5.
- **Materialidade:** Isto permite que o auditor determine o nível de materialidade. Veja a imagem de referência N° 6.
- **Amostragem:** Esta opção permite a seleção da amostra a ser auditada.

Imagem de referência N.º 2 Análise Financeira – Estrutura Econômico-Financeira

Imagen Referencial No. 2 Análisis Financiero – Estructura Económica Financiera

Fuente: Elaboración Propia

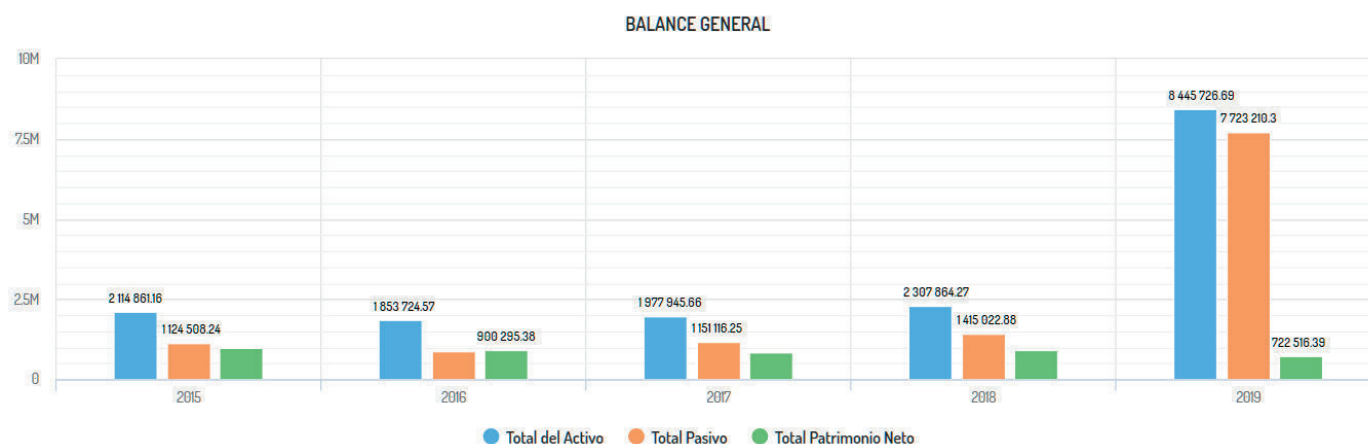
Análisis de la Estructura Económica y Financiera.				Análisis de la Estructura Económica y Financiera.			
CONCEPTOS	Plan	2019	%	CONCEPTOS	Plan	2019	%
ACTIVO REAL				FINANCIAMIENTO AJENO			
Activo Circulante	2,767,994.14	2,919,662.91	34.6%	Pasivo Circulante	6,420,587.19	6,230,004.93	73.8%
Activos Fijos	5,507,902.14	5,494,886.53	65.1%	Pasivos a Largo Plazo	202,061.71	1,490,621.71	17.6%
ACTIVOS				FINANCIAMIENTO PROPIO			
Activos a Largo Plazo	0.00	0.00	0.0%	Pasivos Diferidos	0.00	0.00	0.0%
Activos Diferidos	30,145.49	30,145.49	0.4%	Otros Pasivos	2,626.86	2,583.66	0.0%
Otros Activos	1,031.76	1,031.76	0.0%	Capital	1,681,797.77	722,516.39	8.6%
TOTAL ACTIVOS				TOTAL PASIVO + CAPITAL			
Total del Activo	8,307,073.53	8,445,726.69	100.0%	TOTAL DEL PASIVO + CAPITAL	8,307,073.53	8,445,726.69	100.0%

Fonte: Elaboração própria

Imagem de referência N° 3 Análise Financeira - Gráfico de tendência temporal

Imagen Referencial No. 3 Análisis Financiero – Gráfico Tendencia en el Tiempo

Fuente: Elaboración Propia



Fonte: Elaboração própria

Imagem de referência N° 4 Determinar a Materialidade

Imagen Referencial No. 4 Determinar Materialidad

Fuente: Elaboración Propia

Crear Leyenda



Determinar Materialidad									
Materialidad Predeterminada				Error Tolerable		Resumen de Diferencias			Acciones
Base Seleccionada	Monto	Porcentaje	MP	Porcentaje Predeterminado	ET (MP%)	Porcentaje RD	Importe para acumular RD (MP%)	Justificación	
Activos Totales	8,445,726.69	1.00%	84,457.27	75%	63,342.95	3%	2,533.72	Teniendo en cuenta las características de la entidad se considero tomar el grupo de los Activos Totales, dado a que el mayor peso se encuentran en sus Activos Circulantes, los que representan el 70 por ciento del total de estos, específicamente en los inventarios, que incluyen las materias primas principales para dar cumplimiento a su Encargo Estatal.	 

Imagem de referência N° 5 Controle interno. Formulário

Imagen Referencial No. 5 Control Interno. Formulario

Fuente: Elaboración Propia

Evaluación de los Riesgos en la entidad: Entidad Showing 1-5 of 5 items.

Evaluar	Componentes	Items Evaluados	Puntaje de Aplicabilidad	Evaluación
	Seleccionar el Componente			
<input checked="" type="checkbox"/>	Ambiente de Control	2	3	■ Bajo
<input checked="" type="checkbox"/>	Gestión y Prevención de Riesgos	1	1	■ Bajo
<input checked="" type="checkbox"/>	Actividades de Control	1	2	■ Medio
<input checked="" type="checkbox"/>	Información y Comunicación	1	1	■ Bajo
<input checked="" type="checkbox"/>	Supervisión y Monitoreo	1	2	■ Medio
	Total	6	9	■ Bajo

Imagem de referência N° 6 Registro de riscos

Imagen Referencial No. 6 Control Interno. Registro de Riesgos

Fuente: Elaboración Propia

Crear

Showing 1-3 of 3 items.

No.	Proceso o Áreas	Riesgos identificados	Clasificación de riesgos	Efecto	Significativo	Respuesta o Acción	Resultado	Acciones
1	Efectivo en caja y banco	No realizar las conciliaciones mensualmente	Riesgo de Control	No presentar razonablemente el saldo de la cuenta Efectivo en Banco	✗	Realizar las conciliaciones de la totalidad de cuentas bancarias que se operan en la entidad.	■ BAJO	 
2	Contabilidad	Salidos incorrectos en la exposición de los Estados Financieros	Riesgo de Control	Exposición incorrecta de los saldos en los Estados Financieros	✗	Depuración contable y ejecución de los asientos de reclasificación y ajustes	■ MEDIO	 
3	Revisión de proveedores y contratos	Realizar pagos incorrectos a terceros sin la debida autorización.	Riesgo de Control	Daño económico a la actividad	✗	Accionar del Comité de contratación y pago.	■ ALTO	 

O menu Realização está dividido em cinco opções, detalhadas a seguir:

- **Documentos de trabalho:** O sistema facilita para o auditor a preparação de documentos de trabalho que farão parte do Arquivo de auditoria.
- **Novo nível de materialidade:** Permite determinar um novo nível de materialidade.
- **Controle interno:** A avaliação e qualificação do controle interno é realizada pelos aspectos avaliados, levando em conta a avaliação feita na fase de planejamento.
- **Lançamentos de Ajuste:** Facilita a realização e evidência de entradas de ajuste decorrentes de erros, irregularidades ou fraude detectados no decorrer do processo de auditoria.
- **Saldos ajustados pela Auditoria:** Levando em conta os lançamentos de ajuste, são obtidos o Balancete,

Estado da situação, Relatório de desempenho financeiro e a Estrutura econômico-financeira da entidade.

Na fase de Preparação do Relatório, a opção Materialidade do Relatório estará disponível, o que permite ao auditor analisar as contas que são materiais para o relatório. Veja a imagem de referência Nº 7.

No final da barra de menu aparece uma Ajuda que fornece ao auditor acesso rápido aos manuais e modelos para consulta se necessário, assim como o menu Sair e Usuário que deve ser operado para fechar o sistema corretamente para não danificar as informações processadas nele. Finalmente, as últimas mudanças feitas no sistema podem ser visualizadas através do menu O novo, levando em conta a versão atualizada. Veja a imagem de referência Nº 8.

Imagem de referência Nº 7 Materialidade para o relatório

Imagen Referencial No. 7 Materialidad al Informe

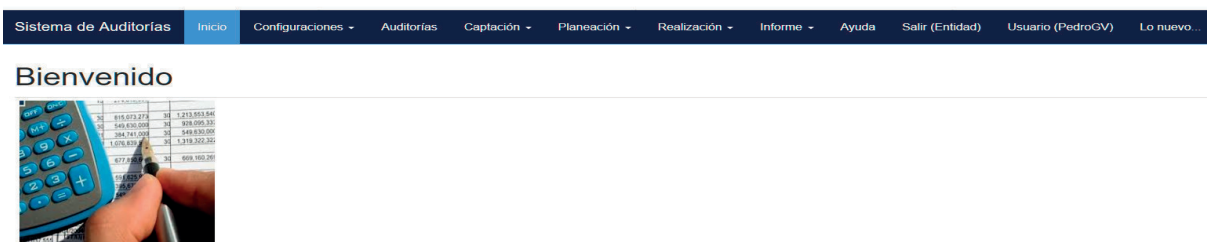
Fuente: Elaboración Propia

REFERENCIAS							Saldo en esta fecha	Según Auditoria		Error Tolerable	Resumen Diferencias	Criterios al Informe		Selección
Descripción	Filas	2019	Débitos	Créditos	Saldo Final	63,342.95	2,533.72	Criterio	R/C					
<input type="checkbox"/> Seleccione el Concepto														
<input type="checkbox"/> Pagos Anticipados a Suministradores (146-149)	14	43,780.65	0.00	0.00	0.00			INF	Diferencias BC-ES					
<input type="checkbox"/> Inversión Estatal (600-612) Sector Público	128	487,906.47	0.00	0.00				INF	Diferencias BC-ES					

Imagem de referência Nº 8 Barra do Menu do sistema Webiraf

Imagen Referencial No. 8 Barra del Menú del Sistema Webiraf

Fuente: Elaboración Propia



Conclusões

Para a CGR, o uso do sistema Webiraf é uma ferramenta inovadora de TI que facilita aos auditores enfrentar os desafios colocados pelo uso, compreensão e evolução das novas tecnologias para detectar fraudes financeiras. Também lhes proporciona maior segurança em seus cálculos ao realizar as diferentes análises financeiras, determinar a materialidade, identificar riscos e avaliar o Sistema de Controle Interno do sujeito a ser auditado, bem como especificar os itens a serem examinados para cumprir com as exigências das provas.

Da mesma forma, a qualidade das auditorias é assegurada, reduzindo o tempo, alcançando eficiência e eficácia nas ações de controle.

Bibliografia

- Resolução 60. (2011) Normas do Sistema de Controle Interno, Controladoria Geral da República. Diário Oficial da República de Cuba. Nº 13. Havana. ISSN 1682-7511.
- Resolução 76. Altera a Resolução 340 das Normas de Auditoria Cubanas de 2011 em seu Anexo I, (2020) Controladoria Geral da República. Diário Oficial da República de Cuba. Nº 18. Havana. ISSN 1682-7511.
- Resolução 498. Norma específica de contabilidade Nº 5 "Proformas de Balanços Financeiros para atividades comerciais, unidades orçamentárias de tratamento especial e o setor cooperativo agrícola e não agrícola", (2016) Ministério da Fazenda e Preços. Diário Oficial da República de Cuba. Nº 1. Havana. ISSN 1682-7511.
- Resolução 31. Altera a Resolução Nº 498 de 2016 na Proforma EFE 5925-04 Declaração de Investimentos, (2017) Ministério da Fazenda e Preços. Diário Oficial da República de Cuba. Nº 13. Havana. ISSN 1682-7511.
- Resolução 499. Regra específica sobre contabilidade para atividade orçamentária Nº 2 "Proformas de Balanços Financeiros para atividades orçamentárias", (2016) Ministério da Fazenda e Preços. Diário Oficial da República de Cuba. Nº 1. Havana. ISSN 1682-7511.
- Resolução 30. Altera a Resolução Nº 499 de 2016 na Proforma EFUP 5912-05 Declaração de Investimentos, (2017) Ministério da Fazenda e Preços. Diário Oficial da República de Cuba. Nº 14. Havana. ISSN 1682-7511.
- NIA 320. (2013) "Materialidade no planejamento e execução da auditoria financeira". <http://www.icac.meh.es/NIAS/NIA320pdef.pdf> acesso em 10/de agosto/2020.

PARTICIPAÇÃO CÍVICA NAS EFS: A EXPERIÊNCIA DO EQUADOR

Autora:
María Cristina Kronfle Gómez¹
EFS Ecuador



Resumo: Nos últimos anos, muitos esforços têm sido feitos para promover a participação cidadã e o controle social e, desta forma, contribuir para a legitimidade e a qualidade dos processos de auditoria realizados pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores, (EFS). O conteúdo deste artigo é baseado na análise documental e na experiência institucional da Controladoria Geral do Estado do Equador (CGE); particularmente na implementação de uma política institucional a partir do papel de uma Instituição Superior de Fiscalização como a CGE no envolvimento cidadão para o monitoramento e controle da gestão e dos recursos públicos, com base na abordagem de complementaridade entre o controle governamental e o controle cidadão.

No início deste documento, são discutidas as regulamentações nacionais que sustentam a participação cidadã nas EFS, para depois desenvolver os conceitos de participação cidadã, controle social e prestação de contas como base e fundamento da razão pela qual uma EFS promove e desenvolve práticas de promoção cidadã, posteriormente refere-se à criação e gestão da Diretoria Nacional de Assuntos Éticos, Participação Cidadã e Vinculação de

Grupos de Atenção Prioritária, como elemento substancial na implementação de uma política institucional de vinculação cidadã no exercício do controle governamental da CGE, para finalmente chegar a uma conclusão.

Palavras-chave: Participação cívica, Controle social, Fiscalização, Prestação de Contas, Integridade e Reclamações dos cidadãos.

Desenvolvimento da pesquisa

1. 1. Participação cidadã

O principal corpo legal que governa o Equador é a Constituição da República² (CRE), que contém o compromisso categórico do Estado equatoriano de respeitar e assegurar o respeito aos princípios e direitos aí garantidos sob preceitos claros de sua inalienabilidade, indivisibilidade e interdependência, em benefício de seus titulares, tais como indivíduos, comunidades, povos, nacionalidades e coletivos do país.

1 Advogada nos Tribunais e Cortes da República do Equador. Mestrado de "Prevenção e Intervenção na Violência de Gênero"; Espanha. Diretora Nacional de Assuntos Éticos, Participação Cidadã e Vinculação de Grupos de Atenção Prioritária CGE - Equador. Conselheira Chefe Eleita do Conselho Nacional para a Igualdade dos Deficientes, (2017). Conselheira Nacional Eleitoral, (primeiro suplente, 2018). Deputada eleita em nível provincial, nacional e constituinte, no período de 2007 a 2017. Líder social e referente nacional e internacional na defesa, promoção e exercício efetivo dos direitos das pessoas com deficiência.

2 Registro Oficial Nº 449, 20 de outubro de 2008.

Para cumprir os objetivos definidos, que foram adaptados à realidade social do Equador em sua parte dogmática, o CRE institui em sua parte orgânica a distribuição do poder entre vários órgãos adequadamente estruturados, prometendo assim um controle adequado das atividades que o Estado está encarregado; além disso, nossa Constituição nesta parte destaca como protagonista, da mesma forma, a participação cidadã no controle das instituições que compõem a administração pública.

Devido a esta organização de poder, cinco funções equilibradas e independentes foram estabelecidas no Equador desde 2018: LEGISLATIVA, EXECUTIVA, JUDICIAL (mais o reconhecimento da justiça indígena), ELETORAL, e TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL (FTCS); este último órgão é convocado para promover e incentivar o controle e o combate da corrupção. Por um lado, procura promover a execução de ações plenas de responsabilidade, transparência e equidade nas entidades públicas e, por outro lado, promove e incentiva o exercício efetivo do direito e do dever de participação cidadã, especialmente ao controle do poder público.

Uma parte essencial do FTCS é a Controladoria-Geral do Estado; este órgão técnico encarregado de controlar o uso dos recursos estatais e a realização dos objetivos das instituições estatais e das pessoas jurídicas de direito privado que dispõem de recursos públicos, de acordo com as disposições do artigo 211 da Constituição, tem poderes como a emissão dos regulamentos necessários para o cumprimento de suas funções, de

acordo com as disposições do parágrafo 3 do artigo 212 da mesma Constituição, tantas vezes referidas Carta Fundamental.

Neste contexto, a participação do cidadão é vista como um elemento-chave para o avanço da democracia, a melhoria da coesão social e o fortalecimento da esfera pública. A participação é vista como um processo de interação e comunicação coletiva que melhora a coexistência e, por sua vez, constrói uma cidadania responsável.

Entretanto, a participação não é quanto se participa, mas como se participa; portanto, é necessário garantir que os cidadãos sejam parte ativa não só dos processos realizados por uma EFS, mas também que estejam envolvidos em todos os assuntos de interesse coletivo a fim de melhorar a qualidade da democracia com foco na inclusão social.

2. Controle social

O Controle Social é um processo pelo qual os cidadãos supervisionam, monitoram, avaliam, verificam e acompanham a gestão de uma instituição pública ou privada que administra fundos públicos ou assuntos de interesse público. Seu objetivo é fazer recomendações e propostas destinadas a garantir o uso transparente dos recursos, assim como a prestação de serviços públicos eficientes para o bem comum.

Através do Controle Social, os cidadãos podem exercer uma função crítica no comportamento dos agentes públicos, estatais e não estatais no interesse geral, e isso se torna num

mecanismo de comunicação e ligação entre o Estado e a sociedade civil. Quanto maior é a autonomia da sociedade civil para definir a direção e a direção da participação, maior é a probabilidade de que o processo seja mais significativo em seus procedimentos, resultados e impacto. O controle social não é um processo puramente técnico, mas um processo vivo em construção contínua, no qual uma pluralidade de atores pode participar.

2.1 Benefícios do Controle Social

Ajuda a garantir que os recursos públicos sejam investidos com a máxima transparência e eficácia em programas e projetos que respondam com pontualidade e qualidade para resolver os problemas que afetam o bem-estar e a qualidade de vida das comunidades; permite a democratização, transparência e visibilidade do relacionamento entre os cidadãos e suas autoridades; com o objetivo de construir cidadãos críticos com um profundo sentido de seus deveres na construção e cuidado da esfera pública.

3. Prestação de contas do governo

Nos últimos anos, a prestação de contas deve ser entendida como um processo de transparência e influência cidadã na gestão pública, a prestação de contas ganhou destaque na esfera pública, particularmente no contexto das EFS, devido à demanda dos cidadãos por maior controle sobre as instituições governamentais. Em outras palavras, vários autores contribuíram para a compreensão do conceito de "accountability" (O'Donnell, 1998; Peruzzotti, 2010), delineando novas

formas de controle de qualidade democrática e aludindo à eficiência do setor público, através da incorporação de novos atores sociais e governamentais.

Precisamente, O'Donnell reconhece a eficácia da accountability horizontal, ressaltando que as ISC têm um papel preventivo, desde que tenham recursos adequados e sejam independentes do executivo (O'Donnell, 1998). Da mesma forma, ele reconhece a importância do judiciário, no "topo" dos órgãos de controle, "pois é lá que todo sistema jurídico constitucional fecha" (p. 29). Por sua vez, Peruzzotti (2002) assinala que entre as formas de prestação de contas, a accountability social: "é um mecanismo de controle vertical baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos de cidadãos, bem como nas ações da mídia" (p. 32). Esta proposta considera que, através da accountability social, as ações das autoridades governamentais e burocratas podem ser controladas política e legalmente através da exposição pública de questões e atos ilegais. Nesta base, ela pode ajudar a garantir que as ações governamentais correspondam às preferências dos cidadãos (Peruzzotti, 2002).

4. Experiência da Controladoria Geral do Estado, Equador

A Controladoria Geral do Estado (CGE), através da criação da Diretoria Nacional de Assuntos Éticos, Participação Cidadã e Vinculação de Grupos de Atenção Prioritária (DNAEyPC), institucionalizou uma política de gestão ética e integridade, tanto dentro da CGE como em relação aos atores externos com os quais esta instituição tem

relações, sejam eles instituições públicas, cidadãos e outras entidades de controle na região e no mundo.

Além de sua criação e do fato de esta Unidade ter competências em gestão ética, fomento do controle social, promoção da transparência e integridade, envolvimento de grupos prioritários e coordenação com a Função de Transparência e Controle Social, tornou-se referência nacional e internacional na promoção de uma cultura de ética pública e inclusão social, a partir de uma Entidade Fiscalizadora Superior, já que desenvolve importantes programas e projetos de: treinamento, denúncia cidadã, envolvimento de grupos prioritários e autoavaliação da integridade.

Com este pano de fundo, a importância do DNAEyPC a nível nacional e internacional reside na possibilidade de trocar suas experiências com outras EFS da Região e posicionar essas questões nas agendas das organizações que agrupam as EFS, além de se tornarem um espaço para implementar e validar propostas de natureza global e internacional, tais como: aplicação da Metodologia de Autoavaliações de Integridade (IntoSAINT e SAINT) e ISSAI 130, entre outros.

O papel desta Unidade é fundamental, pois leva estas experiências internacionais e promove sua implementação em outras instâncias em nível nacional, seja através do Plano Nacional de Integridade Pública e Luta contra a Corrupção 2019-2023 (PNIPLCC) do (FTCS), seja na

implementação de Redes Cidadãs nos Governos Autônomos Descentralizados (GAD) locais.

Outro elemento fundamental e altamente qualificado desta Unidade é a abordagem de ligação com grupos prioritários, pois ela permite destacar o impacto da gestão do controle estatal na melhoria da qualidade de vida dos grupos mais vulneráveis nas sociedades, ou seja, identificar e valorizar o papel social das EFS. Os processos e projetos realizados pela DNAEyPC neste campo são: Formação de Redes Cidadãs para o Controle do Uso Apropriado de Recursos Públicos, Implementação do Formulário de Supervisão Cívica, Metodologia para Prestação de Contas Institucional, Cursos de Ética e Cidadania para uma Gestão Pública Cidadã Responsável e Recepção, Análise e Tratamento de Reclamações de Cidadãos.

4.1 Denúncias na CGE.

-“Mecanismo de participação cidadã para alertar sobre prováveis irregularidades ligadas à corrupção em relação aos recursos da administração pública.”

De acordo com os poderes previstos em sua Lei Orgânica³, a CGE, e em linha com seu trabalho de recursos de auditoria, emitiu o “Regulamento para a Apresentação, Recepção e Processamento de Reclamações para Investigação Administrativa na Controladoria Geral do Estado”⁴, dando origem ao instrumento regulador com objetivos claros que se focalizam em estabelecer requisitos e o procedimento

3 Lei Orgânica da Controladoria Geral da Fazenda Pública, Suplemento ao Cadastro Oficial Nº 595, 12 de junho de 2002.

4 Acordo Nº 045-CG-2018, publicado no Segundo Suplemento ao Diário Oficial 321 de 6 de setembro de 2018.

para a apresentação de reclamações e instruir os procedimentos apropriados para a recepção e processamento de tais reclamações.

É importante ressaltar que o referido Regulamento, além do Regulamento Substituto de Classificação de Informações Reservadas e Confidenciais da Controladoria Geral do Estado⁵, estabelece nos artigos 7 e 2 literal I), respectivamente, que durante todo o procedimento, os dados e fatos que tenham sido comunicados pelos querelantes de boa-fé devem ser mantidos em sigilo, a fim de proteger a integridade física, psicológica ou material das pessoas envolvidas no caso.

Conclusão

A participação dos cidadãos cria corresponsabilidade entre cidadãos, instituições públicas e governo na definição de políticas públicas e no monitoramento de sua execução e resultados; a integração dos cidadãos, para que participem do ciclo completo das políticas públicas (debate, decisão, implementação e avaliação) promove um processo de gestão aberto, horizontal e inclusivo; o envolvimento dos cidadãos na auditoria governamental fortalece o nível de eficácia das EFS e deve estar presente em todo o ciclo de auditoria, garantindo transparência para promover debates coletivos e pluralistas, em prol do bem comum e da defesa do patrimônio público.

Bibliografia

- Peruzotti, Enrique. 2010. Política de responsabilidade social na América Latina, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo. Responsabilidade horizontal e novas poliarquias, Versão em espanhol: Accountability horizontal, Ágora, 8.1998.
- VARGAS, Jorge. "Auditorias cidadãs sobre a qualidade da democracia: uma ferramenta para identificar os desafios democráticos", en: O'Donnell, G., Iazzetta, O., y Vargas, J., (eds.) Desenvolvimento, Democracia e Cidadania, Editora Homo Sapiens, Buenos Aires, 2003, no jornal. Citado em ALBERTO J. OLVERA, ERNESTO ISUNZA VERA*: "Prestação de contas": os fundamentos teóricos de uma prática de cidadania, https://www.researchgate.net/publication/242310577_Rendicion_de_cuentas_los_fundamentos_teoricos_de_una_practica_de_la_ciudadania (8-5-2020)

5 Acordo 005-CG-2017, assinado em 04 de abril de 2017, publicado no Registro Oficial 992 de 26 de abril de 2017.

A IMPORTÂNCIA DE CUMPRIR O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 3.8 PARA ENFRENTAR A PANDEMIA DE COVID-19

Resumo: Este documento analisa o Sistema de Saúde Pública da Guatemala, apresentando dados do Ministério de Saúde Pública e Assistência Social (MSPAS) e do Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). A ênfase é colocada na cobertura e acesso à Saúde Pública, onde é apresentada a Rede Hospitalar disponível por departamento; o número de profissionais que contribuem para o atendimento de acordo com o número de habitantes, bem como o número de pessoas que tiveram acesso aos Serviços de Saúde. Apresenta as ações do MSPAS e do IGSS para proporcionar cobertura sanitária diante da ameaça epidemiológica do Coronavírus (COVID-19), onde mostra-se a criação de hospitais temporários que surgiram devido à debilidade da Rede de Saúde Pública e a quantidade disponíveis de ventiladores artificiais de acordo com o número de habitantes. Também analisa o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3.8, que é o objetivo que fornece metas para melhorar a cobertura de saúde através de indicadores. É feita uma comparação entre os indicadores propostos pelas Nações Unidas e os propostos pela Secretaria de Planejamento e Programação da Presidência -SEGEPLAN-. Da mesma forma, a ação estratégica de auditoria sobre as ações tomadas em resposta à ameaça epidemiológica do Coronavírus

Autores:

José Antonio de León Ydigoras¹

Marvin Antonio Berdúo Matzir²

EFS Guatemala



(COVID-19) pela Instituição Superior de Controle de Guatemala.

Palavras-chave: Sistema de Saúde, Pandemia, COVID-19, Coronavírus, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Prioridades Nacionais de Desenvolvimento, Plano Nacional de Desenvolvimento K'atun: Nossa Guatemala 2032, Instituição Superior de Controle.

Demografia

A Guatemala tem uma extensão territorial de 108,889 km², está organizada em oito regiões, vinte e dois departamentos e trezentos e quarenta municípios, 14,901,286 habitantes com uma densidade populacional de 150 habitantes/km². Além disso, o INE projeta que até 2019 haverá um total de 16,604,026 habitantes (Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, INE, 2018).

A população do país é composta de 51.5% de mulheres e 48.5% de homens. A expectativa de vida ao nascer para a

1 Analista; Dirección Técnica Setorial de Auditoria Guatemala; A Controladoria Geral de Contas da República de Guatemala. Mestrado em Economia e Finanzas Quantitativas (Universidade Rafael Landívar).

2 Diretor, Dirección Técnica Setorial de Auditoria Guatemala; A Controladoria Geral de Contas da República de Guatemala. Mestrado em Administração Financeira (Universidade de San Carlos de Guatemala). Contador e Auditor Público (Universidade de San Carlos de Guatemala).

população é de 72.5 anos e por gênero é de 70.1 anos para os homens e 77.2 anos para as mulheres. O número médio de filhos por mulher com fertilidade declarada é de 3,8 filhos por mulher. Além disso, a porcentagem da população por autoidentificação é composta por: 56% Ladino, 41.7% Mayan, 1.8% Xinka, 0.2% Afrodescendente, 0.1% Garifuna e 0.2% estrangeiros. Do total da população, 53.8% da população do censo em 2018 residia em áreas urbanas e 46.2% em áreas rurais.

O 81.5% da população total são alfabetizados e 18.5% são analfabetos. A média de anos de educação por sexo é de 5.8 anos para os homens e 5.3 anos para as mulheres (Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, INE, 2018).

Sistema de Saúde

O Ministério de Saúde Pública e Social da República da Guatemala (MSPAS) é responsável pela formulação de políticas e aplicação do regime jurídico relacionado à saúde preventiva e curativa e ações de proteção, promoção, recuperação e reabilitação da saúde física e mental dos habitantes do país e a preservação higiênica do meio ambiente; à orientação e coordenação da cooperação técnica e financeira em saúde e para assegurar o cumprimento dos tratados e convenções internacionais relacionados à saúde em casos de emergência devido a epidemias e desastres naturais (Ministério de Saúde Pública y Assistência Social da República de Guatemala, MSPAS, 2020).

Segundo o documento "Guatemala Analysis of the Health System", financiado pela Agência dos Estados

Unidos para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development, USAID) e realizado pela Health, Finance & Governance (HFG), na Guatemala existem diferenças significativas nos indicadores de acesso aos serviços de saúde, as áreas rurais são mais afetadas do que as urbanas, esta situação se deve ao fato de que a Carga Tributária³ é uma das mais baixas da região com 12.5% do Produto Interno Bruto, a porcentagem que corresponde ao IGSS deste encargo é de 1.8%, o que limita o investimento em saúde e outros setores, situação que tem sido agravada por escândalos de corrupção, a iniquidade em termos de saúde é um fator recorrente.

Por exemplo, as regiões norte e noroeste da Guatemala continuam tendo as mais altas taxas de mortalidade materna do país (mais de três vezes a taxa encontrada nas áreas metropolitanas), assim como a maior incidência de desnutrição infantil crônica. Com exceção da região noroeste, as regiões com os mais altos níveis de mortalidade materna são as mesmas que recebem os menores níveis de gasto total com saúde per capita. A transição epidemiológica da Guatemala (padrões de mudança, tempo de início, velocidade e direção da mudança)⁴ coloca grandes desafios devido ao fato de que o Sistema de Saúde de Guatemala não foi fortalecido em termos de infraestrutura e pessoal.

Os resultados apresentados na Tabela 1, do Ministério da Saúde Pública e Assistência Social, decompõe a rede nacional de saúde pública com um total de 1.545 instalações, incluindo 46 hospitais públicos e 1.152 postos de

3 Carga Tributária, Superintendência de Administração Tributária -SAT-, 2020

4 A transição epidemiológica na América Latina. (Frenk, Lozano, & Bobadilla, 2000)

Tabela 1. Rede Nacional de Serviços de Saúde

Tabla 1. Red Nacional de Servicios de Salud

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-, 2020

Departamentos de Guatemala	Hospitales	Centro de Atención Permanente -CAP-	Centro de Atención a Pacientes Ambulatorios -CENAPA-	Centro de Atención Integral Materno Infantil -CAIMI-	Centros de Salud	Puestos de Salud	Clinicas de Maternidad	Servicios Especializados	CUM	Unidades Mínimas
Alta Verapaz	3	13	2	1		34				
Baja Verapaz	1	5			2	77				
Chimaltenango	2	3			11	53				
Chiquimula	1	4			7	28				
El Progreso	1	2			5	40				
Escuintla	2	8	1		6	37				
Guatemala a Central	6	3	4		5	3	3	3		
Guatemala a Sur	2	4	3		1	15	1			
Guatemala a Nororiente	0	4	4			31				
Guatemala a Noroccidente	0	4	2		2	28	1		1	
Huehuetenango	3	18	6	2	3	146				
Izabal	2	2		2	4	36				
Ixcañán		3		1	1	14				
Ixil	1	2				24				
Jalapa	1	4	1		3	31				
Jutiapa	1	9	7	1	2	54				
Petén Norte	2				4	13				11
Petén Suroriente	1				6	26				
Petén Suroccidente	1				2	37				
Quetzaltenango	3	6	6	1	11	59				1
Quiché	3	16			2	52				
Retalhuleu	1	2			8	27				
Sacatepéquez	2	1	1		3	15				
San Marcos	2	17	1	2	5	77				
Santa Rosa	1	7		1	7	53				
Sololá	1	18	2			35				
Suchitepéquez	1	6	2		7	26				
Totonicapán	1	6	2	1		27				
Zacapa	1	3			8	54				
TOTAL	46	170	44	12	115	1152	5	3	1	12

saúde pública (Ministério de Saúde Pública y Asistencia Social, MSPAS, 2020).

A estrutura do Sistema de Saúde é classificada em duas facetas, pública e privada. No setor público, os principais atores são MSPAS e IGSS. As forças armadas estão cobertas por sua própria Rede de Saúde Militar. O número de pessoas atendidas durante 2015 foi de: 6.56 milhões pela MSPAS, 2.27 milhões pelo IGSS, 1.74 milhões por instituições privadas, 0.19 milhões por outras entidades públicas e 5.48 milhões da população não atendida. Estes dados se comparam com a projeção populacional de 2015 de 16.25 milhões (Diagnóstico Nacional de Saúde, MSPAS, 2016).

A Tabela 2 apresenta a distribuição e o total de Recursos Humanos disponíveis na Rede Pública Nacional, que corresponde a um total de 60,475 pessoas, o que resulta em 40 trabalhadores por cada 10,000 habitantes (Ministério da Saúde Pública e Assistência Social, MSPAS, 2020). Entretanto, um estudo da USAID mostra que a áreas urbana os trabalhadores em saúde são de 25 por cada 10,000 habitantes, enquanto nas áreas rurais há 3 trabalhadores por cada 10,000 habitantes (United States Agency International Development, USAID, 2015). Durante a pandemia, o número de recursos humanos MSPAS disponíveis aumentou, embora não haja números disponíveis para o total.

Tabela 2. Recursos humanos do Ministério da Saúde Pública no Nível
Tabla 2. Recurso Humano del Ministerio de Salud Pública a Nivel

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS-, 2020

No.	Descripción	Cantidad
1	Médicos	6,920
2	Otros Profesionales	3,758
3	Enfermeras Profesionales	4,730
4	Auxiliares de Enfermería	32,770
5	Técnicos en Enfermería	2,967
6	Facilitadores Comunitarios	795
7	Vigilantes de la Salud	164
8	Operativos	8,371
TOTAL		60,475

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define a "Seguridade Social é a proteção que uma sociedade proporciona aos indivíduos e às famílias para garantir o acesso aos cuidados médicos e garantir a segurança de renda, particularmente no caso de velhice, desemprego, doença, invalidez, acidentes de trabalho, maternidade ou perda do sustento da família". Na Guatemala, esta função é desempenhada pelo Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS); criada pelo Decreto Nº 295, 30 de outubro de 1946, do Congresso da República da Guatemala.

A Tabela 3 mostra a Rede Nacional do Instituto Guatemalteco de Seguridad

Social que tem um total de 106 instalações, das quais 25 são hospitais, 34 consultórios e 32 Unidade Integrada de Adscrição / Escritório Integrada de Adscrição.

A tabela 4 mostra o aumento do número de médicos comparando os meses abril e junho. O número total de médicos disponíveis até junho de 2020 ao serviço IGSS é de 2,314 médicos, dos quais 1,219 são médicos generalistas e 1,078 são especialistas. Além disso, o IGSS tem 1,290 enfermeiros graduados, 4,746 enfermeiros auxiliares, 75 psicólogos, 4,746 enfermeiros, 4 epidemiologistas, 199 assistentes sociais a serviço do IGSS e 459 técnicos de laboratório. É importante notar que, apesar da situação epidemiológica no

Tabela 3. Recursos humanos ao Serviço do Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)
Tabla 3. Recurso Humano al Servicio del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-

Fuente: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-

Descipción	Abril	Junio
Número de médicos generales al servicio del Instituto	1,154	1,219
Número de médicos especialistas al servicio del Instituto	1,078	1,095
Número de enfermeras graduadas al servicio del Instituto	1,226	1,290
Número de enfermeras auxiliares al servicio del Instituto	4,487	4,746
Número de psicólogos al servicio del Instituto	75	75
Número de epidemiólogos al servicio del Instituto	4	4
Número de trabajadores sociales al servicio del Instituto	193	199
Número de técnicos de laboratorios al servicio del Instituto	442	459
Número de médicos para atención de COVID-19 Según unidad médica	113	121
Cantidad de recursos humanos atendiendo el servicio De emergencia en hospitales centinelas	590	694

Tabela 4. rede nacional do Instituto Guatemalteco de Seguridade Social

Tabla 4. Red Nacional del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

Fuente: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social-IGSS-

Departamentos de Guatemala	Hospitales	Consejofo	UIA / OIA	Centros de atención médica	Primero Auxilios	COEX**	Unidades Asistenciales	CAMP***	Clinica Personal	Policlinica	Total
Alta Verapaz	1	0	6	0	0	0	0	0	0	0	7
Baja Verapaz	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Dirección Departamental IGSS											
Chimaltenango	1	1	3	0	1	0	0	0	0	0	6
Escuintla	3	6	0	0	0	0	0	0	0	0	9
Huehuetenango	1	0	5	0	0	0	0	0	0	0	6
Jutiapa	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3
Quetzaltenango	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Retalhuleu	1	2		0	0	0	0	0	0	0	3
San Marcos	3	0	7	0	3	0	0	0	0	0	13
Suchitepéquez	3	0	7	0	0	0	0	0	0	0	10
Zacapa	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Chiquimula	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
El progreso	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Isabal	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Jalapa	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Quiché	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Sacatepéquez	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Santa Rosa	1	2	0	0	1	0	0	0	0	0	4
Sololá	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Totonicapán	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Petén	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	3
Guatemala	6	6	2	0	0	2	2	3	1	1	23
Total	25	34	32	1	5	2	2	3	1	1	106

* Unidad Integral de Adscripción / Oficina Integral de Adscripción.

** Consulta Externa de Enfermedades

*** Centro de Atención Médica Integral para Pensionados

país, o IGSS mantém o número de epidemiologistas a serviço de suas afiliadas, como podemos ver na comparação dos meses de abril a junho. Sendo necessário e indispensável a contratação de outros profissionais neste campo.

Até dezembro de 2019, o IGSS reporta um total de 3,031,898 pessoas com direito de acesso ao IGSS, o que se decompõe da seguinte forma: 1,350,821 Afiliados, 550,175 Cônjuges, 806.637 crianças menores de 7 anos, 3,492 Pensionistas do Programa de Acidentes, 176,385 Pensionistas do Programa de Acidentes, 103,963 Pensionistas do Estado e 40,425 Pessoas Não-Afiliados. Isto resulta em 32 trabalhadores por cada 10,000 habitantes.

Pandemia

Em dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, foi relatado o primeiro caso de

Coronavírus (COVID-19), que posteriormente se espalhou pelo mundo. A Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu-a como uma pandemia global em 11 de março de 2020 devido ao alto risco sanitário que representa para o mundo inteiro. A pandemia foi declarada oficialmente na Guatemala em 13 de março de 2020. O primeiro caso detectado foi em uma pessoa de Quiché que estava retornando de uma viagem à Europa.

O Ministério de Saúde Pública e Assistência Social, como órgão governante, tem a responsabilidade de garantir a saúde da população guatemalteca, razão pela qual assumiu a responsabilidade pela Prevenção, Contenção e Resposta aos casos de Coronavírus (COVID-19) (Ministério da Saúde Pública e Assistência Social, MSPAS, 2020). Para enfrentar a emergência, MSPAS⁵ e IGSS⁶ desenvolveram individualmente

5 Plano de Prevenção, Contenção e Resposta ao Coronavírus (COVID-19), MSPAS, 2020

6 Plano Institucional de Preparação e Resposta Rápida para o Coronavírus COVID-19, IGSS, 2020

um Plano Estratégico, cujo objetivo principal: Padronizar a resposta da saúde pública frente à ameaça epidemiológica que representa uma ou mais pessoas suspeitas ou confirmadas com o Coronavírus (COVID-19) desenvolvida nas etapas de prevenção, contenção e resposta de forma rápida, eficiente e eficaz em qualquer lugar do país.

Entretanto, estes planos não incluem a subcontratação de espaços temporários dada a incapacidade da rede de infraestrutura do MSPAS e IGSS. A MSPAS criou 5 hospitais temporários⁷ mais a subcontratação de hotéis⁸ que oferecem as condições mínimas para as pessoas que contraíram o vírus. Os hospitais que foram instalados são: Hospital Temporal del Parque de la Industria, na capital; Hospital Temporal de Quetzaltenango, Hospital Temporal de Zacapa, Hospital Temporal de Escuintla e Hospital Temporal de Petén. Quanto aos hotéis contratados pelo MPAS, não há informações abertas para identificá-los, mas eles devem cumprir condições similares às de um hospital, com sistemas de limpeza e segurança, bem como serviço de alimentação nos quartos e gerenciamento de resíduos sólidos, neste último caso, a entidade responsável (MSPAS ou IGSS) fornece apoio.

A MSPAS declarou em 7 de julho de 2020⁹ que possui 51 hospitais públicos no país, incluindo hospitais temporários, que estão tratando pacientes COVID-19, mais um alojamento temporário

temporal que se llama punto 1, además se está expandiendo la capacidad de los hospitales temporales.

Com relação ao equipamento, até o 3 abril de 2020¹⁰ MSPAS indicaram que a disponibilidade de ventiladores é de 676 respiradores artificiais em 25 hospitais públicos do país para atender a pacientes COVID-19 com problemas respiratórios, dos quais 198 são alugados. Em 28 de maio de 2020¹¹ o MSPAS declarou que a disponibilidade de ventiladores é de 30 ventiladores para o Hospital Temporal del Parque de la Industria, 17 no Hospital de Villa Nueva mais o que o Hospital Roosevelt e o Hospital Geral San Juan de Dios já tinham. Isto reflete a disponibilidade de 4 ventiladores por cada 100,000 habitantes.

Devido à fraqueza do sistema de saúde pública, em 8 de junho de 2020 a MSPAS autorizou aos hospitais e clínicas privadas a tratar pessoas que tiveram testes positivos para a COVID-19¹². Levando em conta o cumprimento dos protocolos estabelecidos e ensinados em sessões de treinamento anteriores pela MSPAS. O MSPAS tem um registro de 1,260 leitos destinados a pacientes com COVID-19, dos quais 1,054 são para pacientes moderados e 300 leitos para cuidados intensivos¹³. O MSPAS emitiu uma declaração de que para cada 1,000 pacientes infectados com COVID-19 por dia, 100 macas são necessárias, embora os leitos e as entradas de oxigênio estejam sendo adquiridas, não há médicos especialistas suficientes no

7 Hospitais Temporários COVID-19, Henry, 2020

8 MSPAS confirma contratação de Hotéis, Quino, 2020

9 Para cada mil casos diários de Coronavírus, são necessárias 100 macas, Dominguez, 2020

10 Na Guatemala existem 4 ventiladores por cada 100.000 habitantes, Espina, 2020

11 MSPAS confirma contratação de Hotéis, Quino, 2020

12 MSPAS autoriza hospitais privados a prestar cuidados a doentes com COVID-19, Paredes, 2020

13 Para cada mil casos diários de Coronavírus, são necessárias 100 macas, Dominguez, 2020

país para o atendimento específico desses pacientes (Espina, 2020), e que médicos de clínica geral e outras especialidades que não sejam intensivistas, internistas ou pneumologistas estão atendendo a casos de coronavírus (Dominguez, 2020).

De acordo com as estatísticas do IGSS, para os cuidados pandêmicos criou espaços na infraestrutura disponível e subcontratou espaços temporários para o cuidado dos infectados. Na Tabela 5 mostra o número de leitos disponíveis para o atendimento de pacientes com infecção por COVID-19, incluindo espaços próprios e subcontratados, é de 1,423 leitos, dos quais um total de 852 leitos foram ocupados até junho de

2020. O número total de médicos servindo a pandemia a partir de junho de 2020 é de 121 médicos e 694 médicos auxiliares que atendem serviços de emergência em hospitais sentinela (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, 2020).

De acordo com dados publicados pelo Ministério da Saúde Pública e Assistência Social em 27 de julho de 2020 para a Guatemala são: 11,175 casos ativos estimados; 46,451 casos positivos acumulados; 33,494 casos recuperados; 1,782 mortes; 275.5 incidências acumulada (casos por 100,000 habitantes); 10.6 taxa de mortalidade (mortes por 100,000 habitantes) e 3.8% de letalidade.

Tabela 5. IGSS: Número de leitos para COVID-19 por unidade médica e hotéis contratados para esta emergência em junho de 2020

Tabla 5. IGSS: Cantidad de Camas para COVID-19 según Unidad Médica y Hoteles Contratados Por esta Emergencia junio 2020

Fuente: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-, 2020

Unidad	Total de Ingresos	Camas Totales	Camas Libres	% Ocupacional
Aislamiento Hotel Clarión Suites	124	293	171	41.64%
Hospital Escuintla, Escuintla	6	16	10	37.50%
Hospital Malacatán, San Marcos	2	3	1	66.67%
Aislamiento Hotel Guatemala Inn	84	103	29	71.84%
Consultorio del Instituto En El Municipio de Villa Nueva	23	44	21	52.27%
Aislamiento Hotel Biltmore	66	135	69	48.89%
Consultorio IGSS, Jalapa	4	8	4	50.00%
Unidad Centinela - Rehabilitación	44	55	28	49.09%
Hospital General Doctor Juan José Arévalo Bermejo	138	138	0	100.00%
Consultorio Zacapa, Zacapa	5	6	1	83.33%
Hospital Quetzaltenango, Quetzaltenango	51	24	7	70.83%
Consultorio de Tecún Umán, San Marcos	14	17	4	76.47%
Hospital Retalhuleu, Retalhuleu	11	12	1	91.67%
Consultorio IGSS, Salamá, Baja Verapaz	4	7	3	57.14%
Hospital General de Enfermedades	293	327	135	58.72%
Hospital General de Accidentes "Ceibal"	51	79	35	55.70%
Unidad Centinela - Tecún Umán	25	27	7	74.07%
Hospital Puerto Barrios, Izabal	17	44	27	38.64%
Hospital de Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla	5	2	0	100.00%
Hospital de Mazatenango, Suchitupéquez	38	38	0	100.00%
Aislamiento Hotel Real Classic Inn	26	45	19	57.78%
TOTAL	1,031.00	1,423.00	572	59.80%

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Junto com 192 países, a Guatemala comprometeu-se a “Transformar nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. A Agenda 2030 inclui os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que definem um plano de ação para combater a pobreza, a desigualdade e buscar a adaptação às mudanças climáticas, a fim de alcançar prosperidade sustentável para todos.

Na Guatemala, a Estratégia para a articulação da Agenda de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com o Plano e Política Nacional de Desenvolvimento K'atun está sendo implementada a fim de cumprir com os ODS: Nossa Guatemala 2032, a instituição responsável desta articulação é a Secretaria de Planejamento e Programação da Presidência (SEGEPLAN), encarregada de supervisionar e implementar as diretrizes, para cumprir com o compromisso assumido nos ODS.

Desse alinhamento surgiram as Prioridades Nacionais de Desenvolvimento (PND), que resumem as 80 metas do Plano K'atun e os 129 dos ODS, conseguiu estabelecer 99 metas prioritizadas, cujo resultado foram 16 Metas Estratégicas de Desenvolvimento (MED) e os 10 PND¹⁴. A Tabela 6 mostra as Prioridades Nacionais que foram aprovadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e Rural (CONADUR), no “Ponto Resolutivo Número 08-2017”; e, sua reforma “Ponto Resolutivo Número 03-2018”.

Esta seção se concentrará na Prioridade de Desenvolvimento Nacional “Acesso a serviços de saúde” especificamente em duas metas, a Meta Estratégica ODS-3.8 y a Meta E2P4M2 que são definidas respectivamente como: “Alcançar cobertura universal de saúde, incluindo proteção contra riscos financeiros, acesso a serviços essenciais de saúde de qualidade e acesso a medicamentos e vacinas seguras, eficazes, acessíveis e de qualidade para todos” e “Garantir a prestação de serviços e cuidados de saúde a 100% da população que está doente”. Os indicadores definidos pelas Nações Unidas são comparados abaixo com os indicadores propostos pela SEGEPLAN que respondem ao ODS-3.8 .

A meta 3.8, definida pela ONU, tem os indicadores: 3.8.1. Cobertura dos serviços essenciais de saúde (definida como a cobertura média dos serviços essenciais baseada em intervenções com traçadores, incluindo saúde reprodutiva, materna, neonatal e infantil, doenças infecciosas, doenças não transmissíveis e capacidade de serviço, bem como o acesso da população em geral e dos mais desfavorecidos); e, 3.8.2 Número de pessoas com seguro de saúde ou cobertura do sistema público de saúde por cada 1,000 habitantes.

Enquanto, a Meta Estratégica da ODS-3.8¹⁶ definida pela SEGEPLAN tem três indicadores: 1) Porcentagem de crianças de 12 a 23 meses de idade com cronograma completo de imunização. 2) Proporção da população com altos gastos em saúde por domicílio como porcentagem do total de gastos ou renda domiciliar. 3) Assistência total ao desenvolvimento oficial para os setores

14 Revisão Nacional Voluntária, SEGEPLAN, 2019.

15 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, SEGEPLAN, 2017.

16 Revisão Nacional Voluntária, SEGEPLAN, 2019.

Tabela 6. Prioridades e objetivos estratégicos de desenvolvimento

Fonte: Revisão Voluntária Nacional, SEGEPLAN, 2019

Não.	Prioridades Nacionais de Desenvolvimento	Código	Objetivos Estratégicos de Desenvolvimento
1	Redução da pobreza e proteção social	10.2	Até 2030, fortalecer e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente de idade, sexo, deficiência, raça, etnia, origem, religião ou status econômico ou outro status.
2		1.3	Implementar sistemas e medidas de proteção social apropriados nacionalmente para todos, incluindo pisos e, até 2030, conseguir uma cobertura substancial de pessoas que vivem na pobreza e na vulnerabilidade.
3	Acesso aos serviços de saúde	3.8	Alcançar cobertura universal de saúde, incluindo proteção contra riscos financeiros, acesso a serviços essenciais de saúde de qualidade e acesso a medicamentos e vacinas seguras, eficazes, acessíveis e de qualidade para todos.
4	Acesso à água e gestão dos recursos naturais	12.2	Até 2030, conseguir uma gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais.
5		15.2	Até 2020, promover o manejo sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar as florestas degradadas e aumentar o florestamento e o reflorestamento através [x] % globalmente.
6	Segurança alimentar e nutricional	E2P2M1	Até 2032, reduzir a desnutrição crônica em crianças menores de cinco anos em pelo menos 25 pontos percentuais, com ênfase nas crianças dos povos Maias, Xinka e Garifuna, e nas áreas rurais.
7	Emprego e investimento	E3P1M1	Em 2032, o crescimento real do PIB tem sido gradual e sustentado, atingindo uma taxa não inferior a 5,4%: a) entre 3,4% e 4,4% no período de cinco anos de 2015-2020; b) entre 4,4% e 5,4% no período de cinco anos de 2021-2025; c) não menos que 5,4% nos anos seguintes, até chegar a 2032.
8		E3P4M1	A insegurança no emprego foi reduzida através da geração de empregos decentes e de qualidade. a) Redução gradual da taxa de subemprego desde os últimos dados disponíveis: 16.9%. b) Redução gradual na informalidade desde os últimos dados disponíveis: 69.2%. c) Redução gradual da taxa de desemprego desde os últimos dados disponíveis: 3.2%. d) Eliminação da porcentagem de trabalhadores que vivem em extrema pobreza.
9		8.9	Até 2030, desenvolver e implementar políticas para promover o turismo sustentável, o que cria empregos e promove a cultura e os produtos locais.
10	Valor econômico dos recursos naturais	15.9	Até 2020, integrar os valores dos ecossistemas e a biodiversidade no planejamento nacional e local, processos de desenvolvimento, estratégias de redução da pobreza e na contabilidade.
11	Fortalecimento institucional, segurança e justiça	16.5	Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas.
12		16.6	Construir instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.
13	Educação	4.1	Até 2030, garantir que todas as crianças tenham uma educação primária e secundária completa, gratuita, equitativa e de qualidade, que produza resultados de aprendizagem relevantes e eficazes.
14	Reforma tributária integral	E3P7M1	A carga tributária ultrapassou o nível observado em 2007 (12.1%) e despesas sociais ultrapassou o nível de 7% do PIB alcançado em 2010.
15	Ordenamento do território	E4P5M1	O 100% dos municípios têm planos de gestão territorial integral que são implementados de forma satisfatória.
16		E1P3M2	Em 2032, os governos municipais alcançaram uma maior capacidade de gestão para atender às necessidades e exigências dos cidadãos.

de Pesquisa Médica e Cuidados Básicos de Saúde. A partir dessa comparação, os indicadores propostos pela SEGEPLAN não contribuem plenamente para o objetivo principal do ODS-3.8 e, portanto, devem ser reestruturados.

A Meta E2P4M2 definida como “Garantir a provisão e o cuidado em serviços de saúde a 100% da população que adocece”, tem os seguintes indicadores: 1) Densidade e distribuição do pessoal de saúde. 2) Capacidade prevista no Regulamento Sanitário Internacional (RSI) e preparação para emergências sanitárias. O primeiro indicador ajuda a verificar se eles contribuem para ter a densidade correta de médicos, enfermeiras, parteiras, dentistas e farmacêuticos que oferecem serviço à população. O segundo indicador ajuda a estabelecer a porcentagem de atributos de 13 capacidades básicas que foram alcançadas em um momento específico. As 13 capacidades principais são: 1) Legislação Nacional, Política e Financiamento; 2) Coordenação e Comunicação do Ponto Focal Nacional; 3) Vigilância; 4) Resposta; 5) Preparação; 6) Comunicação de Risco; 7) Recursos Humanos; 8) Laboratório; 9) Pontos de Entrada; 10) Eventos Zoonóticos; 11) Segurança Alimentar; 12) Eventos Químicos; e 13) Emergências Radio-Nucleares (SEGEPLAN, 2019).

As ações da Instituição Superior de Controle diante da Pandemia

O artigo 232 da Constituição Política da Guatemala estabelece que a Controladoria Geral de Contas (CGC) é uma instituição técnica descentralizada, com funções de auditoria de receitas, despesas e, em geral, de todos os interesses financeiros de órgãos

estatais, municípios, entidades descentralizadas e autônomas, bem como de qualquer pessoa que receba fundos estatais ou que faça cobranças públicas.

De acordo com o artigo acima, com a ideologia de “Integridade, Eficiência e Transparência” promulgada pela Controladoria Geral de Contas, Dr. Edwin Humberto Salazar Jerez; para prevenir, combater a corrupção em todos os níveis e a boa governança. Neste sentido, a Controladoria Geral aprovou, nos termos do Acordo A-015-2020, de 21 de abril de 2020, o “Plano Estratégico de Auditoria no âmbito da Emergência Sanitária devido à COVID-19”, que visa realizar uma auditoria adequada e eficaz dos fundos públicos alocados para cobrir a emergência sanitária resultante da disseminação da COVID-19.

A Tabela 7 mostra os programas e o orçamento alocado, aprovado pelo Decreto 12-2020 e sua emenda Decreto 13-2020, que se destinam a enfrentar a emergência da COVID-19 e a proteger os guatemaltecos dos efeitos causados pela pandemia de coronavírus da COVID-19, na qual um aumento do orçamento de Q 13,226.00 milhões é autorizado para enfrentar a emergência.

Conclusão

Como foi demonstrado no desenvolvimento deste documento, a Guatemala tem um ponto fraco na cobertura da Saúde Pública com base no tamanho da população. Atualmente, o Ministério da Saúde Pública e Assistência Social (MPAS) conta atualmente com uma rede de saúde de 1,545 instalações, das quais apenas 46 são hospitais, do Instituto Guatemalteco de

Tabela 7. Programas implementados para combater os efeitos da COVID-19

Fonte: Congresso da República da Guatemala, 2020

Nã o.	Entidade Responsável	Programa	Orçamento Atribuído Quetzals.
1	Ministério do Desenvolvimento Social MIDES, Decreto 13-2020 Art. 2	Fundo de Vínculo Familiar	6,000,000,000
2	Executado pelo Ministério da Economia y M INECO / EM COORDENAÇÃO COM O MINISTÉRIO DO TRABALHO, Decreto 13-2020 Art. 3	Fundo de Proteção ao Emprego	2,000,000,000
	Crédito Hipotecário Nacional de Guatemala CHN,		
3	Crédito Hipotecário Nacional de Guatemala CHN, Decreto 13-2020 Art. 4	Fundo de Crédito de Capital de Giro	2,730,000,000
4	Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala CHN, Decreto 12-2020 Art. 15 numeral *2, conforme alterado pelo Art. 5 do Decreto 13-2020.	Fundo de Proteção de Capital	250,000,000
5	Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala CHN, Decreto 12-2020 Art. 15 numeral *3, reformado por Art. 5 do Decreto 13-2020.	Fundo para Micro, Pequenas e Médias Empresas MIPYM ES	400,000,000
6	Ministério de Desenvolvimento Social MIDES, Decreto 12-2020 Art. 15 (b)	COVID-19 Programa de Apoio e Prevenção Alimentar	350,000,000
	Ministério de Agricultura, Pecuária e Alimentação MAGA, Decreto 12- 2020 Art. 15 (b)		350,000,000
7	Ministério da Saúde Pública e Assistência Social MSPAS Decreto 20-2020 Art. 2.	Bônus de risco para o pessoal de saúde	26,000,000
8	Instituto Nacional de Eletrificação INDE, Decreto 12-2020 Art. 15 numeral 5.	Garantir serviços públicos	270,000,000
9	Ministério da Saúde Pública e Assistência Social MSPAS Decreto 12-2020 Art. 15 (a)	Programa de reforma e infraestrutura para hospitais, centros de saúde, equipamentos hospitalares e material de saúde.	700,000,000
		Para instalação de laboratórios específicos de testes e outros métodos de detecção COVID-19	100,000,000
10	Ministério de Desenvolvimento Social MIDES e Ministério de Agricultura, Pecuária e Alimentação MAGA, Decreto 12-2020 Art. 14 e 15 b)	Programa para Adultos Idosos	50,000,000
T O T A L			13,226,000,000

Seguridade Social conta em sua Rede de Saúde conta com 106 instalações, das quais 25 são hospitais, o que levou à contratação de hotéis e instalações privadas temporárias para fornecer cobertura de saúde. Dos recursos humanos disponíveis pelo MSPAS tem 40 trabalhadores por cada 10,000 habitantes e o IGSS tem 32 trabalhadores por cada 10,000 habitantes, embora ambas as instituições tenham recrutado pessoal, por parte de as duas instituições tendo os dados apenas do IGSS, que aumentou em 428 trabalhadores de abril a junho, elevando o número total de 9,087 trabalhadores. Em termos de equipamento, estima-se que há um total de 4 respiradores por cada 100.000

habitantes. Neste sentido, a Guatemala tem informações para responder ao ODS-3.8, conforme definido pelas Nações Unidas, embora nesta pesquisa os números obtidos sejam medidos parciais. Quanto aos indicadores propostos pela SEGEPLAN, eles são considerados indicadores que não contribuem plenamente para a medição do ODS-3.8. É importante acompanhar e cumprir com a ODS-3.8, já que a Guatemala não possui os recursos de infraestrutura, muito menos os recursos humanos para lidar com a pandemia da COVID-19, sem mencionar o equipamento médico necessário para cuidar dos pacientes positivos da COVID-19.

O mapeamento de indicadores corretos e mensuráveis delineará metas de curto, médio e longo prazo a serem atingidas a fim de fortalecer o sistema de saúde da Guatemala. A Instituição Superior de Controle da Guatemala desenvolveu o “Plano Estratégico de Auditoria no âmbito da emergência sanitária causada pela COVID-19”, para implementar estratégias de auditoria adequadas e eficazes para as instituições estatais que utilizam recursos derivados da emergência causada pela COVID-19, que incluem a auditoria de todas as medidas tomadas, a contratação de hospitais temporários, a avaliação do desempenho dos testes da COVID-19 realizados, bem como os 10 programas sociais para neutralizar os efeitos econômicos da pandemia.

Bibliografia

- Assembléia Nacional Constituinte. (1985). Constituição Política da República da Guatemala. Guatemala: Governo da Guatemala.
- Congresso da República da Guatemala. (2020). Decreto Número 12-2020: Lei de emergência para proteger os guatemaltecos dos efeitos causados pela pandemia do coronavírus COVID-19. Guatemala: Diário de Centro América.
- Congresso da República da Guatemala. (2020). Decreto Número 13-2020: Lei de Resgate Econômico para as Famílias pelos Efeitos Causados pela Covid-19. Guatemala: Diário de Centro América.
- Controladoria Geral de Contas (CGC). (2020). Acordo Número A-05-2020. Guatemala: CGC.
- Dominguez, A. (07 de 07 de 2020). Para cada 1,000 casos de coronavírus por dia, 100 macas são necessárias, aponta o Ministério da Saúde. Guatemala, Guatemala, Guatemala: Prensa Libre. Recuperado em 20 de de 2020, de <https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/por-cada-mil-casos-diarios-de-coronavirus-se-necesitan-100-camillas-senala-ministerio-de-salud/>
- Espina, C. (13 de abril de 2020). Guatemala: há quatro ventiladores para cada 100,000 habitantes. Recuperado em 25 de julho de 2020, de <https://elperiodico.com.gt/nacion/2020/04/13/guatemala-hay-cuatro-respiradores-por-cada-cien-mil-habitantes/>
- Frenk, J., Lozano, R., & Bobadilla, J. L. (2000). Transição epidemiológica na América Latina. Instituto Nacional de Saúde Pública. Cuernavaca, México: INSP. Recuperado em 16 de 07 de 2020, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12808/NP60-03_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Henry, P. (13 de abril de 2020). Quais hospitais temporários Covid-19 estão prontos e quais ainda estão faltando. Guatemala, Guatemala, Guatemala: República. Recuperado em 22 de julho de 2020, de <https://republica.gt/2020/04/13/hospitales-temporales-por-covid19-guatemala/>
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-. (2020). Plano Institucional de Preparação e Resposta Rápida do Coronavírus, COVID-19. Guatemala: IGSS.
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-. (2020). Relatório estatístico sobre os recursos utilizados na instituição para cuidar dos beneficiários durante o período pandêmico COVID-19. Guatemala: IGSS. Recuperado de <https://www.igssgt.org/reporte-estadistico-de-recursos-igss-periodo-pandemia-covid-19/>
- Instituto Nacional de Estadística

- Guatemala (INE). (2018). 12.º Censo Nacional da População e 7.º Censo Habitacional. GUATEMALA: INE.
- Ministério de Saúde Pública e Assistência Social da República da Guatemala (MSPAS). (20 de 07 de 2020). Ministério da Saúde Pública e Assistência Social da República da Guatemala. Obtido do Ministério de Saúde Pública e Bem-Estar Social da República da Guatemala: <https://www.mspas.gob.gt/index.php/institucional/acerca-del-mspas>
 - Ministério de Saúde Pública e Assistência Social da República da Guatemala (MSPAS). (2016). Diagnóstico Nacional de Saúde 2016. Guatemala: MSPAS. Recuperado de: <https://www.mspas.gob.gt/images/files/cuentasnacionales/publicaciones/DiagnosticoNacionaldeSaludGuatemalaDIC2016.pdf>
 - Ministério de Saúde Pública e Assistência Social da República da Guatemala (MSPAS). (2020). Plano de prevenção, contenção e resposta aos vírus coronavírus (COVID-19) em Guatemala. Guatemala: MSPAS.
 - Organização Internacional do Trabalho (OIT). (2001). Fatos e Números sobre a Previdência Social. Genebra, Suíça: OIT.
 - Paredes, L. (08 de junho de 2020). Ministério da Saúde autoriza hospitais privados a tratar pacientes da COVID-19. Guatemala: El Periódico. Recuperado em 24 de julho de 2020, de <https://elperiodico.com.gt/nacion/2020/06/08/ministerio-de-salud-autoriza-a-hospitales-privados-para-atender-a-pacientes-con-covid-19/>
 - Quino Tzoc, H. (28 de maio de 2020). Ministério da Saúde confirma contrato de hotel para pacientes da COVID-19. Guatemala, Guatemala, Guatemala: La Hora. Recuperado em 24 de julho de 2020, de <https://lahora.gt/ministerio-de-salud-confirma-contratacion-de-hotel-para-pacientes-covid-19/>
 - Secretaria de Planejamento e Programação da Presidência (SEGEPLAN). (2017). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Guatemala: SEGEPLAN. Obtido de <http://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/biblioteca-documentos/category/98-ods?download=587:ods-metas-priorizadas>
 - Secretaria de Planejamento e Programação da Presidência (SEGEPLAN). (2019). Revisão Nacional Voluntária 2019: O caminho para o desenvolvimento sustentável. Guatemala: SEGEPLAN. Obtido de https://pnd.gt/PDF/RNV_2019_COMPLETO_FINAL_compressed.pdf
 - Superintendência de Administração Tributária (SAT). (01 de julho de 2020). Carga tributária neta. Guatemala, Guatemala, Guatemala. Recuperado em 28 de julho de 2020, de <https://portal.sat.gob.gt/portal/estadisticas-indicadores-tributarios/>
 - United States Agency International Development (USAID). (2015). Guatemala. Análise do sistema de saúde. Bethesda, Maryland: Abt Associates Inc. Obtido de https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/Guatemala-HSA%20_ENG-FULL-REPORT-FINAL-APRIL-2016.pdf

CONTROLE GOVERNAMENTAL EM BUSCA DE SAÚDE E BEM-ESTAR NO TEMPO DE SARS COV – 2 NO PERU

Autora:

Maryuri Hortencia Suárez Tapia
EFS Perú

Resumo: A Entidade Fiscalizadora do Peru iniciou seu trabalho de controle no âmbito de um Estado de Emergência Sanitária e Estado de Exceção, como resultado da entrada em vigor da Lei Nº 31016 "Lei que estabelece medidas para a implantação do controle simultâneo durante a emergência de saúde COVID-19", publicado em 6 de abril de 2020. Como resultado do trabalho, nos cem dias de acompanhamento da emergência sanitária, foram emitidos um total de 7,482 relatórios de controle, dos quais 709 Relatórios de Controle foram emitido pelo setor de saúde, de acordo com o portal institucional da Controladoria Geral da República do Peru; além disso, com o desembolso de mais de S/ 90,900 milhões que, até julho de 2020, o governo destinado à atenção das medidas exigidas por efeitos do coronavírus no país, o que foi discutido nas Conferências Internacionais Anuais para a Integridade 2019 CAII-2019 realizadas em Lima, organizadas pela EFS de Peru, referindo-se ao controle do governo com técnicas de informação como Big Data. Além disso, é realizada uma análise do sistema de saúde do Peru, que é subdividido em cinco subsistemas e a estrutura do sistema de controle no setor de saúde do país é exposta.

Palavras-chave: saúde, bem-estar, sistemas, universalização, EFS, eficiência, Big data, controle governamental.

Direito constitucional peruano, através do artigo 2 da Constituição Política, indica, entre outros direitos, o

vida e ao bem-estar.

Para Baldo Kresalja/Cesar Ochoa (2009), o conceito de bem-estar "é um conceito amplo, que pressupõe que o cidadão/pessoa possui tudo o que lhe permite 'sentir-se bem', ou seja, que apenas possuindo esse estado de bem-estar social, pode-se dizer que a pessoa estaria nas melhores condições para cumprir seu projeto de vida". Neste cenário, o Estado deve proporcionar aos seus cidadãos a proteção do direito à vida e ao bem-estar, o que implica, até hoje, um desafio em escala bicentenária; porque faltando apenas um ano, para os 200 anos de vida republicana, o objetivo não foi alcançado.

Para fornecer o serviço de saúde, o Peru tem um sistema de saúde descentralizado, administrado por cinco subsistemas: o Ministério da Saúde (MINSA), Segurança Social de Saúde (ESSALUD), as Forças Armadas (FFAA), a Polícia Nacional (PNP) e o setor privado, o que tem significado uma dificuldade para a atenção coordenada dos usuários de saúde, de acordo com a perspectiva da corrente Presidente da República, chegando a propor a unificação do sistema de saúde, como é o caso de países do Chile, Costa Rica ou Brasil. Para uma maior exposição dos sistemas de saúde no Peru, o seguinte é detalhado:

O Escritório da OIT para os Países Andinos (2013), no Estudo do Funcionamento da ESSALUD, aponta que o sistema de saúde do Peru

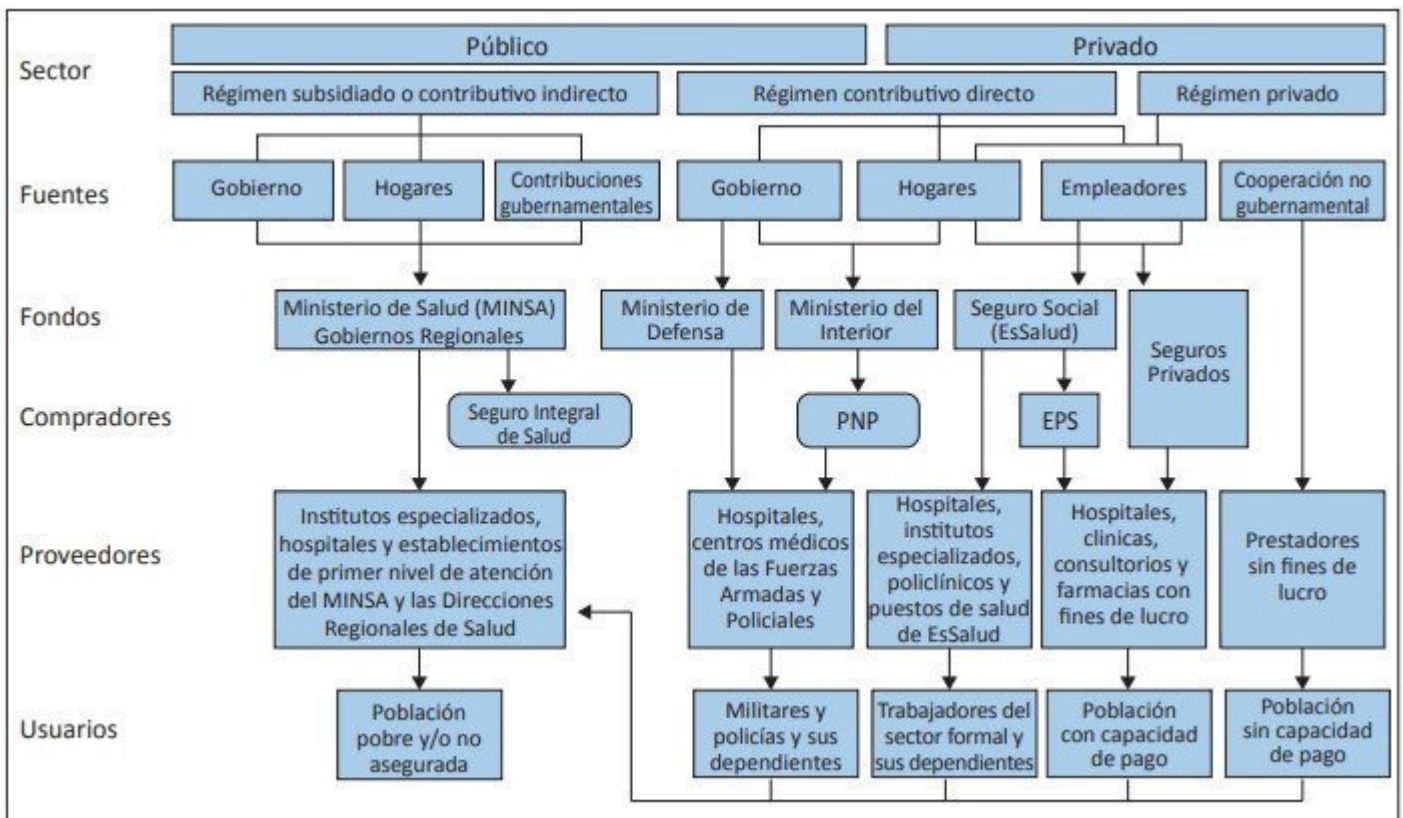
compreende prestadores de serviços públicos e privados, cada um dos quais incorpora um conjunto de mecanismos de financiamento e prestação de serviços verticalmente integrados. Para a prestação de serviços de saúde, o setor público está organizado em cinco segmentos, com financiamento tributário ou de receita geral.

Em primeiro lugar, o Governo oferece serviços de saúde à população não segurada em troca do pagamento de uma taxa de recuperação de valores variáveis, através do Seguro Integral de Saúde (SIS) que subsidia a prestação de serviços à população em situação de pobreza. A prestação de serviços, tanto para o regime subsidiado de população aberta como para a população filiada ao SIS, é realizada através da rede de estabelecimentos dos Governos

regionais e do Ministério da Saúde, localizados nas regiões e na capital da República (Alcalde-Rabanal et al., 2011, conforme citado pelo Escritório da OIT para os Países Andinos, 2013). Este subsistema está estruturado a três níveis: nacional, regional e local. O nível nacional é composto pelo MINSA, os órgãos descentralizados do MINSA, como a Direção de Fornecimento de Recursos Estratégicos em Saúde e institutos especializados.

O nível regional é representado pelas Direções Regionais de Saúde (DIRESA) pertencente aos governos regionais e, em nível local, por alguns municípios responsáveis pela administração e orçamento das unidades de saúde em suas jurisdições (MINSA, 2010, como citado pelo Escritório Andino da OIT, 2013).

Estrutura do sistema de saúde do Peru



Fonte: Alcalde-Rabanal et al., 2011, citado pelo Escritório da OIT para os Países Andinos, 2013.

Os outros quatro subsistemas que prestam serviços de saúde são: (i) o Seguro Social de Saúde (ESSALUD) subordinado ao Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego, que opera com a sua própria rede de hospitais e centros de saúde; (ii) os Cuidados de Saúde das Forças Armadas (Marinha, Aviação e Exército), vinculados ao Ministério da Defesa, que dispõe de instalações próprias; (iii) a Saúde da Polícia Nacional do Peru (PNP), vinculada ao Ministério do Interior, que também possui instalações próprias; e (iv) instituições do setor privado: entidades que fornecem saúde (EPS), seguradoras privadas, clínicas e organizações da sociedade civil (OSCs) (Wilson et al., 2009; Alcalde-Rabanal et al., 2011, conforme citado pelo Escritório da OIT para os Países Andinos, 2013).

Os avanços dos governos, como o atual, precisam ser resgatados; que ordenou a universalização da saúde no Peru, cuja meta é que 100% dos residentes no país tenham algum tipo de cobertura desse serviço até o final deste governo.

Embora a Lei-Quadro do Seguro Universal de Saúde tenha sido aprovada em 2014, a sua implementação tinha sido muito lenta até à emissão do Decreto de Emergência Nº 017-2019, que indica iniciativas para agilizar a cobertura de benefícios preventivos, promocionais, recuperativos e de reabilitação com base no Plano Essencial de Seguro de Saúde (PEAS). (A universalização da saúde, 2020).

Assim, por seu numeral 2.1, artigo 2 do Decreto acima mencionado, foi declarado o seguinte: "IAFAS¹ - SIS está autorizado a filiar, independentemente da classificação socioeconômica, qualquer pessoa residente no território nacional que não possua seguro saúde, com o objetivo de garantir a proteção do direito à saúde"; isto permitiu o acesso ao seguro saúde, a todos os residentes, peruanos e domiciliados no país²; no entanto, o desafio se torna ainda mais agudo com uma pandemia SARS Cov-2, o que implica um maior compromisso não só do setor de saúde, mas também dos órgãos supervisores, como as EFS, que devem estar presentes para ajudar a garantir a eficiência e a eficácia dos gastos públicos diante de uma pandemia.

Nesse cenário, a presença do Tribunal de Contas do Peru tornou-se necessária para participar como agente ativo no controle dos gastos públicos em tempos de pandemia, o que foi viabilizado pela Lei Nº 31016 "Lei que estabelece medidas para a implantação de controle simultâneo durante a emergência sanitária decorrente da COVID-19" publicadas em 6 de abril de 2020, que em seu artigo 2.º habilita a Controladoria a controlar as entidades abrangidas pelo escopo do Sistema Nacional de Controle, destinatários de recursos públicos, que tem a seguinte redação:

"Artigo 2. Execução do controle simultâneo A Controladoria Geral da República tem competência para controlar as entidades abrangidas pelo âmbito de aplicação do

1 As Instituições de Administração do Fundo de Seguro de Saúde (IAFAS) ou mais conhecidas como seguradoras de saúde, são instituições que fornecem seguro de saúde. (Plataforma digital única do Estado peruano, 2019).

2 Entre os mais numerosos, está o fenômeno migratório de nossos irmãos venezuelanos para o Peru.

Sistema Nacional de Controlo a que se refere o artigo 3.º da Lei Nº 27785, destinatários de recursos públicos afetados durante a emergência sanitária devido à COVID-19; ou seja, em projetos de investimento, aquisições de bens e serviços, obras e em todas as atividades e processos em que os recursos públicos tenham sido transferidos sem qualquer limitação, aplicando controle simultâneo sob as modalidades: controle concomitante, visita de controle e orientação de ofício”.

O desembolso de mais de S/. 90,900 milhões de soles que o governo destinou até julho de 2020 para enfrentar as medidas exigidas pelos efeitos do coronavírus no país (Controladoria Geral da República, 2020), e a magnitude da população que recebe os benefícios do dinheiro público, abriu o caminho para colocar em prática o que foi discutido na Conferência Internacional Anual para a Integridade 2019 CAII-2019 realizada em Lima, organizada pela SAI do Peru, em relação ao controle governamental com Big Data. Desta forma, a Controladoria Geral da República do Peru desenvolveu a aplicação informática Transparência no âmbito da COVID-19 Emergência Sanitária, que permitiu aos titulares e gerentes dos escritórios de 1874 em cada governo local prestar contas virtualmente. (Controladoria Geral da República do Peru, 2019).

Controle Governamental no Setor de Saúde

Levando em conta que o sistema de serviços de saúde no Peru é dividido em cinco subsistemas, como explicado

acima; O sistema de controle governamental do Peru passou por mudanças a fim de realizar seu trabalho de controle, com respeito à competência da unidade orgânica da EFS peruana encarregada do sistema de controle governamental em matéria de saúde; no entanto, em termos gerais, pode-se destacar que o sistema de controle governamental no setor de saúde é descentralizado, uma vez que a capital da República (Lima) e a Região de Callao estão sob a competência da Subgerente de Controle do Setor de Saúde; enquanto as Gerências Regionais de Controle, que estão localizadas em todo o território nacional, são os órgãos desconcentrados da EFS do Peru, responsáveis pela direção e execução dos serviços de controle e serviços relacionados nas entidades incluídas em suas respectivas áreas de controle.

Com relação à competência em Lima e Callao, a EFS do Peru tem em sua estrutura orgânica a Gestão Básica de Serviços Públicos, que por sua vez, entre seus subgerentes, é o Subgerente de Controle do Setor de Saúde, que tem como âmbito de competência 53 entidades, entre as quais estão a ESSALUD, MINSA, as Diretorias Regionais de Saúde (DIRESAS) os Institutos de Saúde, SIS e os diferentes hospitais do Saneamento que executam fundos públicos (Aplicação de Gestão de Entidades das EFS no Peru, 2020)³. Os braços operacionais são os Órgãos de Controle Institucional de cada entidade (OCI) que são a unidade orgânica especializada responsável por realizar o controle governamental em uma instituição ou entidade pública, de acordo com os artigos 7 e 17 da “Lei Orgânica do Sistema Nacional de

³ Fonte derivada da Intranet (não acessível ao público).

Controle e a Controladoria Geral da República” (Lei N° 27785, 2002).

Com relação ao serviço de saúde prestado pelo setor privado, a entidade que tem competência para supervisionar o serviço, de acordo com as disposições do Decreto Supremo N° 026-2015-SA, é a Superintendência Nacional de Saúde (SUSALUD) que até 13 de agosto de 2015, esta competência foi confiada ao Instituto Nacional de Defesa da Concorrência e Proteção da Propriedade Intelectual (INDECOPI).

Com o sistema de controle nacional em vigor, no setor de saúde, foi realizada uma operação para controlar a capacidade de resposta dos estabelecimentos de saúde na presença de casos de coronavírus, o que envolveu a implantação de mais de 200 auditores que visitaram 97 estabelecimentos de saúde pública no segundo e terceiro níveis de atendimento em todo o país. Estes hospitais foram designados para receber e cuidar de pacientes infectados pela COVID-19, que representam uma amostra significativa de quase 50% dos mais de 200 hospitais autorizados para este fim (Controladoria Geral da República, 2020).

Entre as áreas supervisionadas, de acordo com este Relatório de Gestão de Controle Governamental (2020), estavam a área de triagem, a implementação de salas de isolamento, a disposição real dos profissionais de saúde, a distribuição de Equipamentos de Proteção Individual (EPP) aos profissionais de saúde, as condições e protocolos para transferência de pacientes em ambulâncias, a disponibilidade de equipamentos biomédicos e o funcionamento das Unidades de Terapia Intensiva (UTI).

Também é detalhado que os relatórios de controle emitidos a este respeito indicam riscos como o fato de que a emergência sanitária provocou uma redução de quase 30% na capacidade dos profissionais de saúde nas instalações visitadas, ou seja, em média, eles atendem com 74% de seus médicos, assim como 76% de seus enfermeiros e 72% de seus técnicos.

De acordo com o Relatório de Gestão de Controle do Governo (2020), durante as operações, os auditores contaram um total de 656 leitos de UTI para pacientes da COVID-19, dos quais 445 foram ocupados. Além disso, foram encontrados 632 ventiladores mecânicos em funcionamento, dos quais 453 estavam ocupados. Levando estes números em consideração, conclui-se que existem 211 leitos de UTI COVID gratuitos na data da visita e 179 ventiladores mecânicos gratuitos, portanto, há um déficit de 32 ventiladores mecânicos para cobrir o número total de leitos de UTI COVID. Entretanto, também foi detectado que 80 ventiladores mecânicos estavam inoperantes e 50 deles estavam em hospitais vinculados aos Governos Regionais.

Neste sentido, a Controladoria Geral da República emitiu um total de 7,482 relatórios de controle, dos quais 709 relatórios de controle foram emitidos pelo setor de saúde, de acordo com o Portal da Controladoria Geral da República (2020), no qual o Ministério da Saúde, ESSALUDG, Forças Armadas, Polícia Nacional e Governos Regionais foram lembrados para melhorar a gestão dos hospitais designados para o atendimento dos casos da COVID-19, a fim de garantir o atendimento adequado aos pacientes; (Controladoria Geral

da República, 2020).

A necessidade de ventiladores no cuidado de pacientes covardes é uma questão de atenção especial para o controle governamental, pois o relatório de orientação do escritório N° 016-2020-OCI/0191-SOO afirma que o Escritório Geral de Administração da MINSA adquiriu 35 ventiladores pediátricos adultos modelo Servo Air por um valor de S/ 6,265,000. A compra incluiu a instalação dentro de cinco dias corridos. Entretanto, estes foram entregues incompletos, sem todos os acessórios, e a conformidade foi concedida quando apenas 28% da entrega foi concluída. Além disso, foi verificado que o hospital não possui os profissionais de saúde necessários e suficientes para o manejo de pacientes com infecção grave por COVID-19 na Unidade de Terapia Intensiva. Por exemplo, há apenas 4 intensivistas, quando deveria haver 45; 18 enfermeiros, quando deveria haver 130; 12 técnicos de enfermagem, quando são necessários 90. No total, há 34 funcionários: 11% do que deveria estar disponível de acordo com a norma técnica, que é 320 (Controladoria Geral da República, 2020).

Outro grande foco da auditoria foi o serviço de controle relacionado com a realização de testes moleculares. A Controladoria constatou que, embora o Instituto Nacional de Saúde (INS) tenha fornecido e processado 19,746 testes moleculares para a detecção da COVID-19 gratuitamente de centros de saúde privados em Lima, estes centros têm cobrado entre S/ 422.72 e S/ 576.61 para o serviço de diagnóstico. De acordo com o Relatório de Visita de Controle N° 019-2020-OCI-INS-0229-

CS/SVC, foi identificado que, no período de 6 de março a 26 de maio de 2020, a área de recepção e coleta de amostras do Centro Nacional de Saúde Pública do INS registrou amostras biológicas de 88 estabelecimentos de saúde privados, o que representa 21% do número total de amostras enviadas para a entidade acima mencionada. Vale ressaltar que a entrada do teste molecular, para os casos avaliados, foi fornecida gratuitamente pelo Estado (Controladoria Geral da República, 2020).

O alerta alertou a SUSALUD, entidade responsável pela supervisão do setor privado em serviços de saúde, de uma instituição de direito comercial, que é a onerosidade excessiva do serviço (Bullard A., 2010), uma vez que teria cobrado até aproximadamente \$161 dólares por supostos equipamentos de proteção, kit de amostragem e transporte para o INS, um assunto que está atualmente sob investigação.

Finalmente, falar estatisticamente de pessoas falecidas não significa apenas números para muitos, implica também a perda de um pai, um tio, um ente querido, e é quando o trabalho de uma instituição de auditoria assume a real importância de ajudar o governo, o Estado, os órgãos que executam as despesas públicas. Portanto, a auditoria para erradicar a corrupção e até mesmo a universalização implícita pelo dever do Estado de proteger o direito à vida e ao bem-estar dos peruanos, nos levou como EFS do Peru a alertar sobre o comportamento do setor privado que presta serviços de saúde, o que significa, em termos simples, ajudar a salvar vidas em todos os subsistemas do Peru.

Na teoria da perda de chance de cura ou sobrevivência, há a concordância do agente patogênico com a conduta do médico, sobre a qual Aníbal Piaggio aponta que algumas perguntas deveriam ser feitas, que, trazidas ao contexto do controle governamental, seriam as seguintes “Que papel desempenhou a atividade do funcionário público ou funcionário público na produção do dano e de um resultado negativo para o paciente; seu comportamento profissional foi a causa de um resultado desastroso ou agravante, ou contribuiu, e em que medida, para ele?” (Piaggio, A., “Azar y certeza en el derecho de daños”. E.D., 152-798, como citado por Juan Sonoda).

Fazer estas perguntas permite chegar a suposições tais como: mais vidas teriam sido salvas se o papel do funcionário público não tivesse sido imerso em corrupção; se o orçamento público tivesse sido executado adequadamente, dando tratamento preventivo à saúde dos pacientes antes da pandemia; eles não teriam que enfrentá-lo com um sistema de saúde quebrado; até que ponto o desempenho funcional e a eficácia dos gastos públicos dos funcionários do setor de saúde o afetam? Se fosse dada uma resposta afirmativa, poder-se-ia concluir que o trabalho e os esforços da família de auditoria das EFS são decisivos para superar juntos este período crítico no mundo.

Portanto, o controle governamental contribui para a busca da saúde e bem-estar dos peruanos, envolvendo agentes que vão desde o cidadão consciente de cuidar de sua saúde, até

o funcionário público ou funcionário público que usa eficientemente e sem corrupção o dinheiro público, tendo a Entidade Fiscalizadora como aquele que adverte, orienta, mas também propõe sanções, se ele ousar roubar a vida de um peruano.

Conclusão

- A troca de experiências no uso de ferramentas tecnológicas entre diferentes EFS da região e do mundo, bem como a magnitude da população que recebe os benefícios do dinheiro público, abriu o debate na Conferência Internacional Anual para a Integridade 2019 CAII-2019 realizada em Lima, organizada pela EFS do Peru, sobre o controle governamental com Big Data.
- O Peru tem um sistema de saúde descentralizado, administrado por cinco subsistemas: o Ministério da Saúde (MINSA); a ESSALUD; as Forças Armadas (FFAA), a Polícia Nacional (PNP), e o setor privado; No mesmo sentido, o sistema de controle governamental está desconcentrado, na capital da República, a Subgestão de Controle do Setor de Saúde tem sob sua competência 53 entidades de saúde, localizadas geograficamente em Lima e Callao, enquanto as Gerências de Controle Regional, localizadas em todo o território nacional, são órgãos desconcentrados da EFS do Peru, responsáveis pela direção e execução dos serviços de controle e serviços correlatos nas entidades incluídas em suas respectivas áreas de controle.

- A EFS do Peru emitiu um total de 709 Relatórios de Controle emitidos pelo setor de saúde, conforme indicado no Portal da Controladoria, e recomendou a entidades como o Ministério da Saúde, ESSALUD, Forças Armadas, Polícia Nacional e Governos Regionais que melhorassem a gestão dos hospitais designados para o atendimento dos casos da COVID-19, a fim de garantir o atendimento adequado aos pacientes.
- O controle governamental contribui para a busca da saúde e bem-estar dos peruanos, envolvendo agentes que vão desde o cidadão até o funcionário público ou funcionário público que executa o dinheiro público de forma eficiente e sem corrupção.
- Kresalja B./Ochoa C., 2009, Lei Constitucional Econômica, primeira edição, p. 938, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Atensão universal à saúde, 12 de janeiro de 2020, Diário Oficial do Bicentenário. El Peruano. Recuperado de <https://elperuano.pe/noticia-la-universalizacion-de-salud-88545.aspx>
- Lei Nº 27785 Lei Organica do Sistema Nacional de Controle e da Controladoria Geral da República, Diario Oficial El Peruano, Lima, 23 de julio de 2002.
- OIT/ Oficina de la OIT para los Países Andinos, Oscar Cetrángolo, Fabio Bertranou, Luis Casanova y Pablo Casalí, 2013, Sistema de Saúde do Peru: Situação atual e estratégias para orientar a extensão da cobertura contributiva, Primeira Edição. Recuperado de https://www.ilo.org/americas/publicaciones/bibliografias/WCMS_180282/lang--es/index.htm
- Plataforma digital única do estado peruano, 29.07.2019, Recuperado de <https://www.gob.pe/281-seguros-de-salud>
- Portal Institucional da Controladoria Geral da República do Peru (21.08.2020). Recuperado de: <https://emergenciasanitaria.contraloria.gob.pe/>
- Sonoda Juan, "Perda das chances de cura e sobrevivência". Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/72-73-74/perdida-de-chances-de-curacion-y-sobrevida.pdf>

Bibliografia

- A Aplicação de Gestão de Entidades da EFS do Peru (30.06.2020) Recuperado de: <https://apps1.contraloria.gob.pe/suitecaral/entidadesweb/Home/Index>
- Bullar Gonzales, A., 2010, Direito e Economia. A análise econômica das instituições jurídicas, segunda edição, p. 1305, Lima, Fondo Editorial Palestra.
- Controladoria Geral da República do Peru, 2 y 3 de dezembro de 2019, Controladoria em Ação CAII Edição especial, Biblioteca Nacional do Peru.
- Controladoria Geral da República (2020), Controle em tempos de COVID-19. Relatório de Gestão de Controle Governamental sobre a emergência sanitária da COVID-19, Lima, Peru.

APLICANDO O PRINCÍPIO DE PARETO À CONTROLE GOVERNAMENTAL

PRINCIPAIS SITUAÇÕES ADVERSAS IDENTIFICADAS NO CONTROLE SIMULTÂNEO DA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS POR ÓRGÃOS DE CONTROLE INSTITUCIONAL

Autor:¹Benjamin Gutierrez Espinoza
EFS Peru

Resumo: Na última década, no Peru, os recursos para a execução de projetos de investimento público para governos locais aumentaram de S/ 13,525 milhões de soles em 2010 para S/ 20,208 milhões de soles no orçamento institucional de 2019 modificado².

A fim de melhorar a execução dos projetos, a Controladoria Geral da República (Contraloría General de la República - CGR) implementou várias estratégias, incluindo o controle simultâneo e a incorporação progressiva dos Órgãos de Controle Institucional³ (Órganos de Control Institucional - OCI) do governo nacional, governos regionais e governos locais na CGR.

Da mesma forma, a CGR fez grandes progressos na transparência das informações, de tal maneira que, após a notificação dos relatórios, eles devem ser publicados na íntegra no site da CGR (Lei nº 30742). A este respeito, os relatórios publicados formam um grande e confiável base de dados para pesquisas de controle e gestão pública.

Neste sentido, este artigo de pesquisa propõe utilizar o princípio de Pareto para identificar as principais situações adversas de controles simultâneos da execução de obras públicas por empreitada realizado pelas OICs das prefeituras provinciais no segundo semestre de 2018 até o primeiro semestre de 2019, o que contribui para aumentar o conhecimento sobre os riscos inerentes⁴ a este tipo de controle, a fim de continuar melhorando as estratégias de controle das obras, especialmente as das OICs.

Palavras-chave: Controle simultâneo, obras públicas, Princípio de Pareto.

Desenvolvimento da Pesquisa

As obras públicas são uma área de controle única, devido aos valores

1 Bacharel em engenharia civil pela Universidade Nacional de Engenharia (Universidad Nacional de Ingeniería), estudante de mestrado em gestão pública, com domínio avançado de inglês. Na atualidade, ele está trabalhando na Controladoria Geral da República do Peru como resultado do programa Novos Talentos no Controle Governamental, promoção 2018, designado como Gerente Adjunto de Atenção a Reclamações.

2 Fonte: Consulta Amigable (Mensal) do Ministério da Economia e Finanças (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF).

3 Este órgão faz parte do Sistema Nacional de Controle (Sistema Nacional de Control), cuja finalidade é realizar o controle governamental nas entidades de acordo com o disposto nos artigos 6, 7 e 8 da Lei 27785, promovendo a gestão correta e transparente dos recursos e ativos da entidade, conforme estabelecido na Diretiva nº 007-2015-CG/PROCAL "Diretriz dos Órgãos de Controle Institucional".

4 (Defliese, Jaenicke, Sullivan y Gnospelius, 1991) definem-no como "a suscetibilidade (...) de um tipo de transação à erros que poderiam ser materiais, (...)" referindo-se à auditoria financeira. Não obstante, esta pesquisa extrapola este termo usando-o como a suscetibilidade de um tipo de material de controle a situações adversas frequentes.

envolvidos e ao grau de especialização exigido durante seu período de

investimento, o mesmo que o mostrado na figura nº 1.

Figura Nº 1. Fases do ciclo de investimento de uma obra

Programação	Formulação e Avaliação	Execução	Funcionamento
Programação de Investimento Plurianual com foco em fechamento das brechas.	Elaboração de estudos e declaração de viabilidade.	Execução de obras.	Avaliação e incentivos para fechamento das brechas

Fonte: Instruções para o formato Nº 01, Registro da fase de execução para projetos de investimento, Diretiva Nº 003-2017-EF/63.01, Ministério da Economia e Finanças.

Da mesma forma, deve-se observar que a execução dos trabalhos é a fase em que se realizam os maiores gastos e onde são finalizados os planos e especificações técnicas do Ficheiro Técnico (E.T.).

Esta fase tem regulamentos específicos, como é o caso do Regulamento da Lei Contratual do Estado, aprovado pelo Decreto Supremo Nº 344-2018-EF, tem o "Capítulo VI Obras". Também deve estar em conformidade com as Normas

Técnicas do Regulamento Nacional de Edificações aprovado pela D.S. Nº 011-2006-VIVIENDA de 8 de maio de 2006, conforme emenda.

Por outro lado, o controle simultâneo é atualmente regulado pela Diretiva Nº 002 2019 CG/NORM e suas emendas, e suas principais modalidades são aplicáveis à execução dos trabalhos: Visita de Controle e Controle Concorrente.

Imagem Nº 1 Obra localizada a mais de 3000 msnm que foi controlado simultaneamente por uma OCI

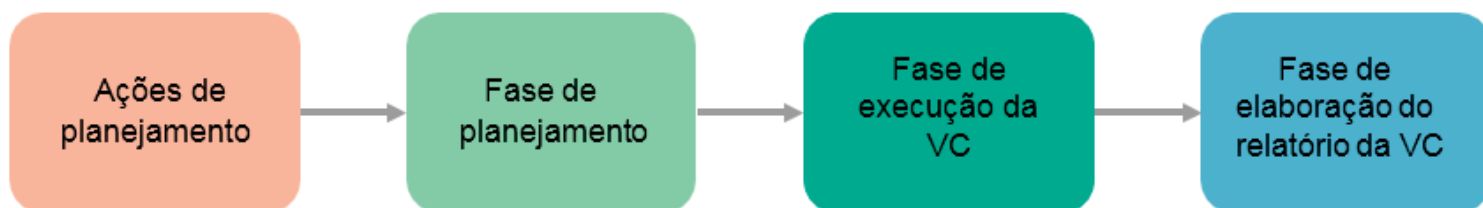


Fonte: Elaborado pelo autor.

A visita de controle é aplicada às obras públicas pois as principais técnicas que utiliza são a inspeção e observação, técnicas cruciais para identificar situações adversas durante a execução das obras. Deve-se observar que este método de controle simultâneo é aplicado apenas a uma atividade ou a um único marco de controle.

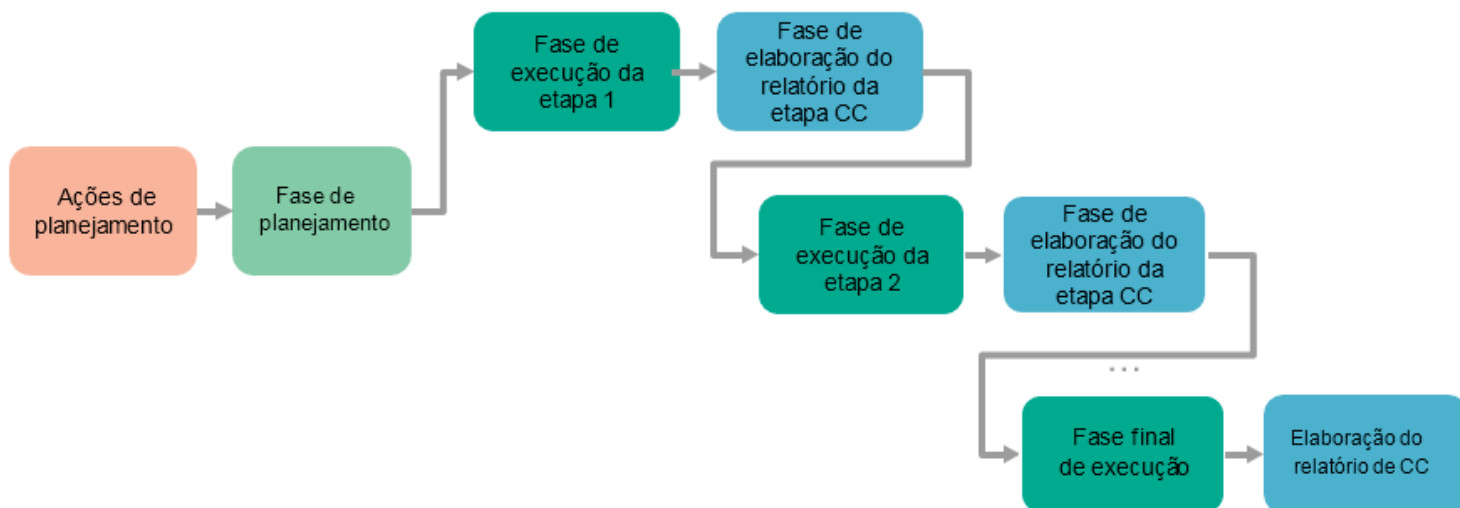
Pode-se dizer que o controle concorrente vai mais longe, pois é realizado como um acompanhamento e seu objetivo é avaliar um conjunto de marcos na execução dos trabalhos⁵, identificando situações adversas durante diferentes períodos da execução.

Figura Nº 2 Inter-relação das etapas de uma Visita de Controle



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura nº 3 Inter-relação das etapas de Controle Concorrente



Fonte: Elaborado pelo autor.

5 Os marcos para o controle da execução dos trabalhos estão geralmente associados às avaliações (relatórios mensais de progresso) ou ao estado de execução associado a uma data limite.

Essas modalidades de controle têm prazos curtos em comparação com os do controle posterior. Da mesma forma, deve-se notar que 75% dos serviços de controle simultâneo realizados em 2019 foram realizados pelas OCIs, de acordo com o Relatório Semestral de Gestão Executiva de julho a dezembro de 2019 da CGR.

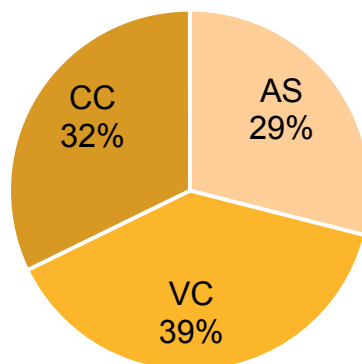
Neste sentido, a determinação das principais situações adversas evidenciadas pelas OCIs na execução de obras por empreitada do governo local em nível nacional contribuirá para aumentar o conhecimento dos riscos inerentes a este tipo de controle, que será utilizado pelo pessoal de auditoria (especialmente as OCIs) para continuar melhorando sua estratégia de controle das obras, prestando especial atenção aos procedimentos que podem evidenciar as situações adversas mais frequentes.

Primeiro, a amostra do estudo foi delimitada nos relatórios feitos pelas OIC das prefeituras provinciais⁶ que cumprem as seguintes características:

- Executado durante o segundo semestre de 2018 até o primeiro semestre de 2019.
- Cujo objeto é a execução⁷ de uma obra por empreitada.
- Seja Visita de Controle, Controle Concorrente ou Ação Simultânea⁸.

O Localizador de Relatórios de Serviços de Controle da CGR foi vital para o processo de coleta de dados, pois permitiu o acesso à amostra do estudo. Neste sentido, foram coletados 183 relatórios de controle simultâneo dos seguintes tipos para esta pesquisa:

Figura n° 4 Tipos de serviços de controle simultâneo dos 183 relatórios da base de estudos concorrentes



Fonte: Elaborado pelo autor.

6 Os relatórios feitos pela OCI do Prefeitura Metropolitana de Lima (Municipalidad Metropolitana de Lima) não foram considerados para este estudo, pois é uma prefeitura provincial de regime especial.

7 Os controles de obras paralisadas ou concluídas não são considerados para este estudo, pois estes controles contêm situações adversas relacionadas com o estado da obra, que não é o da execução da obra.

8 No período de análise, esteve em vigor a Diretiva N° 006-2014-CG/APROD, onde um dos tipos de controle simultâneo aplicável à execução de obras é a ação simultânea, que é considerada neste estudo.

Da mesma forma, foram identificadas 762 situações adversas nestes relatórios, com a seguinte distribuição:

Tabela nº 1 Distribuição dos tipos de situações adversas

nº	Situação adversa relacionada com:	Frequência (unidades)	Frequência (%)	Frequência acumulada (%)
1	Permanência dos responsáveis da execução	155	20.34%	20.34%
2	Segurança	63	8.27%	28.61%
3	Revisão/Controle das valorações	55	7.22%	35.83%
4	Qualidade da obra	53	6.96%	42.78%
5	Alcance do trabalho	37	4.86%	47.64%
6	INFObras registro	36	4.72%	52.36%
7	Qualidade do E.T	35	4.59%	56.96%
8	Atualização do diário de obra	28	3.67%	60.63%
9	Presença do diário de obra	23	3.02%	63.65%
10	Condições para o início da obra	23	3.02%	66.67%
11	Perfil da pessoal chave	22	2.89%	69.55%
12	Conformidade da oferta (pessoal chave proposto)	21	2.76%	72.31%
13	Materiais e sua armazenagem	19	2.49%	74.80%
14	Conformidade da oferta (logística e trabalhadores)	19	2.49%	77.30%
15	Atraso das obras ou horário	14	1.84%	79.13%
16	Processo de apresentação e pagamento das avaliações	11	1.44%	80.58%
17	Processo de seleção	10	1.31%	81.89%
18	Qualidade do E.T. adicional/dedutivo	10	1.31%	83.20%
19	Final do período da obra	10	1.31%	84.51%
20	Funções de supervisão	9	1.18%	85.70%
21	Testes de laboratório	8	1.05%	86.75%
22	Concordância e conteúdo do diário de obra.	8	1.05%	87.80%
23	Processamento de avanços de trabalho	8	1.05%	88.85%
24	Documentação completa do E.T.	7	0.92%	89.76%
25	Atenção da entidade para consultas na obra	7	0.92%	90.68%
26	Processo de avaliação adicional/dedutivo	7	0.92%	91.60%
27	Processo e aprovação de extensões de tempo.	7	0.92%	92.52%
28	Permissão de entidades nacionais	6	0.79%	93.31%
29	Execução de métricas adicionais ou aumentadas, sem aprovação.	5	0.66%	93.96%
30	Conteúdo completo da valorização	5	0.66%	94.62%
31	Presença do dossiê técnico no local	4	0.52%	95.14%
32	Atenção aos requisitos da comissão	3	0.39%	95.54%
33	Resíduos da construção - limpeza	3	0.39%	95.93%
34	Controle de garantias	3	0.39%	96.33%

35	Benefícios sociais ou seguro de trabalho	3	0.39%	96.72%
36	Status de paralisação da obra	3	0.39%	97.11%
37 até 56	20 outros tipos de situações 9 adversas com uma frequência menor ou igual a duas	≤2	2.89%	100.00 %

Após tabular os dados, verificamos que o princípio de Pareto poderia ser aplicado à série, usando a regra simplificada do artigo "The Pareto managerial principle: when does it apply?" que indica como "rule of thumb" que se 20% dos atributos (tipo de dados) representam mais de 60% da frequência, o princípio de Pareto pode ser utilizado.

A este respeito, o número total de situações adversas é 56, de modo que 20% delas equivalem a 10.8, de modo que são tomados os 10 tipos de situações adversas com as frequências mais altas, que em frequência absoluta correspondem a 66.67% da frequência como pode ser visto na coluna de frequência acumulada da Tabela Nº 1,

provando que o princípio de Pareto pode ser aplicado.

Isto também é mostrado no Diagrama de Pareto¹⁰ (Figura Nº 5), onde pode ser visto que, após ter ordenado os tipos de situações adversas de mais para a menos frequente, 66,67% das situações adversas correspondem à frequência acumulada dos primeiros 10 tipos.

Finalmente, determina-se que as principais situações adversas evidenciadas no controle simultâneo da execução de obras por empreitada realizado pelas OCI, que representariam 66.67% das situações adversas pelo princípio de Pareto, são os 10 tipos de situações adversas mostrados abaixo:

Tabela Nº 2 Principais Situações Adversas

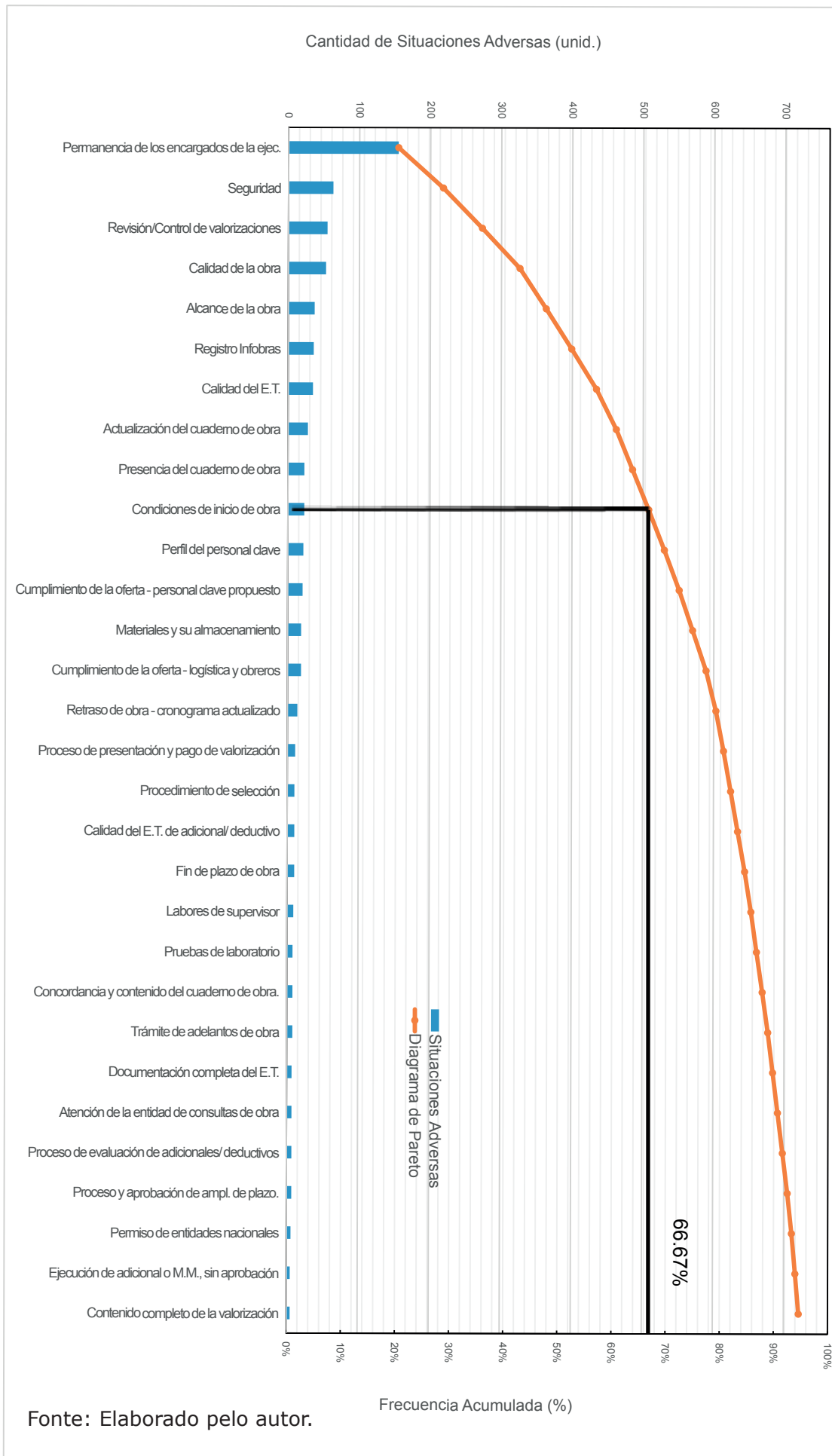
Nº	Situação adversa relacionada com:
1	Permanência dos responsáveis da execução
2	Segurança
3	Revisão/Controle das valorações
4	Qualidade da obra
5	Alcance do trabalho
6	INFObras registro
7	Qualidade do E.T
8	Atualização do diário de obra
9	Presença do diário de obra
10	Condições para o início da obra

Fonte: Elaborado pelo autor.

9 Os tipos de situação adversa com frequências menores ou iguais a duas são com respeito a: Contrato de execução da obra ou supervisão, mitigação ambiental, adiamento do início do prazo, acordos da entidade com relação à obra, não revisão do E.T. durante o início da execução, consultoria durante a execução da obra, penalidades ao executor e/ou supervisor, adendos ao contrato do empreiteiro e/ou supervisor, anexo ao diário de obra, auditoria posterior do doc. de mudança de pessoal chave, sobreposição de execução de itens, duplicação de T.S. aprovados, pagamento ao supervisor em trabalho paralisado, avaliação da conciliação, pagamento do supervisor por mês não trabalhado, exigências de conciliação com o contratante, controle interno deficiente, registro do contratante no SIAF.

10 Para fins de visualização gráfica, o Diagrama de Pareto mostra a designação dos 30 tipos mais frequentes de situações adversas com sua frequência acumulada de 94.62%.

Figura N° 5. Diagrama de Pareto de Situações adversas no controle simultâneo da execução de obras por empreitada



A este respeito, a importância do presente estudo sobre a identificação das principais situações adversas observadas no controle simultâneo da execução das obras do governo local reside no fato de que ele permitirá:

- Melhorar a estratégia e reduzir o tempo necessário para executar o controle simultâneo da execução das obras públicas pelos governos locais, devido ao fato de que, a partir da fase de planejamento, serão realizados procedimentos de controle destinados a determinar as principais situações adversas identificadas neste estudo.
- Sensibilizar sobre as principais situações adversas evidenciadas em e de outras Instituições Superiores de Controle (EFS) sobre as principais situações adversas evidenciadas no controle simultâneo da execução de obras públicas pelos governos locais no Peru no período em estudo (2018-2019).
- Servirá como base para a criação de formatos de Registro de visitas para operações de controle simultâneo durante a execução de obras dos governos locais, uma vez que os formatos de relatório de visita podem incluir itens focados em destacar as principais situações adversas, e como estes formatos são homogêneos, podem ser utilizados em diferentes obras nos tempos reduzidos de uma operação.
- Melhorar a estratégia de treinamento do novo pessoal de auditoria que realizará o controle simultâneo da execução das obras públicas, dando maior ênfase à identificação das principais situações adversas que surgem na execução das obras, conforme detectadas neste estudo.

Da mesma forma, deve-se observar que os procedimentos utilizados nesta pesquisa e os benefícios obtidos podem ser replicados para diferentes tipos de controles, diferentes assuntos a serem controlados e ser realizados não apenas pela CGR, mas também pelas diferentes EFS, pois a principal contribuição para a pesquisa é um número representativo de relatórios de controle e o princípio de Pareto.

Conclusões

1. Recomenda-se continuar aplicando o Princípio de Pareto para a melhoria do Controle Governamental, não somente no CGR, mas também nas diferentes EFS.
2. Recomenda-se que as EFS continuem a melhorar suas ferramentas de transparência, pois o Localizador de Relatórios de Serviços de Controle da CGR foi a fonte de informação para este estudo.
3. Utilize este estudo como base para melhorar o treinamento da nova equipe de auditoria que realizará controles simultâneos

Recomendações

1. Recomenda-se continuar aplicando o Princípio de Pareto para a melhoria do Controle Governamental, não somente no CGR, mas também nas diferentes EFS.
2. Recomenda-se que as EFS continuem a melhorar suas ferramentas de transparência, pois o Localizador de Relatórios de Serviços de Controle da CGR foi a fonte de informação para este estudo.

3. Utilize este estudo como base para melhorar o treinamento da nova equipe de auditoria que realizará controles simultâneos.

Bibliografía

- Abraham Grosfeld-Nir, Boaz Ronen & Nir Kozlovsky (2007). The Pareto managerial principle: when does it apply?. *International Journal of Production Research*, 45, 2317-2325. DOI: 10.1080/00207540600818203
- Contraloría General de la República. Buscador de Informes de Servicios de Control de la CGR. Recuperado de: <https://appbp.contraloria.gob.pe/BuscadorCGR/Informes/Inicio.html>
- Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA Aprueban 66 Normas Técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones – RNE. *Diario Oficial El Peruano*, de 8 de mayo de 2006.
- Decreto Supremo N° 344-2018-EF Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado. *Diario Oficial El Peruano*, de 31 de diciembre de 2018.
- Directiva N° 007-2015-CG/PROCAL Directiva de los Órganos de Control Institucional. *Diario Oficial El Peruano*, de 3 de diciembre de 2015.
- Directiva N° 002 2019 CG/NORM Servicio de Control Simultáneo. *Diario Oficial El Peruano*, de 30 de marzo de 2019.
- Instructivo del Formato N° 01 registro en la fase de Ejecución para proyectos de inversión Directiva N° 003-2017-EF/63.01. Página web del Ministerio de Economía y Finanzas, de 14 de setiembre de 2018. Recuperado de: www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Instructivo_BI/Instructivo_Formato_1_ejecucion.pdf
- Ley N° 30742 Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control. *Diario Oficial El Peruano*, de 28 de marzo de 2018.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta Amigable. Recuperado de: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>
- Nelson Shack Yalta (2020). Informe Ejecutivo Semestral de Gestión Julio – Diciembre 2019. Recuperado de: https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/INFORME_GESTION_JUL-DI_C_2019.pdf
- Philip L. Defliese, Henry R. Jaenicke, Jerry D. Sullivan & Richard A. Gnospelius (1991). *Auditoría Montgomery*. México: Editorial Limusa.

PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA ESTRATÉGIA ABRANGENTE PARA SUPERVISIONAR A GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES E A GESTÃO DE DESASTRES NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Autor:

Carlos Miguel Gómez Márquez¹
EFS México



Resumo: A pesquisa apresentada abaixo desenvolve uma estratégia abrangente para as EFS na América Latina e no Caribe, liderada pelo recentemente criado Grupo de Trabalho sobre Auditoria de Desastres no âmbito das Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da OLACEFS, para auditar a gestão de desastres dos governos nacionais na região, com o objetivo de passar da prática de auditorias "ex post" antes da ocorrência de um desastre, para o desenvolvimento de auditorias coordenadas e revisões "ex ante" sobre este assunto, assim como a formação de uma rede de auditoria, a identificação de melhores práticas e a promoção do uso de tecnologias de informação e comunicação nesta área.

Palavras-chave: Desastres, gestão de risco de desastres, gestão de desastres, auditoria coordenada, revisão por pares, auditoria de desempenho, auditoria financeira, auditoria de conformidade.

Desenvolvimento da Pesquisa

Um desastre é uma grave perturbação do funcionamento de uma comunidade ou sociedade em qualquer escala, causada pela ocorrência de fenômenos perigosos que interagem com as condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, causando impactos e perdas de vidas, saúde, materiais, econômicos e ambientais (Comunidad Andina, 2018, p. 13).

Para responder a desastres, os governos nacionais adotaram dois tipos de modelos:

- **Gestão de desastres:** é a organização e administração de recursos e responsabilidades para abordar todos os aspectos humanitários das emergências, em particular a resposta e recuperação em caso de desastres (IFRC, 2019).
- **Gestão de risco de desastres:** é o processo sistemático de utilizar organizações, diretrizes, habilidades e capacidades operacionais para implementar políticas focadas no fortalecimento das capacidades de

¹ Graduado em Ciência Política e Administração Pública pela Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM) e estudante do Mestrado Internacional em Segurança Alimentar no Instituto Interamericano de Cooperação na Agricultura. Diretor de Área no Supremo Auditório Federal com 10 anos de experiência na prática, coordenação, condução e supervisão de auditorias de desempenho e avaliações de políticas públicas nos setores de energia, educação, agrário e ciência e tecnologia. Membro do Instituto Nacional de Administração Pública; da Academia Mexicana de Auditoria de Desempenho; e do Colégio de Contadores Públicos do México. Principais linhas de pesquisa: auditoria, avaliação, anticorrupção, compliance e due diligence.

prevenção e a lidar com os desastres a fim de reduzir seu impacto adverso e a probabilidade de sua ocorrência. Risco de desastres refere-se às perdas potenciais que seriam causadas por um desastre em termos de vidas, condições de saúde, subsistência, bens e serviços, e que poderiam ocorrer em uma determinada comunidade ou sociedade em um período específico no futuro (UNISDR, 2009, p. 29).

A principal diferença entre os dois modelos é que o primeiro se caracteriza por ser "reativo" e "ex post" diante de desastres, pois procura dar respostas a curto e médio prazo após a ocorrência dos mesmos, enquanto o segundo se caracteriza por ser "preventivo" e "ex ante", pois procura avaliar o risco de ocorrência de desastres, a fim de estabelecer medidas que permitam, no possível, antecipar o impacto e minimizar possíveis perdas. Os dois modelos são necessários para lidar de forma abrangente com desastres.

Neste contexto, a cada ano, desastres na América Latina e no Caribe ceifam a vida de milhares de pessoas, causam enormes danos materiais e geram perdas econômicas substanciais, que representam obstáculos para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na região.

Devido a suas repercussões sociais, econômicas, ambientais e orçamentárias, os desastres têm sido uma área de atenção prioritária para vários órgãos de supervisão em todo o mundo.

No caso da América Latina e do Caribe, em 27 de abril de 2019, o Conselho de Administração do OLACEFS aprovou a criação do "Grupo de Trabalho sobre Auditoria de Gestão de Desastres no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável", com o objetivo de promover a cooperação entre as Instituições Superiores de Controle (EFS) para o desenvolvimento de normas e boas práticas na auditoria de gestão de desastres.

Da mesma forma, várias EFS da região têm desempenhado um papel ativo e constante na auditoria "ex post" da gestão de grandes desastres, tais como as instituições de auditoria do México, Brasil e Equador, que realizaram auditorias de desempenho ou operacionais, auditorias financeiras e revisões especiais focalizadas nas respostas imediatas dos governos nacionais e na fase de reconstrução.

Entre os principais problemas identificados pela Supremo Auditório Federal (ASF), Supremo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria Geral do Estado (CGE) na auditoria das medidas governamentais adotadas para responder a desastres, estão os seguintes:

- Falta de informações suficientes e confiáveis que permitissem um diagnóstico da magnitude e dos danos causados pelos desastres para apoiar a tomada de decisões sobre o apoio a ser concedido e a focalização da população a ser priorizado.
- Coordenação insuficiente dos órgãos de gestão de desastres, o que resulta na falta de oportunidade das medidas tomadas.







gestión de desastres que repercute en la falta de oportunidad de las medidas adoptadas.

- Ausência de protocolos e controles que levam a ineficiências, assim como um alto risco de fraude e corrupção na prestação de apoio.
- Insuficientes recursos humanos, materiais e financeiros para supervisionar a gestão de desastres.
- Deficiências nos processos de contratação que envolvem atrasos na entrega de obras, bens e serviços; preços excessivos; e gastos desnecessários em aspectos que não correspondem à resposta a desastres

Para consolidar este trabalho de auditoria em toda a América Latina e no Caribe, é necessário que as EFS da região tenham uma estratégia comum que lhes permita abordar de forma abrangente tanto a gestão de desastres como a gestão de risco de desastres, a fim de ter um maior impacto na prevenção, detecção e resposta a estas catástrofes.

Esta estratégia abrangente proposta visa definir a direção geral a ser seguida pelas EFS a fim de colaborar, de forma coordenada, na auditoria da gestão de risco de desastres e na gestão de desastres dos governos nacionais na região. Os seis eixos que formam a estratégia proposta são os seguintes:

ESTRATÉGIA ABRANGENTE PARA SUPERVISIONAR A GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES E A GESTÃO DE DESASTRES

Eixos da Estratégia:	
a) Conduzir auditorias coordenadas para monitorar a adoção do Sendai Framework 2015-2030 na gestão de risco de desastres.	
b) Conduzir auditorias de desempenho, financeiras e de conformidade para auditar a gestão de desastres emergentes	
c) Conduzir revisões pelos pares para avaliar a resiliência das EFS a desastres.	
d) Formação de uma auditoria para a gestão de risco de desastres e monitoramento da gestão de desastres.	
e) Identificar as melhores práticas no campo e avaliar a viabilidade de adotá-las.	
f) Analisar a relevância de promover a aplicação das tecnologias de informação e comunicação no gestão de risco de desastres e na gestão de desastres.	

Fonte: Elaboração do autor.

Conclusões

Os seis eixos que formam a estratégia abrangente desenvolvida são úteis e relevantes para que as EFS na América Latina e no Caribe possam auditar tanto a gestão de risco de desastres quanto a gestão de desastres dos governos nacionais na região, o que contribuirá diretamente para que as EFS tenham um papel ativo, preventivo e de detetive em assuntos de desastres.

Sugere-se, portanto, que o Grupo de Trabalho sobre Auditoria de Desastres no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável analise a viabilidade da adoção desta estratégia como parte de seu trabalho dentro do OLACEFS.

Deve-se notar que um dos principais problemas enfrentados pela gestão de desastres realizada pelos governos nacionais na região é a recorrência de incidentes, apesar dos avisos anteriormente emitidos pelas EFS sobre a possível materialização dos riscos detectados, como no caso da ASF e da TCU, que alertaram sobre deficiências no funcionamento do Fundo para Desastres Naturais (FONDEN) e na segurança das barragens antes dos desastres ocorridos em 2017, quando dois terremotos de magnitude 8,2 e 7,1 no México, e em 2019, quando uma das represas da mina Feijão de Minera Vale S.A. rompeu, afetando o município de Brumadão, afetando o município de Brumadinho, Brasil.

Em vista desta situação, uma prioridade para o grupo de trabalho OLACEFS será promover na região que as

observações e ações formuladas nas auditorias sejam efetivamente levadas em conta pelas entidades auditadas, para que tenham um impacto real na melhoria dos processos de identificação, avaliação, resposta e acompanhamento dos riscos de desastres e dos próprios desastres.

Em conclusão, longe de memoriais, o que os cidadãos latino-americanos realmente precisam e exigem é uma resposta oportuna e eficaz de seus governos à recuperação e reconstrução em caso de desastres, e as EFS podem contribuir ativamente para isso através de seu trabalho de auditoria.

Bibliografia

- Auditoría Superior de la Federación. (2018). Reconstrucción de vivienda afectada por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017. Disponível em: <https://www.asf.gob.mx/Default/Index>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). ¿Cómo una app puede ayudar a prevenir inundaciones? Disponível em: <https://www.iadb.org/es/mejorandovidas/salvados-en-el-gran-chaco>
- BBC News. (2019). Fiscalização de barragens: órgão federal de controle é o 2º mais exposto fraudes e corrupção, diz TCU. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47211131>
- BBVA. (2017). El "big data", aliado para afrontar catástrofes naturales como el ciclón australiano "Debbie". Disponível em: <https://www.bbva.com/es/big-data-aliado-afrontar-catastrofes-naturales-ciclón-australiano-debbie/>

- Comunidad Andina. (2018). Glosario de términos y conceptos de la gestión del riesgo de desastres para los países miembros de la Comunidad Andina. Recuperado de: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2018619133838GlosarioGestionDeRiesgoSGCA.pdf>
- Contraloría General del Estado (2018). Examen especial al manejo de los recursos provenientes de la aplicación de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016, en el Ministerio de Economía y Finanzas y Entidades Relacionadas, por el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2016 y el 31 de julio de 2017. Recuperado de: <http://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=55146&tipo=inf>
- Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. (2019). Gestión de Desastres. Recuperado de: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/gestion-de-desastres/>
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Recuperado de: https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Recuperado de: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2019). Términos de Referencia, Grupo de Trabajo, Fiscalización de Gestión de Desastres en el Marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/04/GT-Fiscalizaci%C3%B3n-Gesti%C3%B3n-de-Desastres.pdf>
- Tribunal de Contas da União. (2019). Brumadinho: TCU vai acompanhar providências adotadas pela Agência Nacional de Mineração. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/brumadinho-tcu-vai-acompanhar-providencias-adotadas-pela-agencia-nacional-de-mineracao.htm>
- Tribunal de Contas da União. (2019). Comunicação da Presidência. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/6E/D3/DC/6B/6BF986106A005186F18818A8/16229355v4-79%20-%20Brumadinho-MG.pdf>
- Tribunal de Contas da União. (2019). TCU alerta que falhas na segurança de barragens podem causar nova tragédia. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-alerta-que-falhas-na-seguranca-de-barragens-podem-causar-nova-tragedia.htm>
- Working Group on Accountability for and the Audit of Disaster-related Aid. (2013). Final Report of the INTOSAI Working Group on Accountability for and the Audit of Disaster-related Aid. Recuperado de: <https://www.sayistay.gov.tr/afet/content/final%20report.pdf>

ABERTURA DOS DADOS GOVERNAMENTAIS E SEU BENEFÍCIO PARA A TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Resumo: A adoção inteligente de novas tecnologias nas organizações, independentemente de sua linha de negócios, é uma das condições essenciais para melhorar a eficiência e ser competitivo. A organização que não implementa a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) não é necessariamente menos moderna, mas menos prática.

No âmbito da Gestão Pública, os governos são chamados a criar Valor Público para a sociedade, ou seja, a produzir resultados significativos para a população através de serviços tangíveis e intangíveis, fazendo uso de diferentes tipos de recursos, incluindo tecnologia e inovação para oferecer uma gestão transparente e clara aos cidadãos, que todos os dias exigem melhor atenção e prestação de contas nos diferentes serviços que acessam; já que, no exercício de seus direitos, desejam participar mais ativamente nas decisões governamentais e controlar seus resultados; daí a necessidade de abertura dos dados governamentais.

Este documento tem como objetivo resumir os aspectos mais relevantes relacionados aos dados abertos, suas características, benefícios e utilização na auditoria horizontal que a Comissão Européia e a Comissão Européia desenvolveram.

Autora:

Mariela Ninette Gómez Gurdián¹
EFS Nicaragua

Instituições Superiores de Controle (EFS) exercem por mandato legal em cada um dos países; mencionando também, de forma geral, o benefício que estes dados também representam para a auditoria vertical exercida como um direito dos cidadãos.

Com base nas diretrizes oferecidas por organizações como a Sunlight Foundation e o Banco Mundial, são apresentados os elementos mais importantes a serem considerados para a implementação de políticas de dados abertos, bem como o componente tecnológico que acompanha essas iniciativas.

O documento conclui apresentando o progresso em dados governamentais abertos na América Latina e no Caribe (ALC) e os principais desafios que eles enfrentam.

Palavras-chave: dados abertos, transparência, prestação de contas, auditoria horizontal, tecnologia.

¹ Mestrado em Informática Empresarial Especialista em análise, projeto e implementação de soluções de TI. Atualmente Chefe da Divisão de Tecnologia da Informação da Controladoria Geral da República da Nicarágua e membro da faculdade da Diretoria de Pós-graduação e Educação Continuada (DPEC) da Universidade Nacional de Engenharia (UNI-Nicarágua). Engenheiro Informático (UNI-Nicarágua, 1999), Pós-graduado em Gestão de TI (UNICA-Nicarágua, 2000), Mestrado em Informática Empresarial (UNI-Nicarágua, 2013), Diploma em Gestão Pública (UNAN-Nicarágua, 2018).

Quadro teórico

■ A transparência governamental e o uso das TIC

A transparência governamental é sobre a informação sobre as atividades dos órgãos públicos que está sendo criada e disponibilizada ao público, com exceções limitadas, de forma oportuna e em formatos de dados abertos, sem limites de reutilização. Isto inclui a divulgação de informações em resposta às solicitações dos cidadãos e proativamente, por iniciativa dos órgãos públicos. Além disso, informações-chave sobre entidades privadas devem estar disponíveis diretamente ou através de órgãos públicos (CEPAL, 2019).

■ Governo aberto

A seguinte definição de governo aberto é uma definição da CEPAL (2019): "Governo aberto surge como um novo paradigma e modelo de relacionamento entre governos, administrações e sociedade: transparente, multidirecional, colaborativo e orientado para a participação dos cidadãos tanto no monitoramento quanto na tomada de decisões públicas, a partir de cuja plataforma ou espaço de ação é possível catalisar, articular e criar valor público a partir e além das fronteiras das burocracias estatais".

■ Dados abertos

A idéia de dados abertos é que os dados devem estar livremente disponíveis para todos em termos de poder acessar, usar e republicar tais dados, sem restrições

de copyright, patentes ou outros mecanismos de propriedade ou controle.

A abertura abertos do governo envolvem considerações tanto técnicas quanto políticas. Se os dados governamentais forem abertos, podem ter enormes benefícios potenciais, incluindo transparência, eficiência e inovação (CEPAL, 2019). Para que os dados sejam considerados "abertos", eles devem ser reutilizáveis, ou seja, devem poder ser baixados em formatos abertos, legíveis por vários softwares, e os usuários devem ter o direito legal de reutilizá-los (WBG, 2019).

■ Auditoria horizontal e o papel das EFS

Em diferentes fontes, os termos auditoria vertical e auditoria horizontal são encontrados, ambos referentes à prestação de contas, com a diferença de que, na auditoria vertical, o executor do controle é o cidadão, como direito de conhecer e avaliar o governo; e na auditoria horizontal, é uma entidade autorizada a exercer o controle como competência legal. A Declaração de Lima sobre Linhas de Base de Auditoria, emitida pelo 9º Congresso da INTOSAI, declara em seu preâmbulo que é essencial que cada Estado tenha uma EFS efetiva, cuja independência é garantida por lei. (Márquez D., s.d).

Dados abertos e políticas de dados abertos

Segundo as Nações Unidas, estamos diante de uma "revolução de dados", caracterizada por uma explosão em volume, na velocidade de geração e

disseminação dos dados e nas diversas fontes e dispositivos sobre os quais eles estão disponíveis. Isto representa um desafio para os governos, que devem se tornar administradores de informações e dados, para os quais devem fomentar espaços colaborativos onde a geração de valor é possibilitada através do uso de dados abertos (Muenta, A.; Serale, F., 2018).

■ Características e benefícios dos dados abertos

A Carta Internacional de Dados Abertos define dados abertos como dados digitais que são disponibilizados publicamente com as características técnicas e legais necessárias para que possam ser livremente utilizados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa, a qualquer hora e em qualquer lugar. Dados abertos devem permitir o acesso de todos, através de formatos digitais; usá-los, estruturá-los em formatos ou padrões que facilitem a interoperabilidade; e compartilhá-los, através de sua segurança e integridade jurídica (Muenta, A.; Serale, F., 2018).

Com base na caixa de ferramentas fornecida pelo Banco Mundial², algumas características que determinam a qualidade dos dados abertos são:

Caráter público: O grau de processamento dos dados governamentais, favorecendo a abertura.

Acessibilidade: A medida em que os dados abertos são disponibilizados ao público em formatos convenientes, modificáveis e abertos.

Descrição: O nível de detalhe nas descrições dos dados abertos, para que os consumidores tenham informações suficientes para compreendê-los e processá-los.

Reutilização: Se os dados abertos forem disponibilizados sob uma licença aberta que não estabeleça restrições de uso.

Exaustividade: Se os dados abertos são publicados em formas primárias no nível mais alto possível de granularidade permitida por lei e outros requisitos.

Oportunidade: A rapidez com que os dados abertos são disponibilizados ao público, a fim de preservar seu valor.

Gestão pós-publicação: Se um ponto de contato for designado para auxiliar no uso de dados e responder a reclamações sobre o cumprimento desses requisitos de dados abertos.

Os benefícios dos dados abertos são variados tanto no setor privado como no governamental. Muenta, A.; Serale, F. (2018) na publicação *Datos abiertos en América Latina y el Caribe*, menciona os usos e benefícios fornecidos pelos dados abertos com base nas experiências dos países da região, que são resumidos como: Eles ajudam a aumentar a transparência e a prestação de contas do governo, facilitam uma maior detecção da corrupção, fortalecem os cidadãos ao fornecer evidências e fortalecer suas demandas, ajudam os formuladores de políticas a melhorar sua avaliação dos problemas públicos e facilitam a colaboração público-privada.

2 <http://opendatatoolkit.worldbank.org/es/index.html>

■ Políticas de dados abertos

Desde 2012, a América Latina e o Caribe tem sido caracterizada como uma região ativa na abertura e uso de dados abertos. A região tem o maior número de adoções da Carta Internacional de Dados Abertos, e tem sido um ator relevante na definição de seus princípios (Muenta, A.; Serale, F., 2018). Além disso, no site do Observatório Regional de Planejamento para o Desenvolvimento na América Latina e no Caribe³, você pode consultar a lista de países que fazem parte da Parceria de Governo Aberto; no entanto, nem todos eles têm um plano de ação em vigor.

Conforme a guia⁴ fornecida pela Sunlight Foundation, pode-se resumir da seguinte forma o que deve ser levado em conta na implementação de uma política de dados aberta.

Que dados devem ser tornados públicos?

Estabelecer dados abertos por padrão, criar políticas de dados abertos por referência à políticas de prestação de contas e acesso à informação pública existentes, prever a publicação de novas informações específicas, estipular que as condições se aplicam a empreiteiros ou órgãos semi-públicos, guardar adequadamente informações sensíveis ou reservadas, exigir que a exceção à publicação de certos dados seja em consideração ao interesse público, exigir o compartilhamento de

código ou a publicação de dados de código aberto.

Como elaborar dados públicos?

Atribuir formatos abertos para dados governamentais, exigir que informações públicas sejam publicadas on-line, remover restrições ao acesso à informação, remover restrições à reutilização da informação, exigir a publicação de metadados ou outra documentação, exigir o uso de identificadores únicos, exigir a digitalização e distribuição de arquivos em papel, criar um portal ou website dedicado à publicação de dados e questões políticas relacionadas, publicar dados em repositórios, criar interfaces públicas de programação de aplicativos (APIs) públicas para o acesso às informações, estipular o arquivamento eletrônico de solicitações para abrir dados, estabelecer publicação contínua de dados e atualizações, criar acesso permanente e duradouro aos dados.

Como implementar uma política de dados aberta?

Nomear ou criar uma autoridade de supervisão, criar regulamentos ou guias de implementação obrigatórias, criar novos direitos legais ou outros mecanismos, incorporar perspectivas públicas na implementação de políticas, estabelecer cronogramas de implementação adequadamente ambiciosos, criar processos para garantir a qualidade dos dados, criar

3 <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/tratados/alianza-para-el-gobierno-abierto?page=0>

4 <https://sunlightfoundation.com/opendataguidelines/es/>
http://sunlightf.wpengine.com/wp-content/uploads/2016/10/OpenDataGuidelines_v3.pdf

uma lista pública e abrangente de todos os acervos de dados, garantir financiamento suficiente para a implementação, vincular a adjudicação de contratos para novos sistemas ao cumprimento da transparência, criar ou explorar o potencial para parcerias público-privadas, estabelecer revisões futuras para possíveis melhorias ou modificações da política.

A aplicação de dados abertos: transparência e auditoria horizontal

Entre os benefícios de utilizar dados abertos, resumidos pelo Banco Mundial em seu Open Government Data Toolkit,⁵ estão: transparência, pois os dados abertos apoiam a supervisão pública dos governos. Além disso, eles contribuem para a eficiência, tornando mais fácil e mais barato para os ministérios governamentais encontrar e usar seus próprios dados ou dados de outros ministérios, reduzindo assim a coleta, duplicação e outros custos gerais.

No caso específico das auditorias horizontais realizadas pelas EFS, os dados abertos facilitam muito seu trabalho porque: facilitam a determinação de indicadores de risco e, portanto, planejam melhor as auditorias a serem realizadas; permitem uma maior detecção de atos de corrupção; reduzem os tempos de execução das auditorias porque fornecem uma riqueza de informação a serem analisadas; facilitam a análise das informações; permitem o acesso

às informações em todos os momentos; permitem que mais dados sejam analisados e, portanto, uma melhor amostra a ser utilizada; contribuem para a qualidade das auditorias e para o papel de auditoria da EFS.

O componente tecnológico

A implementação de políticas de dados abertos requer um componente puramente tecnológico que deve ser devidamente considerado e avaliado, desde a seleção do modelo (infraestrutura) até a tecnologia específica a ser utilizada. Não há um esquema único a ser seguido para a implementação do componente tecnológico.

No guia do Banco Mundial para abrir o kit de ferramentas de dados abertos, há uma seção específica sobre tecnologia.⁶

Catálogo de dados, plataforma e modelos

- **Catálogo de dados:** é uma lista de conjuntos de dados disponíveis em uma iniciativa de dados aberta. Tipicamente, um catálogo de dados é o elemento central on-line de uma iniciativa de dados abertos. Algumas características comuns dos catálogos de dados são: fácil acesso para os usuários, pesquisa fácil, disponível para download, metadados, licença clara para uso dos dados, permitir a visualização, compatível com as normas, interface API e segura.

5 <http://opendatatoolkit.worldbank.org/es/>

6 <http://opendatatoolkit.worldbank.org/es/technology.html>

- **Plataforma:** a porta de entrada online para os usuários acessarem todos os recursos de uma iniciativa de dados abertos. Uma plataforma inclui o catálogo de dados e outras informações e serviços que fazem parte do ecossistema de dados aberto. Os serviços de uma plataforma são geralmente implementados utilizando diferentes tecnologias (não apenas uma).
- **Modelos (Infraestrutura):** no nível da infraestrutura tecnológica, os modelos podem variar. No conjunto de ferramentas de dados governamentais abertos do Banco Mundial, existem três ferramentas, que variam na relação entre os diferentes elementos que fazem parte do modelo e as escalas dos sistemas. **Plataforma única:** infraestrutura simples, com um único servidor gerenciado pela agência relevante ou hospedado na nuvem, conjuntos de dados tratados por APIs, gerenciados separadamente seguindo as exigências das tecnologias relevantes, funções de blog, suporte ao usuário e feedback podem ser fornecidos através da mesma infraestrutura utilizada no catálogo. **Servidores separados:** administração separada do catálogo de dados e servidor de arquivos usando infraestrutura interna ou hospedada em nuvem, abordagem mais sofisticada do que o modelo de plataforma única e mais adequada para conjuntos de dados e catálogos maiores. **Catálogos federados,** a gestão do catálogo de dados abertos pode ser descentralizada para um ou mais dos ministérios contribuintes;

nesta abordagem, alguns arquivos de dados ou serviços API são gerenciados a partir de ministérios separados, enquanto os metadados ainda são incorporados ao catálogo central para permitir busca e acesso interministerial; este modelo é apropriado quando um ou mais ministérios têm a capacidade e a experiência para gerenciar seus próprios dados abertos.

O progresso na região e os principais desafios

De acordo com Munte, A.; Serale, F., (2018), LAC é uma região altamente comprometida com a agenda de dados abertos. Entretanto, estes autores também apontam que a região possui mais de 200 portais de dados abertos; entretanto, apenas 13 países possuem portais centrais e muitos dos conjuntos de dados publicados não possuem dados puramente abertos. A mesma fonte afirma que sete países da ALC consolidaram suas políticas nacionais de dados abertos: Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, México, Peru e Uruguai.

A consulta da quarta edição do Barómetro de Datos Abiertos (ODB⁷) confirma que, enquanto alguns governos estão fazendo progressos, os dados abertos continuam sendo a exceção e não a regra. De modo que, pode-se concluir que ainda existem muitos desafios nesta área. Munte, A.; Serale, F., (2018), mencionam que a abertura por padrão tem inúmeros desafios para os governos, inclusive:

⁷ <https://opendatabarometer.org>

- **Regulação:** O acesso às Leis de Informação precisa ser revisto para incentivar a liberação de dados, indicando exceções à publicação com base na privacidade, confidencialidade e propriedade intelectual.
- **Governança:** Definir responsabilidades pela geração e publicação de dados. Um modelo amplamente utilizado é descentralizar a responsabilidade pela geração de dados para o nível setorial, e interoperar com uma autoridade central, que deve definir padrões de qualidade de dados, publicação, estruturação e identificação dos dados.
- **Tecnologia:** Ter uma plataforma que permita a interoperabilidade entre os diferentes dados gerados pelas entidades descentralizadas e a entidade central que gerencia a plataforma e estabelece a governança dos dados. Há também a necessidade de criar capacidade técnica a nível descentralizado para produzir dados automaticamente. Além disso, é necessário investimento em recursos tecnológicos e de capital humano para permitir que essas entidades possam gerar, compartilhar e utilizar seus dados.

Em particular, para as EFS, existem desafios específicos relacionados aos aspectos tecnológicos, que têm a ver com o investimento em tecnologia que as EFS devem considerar para o uso de dados abertos, tanto na infraestrutura como tal, quanto no treinamento técnico do pessoal que administra esta

nova tecnologia e a sustentabilidade ao longo do tempo do investimento. Além disso, isso diz respeito aos recursos humanos, o que implica que o pessoal de auditoria deve ser treinado no uso dessas novas ferramentas tecnológicas e em metodologias de análise de dados.

Conclusões

Como conclusão, pode ser mencionado:

- Dados abertos são uma ferramenta extremamente útil para os governos onde a transparência e a prestação de contas são objetivos chave da gestão. A implementação destes requer políticas governamentais claramente estabelecidas com base nos princípios da Carta de Dados Abertos⁸.
- O uso de dados abertos pelas EFS, dentro de seu mandato de auditoria horizontal, teria benefícios relevantes no combate à corrupção, transparência e prestação de contas dos governos.
- O componente tecnológico é um elemento muito importante na implementação de dados abertos e não há um modelo único para sua execução, que varia na relação entre os diferentes elementos que fazem parte do modelo e as escalas dos sistemas.
- A ALC tem feito progressos significativos em dados abertos. De acordo com o Barômetro de Dados Abertos, o México é o líder em dados

⁸ <https://opendatacharter.net/principles/>

abertos na região. Não obstante, este progresso ainda é insuficiente.

- Os governos e as EFS da região enfrentam desafios políticos, legais e tecnológicos significativos no uso de dados abertos.

Bibliografia

- BID (2018). Tecnologías digitales para la transparencia en la inversión pública. [En línea], disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Tecnologias-digitales-para-la-transparencia-en-la-inversion-publica.pdf>. [Recuperado en julio 2019].
- CEPAL (2014). Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. [En línea], disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35951-rol-tic-la-gestion-publica-la-planificacion-un-desarrollo-sostenible-america>. [Recuperado en julio 2019].
- CEPAL (2019). De Gobierno Abierto a Estado Abierto. [En línea], disponible en <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>. [Recuperado en julio 2019].
- CEPAL (s.f). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org>. [Recuperado en julio 2019].
- Márquez D., (s.f). Márquez Gómez, Daniel. La función de la fiscalización: avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009. [en línea] <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/13.pdf> [Recuperado en julio 2019].
- Munte, A.; Serale, F. (2018). Los datos abiertos en América Latina y el Caribe. [En línea], disponible en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/los-datos-abiertos-en-america-latina-y-el-caribe>. [Recuperado en julio 2019].
- WBG (2019). World Bank Group, Caja de herramientas de datos abiertos de gobierno. [En línea], disponible en <http://opendatatoolkit.worldbank.org/es/index.html>. [Recuperado en julio 2019].

O QUE VOCÊ FARIA? FORTALECIMENTO DA INTEGRIDADE INSTITUCIONAL ATRAVÉS DE TREINAMENTOS ÉTICOS

Autores:

Nicolás Lagos Machuca¹

Tamara Loyola Fuentes²

EFS Chile



Resumo: Este documento será estruturado em quatro seções. A primeira seção reflete sobre o valor da integridade para as EFS. Posteriormente, será discutida a experiência da Controladoria Geral da República do Chile (CGR) no fortalecimento da integridade. Em terceiro lugar, será apresentada a nova aproximação do treinamento ético para os funcionários da CGR, desde um modelo de capacitação normativa até um modelo focado no treinamento ético através de ferramentas de gamificação. Finalmente, serão concluídas algumas lições aprendidas ou boas práticas que podem ser úteis na replicação desses modelos em outras EFS da região.

Palavras-chave: Integridade, ISSAI 130, sistema de integridade, capacitação, treinamentos éticos, gamificação.

Integridade e sua relevância para o trabalho das EFS

Nos últimos anos, a exposição de grandes casos de corrupção colocou a integridade no centro da opinião pública e dos interesses dos cidadãos. Portanto, é relevante compreender o significado

e o alcance deste termo.

O conceito de integridade tem sua definição mais amplamente aceita na RAE (2019) como a qualidade de uma pessoa correta, íntegra e irrepreensível. A INTOSAI define integridade como "agir de forma honesta, confiável, de boa fé e no interesse público" (INTOSAI, 1992, p. 5). É reconhecida como um dos valores éticos fundamentais das EFS que "definem o que é importante e, portanto, deve orientar as decisões das EFS e seu pessoal" (INTOSAI, 1992, p. 5). O conceito de integridade é um termo que transcende o âmbito legal a ser colocado no quadro da ética organizacional, pois seu propósito é orientar e influenciar o comportamento dos funcionários.

Rumo a uma cultura de integridade institucional: o caso da CGR do Chile

a) Desenho e implementação do Sistema de Integridade Institucional

Em outubro de 2018, a CGR do Chile formalizou a criação de um Sistema de Integridade Institucional (SII). Seu lançamento foi o resultado de um projeto que envolveu a implementação de atividades para instalar o conceito de

1 Administrador Público, Mestre em Governo e Gestão Pública e Acadêmico da Escola de Governo e Gestão Pública da Universidad de Chile.

2 Administradora Pública, com Mestrado em Governo e Gestão Pública e estudos de pós-graduação em direitos humanos, transparência e políticas públicas contra a corrupção.

integridade no interior da organização (Altamirano, et al., 2017), também foi organizado o workshop IntoSAINT, que permitiu o estabelecimento das bases do sistema, resultando na elaboração de uma Política de Integridade Institucional (PII). A proposta foi desenvolvida de forma participativa, com a ajuda de mais de 20 funcionários e funcionárias. O documento foi enviado ao Controlador Geral para sua avaliação e aprovação.

O PII considerou um marco central e mínimo para a instalação do SII: a nomeação de um funcionário dedicado exclusivamente à sua implementação. Para realizar isto, um concurso foi realizado com critérios objetivos e abertos aos membros da CGR, que resultou na nomeação de uma funcionária para o cargo de Diretora de Integridade.

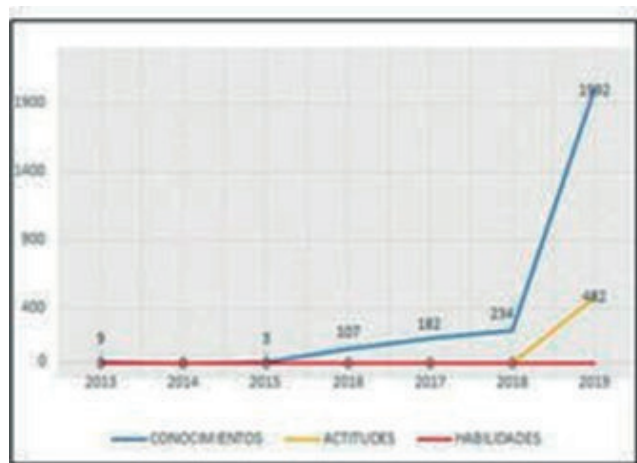


Figura 1: Número de cotas dadas aos funcionários da CGR em tópicos relacionados à integração desde 2013, por ênfase no desenvolvimento.

b) Ponto de partida: diagnóstico do treinamento ético na CGR

De acordo com o estabelecido pelo IIP, a instalação do sistema é implementada

através de uma linha de treinamento, realizando iniciativas para desenvolver e fortalecer o comportamento ético dos funcionários (Contraloría General de la República de Chile, 2018). Para o diagnóstico, foram coletadas informações sobre capacitações que visavam elevar o comportamento ético do pessoal da CGR. Desde 2016, houve um crescimento sustentado no número de cotas distribuídas, que poderia ter sido ampliado devido à implementação do Plano Estratégico 2017-2020. Em particular, 94% da instituição foi treinada em 2019. Neste sentido, confirma-se que a implementação do SII incentivou a execução de atividades focadas no desenvolvimento de atitudes relacionadas à integridade dos funcionários.

c) Desafio de treinamento: como desenvolver atitudes éticas no pessoal

A implementação do SII impõe um desafio nas atividades de capacitação, ampliando o horizonte de treinamento para além dos aspectos normativos. Neste contexto, duas atividades de capacitação foram realizadas em 2019: o curso online "Integridade Institucional" e o workshop "Integridade e Códigos: relação com nosso trabalho", este último oferecido pessoalmente pela Diretoria de Integridade, tem por objetivo reconhecer o valor da integridade e proporcionar um espaço de treinamento em face de dilemas éticos. Esta é a primeira atividade destinada a melhorar as atitudes éticas dos funcionários nos últimos anos e apresenta inovações em termos de treinamento, tais como a incorporação de elementos de gamificação.

Reforço da integridade dos funcionários através da gamificação

Com o objetivo de propor uma metodologia para que as EFS potencializem o desenvolvimento de atitudes e treinamento em face dos dilemas éticos dos funcionários, apresenta-se o trabalho realizado pela CGR do Chile na preparação e execução do workshop "Integridade e Códigos: relação com nosso trabalho". Em seguida, apresentam-se três etapas a partir das quais o processo de treinamento é compreendido.

1. Planejamento

1.1 Definições metodológicas

O objetivo definido foi incentivar o pessoal da instituição a identificar como o valor da integridade está relacionado ao seu trabalho diário, promovendo a reflexão individual e grupal sobre dilemas éticos relevantes para a realidade institucional.

Nesta etapa, foi estabelecido o programa orientador da atividade, com continuidade e lógica entre o objetivo e os conteúdos. O programa definido tinha três módulos:

- **Integridade e valores:** contextualiza a integridade, os Códigos de Ética e Conduta e o trabalho do funcionário público.
- **Jogo O que você faria?:** desenvolvimento da dinâmica de grupo.
- **Reflexões finais e fechamento:** reflexão sobre a dinâmica de grupo e os dilemas éticos, destacando a importância do trabalho público.

O público-alvo do workshop foi o pessoal de todos os escritórios regionais de controladoria, com um desenho metodológico para a participação de um máximo de 50 funcionários em cada workshop.

1.2 Elaboração do material

Considerando o programa, é necessário elaborar o material para a atividade. Isto envolve a preparação do conteúdo, apresentação e material didático para a dinâmica de grupo. Este último será explicado detalhadamente mais abaixo.

2. Execução

2.1 Introdução e contexto

A primeira parte da atividade se concentra em fornecer noções sobre conceitos relacionados à integridade, o trabalho realizado como funcionário público e os Códigos de Ética e Conduta. Isto estabelece a base para a dinâmica que se segue.

2.2 Jogo: O que você faria?

É necessário criar dinâmicas que incentivem espaços de conversa e reflexão sobre o desempenho da vida do funcionário público com padrões de integridade. É por isso que a atividade "O que você faria?" foi criada, baseada em tendências de gamificação, propondo um jogo que envolve os participantes de uma competição para ser o mais honesto e promover a reflexão ética diante de dilemas.

A gamificação é o uso de metodologias de desenho de jogos em contextos fora do jogo para envolver os usuários e

resolver problemas, baseados em como os jogos podem manter o interesse dos participantes e facilitar a experiência de aprendizagem (Werbach & Hunter, 2012; Paniagua & Istance, 2018). Ao jogar "O que você faria?", os funcionários públicos podem abordar dilemas éticos a partir de uma perspectiva recreativa, fomentando a vontade de refletir e desenvolver aspectos atitudinais relacionados com "saber ser" e "saber agir" como funcionários públicos de integridade.

a. Qual é a finalidade do jogo?

Que os participantes reconheçam situações difíceis e tomem decisões em face de dilemas éticos, contribuindo para integrar valores e princípios estruturados nos Códigos de Ética e Conduta na tomada de decisões diárias.

b. Preparação do material

O jogo consiste em um conjunto de cartões: cartão de votação (anjo e diabo), cartões de dilema ético e caderneta de registro de votação individual.

A elaboração dos dilemas é relevante para esta atividade, pois o dinamismo do jogo depende deles. Os dilemas devem representar situações cotidianas com as quais os funcionários podem ser confrontados em seu trabalho e que podem ser uma fonte potencial de conflito. Além disso, para cada dilema estabelecido, devem ser apresentadas três soluções possíveis, que não devem ser consideradas éticas.

Para esta atividade, foram desenvolvidos 21 cartões de dilema. Isto foi feito com base na aplicação desta atividade em outras entidades

públicas chilenas e nos Códigos de Ética e Conduta da CGR. O objetivo é que cada situação levantada no cartão possa encontrar sua possível solução considerando os valores e diretrizes de comportamento estabelecidos nestas ferramentas.

c. Dinâmica do jogo

O grupo é dividido em equipes de 5 pessoas e, usando o conjunto de cartões, o jogador, por sua vez, é exposto a casos que suscitam dilemas éticos e possíveis soluções. O resto dos jogadores deve votar sobre a credibilidade do que o jogador, por sua vez, argumentou por meio da cartão anjo.

O jogo termina quando todos os membros da equipe enfrentaram os diferentes dilemas éticos. Cada participante deve somar o total de anjos e demônios obtidos em cada turno, quem tiver mais anjos ganha.

d. Plenária

Uma vez terminada a atividade, o moderador incentiva a participação através de diferentes perguntas aos grupos: qual cartão gerou mais debate e por quê? Qual alternativa foi escolhida? Quais valores institucionais e quais áreas do Código de Conduta estão envolvidas no dilema? Qual é a solução que poderia ser considerada correta?

e. Fechamento da atividade

Uma vez gerado o debate e a reflexão sobre os dilemas éticos, o moderador encerra a atividade enfatizando a importância dos Códigos de Ética e Conduta como ferramentas que servem de guia para os funcionários.

3. Avaliação

3.1 Aplicação da pesquisa de satisfação

Esta pesquisa avalia: experiência do treinamento, programa da atividade, qualidade do instrutor, avaliação geral, aplicabilidade do conteúdo e melhorias. Para cada aspecto, são apresentadas declarações diferentes, às quais o participante deve responder em uma escala de 1 a 5, onde 1 é "fortemente discordante" e 5 é "fortemente de acordo". Há também perguntas abertas que permitem comentários.

3.2 Análise de dados

Os resultados obtidos têm uma porcentagem de cobertura de 93,8% do número total de participantes do workshop. A atividade foi recebida positivamente, as médias estão na maior faixa de avaliação. A categoria com o mais alto nível de satisfação é o programa de atividades, sendo os objetivos de aprendizado claros e coerentes com os conteúdos e a metodologia apropriada que manteve o participante envolvido e ativo sendo as declarações mais bem qualificadas. Isto reforça o componente de gamificação para manter o interesse e melhorar a experiência de aprendizagem. Os comentários recebidos apoiam estes resultados: "foi bom aprender sobre o conceito de ética e boas práticas de uma maneira mais dinâmica" e "facilita a aplicação do padrão à realidade". Os 80% dos respondentes indicaram que o que aprenderam na atividade é aplicável ao trabalho que realizam.



Figura 2: Resultados encuestas de satisfacción.

É necessário estabelecer que o objetivo do jogo é enganador, pois as instruções afirmam que o vencedor do jogo será aquele que obtiver mais anjos, portanto, os jogadores estão predispostos a selecionar a alternativa ética para cada dilema. Não obstante, o que esta dinâmica recompensa é a honestidade, uma vez que as alternativas que se apresentam aos dilemas não refletem o caminho da solução "correta". Desta forma, os jogadores, apesar de selecionarem uma alternativa considerada incorreta, devem argumentar sua escolha e os demais jogadores votarão se acreditam ou não no que foi proposto.

O jogo coloca os jogadores em situações difíceis. Estes são gerados quando os funcionários são confrontados com o dilema e suas alternativas e percebem que nenhum deles está de acordo com o que é chamado de correto. Por sua parte, os funcionários que estão avaliando são confrontados com o dilema de ou acreditar em sua lógica ou acreditar no que seu parceiro faria na realidade. Isto implica que o desenvolvimento desta atividade gera uma instância de relaxamento diante de questões consideradas difíceis de serem

abordadas e provoca momentos de reflexão em torno dos dilemas suscitados. É provável que os grupos discutam o que realmente fariam quando confrontados com o problema em questão, assim como comentar experiências semelhantes. Isto está de acordo com a recomendação da OCDE no sentido de fomentar uma cultura de transparência dentro das organizações, onde dilemas éticos e preocupações relacionadas à integridade podem ser livremente discutidos (OECD, 2017).

Conclusões, lições aprendidas e boas práticas

É possível identificar três principais lições aprendidas que, por sua vez, enfatizam os desafios prioritários para as EFS da América Latina e do Caribe:

a. **Envolver o chefe da instituição para que todos se comprometam com a integridade:**

No nível organizacional, o compromisso dos chefes das instituições é essencial para fortalecer o clima ético da entidade. Portanto, recomenda-se que o chefe da instituição atribua pelo menos uma hora de sua semana de trabalho para se envolver no processo e para comunicar a importância dessas ações ao resto da instituição.

b. **Passar de capacitações normativas a treinamentos éticos:**

A consolidação de uma cultura ética organizacional deve ser considerada como uma pedra angular no treinamento de seu pessoal. As EFS devem garantir que a integridade seja um continuum. É vital promover capacitações relacionadas a questões

de integridade e treinamentos éticos como parte de um programa contínuo e não como iniciativas isoladas sem uma estrutura geral reconhecível para o pessoal.

c. Medir o clima ético no EFS: É aconselhável que qualquer iniciativa para fortalecer a integridade institucional seja complementada com ferramentas destinadas a avaliar a eficiência e eficácia da medida e, acima de tudo, medir o impacto que ela teve sobre a percepção e comportamento ético do pessoal.

Os desafios apresentados como conclusão deste documento procuram contribuir para a reflexão sobre como as EFS podem aprofundar e fortalecer o clima ético dentro da organização. Atualmente, há muitas técnicas e metodologias que, se devidamente implementadas, podem elevar os padrões éticos e orientar o comportamento dos funcionários da EFS. O mais importante é que as organizações como um todo promovam as mudanças necessárias para que, em um contexto de crise institucional e múltiplos casos de corrupção, a integridade organizacional seja o bem mais valioso e apreciado pelas EFS e pelos cidadãos em geral.

Bibliografia

- Altamirano, S., Crisóstomo, W., Dequero, P., Guzmán, S., Hidalgo, M., Jara, M., & Lagos, N. (2017). Diseñando un sistema de integridad en la Contraloría General de la República de Chile: la elaboración participativa de la política de integridad como punto

- de partida. Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 17 - 20.
- Auditoría Superior de la Federación. (2015). Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público. México: Auditoría Superior de la Federación.
 - Bautista, O. D. (1 de Abril de 2005). Tesis Maestría. Obtenido de Universidad Complutense de Madrid: https://eprints.ucm.es/7816/1/tesis-maestr%C3%ADa_2.pdf
 - Bisquerra, R., & Pérez, N. (2007). Las Competencias Emocionales. Educación XXI, 61-82.
 - Contraloría General de la República de Chile. (2016). Aprueba Plan Estratégico Institucional. Santiago: CGR.
 - Contraloría General de la República de Chile. (2018). Política de Integridad Institucional. Santiago de Chile: Contraloría General de la República de Chile.
 - Corporación Latinobarómetro. (2018). Informe 2018. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
 - INTOSAI. (1992). ISSAI 30: Código de Ética. Viena, Austria: INTOSAI Professional Standards Committee.
 - Jimenez Asensio, R. (2017). Cómo prevenir la corrupción: Integridad y Transparencia. Madrid, España: Catarata.
 - Naciones Unidas. (1996). Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas.
 - Naciones Unidas. (2004). Convención de las Naciones contra la Corrupción. Nueva York, Estados Unidos: Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito.
 - OCDE. (2017). Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión. París, Francia: Ediciones OCDE.
 - OCDE. (2017). Integridad Pública. París, Francia: OCDE.
 - Paniagua, A., & Istance, D. (2018). Techaers as Designers of Learning Enviroments: The Importance of Innovative Pedagogies. Paris: Educational Research and Innovation, OECD Publishing. doi:http://dx.doi.org/10.1987/9789264085374-en
 - RAE. (01 de Agosto de 2019). Integridad. Obtenido de Real Academia Española: <https://dle.rae.es/?id=LqNIFID>
 - Roig, A. (28 de 5 de 2015). Los cuatro ejemplos de gamificación en RRHH. Obtenido de Talent Clue: <http://blog.talentclue.com/los-4-ejemplos-de-gamificacion-en-rrhh>
 - Transparencia Internacional. (2017). Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Berlín: Transparency Internacional.
 - Werbach, K., & Hunter, D. (2012). For the Win: How game thinking can revolutionize your business. Pensilvania, Estados Unidos: Wharton Digital Press.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E SEU IMPACTO NO CONTROLE GOVERNAMENTAL PARA A MELHORIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Autora:

Cynthia Milagros Núñez Segura¹
EFS Peru

Resumo: Os cidadãos em geral perceberam a ausência de espaços orientados para a participação cidadã e que o nível de corrupção no caso do Peru gera desconfiança e mal-estar entre os cidadãos frente às entidades públicas.

Esta pesquisa demonstrou a existência de mecanismos de participação cidadã que são aplicados em nível nacional e internacional, tais como audiências públicas, nas quais os cidadãos são informados sobre o estado da administração e as competências das entidades em relação à cobrança de taxas, serviços, entre outros. Eles também têm uma abordagem participativa do controle fiscal, respondendo a solicitações do público que contribuem para as decisões governamentais.

Neste sentido, a EFS Peru, no âmbito da transparência, implementou o programa de Audiências Públicas onde os cidadãos, através do controle social, contribuem para o controle governamental fornecendo informações-chave para identificar supostas irregularidades no uso de bens e recursos públicos que possam levar à execução de serviços de controle. A EFS Peru gera confiança ao construir pontes de comunicação direta com os cidadãos e se compromete com a

implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

Palavras-chave: Participação Cívica, EFS, Audiências Públicas, alertas dos cidadãos, controle governamental, serviços de controle, OLACEFS e organização da sociedade civil.

As audiências públicas foram investigadas em mídias digitais, e surgiu que, em nível nacional, os cidadãos são informados sobre a situação da gestão das entidades estatais para a cobrança de tarifas, serviços, entre outros. Em nível internacional, tem a abordagem de controle fiscal participativo, no qual os pedidos dos cidadãos são tratados a fim de incluí-los nas decisões governamentais.

Audiências Públicas no Peru

As audiências públicas são um mecanismo de participação cidadã utilizado pela EFS Peru com o objetivo de prestar contas sobre os serviços de controle que são executados de forma descentralizada em nível nacional

¹ Advogada da Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Mestre em Gestão Pública pela EUCIM Business School, graduada do Mestrado em Direito Penal pela Universidad Nacional Federico Villareal e do Mestrado em Gestão Pública pela Universidad San Martín de Porres, Conciliadora Extrajudicial, Especialista em Orçamento, Auditoria e Controle Governamental, Direito do Trabalho, Governança, Gestão Política e Gestão Pública. Também estudou Participação Cidadã, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Governo Aberto, Políticas Públicas e Inovação Pública.

e receber alertas de cidadãos sobre supostas irregularidades no uso de bens e recursos públicos. A análise determinou que este programa contribui para as ODS da Agenda 2030, sob um modelo de transparência, gerando um espaço participativo e coproduzido entre os cidadãos e a EFS Peru.

Nas Audiências Públicas, os cidadãos tomam a palavra para alertar sobre supostas irregularidades no uso de bens e recursos públicos; esta ação foi chamada de "alerta do cidadão", transformando os cidadãos em aliados estratégicos do controle governamental. Um alerta de cidadão deve ser entendido como "Informação fornecida por um cidadão sobre um suposto ato irregular relacionado ao uso de bens e recursos públicos, cometido por autoridades ou pessoas que trabalham em entidades públicas" (Contraloría General de la República, 2019).

A través das Audiências Públicas, os

representantes dos OSC e os cidadãos exercem seu dever de controle social, "Estes deveres estão intimamente ligados ao conceito de liberdade, no entendimento de que a sociedade será livre na medida em que for autogovernada por seus cidadãos, através do exercício da deliberação e da tomada de decisões sobre assuntos públicos" (CEPAL, 2015). Desta forma, eles assumem um papel ativo e vigilante no uso dos recursos públicos, de modo que nenhum funcionário os utilize para ganho pessoal.

Etapas do processo das audiências públicas

Uma lista de províncias elegíveis que cumpram os critérios de acessibilidade, conectividade e conflitos sociais deve estar disponível a fim de evitar colocar o público em risco. A EFS Peru elabora o "Cronograma das Audiências Públicas", que é divulgado para o público em geral. O quadro a seguir mostra as etapas da Audiência Pública:



Fonte: Elaborado pela Subgerência de Participação Cidadã da EFS Peru.

Etapa 1: Workshops informativos prévios às Audiências Públicas

A partir da experiência da execução das 128 Audiências Públicas realizadas em 2018 e 2019, notou-se que 24% dos alertas de cidadãos apresentados nas audiências contêm informações gerais, neste contexto, foram realizadas Workshops Informativos prévios às audiências, com o objetivo de melhorar a qualidade das informações coletadas por meio dos alertas de cidadãos, gerando um aporte de qualidade para o controle governamental. Também tem como finalidade sensibilizar os representantes das OSC sobre seu papel como cidadãos e sobre as competências da EFS Peru.

Quanto a isso, os resultados dos workshops informativos mostram que a maioria dos participantes entendeu as competências da EFS, melhorou a qualidade das informações nos alertas dos cidadãos, e valorizou

positivamente a presença da EFS nas províncias. Da mesma forma, promove-se o controle social, que contribui para o controle governamental e é sustentável ao longo do tempo.

Etapa 2: Planejamento e Atividades Preparatórias

- **Organização:** Convocação, custos, assistência médica, localização e logística
- **Convocação:** Pública, congressistas e representantes das OSCs.
- **Inscrição dos participantes:** Presencial, telefônica e virtual.
- **Elaboração do programa da AP:** Duração máxima de três (3) horas.

Etapa 3: Execução da Audiência Pública

Realização da audiência pública:

- A EFS Peru terá um espaço para



Fonte: Elaborado pela Gerência de Comunicações da EFS Peru.

prestar contas dos serviços de controle que estão sendo realizados na província onde a Audiência Pública será realizada.

- Os cidadãos e as OSC poderão tomar a palavra, alertando sobre supostas irregularidades no uso de bens e recursos públicos.

A EFS, através da Gerência Regional de Controle, avaliará e responderá oportunamente aos alertas dos cidadãos.

Etapa 4: Acompanhamento das Ações de Audiência Pública

Os alertas dos cidadãos e as OSCs devem ser tratados oportunamente pelas Gerências Regionais de Controle.

Os alertas serão inseridos no "Sistema de Alerta do Cidadão", levando em conta o seguinte: dados do cidadão, documento de identidade, entidade sujeita a controle e resumo dos fatos alertados. O sistema exibirá o status do alerta do cidadão e os tipos de serviços de controle executados para o respectivo acompanhamento.

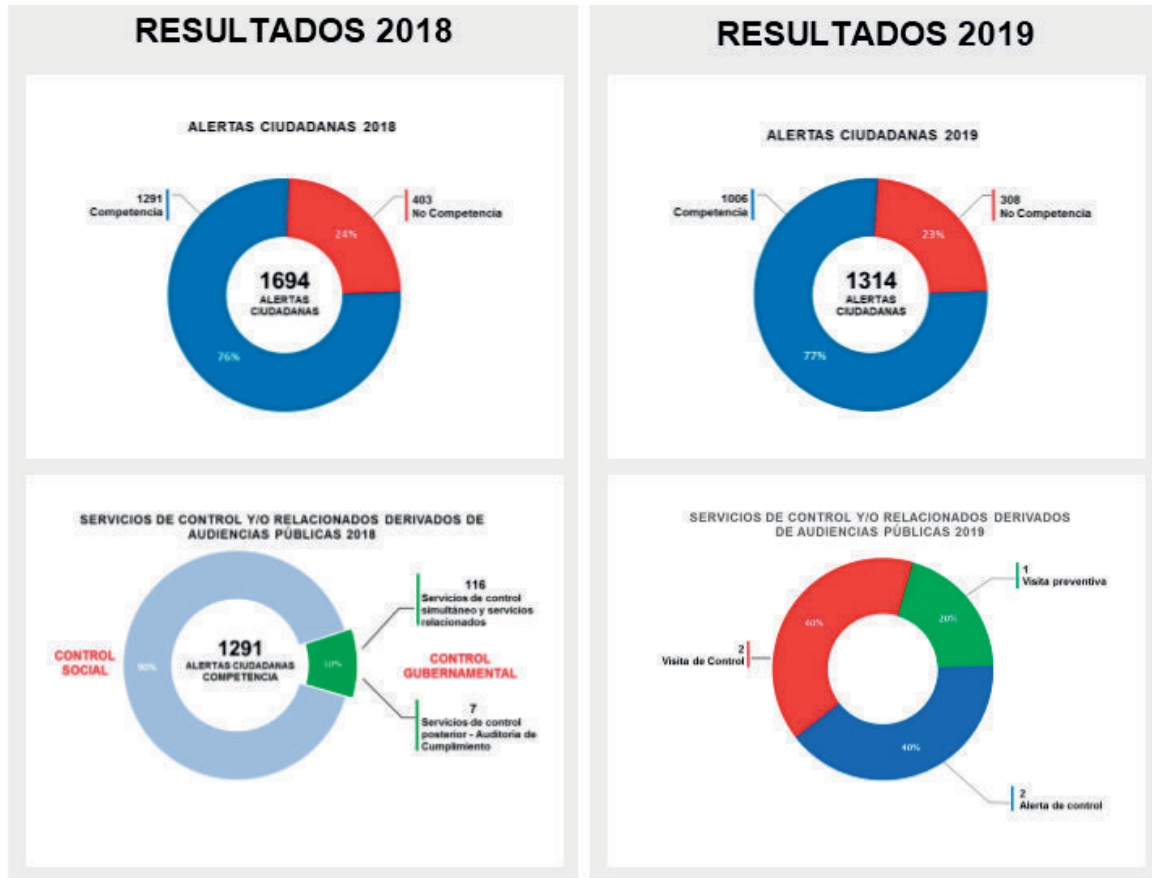
Participantes em audiências públicas: Nas 128 audiências públicas realizadas em 2018 e até o momento em 2019, foi observado que a participação das mulheres nos assuntos públicos é menor do que a dos homens, portanto, foi considerado ativar estratégias para empoderar este gênero e divulgar a importância de sua participação.



Fonte: Elaboração própria.

Controle social e seu impacto no controle governamental: Dos 3008 alertas de cidadãos apresentados no 128 Audiências Públicas realizadas em 2018 e 2019 e avaliadas pela EFS Peru,

através das Gerências Regionais de Controle, foi observado que o controle social é um aliado estratégico do controle governamental, conforme demonstrado abaixo:



Da mesma forma, o resultado dos alertas dos cidadãos apresentados nas Audiências Públicas gerou a execução de sete (7) serviços de controle

subsequentes na modalidade de Auditoria de Conformidade, que são detalhados abaixo:

LORETO			MOQUEGUA			TACNA		
ODS 4 Educación de Calidad. ODS 6 Agua Limpia y Saneamiento. ODS 11 Comunidades y Ciudades Sostenibles. ODS 16 Paz justicia e instituciones sólidas.			ODS 6 Agua Limpia y Saneamiento ODS 11 Comunidades y Ciudades Sostenibles.			ODS 11 Comunidades y Ciudades Sostenibles. ODS 16 Paz justicia e instituciones sólidas.		
Ampliación y mejoramiento del Sistema de agua potable	Encargos internos Entidades Públicas	Mejoramiento de Infraestructura de escuelas.	Instalación del mejoramiento de los sistemas de agua potable, alcantarillado y almacenamiento.			Venta de predios urbanos	Venta directa de predios en programa municipal	Venta de predios en programa municipal

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados refletem que o controle social exercido pelos cidadãos e representantes das OSC nas Audiências Públicas é uma prática de inovação social que lhes permite envolver-se nos assuntos públicos, trabalhando de forma coproduzida e

gerando a transformação social e participativa. Neste sentido, os alertas dos cidadãos originários das Audiências Públicas são integrados no ciclo de auditoria como parte do controle governamental nas etapas seguintes:

Controle social integrando-se ao controle governamental



Fonte: Elaboração própria.

Conclusões

- As audiências públicas em nível nacional e internacional têm um impacto na gestão das entidades através da participação dos cidadãos; no entanto, observa-se que elas somente são realizadas nas capitais das cidades, deixando de lado as províncias remotas onde a ausência do Estado é evidente.
- A colaboração dos cidadãos e das OSC através do controle social nos processos de fiscalização e seu envolvimento na coprodução de políticas públicas é um elemento chave para a modernização do Estado.
- O programa de Audiências Públicas procura atender as províncias mais remotas do Peru para mostrar os resultados da intervenção na execução dos serviços de controle, gerando valor público e demonstrando que a EFS Peru é uma entidade transparente com os cidadãos.
- O controle social tem um impacto no controle governamental, pois com base na intervenção cidadã, a EFS concentra sua intervenção no planejamento dos serviços de controle não programados e como um insumo para os serviços de controle a serem considerados em seus planos anuais.
- Da mesma forma, foi demonstrado que o mecanismo de participação

dos cidadãos nas audiências públicas permite aos cidadãos monitorar as recomendações dos relatórios de controle resultantes das Auditorias de conformidade.

- A EFS Peru está empenhado em gerar mudanças e modernização do Estado, incentivando espaços de participação cidadã que contribuam para o cumprimento das ODS da agenda de 2030.

Execução das audiências públicas:



Bibliografía

- CEPAL. (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Contraloría General de la República. (17 de Abril de 2019). Lineamientos para las Audiencias Públicas de las Gerencias Regionales de Control. Lima, Lima, Perú.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2016). Constitución Política del Perú. Lima: BERNUY E.I.R.L.
- Velásquez C., F., & Gonzáles R., E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: LitoCamargo Ltda.

USO DE TÉCNICAS DE MACHINE LEARNING PARA DETECÇÃO DE FRAUDES EM CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS

Autor:

Jonathan Nabor López Espinosa¹
EFS Chile



Resumo: Proposta de um sistema para controlar e detectar fraudes em contratos de obras públicas, que aproveita a revisão dos atos administrativos realizada pela Controladoria Geral da República do Chile através do processo de toma de razão, e que serve também como um sistema de controle substituto. Em primeiro lugar, é proposto um sistema de coleta de dados críticos dos projetos de construção a fim de controlar as variáveis que poderiam prejudicar seu desenvolvimento. A segunda fase da proposta é utilizar os dados obtidos como fonte de informação para implementar um sistema baseado em técnicas de machine learning, o que ajudará no processo de tomada de decisões de auditoria e na detecção de irregularidades ou anormalidades que são indicativas de algum tipo de fraude.

Palavras-chave: detecção de fraudes, obras públicas, fiscalização.

Desenvolvimento da pesquisa

1.1 Proposta de um sistema de controle administrativo e detecção de fraudes em contratos de obras públicas: CENTINELA

A Constituição Política da República do

Chile estipula que a Controladoria Geral exercerá o controle sobre a legalidade dos atos da Administração e que, no exercício dessa função, tomará nota dos decretos e resoluções que, de acordo com a lei, devem ser processados pela Controladoria Geral. Isto implica que, na área de obras públicas, os serviços do Estado devem enviar os antecedentes de seus respectivos projetos para revisão pela Controladoria Geral para que, dentro de um prazo de quinze dias, realize um estudo sobre a legalidade do ato administrativo e determine se o mesmo é aprovado, representado ou aprovado com escopo.

Entretanto, a partir da revisão dos antecedentes que suportam as respectivas resoluções, é possível obter um conjunto de dados ou data set de cada projeto que é submetido à Controladoria, criando um conjunto de antecedentes que podem ser utilizados como insumo para modelos de aprendizado automatizado que alertam sobre irregularidades em qualquer um dos fatores ou variáveis que afetam os contratos -empresas, serviços, funcionários, prazos, valores, entre outros-.

Na prática, podemos definir duas etapas de acordo com o momento da coleta de dados. Em primeiro lugar, teremos os dados registrados que podem ser obtidos graças à revisão dos

¹ Bacharel e Licenciado em Construção Civil, Pontificia Universidad Católica de Chile. Diploma: "Especialização em técnicas de detecção de fraudes". Universidad de Chile. Programa on line: "Machine learning, tecnologías para a tomada de decisões". Massachusetts Institute of Technology. 7 anos de experiência como Fiscalizador de Obras Públicas, Grau 15. Controladoria Geral da República do Chile.

documentos que acompanham a resolução da adjudicação do contrato. Posteriormente, os dados relacionados à resolução final do contrato poderão ser coletados, fechando o ciclo de vida do projeto.

Seguidamente são descritos os dados selecionados de interesse a serem obtidos a partir das resoluções:

a) Dados coletados na etapa de adjudicação (ver tabela 1).

Tabela Nº 1

Conceito	Critério ou valores registrados	Conceito	Critério ou valores registrados
Identificação do projeto	<ul style="list-style-type: none"> Nº BIP Nº ID Mercado Público Nome do projeto 	Serviço público associado	(Lista de serviços públicos, origem da resolução, viabilidade - Serviço de Saúde, etc.)
Tipo de licitação	<ul style="list-style-type: none"> Licitação pública Licitação privada Contrato direto 	Tipo de contrato	<ul style="list-style-type: none"> Soma única Série de preços unitários Combinação
Monto disponível	(Valor original disponível para o projeto)	Normativa aplicável	(Marco regulatório do contrato, MOP 75, MOP 108, MOP 265)
Tipo de projeto	<ul style="list-style-type: none"> Edificação Obras rodoviárias Obras civis 	Tipo de reajuste econômico	<ul style="list-style-type: none"> Polinomial IPC Nenhum
Comissão de avaliação	<ul style="list-style-type: none"> Nome completo RUT Posição 	Avaliação do resultado da adjudicação	<ul style="list-style-type: none"> Empresa contratante RUT empresa Status (adjudicada/admissível/fora de base) Prazo oferecido Valor oferecido
Inspetor fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Nome completo RUT Posição 	Anexos de suporte	(Arquivos em formato PDF) <ul style="list-style-type: none"> Aviso do Jornal Oficial Anexo suplementar Relatório de avaliação da adjudicação

(Elaboração própria)

b) Dados coletados na etapa de liquidação do contrato (ver tabela 2).

Deve-se acrescentar que este sistema de registro de dados do projeto de construção também se destina a ser útil na gestão das resoluções que compõem cada contrato. A lógica do sistema é que cada projeto é integrado por várias

resoluções e que a soma destas dá uma imagem completa do projeto.

Com a coleta dos dados descritos acima, será possível, em primeiro lugar, ter um banco de dados de projetos de obras públicas que seria supervisionado administrativamente pela Controladoria Geral.

Tabela Nº 2

Conceito	Critério ou valores registrados	Conceito	Critério ou valores registrados
Comissão para a recepção das obras	(Identificação dos funcionários públicos designados) <ul style="list-style-type: none"> Nome completo RUT Posição 	Residente de obras	(Identificação do profissional encarregado das obras) <ul style="list-style-type: none"> Nome completo RUT Posição
Declarações de pagamento	<ul style="list-style-type: none"> Nº EEP Data Valor faturado 	Modificações contratuais	<ul style="list-style-type: none"> Aprovando a Resolução Valores modificados Prazos modificados
Controle de prazos	<ul style="list-style-type: none"> Data de início das obras Data de término das obras. Data de liquidação do contrato 	Registro de multas	<ul style="list-style-type: none"> Motivo Valor da multa
Georreferenciamento	GEO CGR	Anexos de suporte	<ul style="list-style-type: none"> Ata de entrega de terras Recepção provisória das obras Recepção definitiva

(Elaboração própria)

Geral. Por outro lado, os analistas desta Entidade Fiscalizadora terão os dados de entrada para o treinamento de algoritmos e o uso de técnicas de aprendizado automatizado que, através da busca de padrões, serão capazes de detectar anormalidades ou comportamentos suspeitos que, com um certo nível de probabilidade, indicarão ao CGR onde auditar.

No encerramento de cada projeto, estes podem ser avaliados determinando-se indicadores ou métricas de desempenho ou eficácia, dependendo de como o contrato se desenvolve durante sua vigência. Por exemplo, as empresas de construção civil podem ser classificadas de acordo com o nível de multas que pagam em cada projeto, ou em termos de seu desempenho no cumprimento

dos prazos do contrato. A partir das informações nas declarações de pagamento, o fluxo financeiro real será conhecido e pode ser comparado com o fluxo inicial projetado. No caso de rescisão antecipada de contratos, poderia ser procurado se existe alguma ligação entre a má gestão do projeto com o inspetor técnico, o profissional responsável ou a empresa de construção.

Apesar do acima exposto, se o objetivo for a detecção de fraudes, devemos aprender a interpretar os dados coletados dos projetos para compará-los com atos irregulares conhecidos, tais como os seguintes mecanismos comuns e recorrentes observados em fraudes cometidas em contratos de obras públicas.

c) Indicações para a detecção de fraudes em contratos de obras públicas.

Tabela Nº 3

Mecanismo	Definição	Sinais de alerta
<ul style="list-style-type: none"> Corrupção, subornos e comissões ilegais 	<p>Dar ou receber qualquer coisa de valor para influenciar um ato ou decisão administrativa.</p> <p>O contratante paga parte dos subornos em cada fatura. As quantidades são infladas ou a qualidade da obra é reduzida para compensar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Tratamento favorável sem explicação Relação social estreita entre um funcionário e o contratante Aumento do patrimônio do funcionário público O funcionário público tem um negócio externo secreto Alterações injustificadas, indocumentadas ou frequentes nos contratos
<ul style="list-style-type: none"> Conflito de interesses encoberto 	<p>O funcionário é proprietário de uma empresa que se beneficia do contrato público.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Favoritismo inexplicável para um determinado contratante A proposta mais cara é adjudicada Trabalho de má qualidade é aceito
<ul style="list-style-type: none"> Licitação com colusão 	<p>Contratantes de uma determinada região conspiram para vencer a concorrência, afetando os valores contratuais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> A proposta vencedora é muito alta ou muito baixa em comparação com o valor disponível. Há uma rotação de ganhadores Certas empresas competem entre si e não com outras Nenhuma reclamação de outros licitantes
<ul style="list-style-type: none"> Especificações acordadas 	<p>Os concursos apresentam especificações técnicas adaptadas a um único proponente, excessivamente restritivas para excluir outros licitantes, impedindo a concorrência.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Apenas um proponente é sempre apresentado Reclamações de outros contratantes são apresentadas Especificações técnicas mais rigorosas do que em outros projetos similares
<ul style="list-style-type: none"> Vazamentos de dados 	<p>O pessoal encarregado de projetar, licitar ou avaliar as propostas vazava informações para ajudar um proponente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Prazos do processo de licitação não são respeitados Redução do tempo permitido para a revisão de propostas Todas as propostas rejeitadas, declaradas nulas sem justificativa
<ul style="list-style-type: none"> Manipulação das propostas 	<p>Em uma licitação, um funcionário pode alterar uma proposta para beneficiar um determinado proponente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Invalidação de propostas devido a erros As propostas estão fora da base por motivos questionáveis
<ul style="list-style-type: none"> Aquisição injustificada de um único proponente 	<p>Fortemente associada à corrupção, são feitos acordos diretos, ou</p>	<ul style="list-style-type: none"> Contratos adjudicados por acordo direto para

Se atribuirmos valores numéricos a esses sinais de alerta, é possível parametrizar esses atos para gerar uma pirâmide de risco de fraude na qual possamos localizar os fatores e variáveis que envolvem os projetos. Estes poderiam ser estudados e analisados para determinar qual é o componente que afetou negativamente o projeto e causou uma má gestão de contratos, por exemplo, o que forçou um aumento de obras.

A possibilidade de possíveis análises a serem realizadas com o conjunto de dados proposto é proporcional à capacidade imaginativa do analista, de modo que novas análises possam ser incorporadas à medida que ocorrem a um funcionário.

Alguns exemplos são dados abaixo:

- Análise dos dados propostos

Tabela Nº 4

Indicador	Análise	Dados requeridos	Sinal de alerta de fraude
• Índice de eficiência da licitação	Rever se o sistema de licitação pública é realmente eficiente no interesse do Estado, otimizar a poupança no investimento público.	<ul style="list-style-type: none"> • Valor disponível para a contratação • Valor adjudicado • Valor de outras propostas • Valor final do contrato 	<ul style="list-style-type: none"> • Divisão injustificada de projetos • A proposta ganhadora é muito alta ou muito baixa em comparação com o valor disponível
• Controle dos prazos de execução	Através do estudo do cumprimento dos prazos contratuais e suas modificações, analisar a administração da IFO e da empresa.	<ul style="list-style-type: none"> • Data de início das obras. • Prazo do contrato • Data de fechamento das obras • Aumento dos prazos 	<ul style="list-style-type: none"> • Alterações contratuais injustificadas, indocumentadas ou frequentes
• Controle de investimentos públicos	Análise da diferença entre o valor inicial e o valor final do contrato. As propostas subvalorizadas adjudicadas são compensadas através de aumentos das obras.	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas • Valor adjudicado • Valor final do contrato • Valor das modificações 	<ul style="list-style-type: none"> • Alterações contratuais injustificadas, indocumentadas ou frequentes • Tratamento favorável inexplicável
• Conflitos de interesse	Relações de parentesco indevidas.	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de empresas • Profissional encarregado das obras • Inspetor fiscal • Comissão de avaliação • Autoridade em vigor do Serviço • Comissão para a recepção das obras 	<ul style="list-style-type: none"> • Tratamento favorável inexplicável • Relação social estreita entre um funcionário e o contratante • Aumento do patrimônio do funcionário público

(Elaboração própria)

Com a implementação do sistema, a CGR teria uma ferramenta fundamental para estabelecer uma política de conhecimento do ambiente dos projetos de investimento em obras públicas, o

que permitiria determinar uma estrutura de comportamento normal que servirá como referência na detecção de circunstâncias suspeitas de fraude.

1.2 Aplicação de ferramentas de Machine Learning

Considerando o exposto acima, uma vez disponível um banco de dados que gerencia as informações coletadas das resoluções sujeitas ao processo de tomada de razão (e os projetos suscetíveis de controle de substituição), será possível obter uma visão geral dos resultados da gestão das construtoras e empresas de serviços públicos, com base nas informações obtidas a partir da análise de cada projeto em que estão envolvidas.

Posteriormente, com as informações coletadas e sua posterior análise por meio de um modelo de avaliação do desempenho da administração, são propostos os seguintes indicadores:

- AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DE SUAS FUNÇÕES

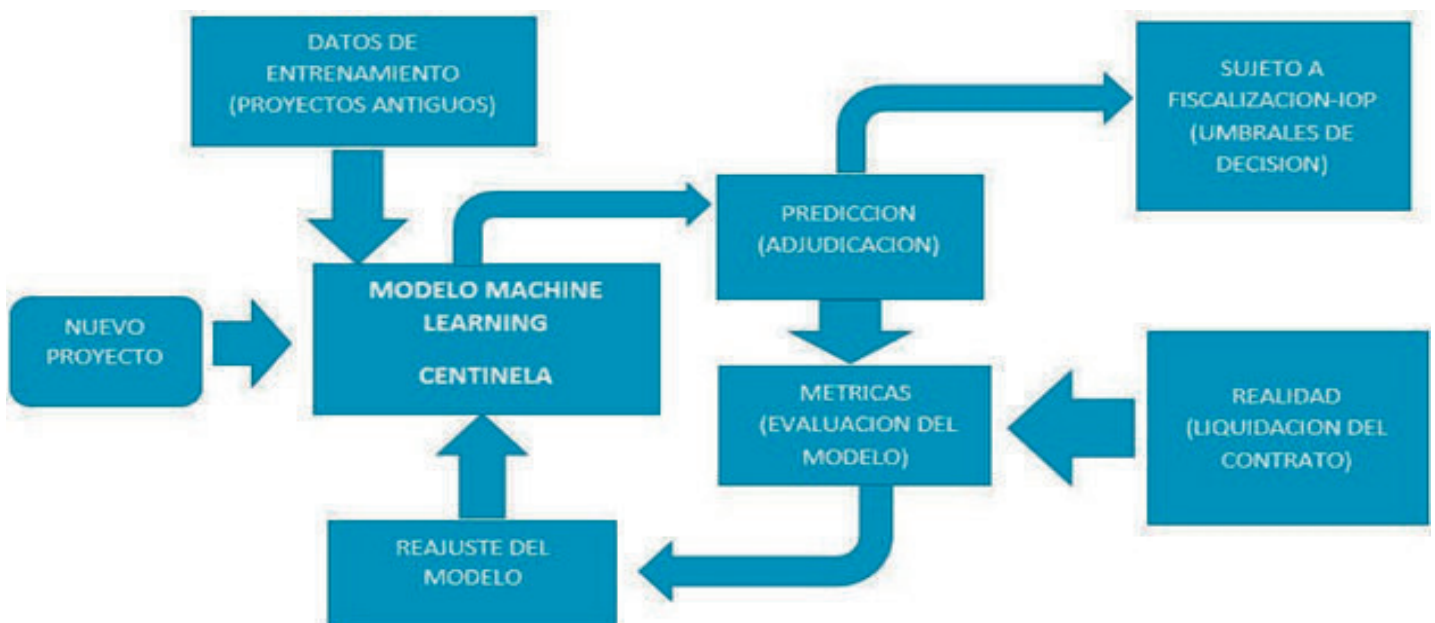
$SERVIÇO\ 1 = \frac{\sum (P1+P2+P3.....+Pn)}{n}$; onde P representa a avaliação da gestão do contrato obtido pelo serviço para um determinado projeto e n é o número de projetos analisados.

- AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO CONTRATO

$EMPRESA\ 1 = \frac{\sum (P1+P2+P3.....+Pn)}{n}$; onde P representa a avaliação do cumprimento do contrato pela empresa em um determinado projeto e n é o número de projetos analisados.

Os indicadores serão obtidos para todos os serviços públicos e empresas com projetos que estão de alguma forma sob o escrutínio da CGR, seja através da revisão de suas resoluções no processo de tomada de razão ou através de controles de substituição, onde os projetos serão registrados e os dados necessários para alimentar o modelo serão coletados. Com base nos resultados obtidos pelos serviços ou empresas, será possível focalizar melhor as entidades sujeitas ao controle deste Organismo de Controle.

Espera-se que o modelo proposto preveja o resultado da gestão de um contrato ou projeto, permitindo a geração de alertas antecipados a fim de evitar qualquer situação que possa prejudicar a qualidade das obras ou o mau uso de recursos públicos.



A predição obtida do modelo corresponde à probabilidade de que o projeto cumprirá o contrato, ou seja, que cumprirá as especificações técnicas, dentro do prazo estabelecido, sem excessos de custos ou aumentos excessivos nas obras, o que poderia indicar atos irregulares. Esta predição permitirá classificar os projetos que estão em execução e mantê-los sob custódia até que o contrato tenha que ser finalmente liquidado.

Então, uma vez liquidado o contrato, é possível ter os dados reais do projeto, com os quais a eficácia do modelo deve ser medida por meio das métricas mais apropriadas para o caso. Uma vez obtida a eficácia do modelo, ele deve ser ajustado, para que suas predições sejam sempre precisas.

1.3 Métricas

Antes de prosseguir, é necessário

estabelecer o que se entende por "boa" ou "má" gestão de contratos. Ou seja, de onde são obtidos os valores "p" de cada projeto e o que significa este número. Para isso, é necessário entender que um projeto tem um ciclo de desenvolvimento desde o momento em que nasce a ideia de fazer algo até que se obtém o que se procura.

Neste caso, procuraremos medir a eficácia do serviço na geração e estimativa dos custos do projeto versus o resultado final obtido. Consideraremos os dados de um "projeto original" versus os dados obtidos a partir do "projeto real ou final" obtido no final do contrato. A partir destes dados, obteremos indicadores de gestão que nos permitirão avaliar a gestão do serviço ou da construtora, dependendo de quanto o valor obtido está "longe" ou "perto" do valor do projeto original.

Indicador	Descrição	Fórmula
Eficiência do serviço na estimativa do custo do projeto	Valor igual a 1, ótimo	$\frac{\text{valor adjudicado}}{\text{disponível}}$
	Valor maior que 1, projeto subestimado pelo serviço ou superestimado coordenado de empresas.	
	Valor inferior a 1, projeto sobrevalorizado pelo serviço	
Gestão econômica do contrato	Valor igual a 1, ótimo	$\frac{\text{valor final}}{\text{adjudicado}}$
	Valor maior que 1, projeto com custos excedentes.	
	Valor inferior a 1, projeto com diminuições.	
Eficiência do serviço na estimativa dos prazos	Valor igual a 1, ótimo	$\frac{\text{prazo proposta}}{\text{original}}$
	Valor maior que 1, projeto subestimado pelo serviço.	
	Valor inferior a 1, projeto superestimado pelo serviço	

O próximo passo é determinar os limiares de decisão para os indicadores definidos acima. Deve-se observar que um estudo precisa ser feito para se chegar a um consenso sobre quais valores serão considerados "altos" ou "baixos" para um projeto. Por exemplo,

que valor para obras extraordinárias é aceitável para um projeto, ou que valor não é aceitável para atrasos na entrega do projeto? Recomenda-se estabelecer faixas de critérios, que devem ser definidas de acordo com os fatores ou ponderações que afetam cada projeto.

Gestão do prazo do contrato	Boa Gestão	0,8 a 1	O prazo oferecido é cumprido
	Ótimo	1	O prazo oferecido é cumprido
	Má Gestão	1 a 1,5	O prazo oferecido é excedido - caso normal
	Alerta	1,5 a 2	O prazo oferecido é excedido em mais de 50%.

1.4 Aprendizagem supervisionada

Como descrito acima, a fim de obter os fatores "P" que avaliam a gestão das empresas de serviços públicos e construtoras, devem ser definidos critérios que determinarão o valor "P" de cada projeto. Desta forma, será necessário selecionar uma série de fatores que podem ser obtidos diretamente dos dados ou indiretamente através da criação de indicadores.

Do ponto de vista da machine learning, a proposta tem a opção de obter todos os dados necessários através da revisão das resoluções sujeitas ao processo de tomada de provas ou nos casos em que os projetos serão monitorados por meio do controle de substituição proposto.

Por outro lado, vale mencionar que a CGR tem antecedentes de projetos antigos dos quais podem ser obtidos os dados requeridos pelo modelo. Em outras palavras, temos dados de treinamento para o modelo, onde já conhecemos os resultados da gestão de cada projeto, mas não fomos capazes de consolidar essas informações para avaliar o desempenho das construtoras e das empresas de serviços públicos.

Ao inserir informações de projetos antigos, o modelo seria capaz de lê-los como valores de acordo com os critérios estabelecidos em primeira instância, o que poderia gerar análises interessantes sobre a gestão de projetos de obras públicas.

Pergunta	Descrição/Análise	Dados/indicador
Qual serviço público tem o índice mais alto de custos excedentes em seus projetos?	<ul style="list-style-type: none"> Comparar entre diferentes serviços públicos dentro da mesma região. Comparar o desempenho de diferentes diretorias regionais de um mesmo serviço 	<ul style="list-style-type: none"> Gestão econômica do contrato Eficiência do serviço na estimativa das quantidades de obras (custo excedente)
Qual empresa de construção é a que tem a maior taxa de custos excedentes em seus projetos?	<ul style="list-style-type: none"> Há uma relação disso empresa com um serviço particular 	

A quantidade de análise possível é desconhecida e depende da capacidade dos profissionais que irão desempenhar esta função. É preciso brincar com os dados para obter informações.

Entretanto, o que se espera do modelo é fazer predições sobre a gestão de um serviço e de uma construtora no que diz respeito à execução de um projeto. Então, com base em dados de projetos antigos, o modelo poderia classificar

cada novo projeto inserido no banco de dados em termos do risco que existe com relação ao cumprimento do contrato. Com esta classificação, seria então possível determinar o planejamento de auditorias de obras públicas, antecipando possíveis danos causados por má gestão no uso de recursos públicos, bem como aumentar a probabilidade de obter resultados relevantes nos relatórios emitidos pela CGR.

Matriz de confusão	O projeto é mal avaliado	A gestão de projetos é aceitável
Predição de projeto de risco	Ok	-1
Predição de projeto não-risco	-100	Ok

Entretanto, deve ser considerado que projetos previstos como de risco pelo modelo, nos quais uma ação da CGR é determinada, seja um IOP ou uma auditoria, alterarão o resultado esperado, o que não deve ser interpretado como um fracasso do modelo, mas como uma melhoria devido à intervenção da CGR.

Conclusões

O sistema de controle e prevenção de fraudes em contratos de obras públicas —CENTINELA— é uma opção simples e viável que pode ser implementada para, numa primeira etapa, capturar dados de projetos de investimento público e ter uma visão completa dos fatores e variáveis que podem afetar seu desenvolvimento. Na segunda etapa, uma vez completados e avaliados projetos suficientes, será possível implementar uma técnica de machine learning para detectar fraudes.

Deve ser notado que, a fim de detectar fraudes, é necessário reconhecer os diferentes esquemas ou mecanismos utilizados para contornar as auditorias. Para isso, é necessário parar de procurar de acordo com os padrões atuais que já são bem conhecidos pelos fraudadores. É necessário implementar plataformas que registrem dados essenciais sobre as obras que nos permitam estabelecer linhas de base para a gestão de contratos por empresas de serviços públicos e construtoras.

Esta última máxima nos permitirá, no futuro, examinar mais de perto a eficiência dos serviços públicos nos gastos de seus projetos, a fim de evitar desperdícios. Serão identificados custos excedidos, orçamentos excedidos, a eficiência dos concursos públicos ou o abuso de modificações contratuais para aumentar o valor final do contrato, com base no conhecimento adquirido em todos os projetos registrados pela entidade fiscalizadora, gerando, através

de um modelo de análise de dados, os sinais de alerta que nos alertarão para a ocorrência de algum tipo de esquema de fraude.

Em geral, o modelo proposto permitiria um controle administrativo de muitos projetos, que podem ser aqueles sujeitos à tomada de razão e todos aqueles que estão isentos devido às novas disposições das resoluções 7 e 8 de 2019 da Controladoria Geral, podem ser registrados como um controle substituto para não perder as informações sobre eles.

Bibliografia

- Cavada, Herrera J. (2017). Delitos económicos: problemas y protestas. Asesoría técnica parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de <https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/>
- Cossío, A. (10 de mayo de 2018). Bots, machine learning, servicios cognitivos: realidad y perspectivas de la inteligencia artificial en España, 2018. Obtenido de PwC.es: <https://www.pwc.es/es/publicaciones.html>
- Faura Llimós, D. (2016). El papel del auditor externo en la detección de fraudes. Revista de Contabilidad y Dirección (23), 97-110. Obtenido de; https://accid.org/wp-content/uploads/2018/11/El_papel_del_auditor_
- Fortunato, J., Santos, N., & Faroni, W. (2017). Diamante da fraude: um estudo descritivo nos relatórios de demandas externas do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. VIII Congreso Internacional de Gobierno, Administración y Política.
- Galvis-Castañeda, I., & Santos-Mera J. (2017). Geometría del fraude. Cuadernos de Contabilidad, 17(45), 74-85. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/cuco/v18n45/0123-1472-cuco-18-45-00074.pdf>
- González-Muñiz, A. (2018). Aplicación de técnicas de inteligencia artificial basadas en aprendizaje profundo (deep learning) al análisis y mejora de la eficiencia de procesos industriales. Tesis de maestría, Universidad de Oviedo. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/334328255_Aplicaciones_de_tecnicas_de_inteligencia_artificial_basadas_en_aprendizaje_profundo_deep_learning_al analisis_y_mejora_de_la_eficiencia_de_procesos_industriales
- La Tercera. (1 de noviembre de 2002). Documentos revelan nuevos contratos de escándalo MOP-GATE. La Tercera. Obtenido de <http://agv.cl/cidhchilefigueroa/pe03sczaranski.pdf>
- Sunqu (2016). Introducción a machine learning. Obtenido de <https://sunqu.net/machine-learning-sectores-beneficio/>
- Zayas Mariscal, L. (2016). Señales de alerta de fraude en las empresas. Revistas de Contabilidad y Dirección (23), 61-68. Obtenido de https://accid.org/wp-content/uploads/2018/11/Senales_de_alerta_para_la_deteccion_de_fraude_en_las_empresas

DESAFIOS DE AUDITORIA FINANCEIRA: USO DA TECNOLOGIA E ANÁLISE DE DADOS PARA DETECTAR RISCOS DE FRAUDE EM INFORMAÇÕES FINANCEIRAS

Autores:¹

Milagro Barboza Rojas
Jeizel Barrantes Fernández
Estefany Campos Granados
Marilyn Chacón Chavarría
Karen Garro Vargas
Tatiana Méndez Flores
Alex Fabián Ramírez Alpízar
EFS Costa Rica

Resumo: Este artigo aborda o papel que os auditores das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) têm desempenhado na execução de auditorias financeiras e como, diante dos novos desafios no desempenho de suas funções devido ao grande volume de transações e aos recursos limitados para sua verificação, o uso de novas tecnologias é incorporado para detectar riscos de fraude nas informações financeiras das instituições do setor público. Em virtude do acima exposto, uma série de procedimentos é proposta para que as EFS possam se aplicar neste tipo de auditoria, a fim de proporcionar maior cobertura na obtenção e revisão de provas no processo de fiscalização para melhorar a qualidade das informações financeiras para o processo de tomada de decisão, bem como para promover a transparência e a responsabilidade no setor público.

Palavras-cave: razoabilidade, riscos, fraude, detecção, desafio, volume, tecnologia, transparência.

Desenvolvimento da pesquisa

O trabalho das EFS na execução de auditorias financeiras tem se concentrado na aplicação de procedimentos de auditoria a amostras

específicas para identificar e avaliar os riscos de declarações errôneas materiais devido a fraude ou erro no registro e apresentação de informações financeiras de instituições públicas, o que é um insumo para emitir uma opinião sobre a razoabilidade dos números contidos nas Demonstrações Financeiras das entidades fiscalizadas.

A situação atual apresenta desafios para o desenvolvimento deste tipo de auditorias, considerando que as informações sujeitas a exame são coletadas, processadas e distribuídas em grandes volumes por meio de sistemas de informação. Diante de tais desafios e recursos limitados, as EFS precisam implementar processos de fiscalização com uma abordagem inovadora e ágil, utilizando ferramentas acessíveis, fáceis e úteis em suas revisões que promovam a exaustividade de uma maneira eficiente.

Esta tendência não envolve exclusivamente a aquisição de ferramentas caras, mas começa com o

1 Milagro Barboza Rojas, Jeizel Barrantes Fernández, Estefany Campos Granados, Marilyn Chacón Chavarría, Karen Garro Vargas, Tatiana Méndez Flores, Contadoras Públicas Autorizadas, e Alex Fabián Ramírez Alpízar, Engenheiro de TI, fiscalizadores da Controladoria Geral da República da Costa Rica com experiência na execução de Auditorias Financeiras e Auditorias de TI, respectivamente.

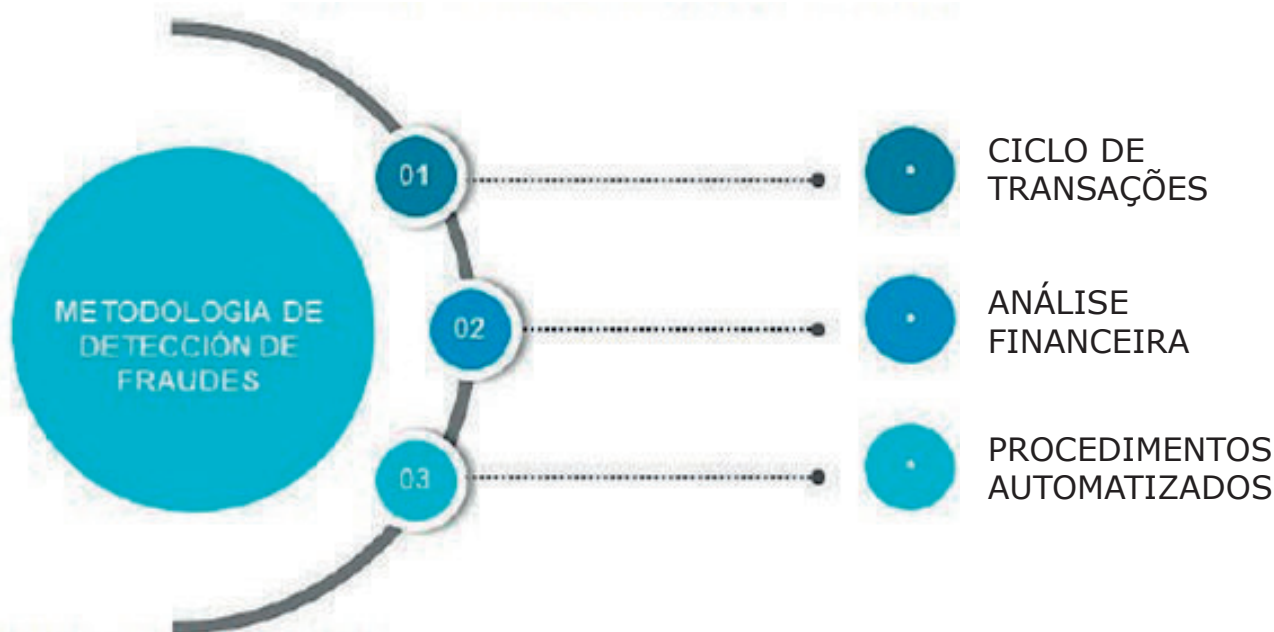
uso de software de uso geral, como folhas de cálculo, para posteriormente recorrer a ferramentas especializadas para o processamento de grandes volumes de dados, e tecnologias que permitem ao auditor configurar ambientes para execução de testes a partir de bibliotecas e rotinas disponíveis ou programáveis pela própria pessoa, por exemplo, R e Python. Estes também permitem que procedimentos de auditoria mais eficientes sejam aplicados com maior cobertura na revisão e obtenção de provas sobre o projeto, implementação e eficácia operacional dos controlos de transações para identificar e avaliar indicadores de risco de fraude ou atividades fraudulentas.

Com um maior grau de especialização, existem algoritmos de aprendizado

automático, que podem detectar padrões e fornecer ao auditor indicações de possíveis comportamentos fraudulentos. Em qualquer caso, para qualquer uma das técnicas utilizadas para funcionar, as informações com as quais eles trabalham devem ser de boa qualidade; caso contrário, eles entrarão, processarão e obterão dados errôneos ou inúteis, o que tornará impossível dar uma opinião razoável sobre as Demonstrações Financeiras ou detectar fraudes.

Os procedimentos de auditoria orientados à detecção de fraude podem ser apoiados por uma compreensão dos ciclos transacionais, análise financeira e a aplicação de procedimentos de detecção automatizada, como mostrado na imagem a seguir.

Imagem Nº1 Detecção de fraude financeira



Compreensão do ciclo de transação

A compreensão do ciclo de transações permite ao auditor conhecer o ciclo de cada transação do início ao fim e

identificar os controlos manuais e automatizados que fazem parte do processamento de tais transações, a fim de definir o tempo e a extensão dos procedimentos de auditoria. Neste

sentido, há aspectos sugeridos que podem ser contemplados como parte dos procedimentos para identificar riscos de fraude associados aos ciclos de receita, compra e folha de pagamento, conforme o caso.

Análise dos relatórios financeiros

As EFS podem realizar os seguintes procedimentos para identificar riscos associados à fraude ou dados atípicos

01 Ingressos

- Integridade das informações sobre a renda.
- Duplicidade e sequência numérica dos documentos.
- Análise do comportamento da renda com a aplicação da Lei de Benford.
- Segregação de funções em usuários designados para acessar, modificar, consultar e aprovar pagamentos.
- Análise do perfil e do comportamento dos funcionários encarregados do ciclo.
- Comportamento da recuperação das contas a receber e seu envelhecimento.

02 Compras

- Seleção do processo de contratação de acordo com o valor total das linhas do objeto contratual.
- Verificação cruzada de informações para identificar possíveis conflitos de interesse em processos de compra.
- Correspondência dos bens dos funcionários encarregados de cada ciclo com sua capacidade econômica.
- Análise do comportamento dos pagamentos com a aplicação da Lei de Benford.
- Revisão dos meios pelos quais os pagamentos foram feitos.

03 Planilhas

- Integridade das informações da folha de pagamento, identificando funcionários ativos, fictícios e falecidos.
- Reconhecimento dos benefícios dos funcionários de acordo com o cumprimento dos requisitos correspondentes.
- Cálculo global das contribuições dos empregadores, contribuições dos trabalhadores e outros passivos trabalhistas.
- Concessão de incapacidades, férias, licenças, entre outros, de acordo com seus direitos correspondentes.
- Correspondência dos saldos da folha de pagamento entre os diferentes sistemas de informação.

nas Demonstrações Financeiras das entidades fiscalizadas:

- Análise horizontal e vertical: estes tipos de análise não são projetados para identificar qualquer fraude, entretanto, eles permitem a identificação de contas ou orçamentos mais importantes ou aqueles com características particulares que requerem atenção especial.
- Relatórios de pagamento ou despesas: identificar despesas ou passivos não registrados em um período, verificar o pagamento de bens ou serviços recebidos.
- Análise de tendências: observar o comportamento dos diferentes itens das Demonstrações Financeiras, para identificar mudanças bruscas ou particulares que tenham ocorrido por erro ou intenção.
- Relatórios de entradas no diário: para identificar transações incomuns que poderiam levar a indícios de fraude (tempo de entrada, entradas incomuns, segregação de deveres, números incomuns, ajustes manuais).

Procedimentos automatizados para detectar fraudes financeiras

Para a detecção de risco de fraude nas afirmações relevantes das Demonstrações Financeiras, os seguintes procedimentos podem ser aplicados através da incorporação de tecnologia (folhas de cálculo ou software de análise de dados):

- Validação da integridade das informações financeiras fornecidas pela entidade: pode-se validar a

integridade dos valores, a existência de registros duplicados, a sequência da numeração dos documentos que suportam as transações e a existência de campos vazios nas informações.

- Validação externa e interna das informações fornecidas pela entidade: as informações obtidas através de confirmações internas ou externas são comparadas.
- Realizar testes de corte no final do período: que o registro das transações e eventos tenha sido realizado no exercício financeiro correspondente, a fim de identificar possíveis passivos não registrados, recálculos dos estoques em inventário.

Apesar da incorporação de novas tecnologias para identificar riscos de fraude ou atividades fraudulentas, o auditor não deve omitir a aplicação de procedimentos básicos para verificar os controles gerais relacionados a TI, cobrindo os seguintes pontos:

- Existência de políticas, formalizadas e devidamente divulgadas, regulando o acesso físico e lógico a programas e dados.
- Designação de permissões de acesso, modificação e transferência de informações de acordo com as posições e funções dos colaboradores.
- Metodologia para a criação, designação e revogação de permissões.
- Existência de procedimentos de suporte e tratamento de incidentes. recálculos de estoque de inventário.

Da mesma forma, independentemente da tecnologia utilizada, o papel do auditor torna-se relevante ao determinar se uma situação é ou não fraudulenta, pois é o auditor que finalmente determina se deve rever cada resultado e se deve investigar as causas das situações identificadas, com base nas informações fornecidas pelos sistemas e por agentes exógenos que fornecem um contexto para cada situação.

Conclusões

A auditoria financeira é um processo abrangente que permite, através de seus procedimentos, gerar uma opinião sobre a razoabilidade das informações financeiras, o que é importante para a tomada de decisões e a responsabilidade. Além disso, de tais auditorias, as EFS obtêm insumos para seu planejamento operacional e dos resultados obtidos na revisão e compreensão do controle interno, determinando riscos (incluindo fraude), focalizando auditorias subsequentes com outros objetivos (desempenho ou conformidade).

O desafio para as EFS em auditorias financeiras é executar a revisão de uma grande quantidade de informações no menor tempo possível e com recursos humanos limitados. A principal vantagem do uso da tecnologia para detectar fraudes financeiras reside na possibilidade de processar grandes volumes de dados em um curto espaço de tempo, o que permite dedicar esforços à coleta de provas e à verificação de possíveis causas e efeitos de situações incomuns identificadas.

Além disso, a tecnologia permite a implementação de controles preventivos, bem como controles detetives mais oportunos, que podem reduzir potencialmente o impacto sobre as finanças das instituições e, portanto, sobre o erário público. Tal capacidade de antecipação permite eventualmente o estabelecimento de modelos de monitoramento contínuo, ou seja, a implementação de controles e procedimentos automáticos que emitem alertas o mais próximo possível do tempo real.

Bibliografia

- Asamblea Legislativa, (2004). Ley Nº 8422, Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública. Nº Gaceta 212 del 24 octubre 2004. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=53738&nValor3=0&strTipM=FN
- Association of Certified Fraud Examiners - ACFE. (2018). Report to the nations. 2018 global study on occupational fraud and abuse. Recuperado de <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/acfe-public/2018-report-to-the-nations.pdf>
- Association of Certified Fraud Examiners - ACFE. (2016). Reporte a las naciones. 2016 sobre el abuso y fraude ocupacional. Estudio mundial de fraude 2016. Recuperado de http://acfe-mexico.com.mx/archivo/s/Reporte_Naciones_2016_esp.pdf
- Bravo, J. (2004). Fraude Financiero Guía de Auditoría Forense. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.

- Castellanos et al. (2011). Análisis de tendencias: de la información hacia la innovación. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de http://bdigital.unal.edu.co/3564/1/ANALISIS_DE_TENDENCIAS_MAYO_7.pdf
- Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. (2016). Acuerdo SUGEF 18-16, Reglamento sobre gestión del riesgo operativo, versión cuatro. Diario oficial La Gaceta N° 133. Recuperado de https://www.imprentanacional.go.cr/public/2016/07/29/ALCA133_29_07_2016.pdf
- Contraloría General de la República (2016). Encuesta Nacional de Prevención de la Corrupción 2017. Recuperado de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsw eb/enpc/index.html>
- Contraloría General de la República (2016). Memoria anual 2016. Recuperado de <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsw eb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2016/memoria-anual-2016.pdf>
- Estupiñán, R. (2002). Control interno y fraudes con base en los ciclos transaccionales. Bogotá D.C., Colombia: ECOE Ediciones.
- Federación Internacional de Contadores. (2011). Transición a la base contable de acumulación (o devengo): Directrices para entidades del sector público. Recuperado de <https://incp.org.co/Site/2011/info/archivos/602.pdf>
- Flemin, S. (2018). Meta-Model of fraud. Two triangles combine for better fraud case comprehension. Fraud magazine, 33,24-31.
- Prieto, H. (2010). Análisis Financiero. Bogotá D.C. Colombia: Fundación para la Educación Superior San Mateo. Recuperado de <https://www.sanmateo.edu.co/documentos/publicacion-analisis-financiero.pdf>
- Red Global de Conocimientos en Auditoría y Control Interno – AUDITOOL. (26 Setiembre 2017). ¿Cómo Auditar los Asientos de Diario? [Entrada de blog]. Recuperado de <https://www.auditool.org/blog/auditoria-externa/5558-como-auditar-los-asientos-de-diario>
- Red Global de Conocimientos en Auditoría y Control Interno – AUDITOOL. (06 Julio 2015). El Fraude en los Estados Financieros y la NIA 240 [Entrada de blog]. Recuperado de <http://blogs.portafolio.co/buenas-practicas-de-auditoria-y-control-interno-en-las-organizaciones/el-fraude-en-los-estados-financieros-y-la-nia-240/>
- Red Global de Conocimientos en Auditoría y Control Interno – AUDITOOL. (04 Octubre 2012). La Ley de Benford como procedimiento de auditoría. [Entrada de blog]. Recuperado de <https://www.auditool.org/blog/auditoria-externa/1378-la-ley-de-benford-como-procedimiento-de-auditoria>
- Red Global de Conocimientos en Auditoría y Control Interno – AUDITOOL. (09 Enero 2018). La ley de Benford y la detección de fraudes. [Entrada de blog]. Recuperado de <https://www.auditool.org/blog/auditoria-interna/5785-la-ley-de-benford-y-la-deteccion-de-fraudes>
- Red Global de Conocimientos en Auditoría y Control Interno – AUDITOOL. (10 Enero 2019). Métodos analíticos en la detección del fraude. [Entrada de blog]. Recuperado de <https://www.auditool.org/blog/fraude/6345-metodos-analiticos-en-la-deteccion-del-fraude>
- Blogthinkbig.com (10 Enero 2014). La Ley de Benford: cómo una ley matemática descubre fraudes financieros. [Entrada de blog]. Recuperado de <https://blogthinkbig.com/ley-de-benford/>
- Wild et al. (2007). Análisis de Estados Financieros. México, D. F: Mc Graw Hill. Recuperado de <http://fullseguridad.net/wp-content/uploads/2016/11/An%C3%A1lisis-de-estados-financieros-9na-Edici%C3%B3n-John-J.-Wild.pdf>

OLACEFS

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES



PublicacionesOLACEFS@contraloria.gob.pe

Twitter: [@OLACEFS_oficial](https://twitter.com/OLACEFS_oficial)

Facebook: [@olacefs](https://www.facebook.com/olacefs)

Instagram: [@olacefs](https://www.instagram.com/olacefs)

LinkedIn: [OLACEFS](https://www.linkedin.com/company/OLACEFS)

YouTube: [/OLACEFScom](https://www.youtube.com/OLACEFScom)

Lima, Peru