

Prevenção e combate à corrupção no Brasil

**4º Concurso
de Monografias
da CGU**

**Trabalhos Premiados
2009**

Controladoria-Geral da União

Prevenção e combate à corrupção no Brasil

4º Concurso de Monografias da CGU

TRABALHOS PREMIADOS

Brasília, DF

Dezembro/2009

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
CEP: 70070-905 - Brasília/DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

Prevenção e combate à corrupção no Brasil - 4º Concurso de Monografias da CGU - Trabalhos Premiados é uma publicação editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 500 exemplares.

Periodicidade: anual.

Distribuição gratuita.

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião das monografias assinadas são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, a opinião da Controladoria-Geral da União.

Diagramação e arte: Conceito Comunicação Integrada

Prevenção e combate à corrupção no Brasil – 4º Concurso de Monografias da CGU – Trabalhos Premiados / Presidência da República, Controladoria-Geral da União – Ano II, nº 3, Dezembro/2009. Brasília: CGU, 2009.

288p. Coletânea de monografia.

1. Prevenção e combate à corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

Sumário

Apresentação	5
--------------------	---

Categoria Universitários

1º LUGAR - Controle social e desempenho da gestão pública: uma análise empírica dos conselhos locais de saúde e educação

Vitor Leal Santana..... 11

2º LUGAR - Equilíbrio socialmente ótimo com corrupção parcial: análise de modelo e aplicabilidade para o caso brasileiro

Raquel Lima Pereira de Araújo 37

MENÇÃO HONROSA - A corrupção no Brasil: um estudo sobre os possíveis determinantes econômicos, políticos e sociais

Giana de Vargas Mores 95

Categoria Profissionais

- 1º LUGAR - O fundamento das improbidades na Administração Pública Brasileira: uma análise exploratória dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União
James Batista Vieira 163
- 2º LUGAR - Controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos
Marco Aurélio de Oliveira Barbosa 217

Apresentação

A publicação “**Prevenção e combate à corrupção no Brasil**” reúne os trabalhos premiados no 4º Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União (CGU), realizado em 2009. O concurso tem o objetivo de estimular a realização de pesquisas sobre o fenômeno da corrupção, sua prevenção e combate; identificar iniciativas bem-sucedidas na área e colher proposições de políticas e ações que possam ser adotadas pelos governos e pela sociedade.

A 4ª edição do Concurso de Monografias da CGU, que contou com a parceria da Escola de Administração Fazendária (ESAF), abrangeu duas categorias: universitários e profissionais. Entre outros temas, o Concurso de Monografias recebeu trabalhos sobre políticas de controle social para prevenção da corrupção; consequências e impactos da corrupção; enriquecimento ilícito; conflito de interesses.

A monografia vencedora na categoria universitários foi “**Controle social e desempenho da gestão pública: uma análise empírica dos conselhos locais de saúde e educação**”, de Vitor Leal Santana. O principal objetivo do trabalho foi verificar se a participação social em conselhos, quando efetiva e legalmente instituída, contribui para potencializar o controle social sobre a formulação e gestão das políticas públicas. Os resultados encontrados corroboram os argumentos em prol da ampliação da participação social. Isso porque os conselhos gestores, quando têm suas funções deliberativas e de fiscalização em funcionamento, se apresentam como canais efetivos para a redução da corrupção e de incentivo para uma gestão pública mais eficiente.

A segunda colocação na categoria universitários ficou com a monografia “**Equilíbrio socialmente ótimo com corrupção parcial: análise de modelo e aplicabilidade para o caso brasileiro**”, de Raquel Lima Pereira de Araújo. Neste trabalho, a autora buscou analisar um modelo específico sobre corrupção, adaptado do artigo intitulado “*The Choice Between Market Failures and Corruption*” para o caso do Brasil. Ela faz uma revisão da literatura em economia da corrupção e retoma a discussão

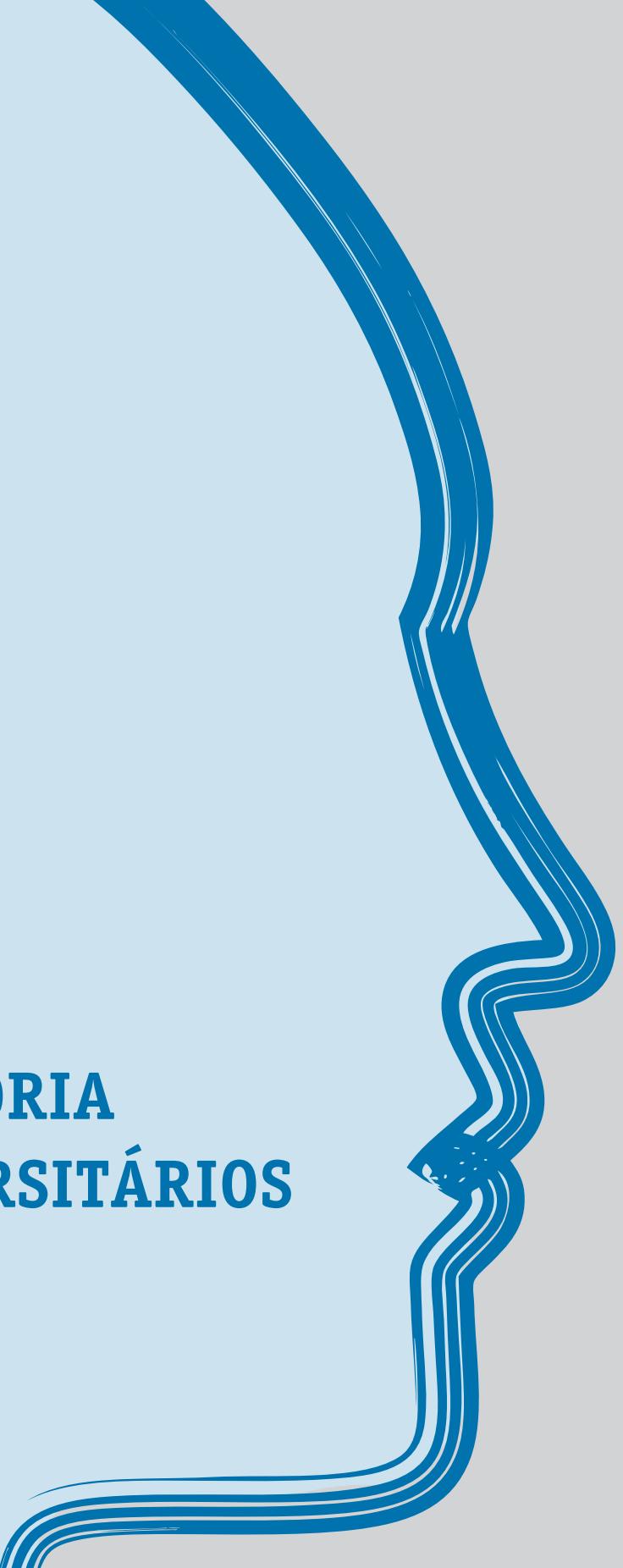
antiga em que economistas argumentavam que a corrupção poderia ser benéfica para a sociedade, pelos ganhos de eficiência que poderia gerar. Neste sentido, são analisadas algumas evidências empíricas de corrupção no caso brasileiro, com base principalmente em pesquisas de opinião, tanto de organismos nacionais quanto internacionais, e em uma pesquisa baseada nos relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU). A partir dessas evidências, é analisado se o modelo supracitado se aplica ou não ao Brasil, no sentido de se no Brasil é o caso de o ótimo social ser obtido por meio da eliminação total da corrupção ou se é obtido com a existência de certo nível de corrupção. A autora conclui que há vários indícios de que, no caso do Brasil, os principais parâmetros do modelo não indicam a existência de ótimo social com corrupção parcial, principalmente pelo fato de a eficácia de monitoramento ser baixa, a quantia de suborno ser baixa e a proporção de burocratas desonestos, alta. Essas três características fazem com que o ótimo com corrupção parcial não seja provável de ocorrer, como os autores afirmam ser o caso da maioria dos países subdesenvolvidos.

O trabalho **“A corrupção no Brasil: um estudo sobre os possíveis determinantes econômicos, políticos e sociais”**, de Giana de Vargas Mores, recebeu menção honrosa na categoria universitários. O estudo analisa a relação existente entre variáveis econômicas, políticas e sociais com os índices de corrupção observados no cenário nacional, com ênfase na boa governança. A autora conclui que a corrupção vai muito além de um empecilho na competitividade. Ela é um empecilho, sobretudo, para a efetivação do desenvolvimento econômico, em termos de melhoria na qualidade de vida da população, questão essa crucial para países em desenvolvimento, em que uma série de indicadores necessita ser urgentemente aprimorada.

Na categoria profissionais, o trabalho vencedor foi **“O fundamento das improbidades na Administração Pública Brasileira: uma análise exploratória dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União”**, de James Batista Vieira. O autor investiga o fundamento das improbidades na Administração Pública

brasileira por meio da avaliação dos resultados de uma amostra aleatória de municípios auditados pelo Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. O autor conclui que iniciativas de identificação/fiscalização, como o Programa analisado, são condições necessárias, mas não são suficientes, ao esforço de redução das improbidades.

A segunda colocada na categoria profissionais foi a monografia **“Controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos”**, de Marco Aurélio de Oliveira Barbosa. No trabalho, o autor avalia a sistemática atual de controle da evolução patrimonial dos agentes públicos e faz propostas de melhoria, além de recomendar algumas alterações legislativas visando a propiciar mecanismos eficazes de acompanhamento do enriquecimento dos agentes públicos. O estudo feito pelo autor aponta que os órgãos responsáveis não têm acompanhado o conteúdo das declarações de bens dos agentes, mas tão somente verificado o cumprimento da exigência da entrega, caracterizando-se um controle meramente formal. Então ele conclui que torna-se, assim, imprescindível que sejam oferecidos meios mais eficazes para um efetivo controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos.



CATEGORIA UNIVERSITÁRIOS

Controle social e desempenho da gestão pública: uma análise empírica dos conselhos locais de saúde e educação

Vitor Leal Santana*

Resumo: O objetivo central da monografia é apresentar dados empíricos que contribuam para o entendimento do funcionamento e da efetividade dos conselhos gestores de políticas públicas como canal de controle social dos recursos públicos.

Na primeira parte do trabalho é discutido o marco teórico a partir do qual são pensados e implementados esses mecanismos de participação e de controle social. Em seguida são apresentados os principais argumentos em defesa da ampliação da participação da sociedade no processo decisório de políticas, como forma de aumentar a eficiência operacional e alocativa dos recursos públicos canalizados pelo governo federal para os municípios brasileiros. Nesse sentido, os conselhos são postos como um novo mecanismo de representação de interesses e como importante instrumento de fiscalização e controle.

A pesquisa foi desenvolvida a partir de um banco de dados com informações socioeconômicas e políticas de 233 municípios, espalhados por todos os estados e regiões do país. O desempenho da gestão pública foi avaliado com base em dados obtidos dos relatórios de fiscalização a partir de sorteios realizado pela Controladoria-Geral da União desde 2003. Para tanto, foram coletadas as informações sobre os problemas graves e os problemas administrativos observados nas áreas de saúde e educação desses municípios nos anos de 2006 e 2007, do 20º ao 23º sorteio.

* Graduado em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

Os resultados foram analisados a partir de dois testes estatísticos realizados. Em primeiro lugar, foi aplicado um teste de diferença de médias, tomando problemas graves e problemas administrativos na saúde e na educação como variáveis dependentes e uma série de variáveis independentes relacionadas às características e funções dos conselhos locais de ambas as áreas. Em seguida, foi aplicada uma regressão binomial negativa a partir de um modelo no qual foram mantidos os problemas graves e administrativos como variáveis dependentes e incluídas variáveis institucionais relativas aos conselhos locais de saúde e educação. Além disso, características socioeconômicas dos municípios também foram acomodadas como forma de controlar por causas espúrias os resultados da análise.

Os resultados encontrados corroboram os argumentos em prol da ampliação da participação social no processo de decisão sobre políticas. Isso porque, uma vez que os conselhos gestores, quando têm suas funções deliberativas e de fiscalização em funcionamento, se apresentaram como canais efetivos para a redução da corrupção e de incentivo para uma gestão pública mais eficiente..

1. Introdução

O aperfeiçoamento da democracia no Brasil tem sido orientado principalmente por discursos e propostas que buscam ampliar a descentralização administrativa, com foco em uma maior participação social no processo de decisão sobre políticas (SOUZA, 1992). O direcionamento das ações governamentais vai em direção ao fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade, tendo em vista uma governança mais democrática, com maior fiscalização dos serviços públicos pela população (DAGNINO, 2002; DAGNINO e TATAGIBA, 2007). Na Constituição de 1988, a formação de um arranjo institucional nesses moldes foi definida como uma grande conquista frente a uma cultura política tradicionalmente autoritária, com estruturas administrativas centralizadas e com pouco espaço para a participação da sociedade nos negócios públicos (MOURA; SILVA, 2008).

Nesse contexto, os conselhos de políticas, assim como o orçamento participativo, têm sido considerados um dos principais instrumentos de gestão social das políticas públicas. Frutos da mobilização de grupos sociais organizados dos mais diversos setores da sociedade brasileira, essas instituições estariam se constituindo em espaços importantes para a ampliação do exercício da cidadania e da democracia, e em arenas de

formulação, controle e avaliação de políticas públicas. Teoricamente, seriam novos espaços de deliberação, capazes de redefinir ou pelo menos incluir novos mecanismos de representação, para além do que é proposto por teóricos e adeptos do modelo liberal de democracia.

Diversos trabalhos têm analisado aspectos relacionados à articulação e constituição dos conselhos, às formas de funcionamento e suas funções, aos condicionantes da participação social, às relações de poder e à legitimidade, ao perfil socioeconômico e à diversidade dos atores envolvidos (GOHN, 2001; DOMBROWSKI, 2008; CÔRTES, 2004, para citar apenas alguns). Porém, pouco tem sido trabalhado empiricamente quanto aos limites e às possibilidades de os conselhos serem realmente instrumentos de melhoria da gestão e do controle das políticas e dos recursos públicos.

Com isso, este trabalho contribui em pelo menos um aspecto para essa discussão. O objetivo é investigar a efetividade dos conselhos locais de educação e saúde como canais de fiscalização e de controle social, tomando como foco a eficiência da gestão dos recursos públicos nessas respectivas áreas. O pressuposto é o de que níveis mais elevados de participação social e de associativismo seriam responsáveis por maior controle social.

A discussão é aberta com a apresentação de uma síntese dos principais argumentos da teoria democrática contemporânea, destacando a contribuição da teoria da democracia participativa para os recentes debates no Brasil sobre a institucionalização dos conselhos locais de políticas públicas. Na seção seguinte, é apresentada a possibilidade de arranjos institucionais participativos fomentarem o controle social, aumentando a efetividade e a eficiência das políticas públicas. Em seguida, são descritos o funcionamento e a estrutura básica dos conselhos gestores, com alguns aportes para o atual estado da pesquisa sobre o tema. Por fim, são apresentados os resultados da análise sobre a efetividade dos conselhos sob uma dimensão específica, a gestão e fiscalização das políticas públicas locais.

2. Democracia, participação e controle social

O debate contemporâneo sobre a democracia tem sido polarizado em torno de alguns pressupostos normativos bem distintos. Por um lado, a democracia é vista como um mercado, no qual as elites políticas competem pelos votos do eleitorado, numa relação distante, haja vista que os eleitores não possuem razoável senso de responsabilidade quanto à escolha de seus representantes (SCHUMPETER, 1984 [1942]) ou não possuem informação suficiente para tal tarefa (DOWNS, 1999 [1958]). A partir de padrões liberais, o paradigma procedural de democracia defende que a justiça substantiva é passível de ser alcançada por meio de regras formais, como processos de eleições competitivas para a escolha de governantes (SCHUMPETER, 1984 [1942]; DAHL, 1997 [1974]). Segundo essa perspectiva, a equidade do processo seria suficiente para garantir a equidade dos resultados políticos.

Por outro lado, a democracia é retomada em seu sentido substantivo, sendo destacado o ideal de uma ampla e efetiva participação social nas instâncias decisórias como forma de garantir maior legitimidade às políticas públicas (PATEMAN, 1992). Abordagens nesse sentido adotam padrões de justiça baseados em interesses objetivos, defendendo que a ampliação da harmonia social e o fim da exploração de classes seriam os principais meios para aumentar a inclusão e reduzir as desigualdades sociais.

Como se percebe, há uma oposição clara entre essas duas concepções de democracia, evidenciada principalmente na discussão sobre os efeitos da ampliação dos espaços de participação política na sociedade.

Do ponto de vista mais formal, a democracia teria como uma de suas características a capacidade de seu sistema político ser responsável para com as preferências de seus cidadãos. O regime democrático seria caracterizado pela competição entre os líderes por votos em eleições livres e periódicas, pela limitação da participação popular em processos de decisão sobre políticas (estaria restrita aos processos eleitorais formais) e pelo receio quanto aos perigos inerentes à ampliação da participação popular. De acordo com Robert Dahl (1997 [1974]), as condições neces-

sárias à democracia deveriam vir acompanhadas de algumas garantias, passíveis de serem incluídas em dois eixos normativos.

Por um lado, o sistema político deveria possibilitar a “amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política” (DAHL, 1997 [1974], p.28). Por outro lado, estaria uma escala que refletiria níveis de inclusividade, do direito de participação na contestação pública (diga-se, no processo eleitoral). Elevados níveis de competição e participação política resultariam num regime caracterizado como uma “poliarquia”.¹ Nesse sentido, a qualidade da democracia e o desempenho do governo são reduzidos à questão da responsabilização e responsividade dos políticos (PRZEWORSKI, MANIN e STOKES, 2006; PRZEWORESKI e CHEIBUB, 1999). A capacidade de punir atos irregulares dos políticos (seja por parte dos eleitores, seja por parte de órgãos horizontais de controle) seria uma das dimensões mais importantes para o regime democrático ou “poliárquico”.

Também argumentando na linha do paradigma liberal da democracia, Schumpeter (1984 [1949]) questiona mesmo a ideia de que as eleições, ou quaisquer outras instituições que permitam uma ampla participação social, sejam mecanismos eficientes para tornar os políticos mais responsivos e responsáveis. Para Schumpeter (1984 [1949], p.336), “o *método* democrático [seria um] acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através da luta competitiva pelos votos da população”. Assim, não há caminhos para integrar interesses e chegar a um consenso sobre o bem comum, cabendo às eleições uma função meramente instrumental. Como nos coloca Pateman (1992, p.14), “Na teoria de Schumpeter, os únicos meios de participação abertos ao cidadão são o voto para o líder e a discussão”, e, mesmo assim, os eleitores não deveriam controlar seus líderes, a não ser quando procura substituí-los por outros líderes nas eleições.

1. Um regime puramente democrático é considerado como teoricamente ideal, mas não passível de ser aplicado em sociedades tão complexas como as atuais. O mecanismo de representação é tido como indiscutível (o que se discute é uma forma particular de governo representativo) dentro da atual configuração dos Estados (Manin, 1997, p.7).

Em contraponto a essa corrente estão argumentos que defendem a radicalização da democracia, a partir de uma mais ampla participação política da sociedade. Nesse caso, incluem-se mecanismos que, teoricamente, poderiam reduzir a distância entre as instâncias decisórias e as comunidades receptoras das políticas públicas. Instituições como os conselhos gestores locais e o orçamento participativo, se efetivamente funcionais em suas atribuições legais, poderiam tanto ampliar a capacidade dos cidadãos de controlar os governos, como incluir uma dimensão deliberativa que está na essência dos regimes democráticos “puros”. O Estado transferiria parte do poder decisório para a sociedade, assim como o controle sobre os serviços públicos, garantindo maior transparência e efetividade na gestão dos recursos.

Entre os principais teóricos desse pensamento pode-se citar Carole Pateman. Em importante trabalho, *Participação e Teoria Democrática* (1992), essa autora realiza uma análise crítica das concepções democráticas modernas (diga-se, liberais), que enfatizam basicamente os problemas relacionados a uma mais ampla participação social nos negócios públicos. Para os autores dessas concepções liberais ou formais, o aumento da participação política poderia comprometer o equilíbrio do regime democrático, por ampliar exponencialmente a demanda por serviços, dificultando a governabilidade do sistema (MIGUEL, 2005). Assim, a partir dos argumentos de Rousseau, John Stuart Mill e G.D.H. Cole, Pateman (1992) coloca que as críticas sobre a impossibilidade e inconsistência da democracia participativa são infundadas.

Pelo exame da viabilidade da participação no local de trabalho e na indústria, Pateman (1992, p.136) conclui que o ideal desses primeiros teóricos da democracia participativa não é irreal, e reafirma que a condição necessária para a instituição de um governo democrático é a existência de uma sociedade participativa. Tendo em conta que a “principal função da participação na teoria da democracia participativa” é a educativa (PATEMAN, 1992, p.60), os governos participativos preservariam sua estabilidade em razão desse potencial educativo da participação.

Como nos coloca Pateman (1992), essa função educativa da participação (exercida principalmente a partir de inovações nas instituições locais) seria um meio importante para o controle social nos sistemas

democráticos contemporâneos, pois seria capaz de proporcionar uma proteção aos cidadãos contra decisões arbitrárias dos líderes que frequentemente se posicionam em defesa de interesses privados" (FARIA, 2005, p.25-26).

O ideal normativo por trás desse argumento é que as instituições seriam capazes de aumentar a participação social, aumentando a qualidade e o consenso em torno das decisões governamentais. A noção intuitiva seria que as instituições constrangem e moldam o comportamento dos atores, independentemente das preferências reais desses mesmos atores.² O bem comum seria passível de ser alcançado a partir de arranjos institucionais que ampliassem a participação social nas decisões sobre políticas. Com isso, "até que a teoria da democracia participativa tenha sido examinada em detalhes e forem estabelecidas as possibilidades de sua realização empírica", não é possível enterrá-la como uma utopia (PATEMAN, 1992, p.34).

Assim, os arranjos institucionais participativos erigem na contramão e em contraposição aos argumentos dos paradigmas da teoria democrática liberal, que têm sido bastante criticados por deixarem de considerar questões substantivas como a justiça redistributiva e as desigualdades sociais. Isso porque a desigualdade econômica poderia esconder uma série de desigualdades que, no fundo, impediria ou dificultaria uma maior participação da sociedade nos negócios públicos. Assim, uma desigual distribuição de recursos de poder (riqueza, educação, etc.) poderia induzir a uma pseudoparticipação social, mesmo na existência de instituições capazes de promover um debate público mais amplo.

Há um relativo consenso de que, no atual regime de democracia representativa, evidencia-se um enorme descompasso na interação entre governantes e governados (MANIN, 1997). Com isso, o fortalecimento do controle social passa pelo desenvolvimento de instituições que realizem uma maior aproximação entre Estado e sociedade, tornando a responsabilização dos governantes uma atividade contínua e permanente e não apenas evidenciada periodicamente através de eleições (HIRST, 1990).

2. O próprio Rousseau já afirmava que, para alcançar o bem comum (que não é a vontade de todos), se faz necessário usar procedimentos distintos da somatória de preferências individuais (IMMERGUT, 2006, p.161).

A discussão acima é importante, pois apresenta o pano de fundo ou o quadro teórico a partir do qual os recentes desenhos institucionais participativos são pensados e postos em funcionamento. Além disso, expõe a necessidade de sair do campo teórico para a análise empírica dos efeitos e das mudanças sociais efetivas advindas de um aumento da participação popular no processo decisório via instituições formais. A próxima seção apresenta as principais características dos conselhos gestores de políticas, identificando aspectos que contribuam para a análise posterior.

3. Os conselhos gestores de políticas públicas

Na Constituição de 1988, alguns elementos tornaram factível a participação direta das comunidades locais no direcionamento das políticas públicas, principalmente com um novo arranjo institucional que fomentaria a descentralização administrativa. Com o aumento relativo do poder local, novas formas de gestão e de coordenação das políticas erigem. Nesse contexto, os conselhos de políticas públicas representariam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade, instituindo uma nova forma de controle social da ação governamental.

Os conselhos seriam canais de participação política, de deliberação e fiscalização legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo (TATAGIBA, 2002). Quando articulados com o Ministério Público, teriam reais capacidades de impor sanções legais (não diretamente, mas também não apenas simbólicas). Assim, boa parte dos conselhos apresentaria uma configuração jurídico-institucional que os possibilitaria atuar na esfera pública em corresponsabilização em algumas políticas setoriais. Se influente e relativamente autônoma a ação desses novos atores nas arenas decisórias, poder-se-ia sim falar nessas instâncias como instrumentos de controle e deliberação sobre políticas, fortalecendo ideais importantes da teoria democrática participativa.

Apesar das enormes vantagens advogadas, o papel dos conselhos tem sido analisado muito mais sob o ponto de vista normativo ou a partir da descrição dos limites quanto à representação e à participação.

Esse aspectos têm sido apontados até aqui, quando falamos da importância dos conselhos para uma nova institucionalidade democrática. Porém, questões empíricas avaliando o real impacto dos conselhos para a implementação e fiscalização das políticas públicas têm sido negligenciadas ou não tratadas de forma clara e objetiva. Essas questões estão ligadas diretamente ao pressuposto normativo de que os conselhos fomentariam “práticas participativas, articulando mecanismos de *accountability* e gerando responsabilidade pública” (CARNEIRO, 2006, p.149).

Apesar desses pressupostos favoráveis, os problemas inerentes ao efetivo funcionamento dos conselhos também são bastante difundidos pela literatura. Como nos coloca Carneiro (2006, p.157),

Além dos constrangimentos de tempo e financeiros, existe uma desigualdade na distribuição, entre os membros, de recursos de conhecimento, informação e competência especializada. Ainda, as entidades precisam muitas vezes superar práticas e visões clientelistas na relação com o Estado.

Há também um relativo consenso na literatura de que o funcionamento dos conselhos depende diretamente de suas condições físicas, materiais e institucionais, sendo que o Estado é o grande responsável pela garantia dessas condições. Assim, seriam observados distintos padrões de institucionalização dos conselhos, a depender de fatores como o nível de desenvolvimento humano do município, a configuração política (com impactos sobre o grau de autonomia dos conselhos) e o setor de atuação dos conselhos.

Seguindo uma orientação institucionalista, se as instituições criadas para fiscalizar as ações governamentais e ampliar o caráter deliberativo do processo decisório forem efetivas, seria de se esperar que elas sejam capazes de induzir os governantes a prover e gerenciar de forma mais responsável os serviços públicos. Logo, se os conselhos são canais formais de participação da sociedade civil na deliberação e na fiscalização de políticas públicas setoriais, algumas dúvidas surgem a respeito da sua efetiva capacidade de controle das políticas e dos recursos públicos.

Assim, passadas duas décadas da constitucionalização dos conselhos no Brasil, quão efetivos eles têm sido no processo de fiscalização e controle das políticas públicas? É efetiva a capacidade desses novos atores de intervir na esfera pública? E por que essas intervenções possibilitariam uma gestão de políticas mais eficiente?

No processo de formalização dos conselhos, foram utilizadas distintas estratégias de indução do governo federal para a adoção da ideia pelos governos locais. Geralmente é exigida a instalação de conselhos gestores para que se efetive a descentralização de boa parte dos recursos para determinado setor (LUBAMBO e COUTINHO, 2004), e esse processo tem sido há mais tempo utilizado na área da saúde (ARRETCHE, 2004). A efetividade dos conselhos estaria, assim, diretamente relacionada com a qualidade do governo municipal, uma relação perigosa que acaba por descharacterizar as funções primordiais dessas instituições.

O cenário ainda seria desalentador, pois haveria uma forte tensão entre a dimensão formal e a atuação de fato dos conselhos (CARNEIRO, 2006, p.161). A partir dessa constatação, testa-se a seguinte hipótese:

H_1 : A simples existência dos conselhos não é capaz de promover maior responsabilização política, reduzindo, por exemplo, o número de irregularidades na gestão das políticas públicas.

Como foi colocado acima, para que haja o cumprimento de seu dever constitucional, os conselhos devem ser funcionalmente efetivos e possuir atribuições formais que lhes permitam atuar com relativa autonomia do poder político local. Assim, conselhos com alto grau de institucionalização, com representação paritária entre sociedade e Estado e com capacidades de fiscalização e deliberação realmente funcionais, teriam maiores possibilidades de serem efetivos na gestão, na fiscalização e no controle dos recursos administrados pelo governo local. Assim, a segunda hipótese derivada é a seguinte:

H_2 : Conselhos com atribuições e funcionamento efetivos reduzem a propensão para a gestão irregular das políticas públicas.

A próxima seção apresenta resultados empíricos da relação entre gestão pública local (cuja descentralização dos recursos geralmente

exige como contrapartida a constituição de conselhos gestores) e uma maior e mais efetiva participação da população (por meio de conselhos setoriais) nessa gestão.

4. Dados e técnicas de investigação

No Brasil, várias pesquisas empíricas têm utilizado os relatórios divulgados desde 2003 pela Controladoria-Geral da União (CGU) para construir indicadores aproximados do nível de corrupção ou da qualidade da gestão pública nos municípios. Esses relatórios têm permitido que, a partir das informações divulgadas, se elaborem medidas mais objetivas sobre o desempenho institucional dos governos locais na aplicação dos recursos públicos federais.

Alguns trabalhos abordaram o desempenho da gestão pública sob esse aparato metodológico, entre os quais se destacam três. Weber (2006) avalia a corrupção sob o ponto de vista da cultura cívica local (medida basicamente pela densidade associativa), testando algumas hipóteses do clássico trabalho de Putnam (2006). Finan e Ferraz (2005) procuram medir o desempenho eleitoral dos prefeitos de acordo com o nível de corrupção local. E, por fim, Zamboni (2006) compara o desempenho administrativo a partir do controle social medido pela existência ou não de um orçamento participativo.

O método do presente trabalho é semelhante ao utilizado pelos autores citados acima, mas difere significativamente quanto ao objeto da análise. Como foi descrito em seção anterior, busca-se analisar o impacto dos conselhos sobre a qualidade da gestão pública local, tomando como referência a administração dos recursos para a saúde e a educação em 233 municípios brasileiros. As fontes para a análise quantitativa da qualidade da gestão pública são os relatórios de fiscalização a partir de sorteios da CGU, cujas investigações cobrem os anos de 2006 e 2007 (20º ao 23º sorteio).

A abrangência temporal se deve principalmente ao fato de que, apenas a partir do 20º sorteio, os relatórios foram padronizados, permitindo uma avaliação mais objetiva das irregularidades observadas. Como as

investigações cobrem basicamente recursos dos mesmos programas em todos os municípios, consideramos como indicadores de qualidade da gestão (as variáveis dependentes da pesquisa) o número de *problemas graves* e de *problemas administrativos* encontrados em cada município em recursos da respectiva área.

Para o teste das hipóteses serão utilizados dois métodos estatísticos. O primeiro é um simples teste de diferença de médias, que busca identificar diferenças estatisticamente significantes no número médio de irregularidades observado entre dois grupos. Esses grupos são divisões de municípios que possuem ou não conselhos, representação paritária, caráter deliberativo, fiscalizador ou reuniões frequentes nas áreas de saúde e educação. Em seguida, foi utilizado um modelo de regressão múltipla, no qual foi incluído, além de variáveis relativas aos conselhos, um conjunto de outras variáveis que buscam controlar, por causas espúrias, os resultados do teste econométrico. Como a variável dependente é uma contagem simples do número de problemas graves e administrativos observados nas áreas de educação e saúde, cada observação individual pode ser apenas zero ou um número inteiro não negativo. Assim, para avaliar o impacto da efetividade dos conselhos municipais de educação e saúde sobre a administração dos recursos em cada setor, foi estimado um modelo binomial negativo³ com as seguintes especificações:

Conselhos são uma variável dicotômica que indicam a existência ou não de conselho local de educação ou de saúde.

Paridade é uma variável dicotômica que indica se a representação no conselho é paritária ou não, se há ou não igualdade na representação da sociedade e do governo.

Institucionalização mostra o tempo de existência do conselho, o que poderia indicar quão consolidado ele está no município, podendo significar ainda maior organização interna e maior capacidade de realizar suas atribuições.

Deliberativo é uma variável dicotômica que indica se o conselho possui caráter deliberativo ou não. Conselhos cujos segmentos da população

3. Esse modelo se adapta bem quando há sobredispersão dos dados, ou seja, quando a variável é discreta e não obedece aos parâmetros lineares ou normais.

têm direito a voz e voto nas reuniões poderiam ampliar a capacidade de controle sobre as políticas.

Fiscalizador é uma variável dicotômica que indica se o conselho possui caráter fiscalizador ou não. Para os conselhos de saúde foi considerada a articulação ou não com o Ministério Público. Se há caráter fiscalizador, espera-se que o controle seja mais efetivo, reduzindo o número de irregularidades encontradas.

Reuniões são uma variável dicotômica que mostram se as reuniões são frequentes ou não. Foram consideradas reuniões frequentes aquelas realizadas pelo menos uma vez a cada dois meses.

Analfabetismo indica o nível de escolaridade da população local com mais de quinze anos e o número de irregularidades observadas na área de educação.

Densidade associativa é um indicador que mede o número de associações voluntárias por mil habitantes. De acordo com a literatura, a efetiva atuação dos conselhos dependeria de fatores como a efervescência da vida associativa e participativa local. Seguindo uma tese de Putnam (2006), uma maior organização da sociedade em grupos sociais fomentaria a cobrança dos governos e governantes, o que não deixa de ser um elemento para a defesa de instrumentos de democracia participativa e deliberativa.

Rádio local: variável dicotômica que indica se o município possui ou não rádio local em funcionamento. Essa variável seria importante para testar o impacto dos meios de comunicação de massa sobre o comportamento do governo local. Espera-se que tenha uma influência negativa sobre o número de irregularidades observadas.

Desempenho fiscal é um indicador elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) que agrupa uma série de outras variáveis sobre a situação fiscal dos municípios brasileiros. Nesse caso, é considerada a apuração do ano de 2006.

População indica o porte populacional do município (se possui mais ou menos de 20 mil habitantes). A variável procura controlar os resul-

tados para a diferença no total de programas fiscalizados pela CGU de acordo com o porte do município.

A tabela 1 abaixo apresenta a descrição das variáveis de controle e das variáveis dependentes utilizadas na análise estatística.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas

Variáveis	N	Mínimo	Máximo	Mediana	Média	Desvio Padrão
Esquerda	233	0	1	0	0,25	0,433
População	233	795	461534	9466	25787,8	59077,7
Desempenho fiscal	200	0,342	0,708	0,489	0,496	0,049
Analfabetismo	232	3,98	76,11	28,56	31,58	17,98
Densidade associativa	233	0,44	36,98	4,9	6,02	4,78
Educação – Graves	233	0	26	0	1,86	4,14
Educação – Adm.	233	0	25	1	3,75	5,32
Saúde – Adm.	233	0	34	2	4,73	6,17
Saúde – Graves	232	0	25,0	0	1,75	3,44

Fontes: Esquerda: TSE, Eleições 2004; População, Analfabetismo e Densidade Associativa: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2005. Educação: Relatórios de fiscalização a partir de sorteios da CGU (20º ao 23º sorteios).

5. Resultados

Apesar de bastante difundidos nos municípios brasileiros (conselhos locais de educação estão presentes em cerca de dois terços dos municípios e os conselhos locais de saúde, em aproximadamente 97,5%), existem dificuldades claras para os conselhos agregarem boa parte das principais atribuições formais. Com relação aos conselhos de educação, observa-se pela tabela 2 que apenas cerca de metade são paritários, ou seja, a representação é dividida igualmente entre setores da sociedade civil e do governo. Além disso, também apenas metade desses conselhos possui caráter fiscalizador, deliberativo ou se reúne de forma frequente (pelo menos uma vez a cada dois meses).

Tabela 2 – Perfil dos conselhos de educação e saúde nos municípios brasileiros

Conselhos	Educação		Saúde	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Atributos				
Conselhos (Existência)	3760	67,6	5332	97,5
Paritário	2648	47,6	4831	88,4
Maior representação governamental	501	9,0	148	2,7
Caráter Fiscalizador	2728	49,0	1384	25,3
Caráter Deliberativo	2844	51,1	4164	76,2
Reuniões frequentes	2593	46,6	5125	93,8
Total de Municípios	5564	100	5466	100

Fonte: Relatórios de fiscalização a partir de sorteios da CGU (21º ao 25º sorteio); Educação: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006. Saúde: Os dados foram coletados de banco de dados da rede Fiocruz. Disponível em: <<http://www.redefiocruz.fiocruz.br/~perfilconselho>>. Acesso em: 20 de maio de 2009.

Quanto aos conselhos de saúde, a situação é um pouco distinta. Em cerca de 90% dos municípios com conselhos a representação é paritária e as reuniões são realizadas de forma frequente. Uma maior representação governamental – aspecto que reduz significativamente a autonomia dos conselhos – é observada em apenas 2,7% das localidades. Apesar dessa relativa institucionalização dos conselhos de saúde, apenas em 25,3% há uma articulação com o Ministério Público, evidenciando fraca capacidade de fiscalização das políticas e dos recursos públicos para o setor. Um maior controle social seria uma ferramenta fundamental para aumentar a eficiência e a efetividade das políticas públicas.

Os dados dos municípios analisados são bem semelhantes quanto aos conselhos de educação, mas, com relação aos conselhos de saúde, há uma grande disparidade entre os dois grupos. Isso se deve ao fato de que as informações apresentadas acima sobre os conselhos de saúde são referentes tanto aos conselhos estaduais quanto municipais. Porém, para a análise estatística reportada em seção posterior, foram considerados apenas os conselhos locais ou municipais. A tabela 1 do anexo apresenta as estatísticas descritivas dos conselhos de saúde e educação dos municípios selecionados.

A tabela 3 apresenta a diferença nas médias das principais variáveis explicativas utilizadas, relativas aos aspectos institucionais dos conselhos, além da própria existência ou não dos conselhos de educação e saúde nos municípios da amostra. Esse método permite analisar de forma simples hipóteses levantadas ao longo do trabalho.

Municípios que indicam a existência de conselhos de educação tendem a apresentar um menor número de irregularidades, tanto administrativas como graves. Porém, tal resultado é significativo apenas para os problemas graves; nesse caso, quando não há conselhos de educação em funcionamento no município, a tendência é aumentar o número de irregularidades diretamente relacionadas com malversação de recursos públicos. Os dados não confirmam a primeira hipótese para os conselhos de educação, pois, com alto nível de significância, há grandes chances de ser observado um menor número de irregularidades com a simples existência desses conselhos.

Tabela 3 – Teste de diferença de médias (Sim – Não)

Educação	Problemas administrativos	Problemas graves
Conselhos (Existência)	-0,476	-1,216***
Fiscalizador	1,794**	0,717*
Deliberativo	-0,232	0,192
Paritário	1,005	0,097
Reuniões Frequentes	2,012***	0,502
Saúde	Problemas administrativos	Problemas graves
Conselhos (Existência)	0,752	-0,499
Fiscalizador	1,538	0,266
Deliberativo	-1,490	-3,262***
Paritário	2,545	-0,978
Reuniões Frequentes	1,404	-0,030

Fontes: Relatórios de fiscalização a partir de sorteios da CGU (21º ao 25º sorteio); Educação: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006. Saúde: Os dados foram coletados de banco de dados da rede Fiocruz. Disponível em: <http://www.redefiocruz.fiocruz.br/~perfilconselho>. Acesso em: 20 de maio de 2009.

*** <0,01, ** <0,05, * <0,1.

Por outro lado, as outras variáveis apresentaram resultados na direção contrária à esperada. Enquanto as variáveis *Deliberativo* e *Paritário* não foram significativas na explicação de um maior ou menor número de problemas observados, as variáveis *Fiscalizador* e *Reuniões* tiverem um relevante nível de significância.

Municípios com conselhos com caráter fiscalizador, para surpresa, apresentaram um maior número tanto de problemas graves como de problemas administrativos. Esse resultado pode indicar que o poder formal de fiscalização do conselho não é suficiente para constranger o comportamento corrupto ou oportunista ou mesmo ineficiente do governo local. O mesmo é observado com relação à periodicidade das reuniões. Municípios cujos conselhos de educação realizam reuniões frequentes apresentam maior número de problemas administrativos.

A tabela 4 apresenta os resultados do teste estatístico de regressão múltipla com as varáveis institucionais explicativas. A regressão binomial negativa dos indicadores de gestão dos recursos nas áreas de saúde e educação pode oferecer dados mais conclusivos sobre a importância dos conselhos como instituições eficazes na tarefa de fiscalizar e controlar as políticas e os recursos descentralizados pelo governo federal.

A importância de o município possuir conselho local de educação com função para fiscalizar os recursos obtidos para o setor é evidenciado nos coeficientes tanto de problemas graves como de problemas administrativos, apesar de apenas com relação a esses últimos a relação ser estatisticamente significante. Nesse caso, a atribuição de fiscalizar as políticas reduz em quase três vezes o número de problemas administrativos observados. No caso dos conselhos de saúde, foi observada a mesma relação, com significância (apesar de mais fraca) tanto para problemas graves como para problemas administrativos. Assim, se o conselho local possui caráter fiscalizador, é reduzido em aproximadamente 8% o número de problemas graves e em 29% o número de problemas administrativos.

O caráter deliberativo dos conselhos locais de educação também indicou coeficientes com sinal esperado, mas não houve significância nos dados apresentados. Quanto aos conselhos locais de saúde, os resultados

foram bastante significativos em ambos os tipos de irregularidades. Se a população tem direito a participação no processo decisório, o número de problemas graves é reduzido em aproximadamente 15%, enquanto o número de problemas administrativos é ainda maior, cerca de 50%. Como se pode perceber, instrumento tido como apenas teoricamente funcional, pode indicar (claro que aliado a diversos outros fatores) uma gestão mais eficiente das políticas públicas em âmbito local.

Um maior tempo de existência, aliado à sua efetividade, é um elemento que reforçaria o caráter educativo da participação, uma vez que poderia institucionalizar os conselhos como canais funcionais de participação. Como nos coloca Pateman (1992), os indivíduos deveriam ser preparados para uma participação a nível local, e os conselhos poderiam, além de fomentar essa participação, constranger ineficiências do governo quanto a políticas consideradas importantes pela população. Porém, os resultados não corroboram essas ideias.

De acordo com os dados apresentados, a cada dez anos de existência dos conselhos de educação o número de problemas graves no setor é aumentado em aproximadamente 35%. Com relação aos problemas administrativos também na educação, a cada dois anos de existência do conselho local há um aumento de 66% nas irregularidades. Com relação aos conselhos de saúde, os coeficientes também foram positivos, mas a significância foi observada apenas para os problemas graves.

Tabela 4 – Determinantes da qualidade da gestão dos recursos para educação e saúde

Área	Educação		Saúde	
	<i>Graves</i>	<i>Adm.</i>	<i>Graves</i>	<i>Adm.</i>
Problemas				
Constante	-3,38 (3,49)	-0,33 (2,05)	-19,52 (4,79)	4,35 (2,9)
Paridade	0,16 (0,29)	0,02 (0,21)	21,43 (4,79)	4,83 (1,43)***
Tempo de existência	0,12 (0,06)**	0,11 (0,04)***	0,244 (0,12)**	0,06 (0,07)
Deliberativo	-0,13 (0,62)	-0,37 (0,40)	-3,03 (1,11)***	-2,33 (0,91)***
Fiscalizador/Articulação com MP	-0,44 (0,66)	-0,97 (0,44)**	-1,51 (0,98)*	-1,27 (0,55)**
Reuniões	1,49 (0,68)**	0,74 (0,44)*	-1,87 (1,26)	1,03 (0,97)
Esquerda	-0,505 (0,55)	-0,86 (0,46)**	-0,08 (0,86)	-0,11 (0,46)
População	1,48 (0,71)**	-0,04 (0,44)	0,23 (0,79)	-0,92 (0,59)
Rádio Local	0,52 (0,40)	-0,09 (0,27)	2,05 (0,99)**	0,22 (0,32)
Desempenho Fiscal	-5,59 (6,42)	-0,43 (3,66)	-3,59 (8,2)	-11,67 (5,75)**
Densidade Associativa	0,05 (0,08)	-0,06 (0,05)	0,01 (0,11)	-0,08 (0,08)
Analfabetismo	0,08 (0,02)***	0,02 (0,01)	----	----
Pseudo R ²	0,12	0,05	0,18	0,06
Log Likelihood	-110,944	-185,447	-49,305	-81,342
TesteX ²	125,47	228,25	22,49	75,36

Obs.: A variável Conselhos foi retirada devido a problemas de colinearidade, que ocorre quando há uma elevada correlação entre uma variável e as outras incluídas no modelo. Erro padrão entre parênteses.

*** <0,01, ** <0,05, * <0,1.

A frequência das reuniões também foi utilizada como parâmetro para discutir o papel dos conselhos como indutores de uma boa gestão das políticas públicas. Se as reuniões são realizadas com boa periodicidade (nesse caso, pelo menos uma reunião a cada dois meses), então era esperado que houvesse maiores chances de identificar problemas na execução das políticas. Essa periodicidade, se aliada ao caráter fiscalizador e deliberativo dos conselhos, poderia reduzir o número de irregularidades ao constranger a gestão ineficiente dos recursos. Apesar disso, o que se observa é que quando as reuniões dos conselhos de educação são frequentes, há um maior número de problemas observados nos municípios, tanto graves como administrativos. Com relação aos conselhos locais de saúde, não há relação significante entre essas variáveis.

Foi testada também a possibilidade de conselhos com representação paritária influenciarem negativamente na quantidade de irregularidades na administração de recursos nas áreas de saúde e de educação. Porém, além de os coeficientes apresentarem um sinal contrário ao esperado, há significância apenas quanto aos conselhos locais de saúde com relação aos problemas administrativos. Assim, se o conselho é paritário, mais do que dobra o número de irregularidades encontradas, o que pode sinalizar que a fragmentação de poder entre representantes governamentais e da sociedade civil não é suficiente para constranger a gestão irregular ou corrupta dos recursos. Esse resultado mostra que talvez seja preciso analisar essa variável explicativa com outras variáveis que abarquem significados mais consistentes.

Entre as variáveis de controle utilizadas, destacam-se duas pela regularidade dos resultados que apresentaram. A primeira indica se a administração local está ou não sob o governo de um partido de esquerda. Nesse caso, se o governo é dito de esquerda, espera-se que haja uma valorização maior de instrumentos de participação da sociedade no processo decisório, contribuindo para uma maior transparência e, consequentemente, uma redução no total de irregularidades na gestão das políticas. A segunda é o desempenho fiscal do município. Localidades com menor desempenho estariam mais propensas a apresentarem também uma menor eficiência na gestão dos recursos públicos, aumentando o número de irregularidades observadas.

A direção dos resultados das duas variáveis foi no sentido esperado, porém, foram estatisticamente significantes apenas para problemas administrativos na educação (quando a variável foi *Esquerda*) e problemas administrativos na saúde (quando a variável foi *Desempenho Fiscal*). Assim, em governos de esquerda o número de problemas administrativos é reduzido em cerca de três vezes, corroborando parcialmente uma tese recorrente de que partidos de esquerda são menos corruptos, talvez por incentivarem maior participação da sociedade civil nas decisões sobre políticas.

Com relação ao desempenho fiscal, os dados mostram que uma maior austeridade fiscal está diretamente relacionada com um menor número de irregularidades. Nesse caso, o aumento em um ponto no indicador de responsabilidade fiscal reduz em cerca de três vezes o número de problemas administrativos.

6. Conclusões

O principal objetivo do trabalho foi verificar se a participação social em conselhos, quando efetiva e legalmente instituída, contribui não apenas para uma maior inclusão da sociedade civil no processo decisório de políticas, como também para potencializar o controle social sobre a formulação e gestão das políticas públicas.

Como tipo ideal, mas também como utopia possível, os conselhos seriam importantes mecanismos para viabilizar e proporcionar uma aproximação maior entre as demandas da sociedade e a ação governamental, enfraquecendo redes de clientelismo e possibilitando uma maior transparência governamental, com ganhos evidentes de eficiência e efetividade na alocação dos recursos públicos. Tal aproximação traria benefícios diretos para a qualidade da democracia, ao induzir uma maior responsividade e, consequentemente, uma maior responsabilização política dos governantes.

Os dados mostram que, apesar da enorme difusão nos municípios brasileiros, esses canais de participação têm se apresentado como arranjos institucionais efetivos para o controle social. Se os conselhos

possuem formalmente caráter fiscalizador e deliberativo, as evidências empíricas mostram que eles são capazes de conter a ineficiência na gestão das políticas e dos recursos. Apesar da alegada fragilidade como mecanismos institucionalizados de controle sobre a execução das políticas públicas e da apontada distância entre as competências estabelecidas legal e juridicamente e os resultados de sua implantação em processo sociais e institucionais complexos (CARNEIRO, 2006, p.159), os dados mostram que há, sim, efetividade em algumas atribuições dos conselhos.

A simples existência de conselhos gestores foi suficiente para indicar um menor número de irregularidades, pelo menos em recursos para a educação. Quando a análise incluiu uma série de outras variáveis institucionais e socioeconômicas, os resultados mostraram que atribuições formais como a fiscalização e a deliberação de políticas públicas são fundamentais para a redução no número de irregularidades observadas tanto em recursos públicos para a educação como para a saúde. Nesse caso, o controle social seria decorrência principalmente da ampliação da participação de indivíduos ou grupos no processo decisório, reforçando o ideal de bem público, de interesse coletivo.

Apesar disso, outros elementos devem ser incluídos na análise, ampliando o debate sobre esses importantes instrumentos de gestão e fiscalização das políticas públicas. Isso porque mesmo a ampliação da participação social só seria efetiva se entendida como a igualdade de oportunidade para influir no processo de tomada de decisões, de forma a assegurar que as demandas sociais sejam ouvidas e atendidas.

Como se percebe, a discussão é extensa e abrange outros elementos que aqui foram apenas superficialmente levantados, por já serem bastante abordados em outros trabalhos. Como nos coloca Carneiro (p.164), “Os desafios para que os conselhos sejam de fato canal de expressão de uma demanda organizada da sociedade, atuando como mecanismos de *accountability* e de participação cidadã, estão ainda longe de ser superados para a grande maioria dos conselhos municipais”. Apesar disso, os benefícios advindos de conselhos locais de políticas funcionalmente efetivos foram empiricamente observados, pelo menos nas áreas de saúde e educação.

7. Anexo

Tabela 1 – Perfil dos conselhos de educação e saúde dos municípios selecionados

Conselhos	Educação		Saúde	
Atributos	Quantidade	%	Quantidade	%
Conselhos (Existência)	156	67,0	60	25,8
Paritário	118	50,6	55	23,6
Caráter Fiscalizador	120	51,5	21	9,0
Caráter Deliberativo	116	49,8	52	22,3
Reuniões Frequentes	108	46,4	57	27,5
Total de Municípios	233	100,0	233	100,0

Fonte: Relatórios de fiscalização a partir de sorteios da CGU (21º ao 25º sorteio); Educação: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006. Saúde: Os dados foram coletados de banco de dados da rede Fiocruz. Acessível em: <http://www.redefiocruz.fiocruz.br/~perfilconselho>. Acesso em: 20 de maio de 2009.

Referências bibliográficas

- ARRETCHÉ, M. Federalismo e políticas sociais: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 18, n. 2, 2004.
- CARNEIRO, C. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: Saraiva, E.; Ferrarezi, E. (org.). **Políticas Públicas**. Coletânea, vol. 2. Brasília: ENAP, 2006.
- CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A. Democracia, Eleições e Responsabilidade Política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.12, n.35, São Paulo, 1997.
- CÔRTES, S. M. V. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JR., O. A.; QUEIROZ, L. C. e AZEVEDO, S. (org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- DAHL, R. **Polarquia**: participação e oposição. São Paulo: EdUSP, 1997 [1974].
- DAGNINO, E (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: Evelina Dagnino. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

- DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, Sociedade Civil e Participação.** Chapecó: Editora Argos, 2007.
- DOMBROWSKI, O. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista de Sociologia Política**, vol.16, n.30, 2008.
- DOWNS, A. **Uma Teoria Econômica da Democracia.** São Paulo: EdUSP, 1999 [1959].
- FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 123, 2008.
- GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** São Paulo, Cortez, (Coleção questões da nossa época; v. 84), 2001.
- HIRST, P. **A Democracia Representativa e Seus Limites.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.
- IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: Saraiva, E.; Ferrarezi, E. (org.). **Políticas Públicas.** Coletânea, vol.2. Brasília: ENAP, 2006.
- MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 29, 1997.
- MANIN, B.; PRZERWORSKI, A.; STOKES, S. **Eleições e Representação.** Lua Nova, São Paulo, vol.67, 2006.
- MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 25, 2005.
- MOURA, J. T. V.; SILVA, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectivas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, vol. 16, 2008.
- LUBAMBO, C. W. **Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios:** potencialidades e limites. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2002. (Trabalhos para Discussão n.º 149/2002).
- LUBAMBO, C.; COUTINHO, H. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 18, n. 4, 2004.
- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

- PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. São Paulo: Editora FGV, 2006 [1990].
- SANTOS JR., O.; RIBEIRO, L. C.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984 [1942].
- SOUZA, C. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, vol.26, n.3, 1992.
- TATAGIBA, L. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- WEBER, L. **Capital Social e Corrupção Política nos Municípios Brasileiros**. Brasília, DF. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2005.
- ZAMBONI, Y. Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil. **End-Of-Year Conference of Swiss Economists Abroad**, Bistrol, Reino Unido. 2006.

Equilíbrio socialmente ótimo com corrupção parcial: análise de modelo e aplicabilidade para o caso brasileiro

Raquel Lima Pereira de Araújo*

Resumo: Uma definição sucinta de corrupção seria a utilização de recursos públicos para ganhos pessoais. Apesar de não haver consenso, a corrupção é considerada por muitos como um dos maiores empecilhos para o crescimento e desenvolvimento econômico e social, distorcendo o rule of law e consequentemente prejudicando a estrutura institucional, cuja qualidade é tão vital para o crescimento e desenvolvimento econômico.

A monografia projetada se propõe a fazer uma análise de um modelo específico sobre corrupção para o caso do Brasil. O primeiro capítulo é dedicado a fazer uma revisão da literatura em economia da corrupção, discutindo os principais artigos, o principal arcabouço teórico e também as consequências destes para análises de determinantes e consequências da corrupção. Será então mostrado que há vários indícios teóricos que apontam que a existência de corrupção numa sociedade traz vários efeitos negativos que aparentemente se sobressaem em relação aos positivos. No entanto, dado que o próprio combate à corrupção está associado a vários custos, surge naturalmente a questão de se em determinados casos existe um nível ótimo de corrupção, e, se afirmativo, quais casos são esses. Essa questão será subsequentemente abordada no capítulo seguinte, por meio de um modelo que estabelece uma relação entre falhas de mercado e corrupção.

Dessa forma, no segundo capítulo é apresentado o modelo de corrupção analisado. Este modelo é provindo do artigo intitulado The Choice Between Market Failures and Corruption, publicado em março de 2000**, em que Daron Acemoglu e Thierry Verdier buscam construir um modelo que formalize a relação existente entre a corrupção,

* Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília.

** ACEMOGLU, Daron; VERDIER, Thierry. The Choice Between Market Failure and Corruption. *The American Economic Review*, 90: 194-211. 2000

considerada um subproduto indesejado (mas também inevitável) da intervenção governamental, e as falhas de mercado. O objetivo é buscar modelar quando a corrupção parcial será o ótimo social, em contraste com a eliminação completa de corrupção pela intensificação do combate contra.

Finalmente, no terceiro capítulo são analisadas algumas evidências empíricas de corrupção no caso brasileiro, baseando-se principalmente em pesquisas de opinião, tanto de organismos nacionais quanto internacionais, e em uma pesquisa baseada nos relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU). A partir dessas evidências, é analisado se o modelo anteriormente explicado se aplica ou não ao Brasil, no sentido de se no Brasil é o caso de o ótimo social ser obtido por meio da eliminação total da corrupção ou se é obtido com a existência de certo nível de corrupção.

Dessa forma, foi mostrado que há vários indícios de que, no caso do Brasil, os principais parâmetros do modelo não indicam a existência de ótimo social com corrupção parcial, principalmente pelo fato de a eficácia de monitoramento ser baixa, a quantia de suborno ser baixa e a proporção de burocratas desonestos, alta. Essas três características fazem com que o ótimo com corrupção parcial não seja provável de ocorrer, como os autores afirmam ser o caso da maioria dos países subdesenvolvidos.

1. Introdução

Uma definição sucinta de corrupção seria a utilização de recursos públicos para ganhos pessoais. Apesar de não haver consenso, a corrupção é considerada por muitos como um dos maiores empecilhos para o crescimento e desenvolvimento econômico e social, distorcendo o *rule of law* e consequentemente prejudicando a estrutura institucional, cuja qualidade é tão vital para o crescimento e desenvolvimento econômico.

No Brasil, o órgão governamental responsável pela detecção de fraudes relativas ao dinheiro público federal, junto com o desenvolvimento de mecanismos de prevenção à corrupção, é a Controladoria-Geral da União (CGU). Apesar desses esforços, a situação no Brasil está longe de ser considerada ótima.

A monografia projetada se propõe a fazer uma análise de um modelo específico sobre corrupção para o caso do Brasil. O primeiro capítulo é dedicado a fazer uma revisão da literatura em economia da corrupção. No segundo capítulo é apresentado o modelo de corrupção analisado, cujo objetivo é buscar modelar quando a corrupção parcial será o ótimo.

mo social, em contraste com a eliminação completa de corrupção pela intensificação do combate contra. Finalmente, no terceiro capítulo são analisadas algumas evidências empíricas de corrupção no caso brasileiro, e a partir dessas evidências é analisado se o modelo anteriormente explicado se aplica ou não ao Brasil.

2. Revisão da literatura

A literatura existente sobre corrupção é muito ampla, abrangendo várias áreas além da Economia, como, por exemplo, Ciência Política ou Direito. Apesar de os estudos sob esses diferentes enfoques se complementarem, neste capítulo se buscará fazer uma revisão da literatura predominantemente sob um ângulo econômico. Com isso, busca-se obter uma estrutura teórica necessária para analisar o caso da corrupção e o seu combate nos dois capítulos posteriores.

O estudo de corrupção amparado em modelagem econômica se iniciou com Rose-Ackerman (1974) em seu artigo *The Economics of Corruption*. Seguindo o modo de análise proposto por Becker (1968) para crime de uma forma geral, a análise de Rose-Ackerman se baseia em um enfoque principal-agente, em que o governo delega a tarefa de contratar um serviço a um funcionário. Esse funcionário então está sujeito a tentativas de suborno por parte dos indivíduos privados que estão competindo entre si para prover o serviço ao governo e obter o contrato.

O artigo analisa primeiro o caso em que o funcionário do governo pode escolher entre um número elevado de vendedores, cada um oferecendo produtos idênticos ou então produtos estritamente diferentes. Nessa última situação, é assumida a hipótese de que o governo tem preferências bem definidas, o que implica que o governo aceitará um produto menos preferível somente se o seu preço for menor. Em seguida, o artigo analisa o caso em que o governo não tem preferências bem definidas e, subsequentemente, um caso em que não há competição entre as firmas, mas sim um monopólio bilateral.

A partir de Rose-Ackerman, a maioria dos estudos incipientes nessa área utilizou a abordagem principal-agente para buscar explicar a cor-

rupção. Assim, dada a sua relevância para o tema, na próxima subseção será explicado de forma sucinta o modelo principal-agente, e em seguida será retomada a revisão da literatura, com enfoque nas causas e consequências da corrupção.

2.1. O modelo principal-agente¹

Segundo Lambsdorff (2001), uma abordagem tradicional em relação ao bem-estar social considera que as ações dos agentes estão restritas pela legislação e regulação, estas sendo variáveis exógenas, e que a corrupção aumentaria o número de possibilidades dos agentes e então poderia ser benéfica². No entanto, por uma perspectiva principal-agente, a forma que toma o sistema de regulação passa a ser o principal foco da análise, e assim se torna uma variável endógena. Apesar de esse modelo ter sido inicialmente desenvolvido com o intuito de analisar as relações entre dois agentes privados, como uma firma contratando um gerente, ele tem sido frequentemente utilizado também em análises para modelar instituições públicas.

O modelo principal-agente se caracteriza por uma relação entre dois atores econômicos, em que uma tarefa é delegada a um deles (o agente) pelo outro (o principal), em determinadas condições. Estas são de que: 1) exista informação assimétrica entre o agente e o principal, ou seja, o agente possui certas informações sobre si mesmo e/ou sobre a tarefa a ser realizada que o principal não possui, como a quantidade de esforço necessário para efetivamente cumprir a tarefa; 2) haja uma relação imperfeita entre o esforço colocado e seu resultado, o que implica que o principal não poderá se basear somente nos resultados obtidos para determinar a remuneração do agente, pois estes não serão indícios confiáveis de quanto o agente realmente se esforçou; 3) o custo de monitoração do agente pelo principal seja elevado, a ponto de que este não possa observar adequadamente o empenho do agente e; 4) os objetivos do agente e os do principal sejam não-alinhados [Mueller (1999)].

1. Esta seção é baseada primordialmente em Lambsdorff (2001) e em Mueller (1999).

2. Essa questão dos benefícios da corrupção será analisada mais adiante.

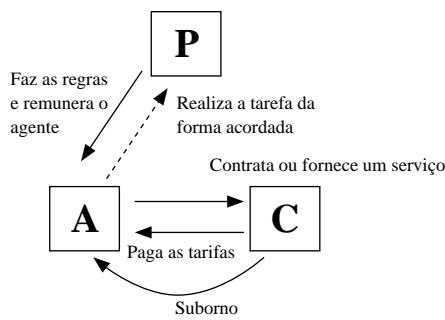
A título de ilustração do modelo, podemos exemplificar com o caso de acionistas que contratam um gerente para a sua empresa. Os acionistas fazem o papel do principal, que delega ao gerente (o agente) o papel de administrar a empresa. Há a presença de informação assimétrica, pois o gerente sabe de fato o quanto trabalhou para obter o resultado da empresa, enquanto os acionistas não conseguem visualizar isso de forma perfeita. Além disso, não há como os acionistas observarem a quantidade de esforço despendido pelo gerente somente observando o resultado obtido pela empresa, pois pode ser que o gerente não tenha de fato se esforçado ao máximo e mesmo assim tenha obtido um lucro. Assim, há uma relação imperfeita entre o esforço colocado e seu resultado. Além disso, o custo de monitoração do gerente é alto, pois os acionistas nunca vão poder ficar o monitorando durante todo o período de tempo. Portanto, mesmo com inúmeras reuniões, o problema de informação assimétrica persistirá. Por fim, como última condição necessária descrita acima, os objetivos dos acionistas e do gerente não são alinhados, ou seja, enquanto os acionistas objetivam o lucro máximo, o gerente objetiva maximizar sua renda e talvez também outros objetivos próprios relacionados ao seu futuro na empresa, que podem comprometer a dedicação do gerente na obtenção dos maiores lucros possíveis.

Assim, o modelo principal-agente é de grande utilidade para analisar diversas formas de organização na nossa sociedade. Diante do problema modelado, os atores vão buscar formas de contornar essa situação (ou por meio da redução da assimetria de informação entre eles ou por meio de um alinhamento de incentivos), às vezes gerando estruturas organizacionais aparentemente inexplicáveis à primeira vista. Assim, com base no modelo, podemos buscar explicar o porquê de os atores agirem e estruturarem suas relações de determinada forma, e com isso podemos propor soluções para buscar melhorá-las.

Em análises de corrupção, o modelo principal-agente básico é muito utilizado ao se considerar o governo como o principal e um funcionário como o agente. O governo então delega a este a tarefa de contratar um serviço de agentes privados (clientes) que competem entre si para prover o serviço, como no caso do artigo da Rose-Ackerman (1974) citado acima. Um exemplo disso é um processo de licitação, em que o governo

delega a um de seus funcionários escolher uma entre várias empresas para fornecer o serviço, como no caso de uma obra pública. A mesma análise se aplica analogamente quando o governo delega ao agente a tarefa de fornecer um serviço aos agentes privados, como a emissão de uma licença ambiental para uma construção ou então de documentos.

Dessa forma, o governo estabelece as regras e as características desejadas do serviço contratado e é quem remunera o funcionário. Há uma possibilidade de existência de conflito de interesses entre o governo e o seu funcionário, na medida em que ambos estão maximizando sua própria utilidade, não necessariamente coincidentes, ou seja, os objetivos não são perfeitamente alinhados. Dada a impossibilidade de monitoração perfeita do agente pelo principal e a assimetria de informações existente, o agente pode ocultar informações deste em benefício próprio, como realizar um acordo com um dos agentes privados para este poder obter o contrato do governo mediante o pagamento de um suborno ao funcionário.



Adaptado de Lamsdorff (2001)

Um variante deste modelo básico ocorre quando há a presença de um supervisor/auditor no modelo, introduzido pelo principal para monitorar o agente e assim buscar contornar os altos custos de monitoramento e diminuir a assimetria de informação entre ambos. No entanto, nesse caso também é possível que o supervisor entre em acordo com o agente para reportá-lo favoravelmente ao principal, em troca de suborno. Isso pode ocorrer, por exemplo, se auditores do governo acobertarem operações irregulares de uma empresa encarregada da construção de algum obra pública, por exemplo.

Em ambas as formas acima do modelo principal-agente, uma hipótese implícita, ao julgar a corrupção como algo negativo, era de que o governo era benevolente, ou seja, o governo agia conforme o maior interesse público ao determinar as regras que o agente deveria seguir. No entanto, essa é uma hipótese muito forte na maioria dos casos, pois os políticos que estão no governo muitas vezes podem estar mais motivados por motivos pessoais, como se manter no poder nas próximas eleições. Isso implicaria que seu problema de maximização de utilidade daria maior peso ao seu interesse próprio do que ao interesse da sociedade. Assim, podemos adaptar o modelo para analisar as implicações para o bem-estar da sociedade quando o principal não é benevolente.

Outra variação do modelo principal-agente é quando se considera a população eleitoral como o principal e os políticos eleitos como os agentes. Nesse caso, ocorre claramente a delegação de uma tarefa, na medida em que os políticos são eleitos para representar da melhor forma possível a população que lhes confiou seus votos. No entanto, os políticos podem ter outros interesses fora melhorar o bem-estar da população, tanto como interesses políticos, como ser reeleito, ou então interesses financeiros, ou seja, há objetivos não alinhados. Além disso, a população não tem como monitorá-los perfeitamente; mesmo com mecanismos que visam a melhorar a transparência e a cobrança dos eleitores sobre seus representantes, ainda assim o problema de assimetria de informações persiste.

As soluções dos problemas de principal-agente buscam alinhar os incentivos do agente com os do principal, dessa forma fazendo com que o problema de maximização da utilidade do agente passe a ser igual (ou, pelo menos, mais semelhante) ao problema do principal. Assim, à medida que o agente age buscando maximizar a sua utilidade, estará simultaneamente maximizando a do principal.

Existem dois grupos básicos de soluções nos modelos principal-agente. O primeiro é alterar a estrutura de remuneração do agente, para justamente buscar esse alinhamento dos incentivos do agente com os do principal. Um exemplo disso seria se o governo estabelecesse que, a cada tentativa de suborno que os seus auditores revelassem terem sofrido (junto com alguma prova dessa tentativa), o governo recompensá-los-ia

com um prêmio proporcional à quantia oferecida. Caso o nível de utilidade proporcionado por esse valor fosse superior ao nível proporcionado pela quantia de suborno menos os custos envolvidos (como custo moral e risco de ser preso, junto com a severidade da penalidade), isso seria uma forma de alinhar os objetivos tanto do principal quanto do agente, em matéria de combate à corrupção.

O segundo grupo de soluções envolve o surgimento de regras e instituições que buscam evitar o comportamento oportunista do agente, mas sem alteração na estrutura de remuneração. Um exemplo disso é o surgimento de estruturas paternalistas, em que o principal faz com que o agente se sinta parte de uma grande família e assim seus interesses passam a ser coincidentes com os desta, como no caso de empresas ou então de relações entre patrões e empregados.

2.2. Os determinantes da corrupção

Vários estudos têm surgido buscando examinar fatores que determinam o nível de corrupção entre os países, tanto no nível macro quanto no nível micro. Muitos destes são ligados a uma situação de *path-dependence*, como o sistema legal, questões culturais e religiosas, e o sistema político do país, especificamente se ele é uma federação ou não.

Treisman (2000) faz um estudo *cross-country* com base em alguns índices de percepção de corrupção³ (como os da Transparência Internacional), em cima de uma série de fatores que teoricamente influem a determinar o nível de corrupção dos países, baseados na literatura existente. O objetivo de seu estudo é buscar compreender por que determinados países apresentam um maior nível de corrupção do que outros.

3. Quanto à própria utilidade em utilizar índices de percepção de corrupção, apesar de sua natureza intrinsecamente subjetiva, Treisman argumenta que eles são interessantes por uma série de motivos: 1) diferentes índices elaborados por diferentes organizações, utilizando diferentes metodologias, chegam a resultados semelhantes; 2) índices de corrupção relativa construídos por meio de questionários para empresários operando em alguns países específicos são altamente correlacionados com ao menos um censo *cross-country* para os habitantes desses países, o que reduz a chance de os índices de corrupção serem viesados pela organização de monitoramento de corrupção e; 3) trabalhos empíricos demonstram que, independentemente das características objetivas do país, as avaliações subjetivas da corrupção parecem influenciar por si só as decisões de investimento, crescimento econômicos e o comportamento político dos cidadãos [ver Mauro (1995)].

Abaixo, seguem algumas das principais variáveis vistas como possíveis determinantes da corrupção na literatura.

2.2.1. Herança colonial e sistema legal

O sistema legal é obviamente um dos maiores determinantes na decisão individual de praticar um ato corrupto, devido ao custo que o indivíduo considera do risco de ser pego e, caso seja pego, da penalidade infligida. Segundo Treisman (2000), ambas essas variáveis dependem da efetividade do sistema legal do país, e quanto a isso dois aspectos devem ser distinguidos. Primeiro, os sistemas legais diferem quanto ao grau de proteção e à oportunidade de recursos que oferecem aos proprietários privados vítimas da corrupção praticada por oficiais. Segundo, os sistemas legais diferem não só quanto à sua formulação e intenção original transcrita pela lei, mas também quanto à concepção do papel social da lei e da sua importância na preservação da ordem social, o que Treisman chama de cultura legal (*legal culture*).

Em relação ao primeiro aspecto, o artigo ressalta diferenças existentes entre a tradição *common law* e a do direito civil, também chamado de direito romano, baseado em David e Brierley (1985) e em La Porta et. al. (1999). Enquanto aquele, desenvolvido primeiramente na Inglaterra, foi criado em parte como uma defesa do Parlamento e dos donos de propriedade contra as possíveis formas de expropriação do soberano, este foi desenvolvido em tempos modernos mais como um instrumento do próprio soberano para a construção do estado e como uma tentativa de controlar a vida econômica. Assim, os autores citados argumentam que o maior peso dado ao direito de propriedade na *common law* faz com que se melhorem vários aspectos do desempenho do governo, incluindo menos corrupção.

O atual sistema legal dos países ex-colônias está intrinsecamente relacionado a sua herança colonial. Países que foram colônias britânicas têm um nível de percepção de corrupção significativamente menor, a tal ponto que alguns modelos sugerem que uma herança britânica diminui a percepção em mais de um ponto numa escala de percepção de um a dez. Treisman (2000) busca averiguar se algum resultado significativo pode

ser encontrado em relação às ex-colônias de outros países, como França, Espanha ou Portugal. O resultado encontrado foi negativo, indicando que há algo característico sobre as colônias britânicas, possivelmente seu sistema legal, como mencionado acima.

2.2.2. Tradição religiosa

Outra característica também determinada historicamente é a tradição religiosa do país. O estudo de Treisman (2000) encontrou que quanto maior a proporção de protestantes na população, menor a percepção de corrupção. Essa relação pode ser devida tanto a questões culturais quanto a questões institucionais, ambas com algumas interpretações. Em relação a questões culturais, uma interpretação diz que é uma maior tolerância para questionar autoridades, mesmo quando ameaçando a hierarquia social, que faz com que seja mais provável as sociedades protestantes descobrirem e punirem abusos do governo. Outra interpretação é de que o foco maior no indivíduo em lugar da família, como em várias outras tradições, faz que as sociedades protestantes sejam menos propensas a casos de nepotismo. Esse é um argumento semelhante ao defendido por Lipset e Lenz (1999). Estes mostram que apesar de o protestantismo ajudar a explicar maior desenvolvimento econômico, o que é por sua vez relacionado com menor corrupção, não é a cultura de trabalho protestante em si que reduz a corrupção, mas sim a exaltação do individualismo, em decorrência da tradição protestante. Em relação a questões institucionais, uma interpretação interessante é de que a separação entre a Igreja e o Estado é muito mais presente em sociedades protestantes do que em outras tradições, como a católica ou a islâmica, e isso leva a uma sociedade civil autônoma mais vibrante, que monitora o Estado mais eficientemente.

2.2.3. Democracia

Há algumas razões para pensar que o nível de corrupção deve ser menor em países democráticos, principalmente devido ao fato de o risco de exposição pública ser maior numa democracia e consequentemente o risco de ser pego. A liberdade de imprensa é um fator muito importante

nesse aspecto. O resultado da variável de democracia na regressão do estudo de Treisman (2000) foi significativo e corroborou essa ideia de que a percepção de corrupção em países democráticos tende a ser menor. No entanto, surpreendentemente, o seu impacto é pequeno.

Sobre o assunto de democracia, Bardhan (1997), comenta que governos autoritários são geralmente vistos como potencialmente mais corruptos do que governos democráticos devido ao fato de que não precisam se preocupar com as reeleições, e assim poderiam se engajar em atividades tidas como corruptas sem se preocupar tanto com sua imagem perante a população quanto se tivessem uma reeleição em vista. Realmente, o fato de ter a possibilidade de uma reeleição parece servir como um custo adicional para os políticos se corromperem.

Ferraz e Finan (2005) analisam os incentivos eleitorais na corrupção durante as administrações de prefeitos de cidades do Brasil, testando se os incentivos dos prefeitos municipais para se reelegerem afetam o nível de corrupção em seu mandato. Para isso, os autores utilizam uma base de dados construída a partir de relatórios de auditorias municipais realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) por meio de sorteios públicos. Os autores concluem que em municípios em que o prefeito está em seu segundo e último mandato, há uma maior presença de corrupção comparada a municípios parecidos em que o prefeito está em seu primeiro mandato. Assim, parece que há uma relação entre a possibilidade de reeleição e o nível de corrupção.

Em contrapartida, Bardhan (1997) também comenta o fato de que as eleições governamentais envolvem cada vez uma quantia mais elevada de dinheiro, e a questão de prestação de favores em troca de contribuições de campanha tem sido cada vez mais comum, propiciando práticas consideradas corruptas. Em um artigo recente, Harstad e Svensson (2008) analisam o paralelo existente entre corrupção e *lobbying* e a transição entre estes ao longo dos países mais subdesenvolvidos para os mais desenvolvidos. A principal conclusão é de que as firmas preferem subornar funcionários de governo em vez de fazer lobby no início do processo de desenvolvimento. No entanto, à medida que o país vai se desenvolvendo, elas passam a preferir lobby a práticas de suborno. Essa mudança pode não ocorrer caso a corrupção seja tão alastrada que

desencoraje investimentos a ponto de o país não se desenvolver, e então ele permanece nesta *poverty trap*.

2.2.4. Desenvolvimento econômico

Além do seu aparente impacto sobre a democracia, o desenvolvimento econômico também pode reduzir o nível de corrupção devido a fatores como o aumento do nível educacional, que supostamente deveria fazer com que a população se tornasse mais consciente e questionadora, e a maior despersonalização das relações pessoais. De fato, na regressão do artigo de Treisman (2000), a correlação encontrada entre desenvolvimento econômico⁴ e corrupção é muito forte. A questão mais importante que surge é a da endogenidade da variável de desenvolvimento econômico: é o desenvolvimento econômico que causa um baixo nível de corrupção ou é um baixo nível de corrupção que causa o desenvolvimento econômico?

A forma que o autor encontrou para testar isso foi buscando uma variável instrumental, ou seja, uma outra variável que é correlacionada com desenvolvimento econômico, mas que não deve influenciar diretamente o nível de corrupção. A variável utilizada foi a distância latitudinal do país à linha do Equador. A posição geográfica não deve ter nenhuma correlação direta com o nível de corrupção de um país, mas há estudos que mostram que a proximidade com a linha do Equador diminui o crescimento econômico, como Sachs (1997). Essa variável de posição latitudinal se mostrou significativamente relacionada com os níveis de corrupção dos países, controlando para as outras variáveis exógenas, indicando que há fortes razões para acreditar que, independentemente do efeito da corrupção no crescimento econômico, níveis de desenvolvimento econômico mais altos aparecem de fato reduzir a corrupção.

2.2.5. Estrutura federativa

Controlando para o desenvolvimento econômico, os países federativos obtiveram um nível de percepção de corrupção mais elevado.

4. Treisman utiliza para a mensuração do desenvolvimento econômico o PNB per capita; assim, talvez fosse mais adequado o termo crescimento econômico.

Treisman (2000) sugere que a divisão dos poderes entre diferentes níveis governamentais pode ser uma das causas para uma maior percepção de corrupção, devido à possível competição existente entre os diferentes níveis de governo para extrair subornos dos mesmos agentes econômicos.

Além desses fatores apontados por Treisman (2000), Acemoglu, Johnson e Robinson (2001) mostram que a qualidade das instituições, como direito de propriedade bem definido, tem um impacto direto no crescimento e desenvolvimento econômico. Assim, dado que o desenvolvimento econômico tem um impacto negativo na corrupção, isso implica, a princípio, que a qualidade das instituições é negativamente correlacionada com corrupção, ou seja, quanto melhores as instituições, menor o nível de corrupção.

No nível micro, há vários estudos que buscam apontar como certos fatores influem no nível de corrupção de um país. Por exemplo, Ades e Di Tella (1999), citados em Treisman (2000), mostram que em países onde há mais proteção às empresas nacionais em relação à competição estrangeira, há mais corrupção. Já Brunetti e Weder (2003) evidenciam que em países com maior liberdade de imprensa há menos corrupção, e Van Rijckeghem e Weder (2001) mostram que quanto maior a razão entre os salários do funcionalismo público em relação aos salários privados (*manufacturing wages*), menor o nível de corrupção nos países. Além disso, Swamy et al. (2001) e Dollar, Fisman e Gatti (2001) usam dados que mostram que o nível de corrupção é menor em países em que mulheres ocupam uma maior proporção de cargos no Congresso Federal ou no Parlamento.

2.3. As consequências da corrupção

Em matéria de consequências da corrupção, há uma literatura significante que argumenta que, ao contrário da visão popular, certo nível de corrupção pode ser benéfico para um país. Isso aconteceria devido ao poder de agilizar processos burocráticos excessivamente demorados (*red-tape bureaucracy*) na forma de *speed money* e também como uma forma de incentivo aos funcionários passíveis de receberem suborno,

como, por exemplo, diz Leff (1964). Assim, a corrupção seria como uma alternativa *second-best*, em um mundo em que os processos burocráticos e reguladores do governo são vistos como exógenos e não-eficientes, de tal forma que a corrupção seria uma forma de contornar esses problemas e ser responsável por um melhoramento do bem-estar. Como argumenta Nathaniel Leff [1964, p.11 citado em Bardhan (1997)]: “*if the government has erred in its decision, the course made possible by corruption may well be the better one.*”

No entanto, estudos mais recentes indicam que parece haver de fato uma relação inversa entre corrupção e desenvolvimento. Um desses foi o de Shleifer e Vishny (1993), em que os autores assumem como dada à validade do modelo principal-agente na análise da corrupção, e focam sua análise nas consequências que a prática desta acarreta na questão da alocação de recursos. Primeiramente, os autores analisam as implicações de como a rede de corrupção é organizada. Eles argumentam que a pior forma de corrupção ocorre em países em que o fato de o agente ter subornado um funcionário do governo não garante que não será necessário subornar outro ou então até que o mesmo funcionário exigirá outro suborno. Ao contrário, em países onde existe corrupção de uma forma mais organizada (devido talvez a um governo central mais forte), os efeitos negativos tendem a ser menores. Em segundo lugar, os autores questionam porque mesmo essa forma de corrupção bem organizada ainda aparenta ser mais distorciva do que tributação.

Shleifer e Vishny (1993) argumentam que essa maior distorção é decorrente da necessidade de segredo, o que implica em esforços direcionados para evitar a sua percepção e consequentes penalidades. Com isso, a corrupção tenderia a diminuir o crescimento econômico. Além disso, como quem arrecada tributos é o governo, este poderia revertê-los na forma de bens públicos para a sociedade, o que não acontece em relação aos subornos, e há também a dificuldade, enfatizada já por Rose-Ackerman (1978), de se restringir a corrupção somente às áreas em que ela seria benéfica para o crescimento.

Em meio a essa discussão, Mauro (1995) utilizou uma base de dados então recém-formada de índices de corrupção da *Business International* (BI) para fazer uma análise *cross-country* relacionando indicadores de

honestidade e eficiência burocrática com crescimento econômico. O objetivo é identificar os meios pelos quais corrupção e outros fatores institucionais afetam o crescimento econômico e quantificar a magnitude desses efeitos. O artigo mostra que corrupção diminui investimentos privados, o que por sua vez diminui crescimento econômico, até mesmo em amostras limitadas àquelas em que há muita burocracia *red-tape*. A relação negativa encontrada entre corrupção e investimento, e também com crescimento, é significativa tanto em termos estatísticos quanto em termos econômicos.

Em relação às consequências da corrupção no nível micro, apesar de haver menos literatura, há evidências de que a alocação dos projetos de investimento público dos países é deturpada pela possibilidade de corrupção, no sentido de que o objetivo do coordenador do investimento passa a ser maximizar o seu bem-estar individual em detrimento do bem-estar social [Shleifer e Vishny (1993)]. Uma evidência disso é a composição do gasto público. Mauro (1998) realiza uma análise *cross-section* entre países e apresenta dados que evidenciam uma relação negativa, significante e robusta entre corrupção e gastos governamentais em educação, o que o autor enfatiza como preocupante, dado que educação parece ser um importante determinante para crescimento econômico. Além disso, Gupta, Davoodi e Tiongson (2000) apontam evidências de que a diminuição de corrupção pode resultar em ganhos sociais significativos, mensurados pela diminuição das taxas de mortalidade infanto-juvenil, da porcentagem de recém-nascido abaixo do peso e das taxas de evasão escolar no ensino fundamental (*primary school drop-out rates*).

Dessa forma, como podemos observar, há vários indícios teóricos que apontam que a existência de corrupção numa sociedade traz vários efeitos negativos que aparentemente se sobressaem em relação aos positivos. No entanto, dado que o próprio combate à corrupção está associado a vários custos, surge naturalmente a questão de se em determinados casos existe um nível ótimo de corrupção, e, se afirmativo, quais casos são esses. Essa questão será abordada no próximo capítulo, por meio de um modelo que estabelece uma relação entre falhas de mercado e corrupção.

3. Análise do artigo: “The Choice Between Market Failures and Corruption”

Uma forma de corrupção particularmente notória é a corrupção pública, ou seja, aquela corrupção envolvendo agentes públicos. Essa forma de corrupção muitas vezes ocorre em situações em que o governo age buscando melhorar alguma situação ou, de uma forma mais geral, quando o governo busca corrigir alguma falha de mercado. Em um artigo intitulado *The Choice Between Market Failures and Corruption*, publicado em março de 2000⁵, Daron Acemoglu e Thierry Verdier buscam construir um modelo que formalize a relação existente entre a corrupção, considerada um subproduto indesejado (mas também inevitável) da intervenção governamental, e as falhas de mercado.

Os autores partem do pressuposto da existência de um *trade-off* entre falhas governamentais e falhas de mercado. Dado a existência de falhas de mercado, o governo (visto como um governo benevolente) busca intervir para corrigir essas falhas. A essa situação, os autores presumem três características: 1) a intervenção governamental é dado por meio de agentes, denominados ao longo do artigo de burocratas, que são necessários para adquirir informação, tomar decisões e implementar e fiscalizar as políticas do governo; 2) os burocratas buscam maximizar seus próprios benefícios (são *self-interested*) e difíceis de monitorar perfeitamente, dados seus maiores conhecimentos sobre seu trabalho e; 3) há um certo grau de heterogeneidade entre os agentes.

Dadas essas características, as situações a serem analisadas serão compostas de três atores: o governo benevolente, os burocratas e os agentes que serão fiscalizados, chamados de empreendedores. Dada a existência de uma falha de mercado de tamanho significativo, o governo decide intervir para buscar corrigi-la. Para isso, ele contrata os burocratas que, devido aos seus conhecimentos superiores e à dificuldade de monitoramento, têm incentivos para se corromperem, ao aceitarem subornos dos empreendedores, como, por exemplo, em uma situação em que fiscais do governo fiscalizam o nível de poluição gerado pelas

5. ACEMOGLU, Daron; VERDIER, Thierry. The Choice Between Market Failure and Corruption. *The American Economic Review*, 90: 194-211, 2000.

indústrias. Assim, a ideia básica é que, para realizar uma intervenção governamental, é necessária a contratação de burocratas, e isso gera oportunidades para estes se corromperem e aceitarem subornos.

Dessa forma, podemos observar as quatro principais condições de uma relação de principal-agente, explicadas no capítulo anterior, entre o governo (principal) e os burocratas (agentes). Primeiramente, há a existência de informação assimétrica entre o burocrata e o governo, dado que o burocrata possui um conhecimento superior sobre o seu trabalho. Além disso, há também uma relação imperfeita entre o esforço do burocrata em fiscalização e o resultado apresentado ao governo. Por último, o custo de monitoramento dos burocratas pelo governo é muito elevado e os objetivos de ambos são não alinhados, ou seja, enquanto o governo gostaria de corrigir as falhas de mercado, os burocratas buscam maximizar sua própria utilidade.

Ciente desses incentivos, espera-se que o governo estabeleça mecanismos para prevenir e combater a corrupção de seus funcionários. Uma forma importante de prevenção é pela forma de “pagamentos de incentivo” (*incentive payments*), que nessa situação serão na forma de salários de eficiência (*efficiency wages*)⁶. Dessa forma, os burocratas recebem rendas monetárias e não-monetárias que estarão sujeitos a perder caso sejam pegos em práticas corruptas. No entanto, dado ao fato de existir heterogeneidade entre os agentes, frequentemente o ótimo é não estabelecer o salário tão alto a ponto de prevenir toda a corrupção (devido ao custo elevado disso), mas sim permitir um certo nível de corrupção, junto com a intervenção governamental, como será mostrado adiante. Além da questão do salário, há também o custo de oportunidade de se retirar agentes do setor produtivo da economia para simplesmente realizar trabalhos de regulação, como será explicado mais detalhadamente ao longo deste capítulo.

6. *Incentive payments* são contratos de pagamento estruturados de tal forma a alinharem os objetivos do agente com os do principal, ou seja, são desenhados de tal forma a incentivarem os agentes a agirem da forma desejada pelo principal. Já os *efficiency wages* são contratos salariais que estabelecem um salário acima do valor necessário para exaurir o mercado, ou seja, um valor acima do necessário para igualar oferta e demanda, para que aumente os incentivos dos agentes para realizar o trabalho de forma adequada (eficiente), pois aumenta os custos de uma possível demissão.

O artigo, e consequentemente este capítulo, é organizado da seguinte forma. A princípio é explicado o modelo básico, e em seguida aplicado ao caso sem governo (a situação *laissez-faire*). Subsequentemente é acrescentando um governo benevolente, junto com os burocratas, mas ainda sem corrupção, e na seção seguinte é adicionado o fato da possibilidade de corrupção dos burocratas. Por último, é incluído o fato de os burocratas serem heterogêneos entre si.

3.1. O modelo básico

Os autores consideram uma economia estática consistindo de um contínuo de 0 a 1 de agentes homogêneos neutros ao risco. Os agentes podem escolher entre duas atividades: eles podem se tornar empreendedores ou, se há um governo (que é considerado um ator externo a esse contínuo), podem se tornar burocratas. Para os empreendedores, há também duas opções: eles podem escolher utilizar no seu processo de produção a “tecnologia boa”, assim denominada por produzir uma externalidade positiva (β), ou a “tecnologia ruim”, que não a produz. Ambas geram um produto equivalente a γ ; no entanto, a má tecnologia possui um custo de 0, enquanto a boa tecnologia tem um custo de ϵ , em que $0 < \epsilon < \gamma$. É importante ressaltar que a noção de tecnologia “boa” ou “ruim”, nesse caso, não está relacionada aos custos de ambas, pois de fato a tecnologia ruim é a que possui um custo menor. Esta noção está sim relacionada ao fato de uma delas produzir uma externalidade positiva, enquanto a outra, não. Um exemplo de “tecnologia boa”, nesse sentido, seria uma fábrica que compra um filtro para reduzir a quantidade de poluição que emite na atmosfera. Dessa forma, ela estaria gerando uma externalidade positiva, mas tendo um custo maior.

Seja n a fração de empreendedores na economia e $x \leq n$ a fração de empreendedores escolhendo a boa tecnologia. A utilização da tecnologia boa gera uma externalidade positiva não monetária nos *pay-offs* de todos os indivíduos de βx , independentemente da tecnologia que ele próprio utilizou. Além disso, é assumido que $\beta > \epsilon$, para que a externalidade positiva seja grande o suficiente para compensar os custos privados, e que o custo de escolher a tecnologia boa, ϵ , também seja não-monetário.

3.2. O equilíbrio *laissez-faire*

Em uma situação em que não há governo, todos os agentes se tornam empreendedores; dessa forma, $n = 1$. Os lucros (ou *pay-offs*) das duas tecnologias, nessa situação, são:

$$(1) \begin{aligned} \pi_g &= \gamma + \beta x - \varepsilon \\ \pi_b &= \gamma + \beta x \end{aligned}$$

Assim, a tecnologia boa gera um lucro igual ao total que produz mais a externalidade positiva menos seu custo, representado por π_g ⁷. Já a tecnologia ruim gera um lucro igual ao produto mais a externalidade recebida, sem custos, representada por π_b . Dessa forma, $\pi_b > \pi_g$, para qualquer x , e o equilíbrio único é com $n = 1$ e $x = 0$, ou seja, todos os agentes escolhem a tecnologia ruim e nenhuma externalidade positiva é gerada, com $\pi = \gamma$ para todos os agentes.

Como $\beta > \varepsilon$, a solução *first-best* seria justamente o contrário, todos os agentes deveriam se tornar empreendedores e utilizar a tecnologia boa, ou seja, $n = 1$ e $x = 1$, com $\pi = \gamma + \beta - \varepsilon$ para todos os agentes. No entanto, este é um resultado não sustentável, dada a existência de um equilíbrio descentralizado como este, pois cada indivíduo possui como estratégia dominante a escolha da tecnologia ruim, como se pode observar abaixo,

considerando $x = \frac{a}{n}$.

	Tecnologia Ruim	Tecnologia Boa
Tecnologia Ruim	γ, γ	$\gamma + \beta \frac{a}{n}, \gamma + \beta \frac{a}{n} - \varepsilon$
Tecnologia Boa	$\gamma + \beta \frac{a}{n} - \varepsilon, \gamma + \beta \frac{a}{n}$	$\gamma + \beta - \varepsilon, \gamma + \beta - \varepsilon$

Nessa matriz, consideramos que os jogadores não sabem quantos deles escolhem a tecnologia ruim e quantos escolhem a boa (ou seja,

7. Ao longo de todo este capítulo, buscou-se manter ao máximo a coerência de notação com o artigo original. Nesse caso, por exemplo, o "g" é de *good technology* e o "b" é de *bad technology*.

não sabem x). Dado que uma fração dos jogadores escolheu a tecnologia ruim, a estratégia dominante dos outros jogadores também é utilizar a tecnologia ruim, pois ele só utilizaria a tecnologia boa caso tivesse certeza de que $\beta \frac{a}{n} > \epsilon$, o que ele não tem. Ao contrário, caso uma fração dos jogadores escolhesse utilizar a tecnologia boa, como não há coordenação entre os agentes para garantir que todos utilizem esta tecnologia, o agente também utilizará a tecnologia ruim, por medo de cair em um equilíbrio em que poucos indivíduos utilizam a tecnologia boa, a ponto de não compensar seus custos. Dessa forma, seu *pay-off* seria $\gamma + \beta \frac{a}{n} - \epsilon$ com $\beta \frac{a}{n} < \epsilon$. Ou seja, seu lucro é menor do que $\gamma + \beta \frac{a}{n}$, que é o seu *pay-off* quando outros agentes utilizam a tecnologia boa, mas não ele próprio. Aplicando o raciocínio simétrico, podemos observar então que o equilíbrio dominante é aquele em que todos utilizam a tecnologia ruim.

3.3. Regulação ótima sem corrupção

Agora, será considerada uma situação em que há governo e que este intervém para maximizar o bem-estar social, ou seja, é um governo benevolente. Esta hipótese será mantida pelos autores ao longo de todo o trabalho. Dessa forma, para regular os empreendedores de forma a buscar maximizar o número que utiliza a tecnologia boa, o governo contrata os burocratas, a um salário pré-determinado (w), para fiscalizar os empreendedores e descobrir qual tecnologia está sendo utilizada. É assumido que cada burocrata fiscaliza somente um empreendedor, escolhido aleatoriamente.

Como não há corrupção ainda, os burocratas sempre anunciam de forma verídica a tecnologia que o seu empreendedor fiscalizado utiliza. Na situação em que o empreendedor utiliza a tecnologia ruim, ele paga uma multa (τ), e quando utiliza a tecnologia boa, ele recebe um subsídio governamental (s), caso seja inspecionado. Seja a probabilidade de um empreendedor ser inspecionado $p(n) = \max \{(1 - n)/n, 1\}$, ou seja, a fração de burocratas divididos pela fração de empreendedores, a não ser que haja mais burocratas que empreendedores, nesse caso a probabilidade de ser fiscalizado é 1.

Assim, o governo age buscando maximizar o bem-estar social (*social surplus*), $SS = x(\gamma + \beta x + \varepsilon) + (n - x)(\gamma + \beta x)$, que equivale a:

$$(2) \quad SS = \gamma n + (\beta - \varepsilon) x.$$

O governo então busca maximizar esse bem-estar social, escolhendo x, w, τ e s , sujeito a quatro restrições. A primeira é a *restrição de responsabilidade limitada (limited liability constraint)*, que diz simplesmente que o governo não pode cobrar uma multa acima do valor da receita do empreendedor:

$$(3) \quad \tau \leq \gamma$$

A segunda, chamada de *restrição de escolha tecnológica*, é de que a escolha da boa tecnologia deve gerar um lucro esperado ao menos tão alto quanto da tecnologia ruim, para garantir que todos os empreendedores prefiram utilizar a tecnologia boa. Os lucros esperados das duas tecnologias são: $\pi_g = \gamma + \beta x - \varepsilon + p(n)s$ e $\pi_b = \gamma + \beta x - p(n)\tau$. Como a alocação ótima nunca será quando $p(n) = 1$, é necessário que $n < 1/2$. Dessa forma, essa restrição é de que $\tau \leq \gamma - \varepsilon + \frac{n}{1-n}s$, que leva a:

$$(4) \quad \tau + s \geq \frac{n}{1-n}\varepsilon$$

A terceira condição é a chamada *restrição de alocação de talento*, que garante que os agentes estão dispostos a se tornarem burocratas em vez de empreendedores, ou seja, determina o tamanho do salário que o governo deve pagar para atrair agentes para trabalharem como burocratas. Para isso, é necessário que o *pay-off* dos burocratas seja ao menos tão alto quanto o dos empreendedores, ou seja, $w + \beta x \geq \pi_g$, o que implica em:

$$(5) \quad w \geq \gamma - \varepsilon + \frac{n}{1-n}s$$

Caso essa inequação não se mantivesse, o salário dos burocratas seria baixo demais para atrair agentes, e todos escolheriam virar empreendedores, com $n = 1$.

Por último, a quarta restrição é a *restrição orçamentária do governo*, que estabelece que a receita do governo não pode ser menor do que o total de seus gastos, ou seja, o governo não pode incorrer num

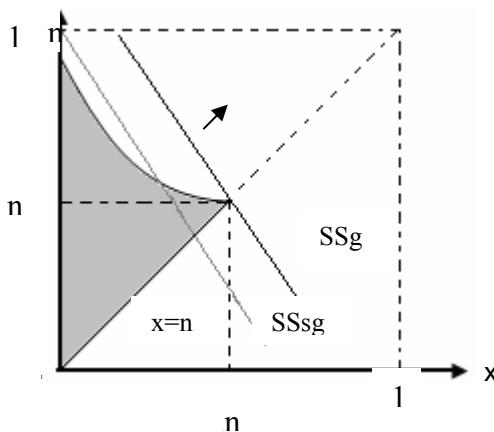
déficit. As receitas do governo provêm das multas arrecadadas, ou seja, $(1 - n)(1 - \frac{x}{n})\tau$. Essa quantia equivale ao tamanho da multa (τ) vezes a quantia dos agentes que a paga, que é a proporção dos agentes empreendedores inspecionados que utilizam a tecnologia ruim. Já seus gastos são os salários dos burocratas, $(1 - n)w$ e os subsídios pagos aos empreendedores inspecionados que utilizam a tecnologia boa, $(1 - n)\frac{x}{n}s$. Dessa forma, essa restrição implica que $(1 - n)(1 - \frac{x}{n})\tau \geq (1 - n)w + (1 - n)\frac{x}{n}s$, o que por sua vez implica que:

$$(6) \quad (1 - \frac{x}{n})\tau \geq w + \frac{x}{n}s$$

Como tanto a equação (3) como a (4) devem ser descritas como igualdades, senão τ e n poderiam ser aumentados sem violar as desigualdades (4), (5) ou (6). Podemos substituí-los em (5) para simplificar a restrição de alocação de talento para: $w \geq \gamma - \frac{1-n}{n}\gamma$, para $n \geq \frac{1}{2}$. Além disso, podemos também simplificar a restrição orçamentária do governo para $\gamma \geq w + [x/(1 - n)]\varepsilon$. Juntando as duas restrições simplificadas, e mais o fato de que o tamanho de empreendedores utilizando a boa tecnologia (x) não pode exceder n , obtemos a restrição do governo como:

$$(7) \quad x \leq \min \left\{ \frac{(1-n)^2\gamma}{n\varepsilon}, n \right\}$$

Assim, a restrição diz que a proporção de empreendedores utilizando a tecnologia boa (x) deve ser menor ou igual ao mínimo entre o primeiro termo e o segundo, n . Assim, se o primeiro termo, que provém diretamente da restrição orçamentária do governo, for maior do que n (a proporção de empreendedores na economia), então $x \leq n$. Dessa forma, a alocação ótima de n , x , w , τ e s que o governo deve escolher será determinada maximizando (2) sujeito à restrição (7) e com $n \geq \frac{1}{2}$.



Na figura acima, observamos a maximização do bem-estar social sujeito a restrição orçamentária do governo no plano (x, n) , ou seja, observamos a escolha socialmente ótima que deverá ser adotada entre a fração de empreendedores na economia (n) e a fração destes que utilizam a boa tecnologia (x). A fração de empreendedores (n) pode variar de 0 a 1 (ou seja, até a situação em que todos os agentes são empreendedores) e a fração de empreendedores que utilizam a boa tecnologia (x) também pode variar de 0 a 1, ou seja, pode variar entre a situação em que todos os empreendedores utilizam a tecnologia ruim à situação em que todos utilizam a tecnologia boa. As retas paralelas se referem às curvas de nível de bem-estar social, enquanto o conjunto fechado pela curva abalada junto com a reta $x = n$ se refere à restrição orçamentária do governo, (7). Como x nunca pode ser maior do que n , o que observamos é a restrição orçamentária somente até esse ponto, com a parte de cima (a parte curva) sendo o gráfico do primeiro termo e a parte de baixo sendo somente $x = n$.

Assim, SSg se refere ao bem-estar social com governo, ou seja, é a maior curva de nível de bem-estar social possível de ser atingida dada essa restrição. Já SSsg se refere analogamente ao bem-estar social sem governo, em que $n = 1$ e $x = 0$. Como o conjunto restrito é não-convexo, fica claro que o ótimo seria ou quando $x = 0$ e $n = 1$, ou quando $x = n$, dependendo da inclinação da função do bem-estar social. A primeira

solução equivale ao resultado do modelo sem governo, em que todos os agentes são empreendedores e o bem-estar social é $SSg = \gamma$.

Já com $x = n$, temos que $SS = n\gamma + (\beta - \varepsilon) \frac{(1-n)^2\gamma}{n\varepsilon} = n\gamma + (\beta - \varepsilon)n$.

Isso, por sua vez, implica que há uma solução única de:

$$(8) \quad n^* \equiv \frac{\sqrt{\gamma}}{\sqrt{\gamma} + \sqrt{\varepsilon}}, \text{ com } \frac{1}{2} < n^* < 1.$$

Substituindo o fato de que $x = n$ e (8) na equação (2), obtemos que o bem-estar máximo com ótima regulação governamental equivale a:

$$SSg = (\gamma + \beta - \varepsilon) \left(\frac{\sqrt{\gamma}}{\sqrt{\gamma} + \sqrt{\varepsilon}} \right).$$

Dessa forma, para que $SSg > SSg$, é necessário que

$$(\gamma + \beta - \varepsilon) \left(\frac{\sqrt{\gamma}}{\sqrt{\gamma} + \sqrt{\varepsilon}} \right) > \gamma.$$

Assim, supondo que não há oportunidades de corrupção, se:

$$(9) \quad \beta > \sqrt{\gamma\varepsilon} + \varepsilon,$$

então a alocação ótima será $n = x = n^*$, ou seja, todos os empreendedores estão utilizando a tecnologia boa e o $SSg > SSg$, que é a situação visualizada na figura acima. Já se essa desigualdade não procede, então $SSg > SSg$ e a alocação ótima será a do equilíbrio *laissez-faire*, com $x = 0$. Caso $\beta = \sqrt{\gamma\varepsilon} + \varepsilon$, então $SSg = SSg$.

O que essa proposição está dizendo é que numa situação em que há uma falha de mercado, no caso sem corrupção, a intervenção governamental só será a escolha ótima (em contraposição à não-intervenção) se o tamanho da externalidade gerada compensar os custos da intervenção e regulação governamental. Como o custo considerado é o custo de oportunidade de se retirar atores do setor produtivo para o de regulação, o benefício gerado (β) deve ser suficientemente grande ao ser comparado com γ , que é a produção dos empreendedores. Assim, se a externalidade positiva não for grande o suficiente, será melhor todos os indivíduos serem empreendedores, mesmo utilizando a tecnologia ruim, pois o que estão deixando de obter com a tecnologia boa (a externalidade)

não compensa a baixa na produção que decorreria de alguns agentes passarem a ser burocratas. Nessa situação, o $SS_{sg} > SS_g$ e então não é a escolha ótima o governo regular a atividade.

3.4. Regulação ótima com corrupção

Agora, acrescentaremos a possibilidade de os burocratas serem corruptos. Isso pode ocorrer de duas formas: 1) caso o empreendedor fiscalizado utilize a tecnologia boa, o burocrata pode ameaçar denunciá-lo como utilizando a tecnologia ruim, a não ser que este o pague um suborno e; 2) caso o empreendedor fiscalizado utilize de fato a tecnologia ruim, o burocrata pode entrar em um acordo com este para receber um suborno em troca de reportá-lo como utilizando a boa tecnologia.

Em ambos os casos, o excedente (*surplus*) máximo que o burocrata pode extrair é $s + \tau$, ou seja, o máximo de suborno que ele pode extrair de cada empreendedor é todo o subsídio que o empreendedor ganha se for relatado como utilizando a tecnologia boa mais toda a multa que ele deve pagar se for relatado como utilizando a tecnologia ruim. Se o valor do suborno for menor do que essa quantia, compensa para o empreendedor; caso contrário, não compensa. Dessa forma, os autores assumem que o burocrata pode obter uma proporção σ dessa quantia na forma de suborno. A probabilidade de um burocrata corrupto ser pego é igual a q e, caso isso aconteça, o burocrata perde toda sua renda como punição, com probabilidade igual a 1, ou seja, não é considerada a possibilidade de o burocrata escapar da condenação.

Ao fiscalizar o empreendedor, o burocrata tem duas opções. Ele pode relatar honestamente a tecnologia utilizada, e então o jogo continua como na seção anterior, ou ele pode decidir oferecer uma proposta de coalizão com o empreendedor. Se o empreendedor aceitar a proposta de suborno, então o burocrata relata a tecnologia utilizada como sendo boa, e se o empreendedor rejeitar a proposta, o burocrata relata a tecnologia como ruim. Em seguida, há uma nova etapa em que os relatórios dos burocratas são examinados, e os falsos são então pegos com probabilidade q . No caso de ser pego, todas as receitas tanto do burocrata quanto do empreendedor da coalizão são confiscadas. Curiosamente, da forma

como o jogo é modelado, o empreendedor será penalizado mesmo se o burocrata tiver relatado sua tecnologia como sendo ruim quando na verdade era boa. Uma interpretação para isso é que, como é assumido que não há possibilidade de haver reclamações dos empreendedores quanto a essas práticas de subornos, os próprios empreendedores utilizadores da tecnologia boa vão sempre aceitar as propostas de coalizão, dado que para eles é melhor aceitar as propostas e receber alguma quantia do subsídio do que serem relatados como utilizando a tecnologia ruim e obrigados a pagar a multa.

Como estamos considerando ainda todos os agentes como homogêneos, haverá uma única condição que determinará se os burocratas são todos corruptos ou todos não corruptos. Caso o burocrata seja honesto, ele obterá a quantia equivalente ao seu salário, w . Caso ele seja corrupto, ele obterá a quantia equivalente ao seu salário mais a quantia de suborno, $b = \sigma(s + \tau)$, com uma probabilidade de ele não ser pego de $(1 - q)$; ou então perderá tudo se for pego com probabilidade q . Assim, a condição para que os burocratas sejam todos honestos, denominada de *restrição de corrupção*, é que: $w \geq (1 - q)[w + \sigma(s + \tau)] + 0q$. Resolvendo e substituindo $s + \tau$ pelo resultado de (4), obtemos que:

$$(10) \quad w \geq \frac{1 - q}{q} \frac{n}{1 - n} \sigma \varepsilon$$

Assim, caso essa condição seja violada, todos os burocratas serão corruptos e todos os empreendedores receberão $(1 - \sigma)(s + \tau)$, independentemente de qual for a sua escolha tecnológica. Como o objetivo da intervenção governamental é buscar influenciar as decisões *ex-ante* dos agentes baseados em transferências de recursos *ex-post*, para que o maior número utilize a tecnologia boa, o fato de que nessa situação todos os empreendedores acabam recebendo a mesma quantia, independentemente da tecnologia utilizada, faz com que a intervenção governamental seja inútil.

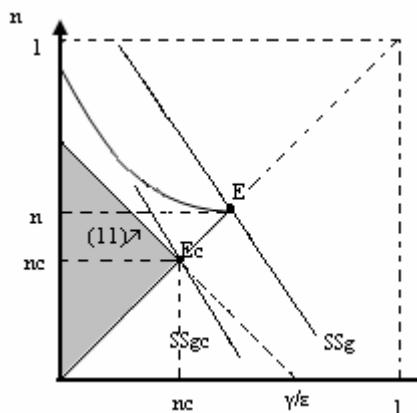
Assim, para que a intervenção governamental seja desejável, é necessário que a restrição de corrupção se mantenha, o que nessa situação de homogeneidade dos agentes implica que todos os burocratas serão honestos. Dessa forma, para o governo maximizar o bem-estar social, ele deve novamente maximizar (2), mas agora sujeito a duas restrições:

1) as restrições de política do governo, inclusas todas em (7) e; 2) a restrição de corrupção, (10). Combinando a restrição de corrupção com a forma simplificada da restrição orçamentária, $\gamma = w + [x/(1 - n)]\varepsilon$, obtemos a restrição de corrupção no plano (x, n) como:

$$(11) \quad x \leq \frac{y}{\varepsilon} - \left(\frac{y}{\varepsilon} + \frac{1-q}{q} \sigma \right) n$$

Assim, a escolha ótima do governo dependerá de qual das duas é mais restritiva. Se (11) for menos restritiva do que (7), o que equivale a (10) sendo menos restritiva do que (5), isso implica que o salário necessário para prevenir a corrupção é menor do que o salário necessário para atrair agentes para o setor público (ou seja, a restrição de alocação de talento, equação (5), será alta o suficiente para que todos os burocratas já sejam honestos). Isso implica, simultaneamente, que no plano (x, n) a restrição de corrupção está acima da restrição sem corrupção. Como é necessário satisfazer ambas as restrições, o equilíbrio se situa exatamente no mesmo lugar que na seção anterior, com $n = x = n^* > 1/2$.

Ao contrário, caso (11) seja mais restritiva do que (7), isso é equivalente a dizer que (10) é mais restritiva do que (5), ou seja, o salário necessário para prevenir a corrupção deve ser maior do que o salário necessário somente para atrair agentes para o serviço público. Dessa forma, para prevenir a corrupção é necessário pagar aos burocratas um salário acima do nível mínimo para atraí-los ao funcionalismo público, ou seja, uma renda (*rent*). Como (11) se torna mais restritiva que (7), no plano (x, n) isso implica que a restrição com corrupção se situa abaixo da restrição sem corrupção, conforme podemos observar na figura a seguir.



Como podemos ver, a restrição é agora o triângulo cinza (menor do que a restrição original), e o nível máximo de bem-estar social atingível (E_c) é menor do que o nível original (E). Ou seja, como o governo deve aumentar os salários de seus funcionários para prevenir a corrupção, sua restrição orçamentária aperta, o que implica que ele agora poderá fornecer menos subsídios para os empreendedores com boa tecnologia, e com isso diminui a fração destes, e consequentemente diminui também o bem-estar social devido à diminuição da produção da externalidade positiva. Por último, é necessário checar se a condição $n \geq \frac{1}{2}$ se sustenta. Nesse caso, $n = x = nc > \frac{1}{2}$. Substituindo

$$x = \frac{y}{\varepsilon} - \left(\frac{y}{\varepsilon} + \frac{1-q}{q} \sigma \right) n = n = nc$$

na função de bem-estar social e igualando as duas formas, obtemos:

$$(12) \quad nc = \frac{\gamma}{\gamma + \varepsilon + \frac{1-q}{q} \sigma \varepsilon}.$$

Caso $n = \frac{1}{2}$, ou seja, exatamente metade da população da economia é burocrata e metade é empreendedora, x é escolhido para equilibrar a restrição orçamentária do governo ($\gamma = w + [x/(1-n)]\varepsilon$), e, substituindo o resultado da equação (10) como uma igualdade, obtemos:

$$(13) \quad x = \max \left\{ \frac{1}{2} \left(\frac{\gamma}{\varepsilon} - \frac{1-q}{q} \sigma \right); 0 \right\}$$

Discussão I

A partir desses resultados do modelo com corrupção, mais ainda com todos os agentes homogêneos, os autores chegam a algumas conclusões referentes à relação de certos parâmetros (q , σ , nc e γ) com o nível de corrupção. É importante lembrar que, por enquanto, o equilíbrio ou é a situação *laissez-faire*, em que não há intervenção governamental, ou há intervenção governamental com todos os burocratas sendo honestos.

Eficácia do Monitoramento (q) e Quantia do Suborno(σ)

Primeiramente, em relação à eficácia do monitoramento sobre os burocratas (o que equivale à probabilidade de o burocrata corrupto ser pego (q)) e a proporção obtida por estes em relação à quantia máxima possível de suborno (σ), pela equação (10) podemos observar que quanto maior for q e quanto menor for σ , menor será o salário necessário para que os funcionários não pratiquem atos corruptos. Dito de outra maneira, quanto maior for a probabilidade de o burocrata ser pego e quanto menor for a quantia possível de suborno, menos restritiva será a restrição de corrupção. Como explicado acima, se o salário necessário para evitar a corrupção é menor do que o necessário para atrair agentes para o setor público, o próprio salário necessário para a devida alocação de talento já previne a corrupção e então há o mesmo resultado da primeira seção. Caso contrário, o salário pago aos funcionários públicos somente para atraí-los para este setor não é suficiente para prevenir a corrupção e há a necessidade de se introduzir um adicional, um *rent*, para prevenir a corrupção, como já explicado acima. O fato de se compensa para a sociedade retirar agentes do setor produtivo para passá-los para um setor improdutivo de forma direta, e que ainda precisam de um *rent* para não desvirtuar toda a sua função, dependerá essencialmente do tamanho da externalidade gerada, que está presente na função de bem-estar social. Desde que essa seja grande o suficiente, isso compensa. Uma implicação imediata dessa análise é que o fato de haver possibilidade de os burocratas serem corruptos não faz com que a intervenção governamental seja necessariamente indesejada. O que essa possibilidade faz é que introduz a necessidade de “rendas de equilíbrio” (*equilibrium rents*) para os burocratas como uma outra restrição do governo.

Tamanho Ótimo da Burocracia com Corrupção ($1 - nc$)

Como podemos observar comparando nc (proporção de empreendedores na economia com corrupção) e n^* (proporção de empreendedores na economia sem corrupção) pelas equações (12) e (8), nc é menor que n^* . Inesperadamente, isso implica que adicionar a restrição de corrupção faz com que o tamanho ótimo da burocracia, ($1 - n$), *aumente*.

Há duas razões principais para que seja vantajoso para o governo ter uma burocracia grande em uma situação passível de corrupção. Primeiramente, há a existência de um *trade-off* entre o tamanho da burocracia e o salário necessário para prevenir a corrupção. Isso acontece porque quanto mais burocratas, maior a probabilidade de um empreendedor ser fiscalizado, e então menor a quantia necessária de $\tau+s$ para induzi-los a utilizar a tecnologia boa. Ou seja, quanto maior a chance de ser fiscalizado, menor precisa ser o tamanho da multa/subsídio para que o consumidor deixe de ser indiferente entre utilizar a tecnologia boa ou ruim e passe a utilizar a tecnologia boa, baseado no seu retorno esperado. Assim, quanto menor $(\tau+s)$, menor é a quantia de suborno que o burocrata poderá extrair, menor é $\sigma(\tau+s)$. Assim, observando novamente a equação (10), podemos ver que quanto menor o $\sigma(\tau+s)$, menor precisa ser o salário para prevenir a corrupção. Ao contrário, se houver poucos burocratas, a chance de um empreendedor ser fiscalizado é menor, o que faz com que se necessite de um alto $\tau+s$ para incentivá-los a utilizarem a tecnologia boa. Esse valor alto faz com que aumente o tamanho possível do suborno, aumentando então o salário necessário para prevenir a corrupção. A segunda razão para que seja vantajoso para o governo manter uma burocracia numerosa quando há corrupção é de, que como o governo precisa agora pagar um salário mais alto aos seus funcionários, ele precisa arrecadar mais, o que nesse modelo equivale a recolher mais multas, e para isso é necessário mais burocratas.

Como há um maior número de empreendedores quando não há corrupção do que quando há corrupção, o bem-estar social sem corrupção é maior do que quando há corrupção: $SSg > SSgc$; assim, a intervenção governamental é menos desejada, dado que, com intervenção governamental, aumenta o nível de corrupção. Isso implica que algumas falhas de mercado, que deveriam ser corrigidas caso os burocratas não fossem corruptos, não devem ser corrigidas com a presença de corrupção.

Em relação à equação que estabelece o tamanho ótimo da burocracia com corrupção, equação (12), pode-se observar que quanto maior σ e quanto menor q , menor nc e consequentemente maior a burocracia. Assim, se ocorrer um aumento de σ e uma redução de q , e se a intervenção governamental ainda for a escolha-social ótima em contraposição

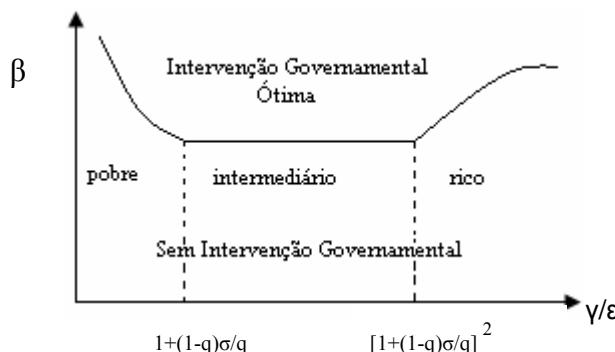
à não-intervenção governamental, ocorrerá um aumento da burocracia (equivalente a uma queda de nc) *simultaneamente* a um aumento dos salários, dado pela equação (10).

Produção (γ)

Em relação ao valor do que cada empreendedor produz (γ), há duas considerações principais. Em primeiro lugar, considerando que as arrecadações do governo provêm somente das multas arrecadas, cujo valor τ deve ser menor ou igual a γ (pela restrição de cobrança limitada), e que é justamente com esse dinheiro arrecadado que o governo paga os subsídios aos empreendedores e os salários dos burocratas, fica claro que se o valor de γ for muito baixo, o governo terá problemas de receita. Nesse caso, a intervenção governamental deve ser ainda maior, com o maior número de burocratas possível, $n = \frac{1}{2}$, para se buscar diminuir o salário dos burocratas, pelo fato de serem vários e pela diminuição de $\sigma(\tau+s)$, como os subsídios e multas poderão ser menores. No entanto, se todos os empreendedores passassem a utilizar a tecnologia boa, mediante a fiscalização do governo, a receita do governo novamente ficaria muito abaixo do necessário para continuar fiscalizando. Portanto, a alocação ótima nesse caso de γ baixo é que alguns empreendedores ainda utilizem a tecnologia ruim, para servirem como a base de arrecadação.

A segunda consideração diz respeito a comparações estáticas em relação a γ (ou a γ/ε). Como γ equivale à produção por empreendedor, ele é correspondente à noção de PIB per capita de uma economia, para o qual quanto maior o γ , maior o PIB per capita da economia. A figura abaixo mostra o nível de β para o qual acima deste a intervenção governamental é a escolha ótima e abaixo deste o ótimo é a não-intervenção governamental. Dividindo a curva em três regiões, podemos observar que ela é primeiro decrescente para as economias pobres, estabiliza para as intermediárias e depois se torna crescente

para as ricas. Assim, há uma relação não-montônica entre a renda e intervenção governamental ótima.



A razão que os autores dão para essa constatação é de que como em países pobres os recursos são limitados (γ baixo), é preciso satisfazer a restrição orçamentária do governo por meio das multas aplicadas aos empreendedores que utilizam a tecnologia ruim, ou seja, é necessário que uma certa parcela dos empreendedores utilizem a tecnologia ruim. No entanto, como o objetivo principal da intervenção é aumentar o número de empreendedores que utilizam a tecnologia boa, esta se torna menos desejável e, portanto, é necessário uma externalidade positiva maior para a compensar. No entanto, à medida que a renda aumenta, essa restrição orçamentária vai se tornando menor e o governo pode suportar ter mais empreendedores utilizando a tecnologia boa, o que faz com que a intervenção governamental passe a ser mais desejada e diminua o tamanho da externalidade positiva necessária para a compensar. Esse valor se estabiliza até um ponto em que a economia já está tão rica que o principal custo da intervenção deixa de ser a restrição orçamentária do governo, mas sim o custo de se retirar agentes do setor produtivo da economia para o público. Nesse caso, o tamanho necessário da externalidade positiva deve aumentar para compensar esse custo de oportunidade crescente.

3.5. Heterogeneidade e equilíbrio com corrupção parcial

Na terceira seção, os autores introduzem por último a hipótese de heterogeneidade entre os burocratas. Para isso, eles assumem que

quando um ator se torna um burocrata, ele descobre se tem facilidade em obter suborno (“desonesto”) ou não (“honesto”). A probabilidade de um burocrata ser desonesto é m . Caso ele seja desonesto, a probabilidade de ser pego praticando atividades corruptas é $q^* \geq 0$, enquanto se for honesto, a probabilidade de ser pego é $q > q^*$. O nível ótimo de intervenção governamental com corrupção parcial será aquele em que há renda suficiente no salário dos burocratas para que os burocratas “honestos” não aceitem subornos, mas que os desonestos (equivalentes a m) aceitem. As restrições do governo agora mudam, pois deve-se levar em conta a heterogeneidade entre os agentes.

A primeira restrição que se altera é a de escolha tecnológica, representada previamente com a equação (4), que estabelece que a utilização da boa tecnologia deve prover um lucro pelo menos tão alto quanto a utilização da tecnologia ruim, ou seja, $\pi_g \geq \pi_b$. Com a heterogeneidade, o lucro da tecnologia boa vai ser

$$\pi_g = \gamma + \beta x - \varepsilon + \frac{(1-n)}{n}(1-m)s + \frac{(1-n)}{n}m(1-\sigma)(\tau+s).$$

Neste, $[(1 - n)/n](1 - m)s$ representa a probabilidade de o empreendedor ser fiscalizado, $(1 - n)/n$, e por um burocrata honesto $(1 - m)$, e com isso receber o subsídio, s . Já o termo $[(1 - n)/n]m(1-\sigma)(\tau+s)$ representa a probabilidade de o empreendedor ser fiscalizado por um burocrata desonesto, que exige dele um suborno de $\sigma(\tau+s)$. Dessa forma, o que sobrará ao empreendedor é a quantia $(1-\sigma)(\tau+s)$. Analogamente, o lucro da tecnologia ruim será

$$\pi_b = \gamma - \beta x - \frac{(1-n)}{n}(1-m)\tau + \frac{(1-n)}{n}m(1-\sigma)(\tau+s).$$

Neste, $[(1 - n)/n](1 - m)\tau$ representa a probabilidade de o empreendedor ser fiscalizado por um burocrata honesto e obrigado a pagar a multa, τ . Já $[(1 - n)/n]m(1-\sigma)(\tau+s)$ representa a probabilidade de o empreendedor ser fiscalizado por um burocrata desonesto que exige dele um suborno de $\sigma(\tau+s)$ para reportá-lo como utilizando a tecnologia boa, já sobre a quantia que ele receberá de subsídio. Assim, não é considerada a possibilidade de o empreendedor que utiliza a tecnologia ruim ser

fiscalizado por um burocrata desonesto e preferir pagar a multa ao suborno. Resolvendo, então, para $\pi_g \geq \pi_b$, e lembrando que $n \geq \frac{1}{2}$, obtemos a nova restrição de escolha tecnológica:

$$(14) \quad \tau + s \geq \frac{n}{1-n} \frac{1}{1-m} \varepsilon$$

A nova restrição de corrupção parcial será agora para estabelecer que os burocratas honestos não recebam subornos, ou seja,

$$w \geq q0 + (1-q)[w + \sigma(\tau + s)].$$

Substituindo a desigualdade (14) como uma igualdade, obtemos:

$$(15) \quad w \geq \frac{1-q}{q} \frac{n}{1-n} \frac{\sigma}{1-m} \varepsilon$$

A restrição orçamentária do governo com corrupção parcial também mudará. O governo agora deverá pagar os salários de seus funcionários, os subsídios relatados pelos burocratas honestos e os subsídios relatados pelos burocratas desonestos. Já em matéria de receitas, o governo descobrirá uma proporção q^* dos $m(1 - n)$ burocratas desonestos dos quais ele retoma o salário pago, e os empreendedores devem, além de voltar o subsídio, pagar a multa. Além disso, há a receita gerada pelos burocratas honestos quando relatam uma tecnologia ruim e então o governo recebe uma multa. Dessa forma, considerando que os gastos devem ser maiores ou iguais à receita, obtemos:

$$(16) \quad (1-n)w + (1-n)(1-m)\frac{x}{n}s + (1-n)m(1-q^*)s \leq (1-n)mq^*(w + \tau) + (1-n)(1-m)(1-\frac{x}{n})\tau$$

Por último, a restrição de alocação de talento também se altera, dado a dois fatos. Primeiro, os agentes percebem que, se entrarem no setor público, terão uma probabilidade $(1 - m)$ de não serem bons em práticas corruptas e receberem somente o salário, mas uma probabilidade m de serem bons em receber subornos, e portanto poderão receber mais que somente o salário. Dessa forma, esse valor esperado de recebimento deve ser maior ou igual ao valor esperado que eles receberiam como empreendedores. Segundo, o fato de os agentes perceberem que, caso se tornem empreendedores, terão que conviver com burocratas corruptos, faz com que o valor esperado do *pay-off* deste setor também se altere. Assim, a restrição toma a forma de:

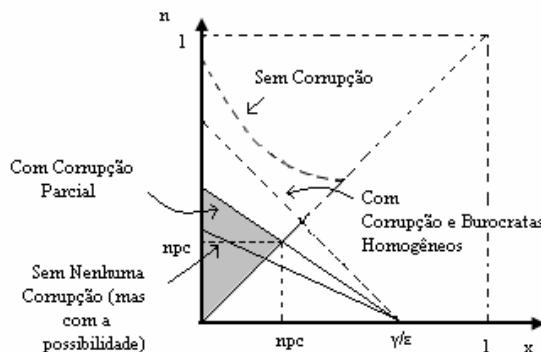
$$(17) (1-m)w + m(1-q^*)[w + \sigma(\tau + s)] \geq \gamma - \frac{1-n}{n}\tau + \frac{1-n}{n}m(1-q^*)(1-\sigma)(\tau + s)$$

Para simplificar, os autores então estabelecem $\sigma = 1$. Assim, combinando as três novas restrições, obtemos a restrição de intervenção governamental com corrupção parcial como:

$$(18) x \leq \min\{n; (1-n)\frac{\gamma}{\varepsilon} - n\left[\frac{m}{1-m}(1-q^*) + \frac{1-q}{q}\frac{1-mq^*}{1-m}\right], \frac{(1-n)^2}{n}\frac{y}{\varepsilon}\}, n \geq \frac{1}{2}$$

Discussão II

A partir dos resultados do modelo com corrupção parcial, os autores então discutem os seus resultados principais. Primeiramente, é argumentado que, dependendo dos valores dos parâmetros, em vez de buscar eliminar toda a corrupção, o ótimo pode ser conviver com um determinado grau de corrupção, devido ao alto custo envolvido em buscar eliminá-la por completo. Isso pode ser visto observando a figura abaixo, em que observamos todas as restrições tratadas ao longo do artigo.



A mais alta de todas as restrições, a restrição abalizada, se refere ao modelo sem possibilidade de corrupção, e como é a menos restritiva, é a que geraria um bem-estar social maior, como era de se esperar. Depois, vem a restrição com corrupção, mas com burocratas homogêneos, que é a restrição tratada na seção anterior. Essa restrição não pode mais ser atingida com burocratas heterogêneos, já que agora uma proporção dos burocratas desonestos é descoberta com uma probabilidade diferente de q . No estágio atual, com corrupção e burocratas heterogêneos entre si, temos duas novas restrições. A mais interior é a restrição com burocratas heterogêneos e com a eliminação total da corrupção. Nesse

caso, o salário teria que ser alto o suficiente para garantir que mesmo os burocratas desonestos não aceitassem subornos, e por isso o custo dessa situação é mais elevado para o governo, o que faz com que essa restrição se torne tão mais restritiva. Já acima dela, vemos a restrição com corrupção parcial. Como nessa situação os salários não precisam ser tão altos, somente a ponto de fazer com que os burocratas honestos não aceitem subornos, a restrição orçamentária do governo não é tão restritiva. Dessa forma, como as possibilidades de alocação são menores com a eliminação da corrupção do que com a manutenção de corrupção parcial, o bem-estar social maior será atingido com corrupção *parcial*.

Proporção de Burocratas Corruptos (m) e Eficácia do Monitoramento (q)

Os autores também discutem quando é mais provável que a intervenção governamental com corrupção parcial seja o equilíbrio ótimo. Eles argumentam que um m baixo (ou seja, relativamente poucos burocratas desonestos) junto com um q alto (ou seja, os burocratas honestos são relativamente fáceis de serem pegos) faz com que o equilíbrio com corrupção parcial seja mais desejado.

Assim, seria de se esperar que em uma economia em que houvesse relativamente poucas práticas de corrupção, junto com um sistema eficaz de monitoramento, o combate à corrupção deveria ser feito somente até um determinado nível ótimo. A partir desse ótimo, compensaria ao governo, em vez de gastar seus recursos nesse combate (como aumentando mais ainda os salários de seus funcionários, por exemplo), utilizar esse dinheiro em outras áreas. É importante lembrar que a intervenção governamental em si só é a escolha ótima, independentemente de ser com corrupção parcial ou sem nenhuma corrupção, quando o valor da externalidade gerada é suficientemente alto para justificá-la.

Os autores argumentam que esses resultados estão de acordo com muitas situações de intervenção governamental observadas em países desenvolvidos, como casos aparentemente isolados de corrupção em processos de licitações em itens de defesa nacional nos países-membros da OCDE. No entanto, eles frisam que os padrões de corrupção endêmica

observados em muitos países subdesenvolvidos (*less developed countries*) não aparentam se enquadrar nessa análise de corrupção como um subproduto de uma intervenção governamental benéfica. Nesses casos, a fração de burocratas “desonestos”, m , aparentemente é muito elevada para se enquadrar no caso de equilíbrio ótimo com corrupção parcial, que necessita de um valor baixo de m . Em relação ao valor de q , que para o ótimo com corrupção parcial necessita ser elevado, a impressão é de que este valor é frequentemente muito baixo, talvez até por corrupção nos grupos que fiscalizam os burocratas, que não foram considerados no modelo.

Salários Relativos no Setor Público (w)

No modelo, a correlação entre o salário recebido pelos burocratas e o nível de corrupção no país vai depender de quais parâmetros serão alterados entre as instâncias observadas, como países, ou então períodos de tempo. Por exemplo, suponha que ocorra um aumento de q , ou seja, aumenta a probabilidade de os burocratas serem pegos (aumenta a eficácia de monitoramento dos burocratas). Assim, como foi explicado acima, a situação de equilíbrio com corrupção parcial passa a se tornar mais desejada em relação à situação em que se elimine toda a corrupção. Como agora é mais fácil monitorar os burocratas, os seus salários podem ser reduzidos, como há uma relação inversa entre os dois (equação (15)). Assim, se a principal diferença entre os países é devido à qualidade do monitoramento dos burocratas, ou seja, diferenças em q , esperamos que haja uma relação *negativa* entre os salários dos burocratas e o nível de corrupção.

Por exemplo, partindo inicialmente de uma situação em que se tenha um q baixo, necessitamos de um salário muito alto, e como o equilíbrio ótimo com corrupção parcial é menos desejado nessa situação, o salário é alto o suficiente para prevenir toda a corrupção. No entanto, se ocorre um aumento de q , ou seja, o monitoramento dos burocratas se torne mais eficaz, o equilíbrio com corrupção parcial passa a ser o mais desejado. Com esse aumento, diminui o salário dos burocratas e o nível de corrupção sobe.

Outro exemplo de mudança de parâmetro é se ocorre um aumento em m , ou seja, se ocorre um aumento no número de burocratas “desonestos”. Como visto acima, esse aumento faz com que o equilíbrio com corrupção parcial se torne menos desejado, mas se continuarmos numa situação em que a intervenção governamental ainda é desejada, devido ao tamanho da externalidade positiva em questão, um aumento no número de burocratas “desonestos” faz com que aumente o salário dos burocratas (pois estas variáveis têm entre si uma relação direta, baseada na equação (15)), e o aumento do salário faz com que aumente o número de agentes que se tornam burocratas (equação (17)). Esse aumento do número de burocratas faz com que aumente mais ainda a corrupção (dado que m é uma proporção e, com o aumento dos burocratas, aumentou o total). Assim, quando os países diferem a respeito da fração de burocratas desonestos, ou seja, diferem em relação a m , esperamos observar uma relação *positiva* entre salários e corrupção. Em relação ao nível de produto e corrupção, os mesmos resultados da seção anterior se mantêm praticamente inalterados.

Assim, analisando este artigo, podemos observar que o combate e a prevenção de corrupção não necessariamente implicam em buscar eliminar a corrupção completamente, devido ao custo relacionado a isso. No entanto, o equilíbrio ótimo com corrupção parcial dependerá dos valores dos parâmetros discutidos. Como os autores enfatizam, esse modelo se aplica a intervenções governamentais quando estas possuem um baixo nível de corrupção (um m baixo) e quando estão buscando corrigir alguma falha de mercado significativa (um β alto). No capítulo seguinte, será buscado analisar a relevância e aplicabilidade desse modelo para o caso brasileiro, analisando a possível magnitude de alguns parâmetros e se as evidências empíricas estão de acordo ou não com as conclusões que seriam obtidas por meio desse modelo.

Quadro resumo dos problemas de maximização do Governo

	Sem Corrupção Seção 2.3	Max (2) $SS = \gamma n + (\beta - \varepsilon) x$ s.a (7) $x \leq \min \left\{ \frac{(1-n)^2 \gamma}{n \varepsilon}, n \right\}$ $n \geq \frac{1}{2}$
Burocratas Homogêneos	Com Corrupção Seção 2.4	Max (2) $SS = \gamma n + (\beta - \varepsilon) x$ s.a (7) $x \leq \min \left\{ \frac{(1-n)^2 \gamma}{n \varepsilon}, n \right\}$ $n \geq \frac{1}{2}$ (11) $x \leq \frac{y}{\varepsilon} - \left(\frac{y}{\varepsilon} + \frac{1-q}{q} \sigma \right) n$
Burocratas Heterogêneos	Com Corrupção Parcial Seção 2.5	Max (2) $SS = \gamma n + (\beta - \varepsilon) x$ s.a (18) $x \leq \min \{n; (1-n) \frac{\gamma}{\varepsilon} - n \left[\frac{m}{1-m} (1-q^*) + \frac{1-q}{q} \frac{1-mq^*}{1-m} \right]; \frac{(1-n)^2}{n} \frac{y}{\varepsilon} \}, n \geq \frac{1}{2}$

4. Corrupção no Brasil

Com relação aos determinantes de corrupção apontados por Treisman (2000) e descritos no capítulo 1, o Brasil se enquadra em vários pelos quais se esperariam um nível elevado de corrupção. O Brasil é uma ex-colônia portuguesa, cujo sistema legal é apoiado principalmente no direito romano, e não no *common law*. Como explicado no primeiro capítulo, o direito romano dá menos importância a direitos de propriedade bem definidos em comparação com o *common law*, uma possível causa para que o primeiro esteja mais sujeito a corrupção. Em relação à tradição religiosa, a do Brasil é predominantemente católica, o que se enquadraria nas interpretações de que uma sociedade católica é menos propensa a questionar autoridade e simultaneamente mais propensa a casos de nepotismo, junto com uma união maior entre Estado e Igreja, todos estes fatores que predisporiam a existência de um alto nível de corrupção. Além desses dois determinantes, o desenvolvimento econômico no Brasil ainda é comparativamente baixo em relação aos países desenvolvidos, o que, segundo o estudo de Treisman (2000), implicaria em um maior nível de corrupção.

Este capítulo buscará, inicialmente, fazer um resumo de algumas evidências empíricas de corrupção no Brasil, baseado principalmente em relatórios produzidos, que, por sua vez, se apoiam em questionários

(surveys) realizados. Apoiado nessas evidências, será analisado o fato de como o modelo apresentado no capítulo 2 se aplica ao Brasil, ou seja, se a corrupção verificada no Brasil é o caso de ser um subproduto de intervenções governamentais benéficas em que o ótimo social é atingido com corrupção parcial, ou se esse modelo não se aplica ao Brasil, com este sendo então mais parecido com a maioria dos países subdesenvolvidos.

4.1. Evidências de corrupção no Brasil

Apesar de a opinião de haver bastante corrupção no Brasil ser frequentemente expressa, são relativamente poucas as pesquisas feitas para buscar avaliar a sua extensão e grau, em muito devido ao próprio assunto. No entanto, cada vez mais novas pesquisas de opinião nessa área fazem com que o assunto seja tratado de forma mais objetiva, o que traz muitos benefícios em termos de possibilidades analíticas. A seguir, busca-se fazer um pequeno resumo dos resultados mais recentes de alguns relatórios nacionais e internacionais que abordam o assunto da corrupção no Brasil.

4.1.1. Índice de Percepções de Corrupção da Transparência Internacional

Um dos índices sobre corrupção mais influentes é construído pela organização não-governamental Transparência Internacional, fundada em 1993. Desde 1995, anualmente esta instituição divulga seu Índice de Percepções de Corrupção (*Corruption Perceptions Index – CPI*), em que os países são ordenados de acordo com o grau de percepção de corrupção definido por suas fontes, de menor corrupção para maior corrupção. Inicialmente composto por apenas 41 países, atualmente constam na lista 180 países.

Como o número de países frequentemente muda de ano a ano, as comparações de diferentes anos de um país devem ser feitas com base na nota obtida por este país (quanto maior a nota, menor a percepção de corrupção), e não pela sua posição no ranking. No entanto, é importante lembrar que variações nas notas não necessariamente são devidas somente a mudanças de percepções, podendo ser resultantes de mudanças de metodologia nos questionários que dizem respeito ao país em questão.

Como explicado em sua nota metodológica⁸, o objetivo do CPI é prover dados na extensão das percepções de corrupção entre os países, sendo construído a partir de questionários feitos com empresários e analistas do país. No índice de 2008, foram utilizadas 13 fontes de dados, originadas de 11 instituições independentes⁹. Enquanto todas as fontes de dados foram construídas se para buscar mensurar a extensão da corrupção no país, a amostragem dos indivíduos aos quais o questionário será aplicado varia entre as instituições, e elas podem ser classificadas basicamente segundo duas formas de amostragem.

A maior parte das instituições estabelece uma rede de correspondentes no local e cria o índice a partir de discussões com os membros da própria instituição na sede desta, estes membros sendo não-residentes do país em questão. Já o restante das instituições constrói seus índices a partir de questionários aplicados em residentes do próprio país. Há vantagens e desvantagens em ambas as abordagens. A primeira forma é vantajosa devido ao fato de que os entrevistados estão imunes ao chamado *home-country bias*, o que significa basicamente avaliar o seu país somente conforme os padrões deste, o que seria evidentemente problemático dado que esses padrões variam entre os países. Já a segunda forma é vantajosa porque os entrevistados não estão tão suscetíveis a introduzir uma dominância da visão de *western business people*.

Como já comentado no primeiro capítulo, há uma série de questionamentos e críticas quanto à validade de índices de percepção como este, tais como essa questão da amostragem. Os criadores do CPI se defendem mostrando que, em primeiro lugar, as duas formas de amostragem produzem resultados com uma alta correlação entre si, o que indica que nenhum dos dois vieses mencionados acima são muito significativos para o resultado. Outra crítica comumente apresentada em relação ao CPI é de que este acaba reproduzindo o que foi propagado no passado,

8. *The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008*, Prof. Dr. Johann Graf Lambsdorff, Transparency International (TI) and University of Passau, August 2008.

9. Asian Development Bank (ADB), African Development Bank (AFDB), Bertelsmann Transformation Index (BTI), Country Policy and Institutional Assessment by the World Bank (CPIA), Economist Intelligence Unit (EIU), Freedom House Nations in Transit (FH), Global Insight (GI), International Institute for Management Development (IMD), Grey Area Dynamics Ratings by the Merchant International Group (MIG), Political and Economic Risk Consultancy (PERC) e World Economic Forum (WEF).

ou seja, que muitos dos entrevistados acabam sendo influenciados pelos índices passados para responder e não respondem necessariamente baseados em sua percepção do momento atual, o que introduziria um sério problema de circulariedade. Segundo a nota metodológica, esta hipótese foi testada e rejeitada em 2006.

Em relação ao Brasil, este está presente desde o primeiro CPI, em 1995. Neste ano, obteve uma nota de 2.7 e o 37º lugar de 41 países, ficando à frente somente da Venezuela, do Paquistão, da China e da Indonésia, nesta ordem. Desde então, a colocação do país tem melhorado pouco, atingindo sua nota máxima, 4.1, em 1999, e desde então gradativamente caindo. Como se pode observar abaixo, em 2005 a nota do país caiu 0.2, para 3.7, e no ano seguinte, caiu novamente 0.2, para 3.5. Essa queda em 2005, que o país até então não reverteu, pode ter sido influenciada pelas várias notícias de corrupção política divulgadas à época, o chamado “mensalão”, e que até esse ano ainda surgem novas informações a respeito. Em 2008, o Brasil obteve então novamente uma nota de 3.5, empatando com Burkina Fasso, Marrocos, Arábia Saudita e Tailândia na 80ª colocação.

BRASIL		
Ano	Nota CPI	Intervalo de Confiança *
1995	2.7	3.11
1996	2.96	1.07
1997	3.56	0.49
1998	4.0	0.16
1999	4.1	0.64
2000	3.9	3.6 - 4.5
2001	4.0	3.5 - 4.5
2002	4.0	3.4 - 4.8
2003	3.9	3.3 - 4.7
2004	3.9	3.7 - 4.1
2005	3.7	3.5 - 3.9
2006	3.5	3.2 - 4.0
2007	3.5	3.2 - 4.0
2008	3.5	3.2 - 4.0

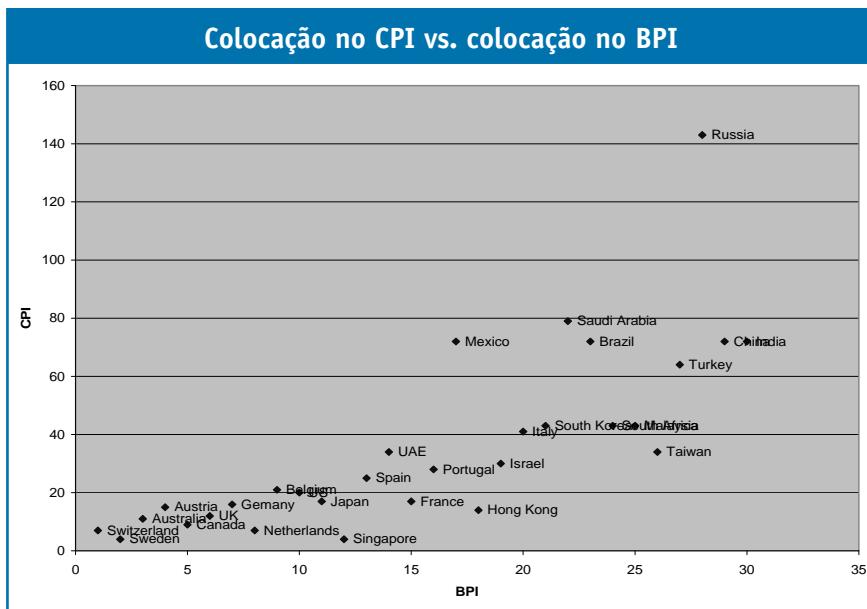
* Os valores de 1995 - 1999 se referem à variância

Observando os dados para diferentes países, de fato se observa normalmente pequenas diferenças entre os anos; os países geralmente considerados menos corruptos permanecem na liderança do ranking, com pequenas variações de colocações entre eles. No entanto, há casos de países em que se viu uma notável mudança. Um exemplo é o Uruguai, que em 1998 (sua primeira participação no CPI) obteve uma nota de 4.3. A título de comparação, neste mesmo ano o Brasil obteve 4.0. A partir desse ano, a nota do Uruguai vem continuamente aumentando, atingindo a nota de 6.9 em 2008, e a 23^a colocação, evidentemente deixando o Brasil muito para trás.

4.1.2. Índice de pagamento de subornos da Transparência Internacional

Este outro índice produzido pela Transparência Internacional (*Bribe Payers Index – BPI*) avalia o lado da oferta no estudo da corrupção, em que se busca analisar a predisposição de empresas de países industrializados e grandes exportadores mundiais a subornar indivíduos e/ou organizações no exterior. O índice mais recente é o de 2006, em que foram entrevistadas mais de 11.000 pessoas de 125 países, por meio do *World Economic Forum's Executive Opinion Survey 2006*. Tal como no Índice de Percepções de Corrupção, 10 indica uma percepção de nenhuma corrupção, enquanto 0 indica uma percepção de alto grau de corrupção.

Dos trinta países considerados, o Brasil obteve a vigésima terceira colocação, com uma nota de 5,65, sendo que o primeiro colocado foi a Suíça, com uma nota de 7,81, ou seja, muito abaixo da nota dos primeiros países colocados em termos de percepção de corrupção interna. Como podemos observar pelo gráfico abaixo, há indícios de uma correlação positiva entre a colocação de um país no Índice de Percepções de Corrupção com sua colocação no índice de pagamentos de suborno no exterior. Dessa forma, como era de se esperar, países que apresentam um baixo nível de corrupção interna (ou, mais precisamente, uma percepção de) apresentam também um menor nível de corrupção que “ofertam” para os outros países por meio de suas empresas exportadoras.



4.1.3. Relatório da PricewaterhouseCoopers: “*Economic Crime: People, Culture and Control – The 4th Biennial Global Economic Crime Survey 2007*”

Desde 2003, a cada dois anos a empresa PricewaterhouseCoopers elabora uma pesquisa sobre crimes econômicos. No último, realizado em 2007, foram entrevistados diretores e presidentes de 5.428 empresas espalhadas por 40 países; destas, 76 no Brasil. Além dessas entrevistas com diretores das empresas, a pesquisa também contou com a colaboração de 1.568 especialistas no impacto de crimes econômicos em alguns países emergentes, entre eles 166 para o Brasil. As categorias de crime econômico utilizadas por eles são: a) apropriação indébita de ativos; b) manipulação de informações financeiras/contábeis; c) corrupção e suborno; d) lavagem de dinheiro e; e) falsificação/pirataria/espionagem industrial. Os resultados se encontram na tabela abaixo.

Brasil 2007		
	Percepção do Crime Econômico Mais Prevalecente	Crimes Econômicos Mais Relatados
Apropriação Indébita de Ativos	20%	37%
Manipulação de Informações Contábeis-Financeiras	23%	9%
Corrupção e Suborno	29%	10%
Lavagem de Dinheiro	15%	0%
Falsificação-Pirataria-Espionagem Industrial	13%	12%

Fonte: PricewaterhouseCoopers – “Global Economic Crime Survey 2007”

Em relação ao Brasil, 29% dos diretores e presidentes entrevistados afirmaram que tinham a percepção de que corrupção e suborno era a forma de crime econômico mais prevalecente, seguido de manipulação de informações financeiras/contábeis, com 23%; apropriação indébita de ativos, com 20%; lavagem de dinheiro, com 15%; e falsificação/pirataria/espionagem industrial, com 13%. No entanto, em matéria de crimes econômicos efetivamente relatados pelos entrevistados, a incidência real foi maior na apropriação indébita de ativos, com 37%, seguido de falsificação/pirataria/espionagem industrial, com 12%, e, só em terceiro lugar, corrupção e suborno, com 10%. Manipulação de informações financeiras/contábeis segue, com 9%, e, por último, lavagem de dinheiro, com curiosamente 0% de relatos.

Em relação somente à categoria de corrupção e suborno, este resultado é uma melhora em relação às pesquisas anteriores, de 2003 e 2005. Em 2003, a incidência percebida de corrupção e suborno como sendo o crime econômico mais prevalecente no país era de 50%, enquanto a incidência real de empresas que realmente verificaram essa forma de crime na prática era de somente 12%. Já em 2005, a incidência percebida caiu para 29%, enquanto a incidência real se elevou para 35%. No relatório de 2005, os elaboradores comentam a possibilidade de que a percepção de corrupção e suborno como o crime mais prevalecente no

país pode estar diretamente influenciada pelas várias notícias de corrupção veiculadas pela mídia na época (como o “mensalão”, já mencionado acima), enquanto a pesquisa de 2005 possivelmente se beneficiou dos efeitos da introdução de melhores controles nas empresas entre esses dois períodos.

Outro resultado interessante da pesquisa é observar a porcentagem de companhias que perderam alguma oportunidade para um concorrente que desconfiam de ter pagado um suborno. No Brasil, essa porcentagem é de 35%, enquanto a média global é de 24% e da América do Sul e Central, 29%. Além disso, é importante também comparar a porcentagem das companhias que foram demandadas a pagar um suborno e que perderam uma oportunidade de negócio (45%) com a porcentagem das companhias que nunca foram demandadas a pagar um suborno e que perderam uma oportunidade (23%). Segundo o relatório, esses resultados muito diferentes são indícios de que o mercado no qual a empresa está imersa não está funcionando competitivamente, mas sim com base em trocas de subornos, dado que empresas que não são demandadas a pagar suborno “perdem” menos oportunidades do que as que são demandadas a pagar.

Curiosamente, o primeiro resultado mostrado acima para o caso do Brasil está consideravelmente abaixo das porcentagens para os outros países. Enquanto no Brasil 45% dos entrevistados responderam que já foram demandados a pagar alguma forma de suborno e perderam uma oportunidade de negócio, o resultado global foi de 66%. Na Europa Ocidental, o resultado foi de 58% e na América do Sul e Central, 52%. O resultado do Brasil só ficou acima do resultado da América do Norte, de 17%.

4.1.4. Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazil's Municipal Audit Reports – Cláudio Ferraz e Frederico Finan, 2005

Neste artigo, já mencionado no primeiro capítulo, os autores constroem uma base de dados sobre corrupção na instância municipal, a partir de relatórios de auditorias realizadas pela Controladoria-Geral

da União (CGU), por meio de seu Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Este programa consiste em sorteios realizados mensalmente na Caixa Econômica Federal de municípios a serem auditados. A partir do sorteio, a CGU recolhe todas as informações disponíveis sobre as verbas federais transferidas para estes municípios e então envia seus auditores para fiscalizar como elas foram empregadas. Após aproximadamente uma semana, os auditores enviam um relatório detalhado em que são apontadas todas as irregularidades.

Por meio de sua base de dados, os autores buscavam testar os efeitos dos incentivos da existência de reeleições, por meio da comparação entre os níveis de corrupção dos prefeitos em primeiro mandato com prefeitos no seu segundo (e, consequentemente, último) mandato, controlando para diversas outras variáveis. Com base nos relatórios, são definidas duas medidas de corrupção no nível municipal: o montante total dos recursos relacionados a atividades corruptas e o número de irregularidades relacionadas à corrupção. Além disso, os autores também definem três categorias de práticas corruptas: desvio de verbas, práticas de licitação ilegais e superfaturamento.

Os dados empíricos indicam que 54% dos municípios auditados haviam realizado alguma forma ilegal de licitação, e pelo menos 48% haviam desviado verbas federais. Superfaturamento foi a forma de corrupção encontrada menos frequentemente, em apenas 6% da amostra. Combinando esses três indicadores, é visto que 73% dos municípios auditados apresentam ao menos uma forma de corrupção. Além disso, os autores mostram que mais de 50% dessas irregularidades ocorrem nos setores de educação e saúde.

A conclusão dos autores quanto ao incentivo da reeleição para atenuar as práticas corruptas de prefeitos em primeiro mandato é de que este é significativo. Os prefeitos em seu segundo mandato cometem 0,48 mais irregularidades relacionadas à corrupção do que os prefeitos em primeiro mandato, o que é significativo a 10%. No entanto, os autores colocam que há, ao mesmo tempo, uma melhora na administração dos prefeitos em segundo mandato, o que apresentaria ser um possível *trade-off* com a existência de maior corrupção.

4.1.5. Relatório da Transparência Brasil em colaboração com a empresa de consultoria de riscos Kroll: “*Corruption in Brazil: Perspectives from the private sector, 2003*”

Este relatório apresenta o resultado de um questionário realizado em 2003, feito com 78 empresas privadas sobre o tópico de corrupção. Destas empresas, a maioria empregava mais de 500 pessoas e se concentrava nos setores industriais e de serviços, com uma forte predominância de estarem localizadas no estado de São Paulo (54 das 78 empresas). As perguntas do questionário foram divididas em três grupos: percepção, experiência e comportamento.

Em relação à percepção, a corrupção é considerada o segundo maior obstáculo ao desenvolvimento das empresas entre 14 fatores, com 74% das empresas a considerando um obstáculo “muito importante”, estando atrás apenas da alta carga tributária, que obteve 82% das firmas a indicando como um obstáculo muito importante. Perguntado quanto à probabilidade de ocorrência de subornos e nepotismos em determinados setores, 87% das empresas entrevistadas indicaram que estes são muito prováveis de ocorrer em licitações públicas, seguidos de fiscalizações técnicas, com 86%, e arrecadação de impostos e polícia empatando com 83%. É importante notar que mesmo o setor em que é indicada uma probabilidade mais baixa de ocorrência de subornos e nepotismos é o de privatização, com 56%, ou seja, ainda elevado.

Quanto à verdadeira experiência com corrupção, ao serem perguntados o quanto as empresas no seu ramo gastam anualmente em corrupção, 69% dos entrevistados responderam que gastam até 3% de sua renda anual, mas 25% responderam que gastam entre 5-10%. O restante afirmou que gasta mais de 10%. Em relação à divisão por setores, o estudo analisa a experiência em três “setores”: licitações públicas, arrecadação tributária e licenças governamentais.

No que diz respeito a licitações públicas, 51% das firmas entrevistadas afirmaram ter participado de pelo menos uma, e destas, 62% afirmaram ter sido demandado um suborno ou alguma outra forma de pagamento indireto por funcionários públicos ou políticos. Quanto à arrecadação de impostos e outras obrigações fiscais, 53% dos entrevistados

afirmaram que suas empresas já estiveram sujeitas a demanda por subornos e outras formas de pagamento indireto. Perguntados qual imposto é mais vulnerável à corrupção, o ICMS foi apontado como sendo o mais, com 78% das respostas, seguido de impostos relacionados ao trabalho (71%) e o ISS (68%). Quanto ao que ganham em troca dos subornos aos arrecadadores de impostos, 83% responderam que a principal vantagem é o relaxamento das fiscalizações. Em relação a licenças governamentais, a corrupção aparenta ser menos abrangente, com apenas 24% dos entrevistados respondendo afirmativamente à pergunta de se sua empresa já tinha sido sujeita à demanda de suborno para obter uma licença governamental. No entanto, como muitas firmas não necessitam de nenhuma licença especial, isso pode ter influenciado o resultado.

Em relação ao comportamento e à atitude das empresas relacionadas à corrupção, 21% delas responderam que as políticas da empresas aceitavam tacitamente a corrupção, enquanto 60% responderam que não aceitavam e 19% responderam que não sabiam responder. Quanto à existência de mecanismos que visem a diminuir a corrupção, 78% dos entrevistados responderam que há um código de ética na empresa e 55% responderam que há algum mecanismo de *whistleblowing*. Curiosamente, todas as firmas que responderam positivamente à pergunta de se as políticas da empresa aceitavam tacitamente a corrupção responderam também que havia um código de ética na empresa. No entanto, quanto ao fato de se as punições e o controle são de fato seguidos (*enforced*), a pesquisa mostrou que somente 22% dos entrevistados responderam afirmativamente à pergunta de se havia tido alguma investigação, na firma, de empregados suspeitos de terem pago ou oferecido suborno a oficiais governamentais, enquanto 49% responderam negativamente e 29% responderam que não sabiam.

4.2. Aplicação do modelo no Brasil

Com base na subseção acima, esta subseção objetivará realizar uma análise da aplicabilidade do modelo descrito no segundo capítulo para o caso do Brasil. Para isso, serão utilizados os dados descritos acima, junto com alguns outros dados, para, primeiro, buscar analisar aproximada-

mente a magnitude de determinados parâmetros do modelo no Brasil, e então, com isso, analisar se a corrupção verificada pode ser vista como sendo somente um subproduto da intervenção governamental desejada, ou seja, se o Brasil se enquadra no grupo de países em que corrupção parcial seria o ótimo, ou não.

4.2.1. Eficácia de monitoramento (q)

Como já explicado, a eficácia de monitoramento equivale à probabilidade de o burocrata corrupto ser pego, ou seja, equivale à probabilidade de um burocrata que aceite subornos ser pego e punido. Dos relatórios analisados acima, o que fornece informações mais relevantes quanto a esse parâmetro é o relatório da Transparência Brasil junto com a consultoria de riscos Kroll, quando abordam as questões sobre o comportamento das empresas quanto ao monitoramento de seus próprios funcionários. Obviamente, o objeto de monitoramento aqui é diferente; no caso do relatório, é o monitoramento dos funcionários das empresas, e não dos burocratas do governo. Mas pode-se considerar que, ao investigar e julgar um de seus funcionários suspeitos de subornar um funcionário público, automaticamente a empresa estaria ao menos investigando também este funcionário público.

Como já discutido anteriormente, ao serem perguntados se havia ocorrido alguma investigação, na sua empresa, dos funcionários suspeitos de ter pago ou oferecido subornos aos funcionários públicos, 49% responderam que não, somente 22% responderam que sim e ao todo 29% disseram que não sabiam responder. Curiosamente, essas proporções não se alteram significativamente quando se considera se a firma tinha um código de ética ou um mecanismo de *whistleblowing* ou não.

Outra estatística interessante quanto a esse parâmetro é obtido pelo relatório de Pesquisa sobre Crimes Econômicos 2005 – Brasil, da PricewaterhouseCoopers. Este relatório é na verdade um resumo do relatório global de Crimes Econômicos de 2005, mas com ênfase no Brasil, e segue o mesmo molde do de 2007, abordado acima. Neste relatório, apesar de não ter dados especificamente para casos de corrupção e suborno, há dados de que após identificada uma suspeita de fraude de uma forma geral,

71% das empresas conduziram uma investigação interna, contra 81% na amostra global, para confirmar a existência do crime. Apesar de o valor nacional estar abaixo do valor global, ele é significativamente superior ao valor encontrado pelo relatório da Transparéncia Brasil/Kroll. Uma hipótese do porquê disso é que as empresas talvez se importem mais em investigar outras formas de fraude em vez de corrupção e suborno, como apropriação indébita de ativos ou manipulação de informações contábeis/financeiras.

Assim, pode-se concluir das estatísticas mostradas acima que elas corroboram a hipótese da eficácia de monitoramento no Brasil ser baixa, ou seja, pode-se considerar o valor de q como sendo **baixo**.

4.2.2. Quantia de suborno (σ)

Segundo o *World Business Environment Survey* do ano 2000, produzido pelo Banco Mundial, ao perguntarem para as empresas qual a porcentagem de suas receitas que firmas tais como elas próprias gastam em pagamentos não-oficiais por ano a funcionários públicos, 38,6% das empresas responderam que 0%, 23,4% responderam que menos de 1%, 11,9% responderam que entre 1-2%, 14,6% responderam entre 2-10%, 7% responderam entre 10-12% e o restante, acima de 12%.

Para o Brasil, das 140 empresas entrevistadas, o resultado obtido foi de 54,9% das empresas respondendo que 0% de suas receitas anuais se destinavam a suborno, 25% responderam que menos de 1%, 8,6% responderam que entre 1-2%, 8,6% responderam que entre 2-10%, e 2,9% responderam que entre 10-12%. Estes valores, apesar de serem comparativamente bons em relação à amostra global, não são tão promissores se comparados a alguns países específicos mesmo da América Latina, como Chile e Uruguai.

No entanto, mesmo países da OCDE apresentam valores similares ou piores aos do Brasil. Os Estados Unidos, por exemplo, apresentaram 52,5% das 82 empresas entrevistadas respondendo que gastam 0% de suas receitas anuais com suborno, 18,3% respondendo que menos de 1%, 8,5% que gastam entre 1-2%, 8,5% que gastam entre 2-10%, 8,5% que gastam entre 10-12%, 1,2% que gastam 13-25% e 2,4% que gastam mais

de 25% de sua receita anual com suborno. Assim, por meio desses dados, podemos concluir que, apesar da quantia de suborno paga/recebida no Brasil não ser das menores, também não é das mais elevadas, com países que apresentam uma percepção de corrupção significativamente menor apresentando a mesma proporção de gastos com subornos. Dessa forma, podemos constatar que não é a quantia de suborno o determinante do alto nível de corrupção no Brasil, dado que este não é alto, ou seja, pode-se considerar o valor de σ como sendo relativamente **baixo**.

4.2.3. Salários relativos no setor público (w)

O setor público no Brasil é notoriamente conhecido por oferecer estabilidade para o seu funcionário, com direito a várias outras garantias, inclusive à aposentadoria integral. Como descrito por Neves Holanda Barbosa e Holanda Barbosa Filho (2008), a aposentadoria integral funcionaria como um “seguro que o servidor estaria adquirindo ao entrar para o funcionalismo público” (pg. 2). O fato de existir esse seguro deveria implicar que o salário do funcionalismo público fosse inferior ao salário do setor privado. No entanto, vários estudos indicam que este não é o caso: no Brasil, os trabalhadores públicos não só recebem essas garantias como também recebem um salário superior ao da iniciativa privada.

Em artigo que busca averiguar o diferencial entre o setor público e o privado na América Latina, Panizza e Qianag (2005) estimam qual o “prêmio” por trabalhar no setor público em vários países, com base em dados provindos de censos domiciliares em cada país. Em cinco países, eles encontram um prêmio significativo para os funcionários do setor público: Equador, Costa Rica, El Salvador, Colômbia e Brasil, nesta ordem de menor para maior prêmio.

Como descrito no capítulo anterior, a relação entre os salários relativos no setor público e os parâmetros do modelo denota a relação direta ou indireta entre os salários e os níveis de corrupção. Assim, se a principal diferença entre os países é devido a diferenças na eficácia de monitoramento (q), espera-se uma relação negativa entre os salários relativos do setor público e o nível de corrupção. Já se a principal dife-

rença é entre a quantidade de burocratas “desonestos” (m), espera-se uma relação positiva entre os salários e o nível de corrupção.

	Prêmio do Setor Público (Trabalhadores Masculinos): Dados variam de 1995-1997	CPI 2008	CPI 1998
Brasil	0.290	3.5	4.0
Colômbia	0.240	3.9	2.2
El Salvador	0.190	3.9	3.6
Costa Rica	0.103	5.1	5.6
Equador	0.100	2.0	2.3

Fonte: Panizza e Qianag (2005)

Transparência Internacional – CPI 2008 e 1998

Acima, buscou-se elaborar uma tabela com os países cujos prêmios do setor públicos foram significativos e comparar esses dados com o Índice de Percepções de Corrupção da Transparência Internacional, tanto de 2008, porque é o mais recente, quanto o de 1998, pois é o que mais se aproxima da época dos dados. Como se pode observar acima, pelo Índice de Percepções de Corrupção de 2008 se observa uma relação inversa entre os salários e o índice, com exceção do Equador, e com o índice de 1998 não se observa nenhuma relação clara. Calculando uma regressão simples entre o prêmio do setor público sobre o CPI 2008, excluindo o Equador, obtemos um coeficiente de correlação (R^2) de 0,897 e uma inclinação de -0,1093, esta sendo significativa a 1%, com erro-padrão de 0,026.

Utilizando-se, então, a relação entre os países acima (com exceção do Equador) com o índice de 2008, a relação inversa indica que essa diferença é devido a diferenças nas proporções de burocratas corruptos no país, segundo o modelo descrito no capítulo anterior. Assim, como o Brasil é o país que possui o maior prêmio por trabalhar no setor público, simultaneamente ao maior índice de percepção de corrupção, é de se esperar que a proporção de burocratas corruptos (m) seja **alta**.

Dadas essas estimativas dos parâmetros, podemos concluir que a alocação ótima com corrupção parcial é improvável no Brasil. Como, aparentemente, a eficácia de monitoramento (q) é baixa e a proporção

de burocratas corruptos (m) é alta, isso faz com que o caso do Brasil se aproxime mais ao dos outros países subdesenvolvidos, em que a justificativa de corrupção como sendo um subproduto inevitável de uma intervenção governamental benéfica e em que o ótimo social incluindo corrupção parcial não se aplicam.

5. Conclusão

Neste trabalho, buscou-se analisar o quanto bem o modelo de Acemoglu e Verdier (2000) se aplica no Brasil, ou seja, se o caso brasileiro seria um em que existiria um equilíbrio ótimo com a existência de corrupção parcial ou não. Inicialmente foi realizada uma revisão de literatura abrangente, para analisar quais são os possíveis determinantes da existência de corrupção e, principalmente, quais são suas consequências. Em seguida, foi analisado o modelo principal e, a partir de relatórios e pesquisas realizados por diversas instituições nacionais e internacionais, buscou-se estimar a magnitude dos parâmetros determinantes no modelo, basicamente se eram altos ou baixos em relação a outros países.

Dessa forma, foi mostrado que há vários indícios de que a eficácia de monitoramento seja baixa, a quantia de suborno, baixa, e a proporção de burocratas desonestos, alta. Essas três características fazem com que o ótimo com corrupção parcial não seja provável de ocorrer, como os autores afirmam que é o caso da maioria dos países subdesenvolvidos.

Referências bibliográficas

- ACEMOGLU, Daron; VERDIER, Thierry. The Choice Between Market Failure and Corruption. **The American Economic Review**, 90: 194-211. 2001.
- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; Robinson, James A. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. **American Economic Review**, 91(5), 1369-1401. 2001.
- ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. Rents Competition and Corruption. **American Economic Review**, 89(4) 982-993. 1999.

- ALESINA, Alberto; ANGELETOS, George-Marios. Corruption, Inequality and Fairness. **NBER Working Paper no. 11399**. 2005.
- ALSTON, Lee et al. The Choice Governors Make: Political Institutions and Economic Performance at the Sub-National Level in Brazil. **II Research Workshop on Institutions and Organization**, São Paulo. v. 1. p. 1-23. 2007.
- BANCO MUNDIAL. World Business Environment Survey 2000. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wbes>>. Último acesso em: 9 nov. 2008.
- BARBOSA, Ana Luiza Neves Holanda; BARBOSA FILHO, Fernando Holanda. Um Modelo de Switching Regression para o Hiato Salarial Público-Privado no Brasil. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto1609.pdf>>. Último acesso em: 9 nov. 2008.
- BARDHAN, Pranab. Corruption and Development: A Review of Issues. **Journal of Economic Literature**, 35: 1320-1346. 1997.
- BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, 76: 169-217. 1968.
- BRUNETTI, Aymo; WEDER, Beatrice. A Free Press is Bad News for Corruption. **Journal of Public Economics**, 87: 1801-1824. 2003.
- DOLLAR, David; FISMAN, Raymond; GATTI, Roberta. Are Women Really the "Fairer" Sex? Corruption and Women in Government. **Journal of Economic Behavior and Organization**, 46: 423-429. 2001.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazil's Municipal Audit Reports. 2005.
- FISMAN, Raymond; GATTI, Roberta. Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries. **Journal of Public Economics**, 83: 325-345. 2002.
- FLEISHER, David. Corruption in Brazil: Defining, Measuring and Reducing. **A Report of the CSIS Americas Program**, July. 2002.
- GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamied; TIONGSON, Erwim. Corruption and the Provision of Health Care and Education Services. **IMF WP/00/116**. 2000.
- HARSTAD, Bard; SVENSSON, Jakob. From Corruption to Lobbying and Economic Growth. **Working Paper**. 2008.
- KAUFMANN, Daniel; WEI, Shang-Jin. Does "Grease Money" Speed up the Wheels of Commerce? **NBER Working Paper no. 7093**. 1999.

- LAFFONT, J. J.; TIROLE, J. **A Theory of Incentives in Procurement and Regulation** (Cambridge, MIT Press). 1993.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. How Corruption in Government Affects Public Welfare – A Review of Theories. Center for Globalization and Europeanization of the Economy, Discussion Paper 9. 2001.
- _____. How Confidence Facilitates Illegal Transactions: An Empirical Approach. **American Journal of Economics and Sociology**, Vol. 61, no. 4: 829-853. 2002.
- LEFF, Nathaniel. Economic Development through Bureaucratic Corruption. **American Behavioral Scientist**: 8-14. 1964.
- LIPSET, S. M.; LENZ, G. S. Corruption, Culture and Markets. George Mason University, Manuscript. 1999.
- MAURO, Paolo. Corruption and Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, CX: 681-712. 1995.
- _____. Corruption and the Composition of Government Expenditure. **Journal of Public Economics**, 69: 263-279. 1998.
- MOCAN, Naci. What Determines Corruption? International Evidence from Micro Data. **NBER Working Paper no. 10460**. 2004.
- MUELLER, Bernardo. Instituições Regulatórias. **Working Paper do Departamento de Economia**, Universidade de Brasília. 1999.
- OLKEN, Benjamin. Corruption Perception vs. Corruption Reality. **NBER Working Paper no. 12428**. 2006.
- PANIZZA, Ugo; QIANG, Christine Zhen-Wei. Public-private wage differential and gender gap in Latin America: Spoiled bureaucrats and exploited women? **The Journal of Socio-Economics**, 34: 810-833. 2005.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS. **Pesquisa sobre Crimes Econômicos 2005 – Brasil**. Disponível em: <<http://www.pwc.com/images/bz/PesquisaGEC05.pdf>>. Último acesso em: 9 nov. 2008.
- _____. **Economic Crime: People, Culture and Control – The 4th biennial Global Economic Crime Survey 2007**. Disponível em: <<http://www.pwc.com/extweb/home.nsf/docid/29CAF5B1F1D40EE38525736A007123FD>>. Último acesso em: 9 nov. 2008.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. The Economics of Corruption. **Journal of Public Economics**, 4: 187-203. 1975.

- _____. **Corruption: A Study of Political Economy**. New York, NY: Academic Press. 1978.
- SACHS, Jeffrey. The Limits of Convergence: Nature, Nurture and Growth. **The Economist**, 14 de Junho: 19-22. 1997.
- SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. Corruption. **Quarterly Journal of Economics**, CIX: 599-617. 1993.
- SVENSSON, Jakob. Eight Questions about Corruption. **The Journal of Economic Perspectives**, 19: 19-42. 2005.
- SWAMY, Anand et al. Gender and Corruption. **Journal of Development Economics**, 64: 25-55. 2001.
- TRANSPARÊNCIA BRASIL E KROLL. **Corruption in Brazil: Perspective from the private sector, 2003**. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/private-sector-2003.pdf>>. Último acesso em: 9 nov. 2008.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Corruption Perception Index 2008**. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>. Último acesso em: 9 nov. 2008.
- _____. **Bribe Payer Index 2002**. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi>. Último acesso em: 9 nov. 2008.
- TREISMAN, Daniel. The Causes of Corruption: A Cross-National Study. **Journal of Public Economics**, 76: 399-457. 2000.

A Corrupção no Brasil: um estudo sobre os possíveis determinantes econômicos, políticos e sociais

Giana de Vargas Mores*

Resumo: O estudo analisa a relação existente entre variáveis econômicas, políticas e sociais com os índices de corrupção observados no cenário nacional, com ênfase na boa governança, delineando o objetivo principal deste trabalho, ou seja, aprofundar o estudo da economia da corrupção na esfera nacional. Caracteriza-se como uma pesquisa de caráter aplicado; quanto à lógica, apresenta-se o método dedutivo. A partir desse intuito, adota-se a abordagem quali-quantitativa e, em nível de complexidade, emprega-se a pesquisa descritiva. Em termos das técnicas adotadas, utiliza-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de levantamento. O trabalho evidencia as principais concepções observadas na literatura recente acerca da corrupção; a ênfase da análise recai sobre a relação existente entre corrupção e desempenho econômico, e busca-se contribuir para a agregação de variáveis políticas e sociais nessa relação. São apresentados os dois indicadores da corrupção mais conhecidos em nível mundial: o Índice de Percepções de Corrupção, calculado pela Transparência Internacional, e o Indicador de Controle da Corrupção, um dos indicadores agregados da boa governança mensurados pelo Banco Mundial. Os indicadores se mostraram limitados na tentativa de construção de um modelo econométrico que evidenciasse os determinantes da corrupção no país. Nesse sentido, a análise das variáveis econômicas, políticas e sociais é feita por meio da análise de correlação entre as variáveis e pela análise descritiva simples.

* Graduada em Ciências Econômicas pela Fundação Universidade de Passo Fundo (RS) e supervisora de Unidades da Transportes Waldemar Ltda.

Os resultados obtidos estão mais próximos da concepção que envolve a relação entre corrupção e desempenho econômico, com os quais o presente estudo busca contribuir, por meio da agregação de aspectos sociais e políticos. Isso porque se acredita que o conceito de desenvolvimento econômico é mais amplo que o conceito de crescimento econômico e que envolve essas variáveis.

Observa-se que é necessário ampliar as estatísticas relacionadas ao tema da corrupção, sugerindo o desenvolvimento de levantamentos especiais que vão além da percepção das pessoas.

1. Introdução

A imprensa, principalmente representada pela mídia televisiva e pelos jornais, alerta a população dos fatos que corroboram para o aumento dos índices de corrupção do país. As notícias dissemeliam-se rapidamente, porém, poucas medidas são tomadas para se tentar coibir a corrupção, que toma proporções cada vez maiores. Há um número pequeno de estudos que relacionam esse assunto, a corrupção, a variáveis que afetam negativamente o processo de crescimento econômico do país.

A partir desse intuito, torna-se imprescindível destacar e explanar a relação entre a corrupção e seu impacto no crescimento econômico. Vieira (2006, p. 105) frisa que, para coibir a corrupção, é preciso o aprimoramento das instituições, o que, consequentemente, beneficia a estabilidade da macroeconomia. Abertura comercial e redução dos subsídios destinados à atividade econômica seriam, na visão de Carraro (2003, p. 15), duas medidas importantes para coibir a corrupção. Países que possuem renda mais baixa apresentam uma qualidade inferior de suas instituições, o que acarreta em níveis mais altos de corrupção (VIEIRA, 2006, p. 107). Posto isso, questiona-se a importância de se ter boas instituições e a relação entre a corrupção e o crescimento econômico.

Para Santos (2002 apud MELLO; SLOMSKI, 2006, p. 43), é relevante que “a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos deve ser aprimorada por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. Existem pesquisas empíricas focadas na ideia de medir

a qualidade do governo. Em 2006, foi publicado o estudo *A decade of measuring the quality of governance*, que traz indicadores agregados para mensurar a governança de 212 países (para o ano de 2007), o qual contempla seis dimensões chaves, sendo elas: i) prestação de contas; ii) estabilidade política e controle da violência; iii) efetividade do governo; iv) qualidade do arcabouço regulatório; v) aplicação da lei; vi) controle da corrupção (WORLD BANK, 2006, p. 2-3, tradução nossa).

Vieira (2006, p. 116) chama a atenção para o fato de que o combate à corrupção deve ser “feito em conjunto a reformas que promovam maior estabilidade política, reduzam concentração de renda, inibam favorecimentos setoriais, incentivem o avanço tecnológico”. Vale mencionar que a transparência pública, a estabilidade política e a qualidade das instituições levam à diminuição dos elevados índices de corrupção nos países em geral, evitando-se fraudes e desvios de dinheiro público. Conforme a visão de Nakaguma (2006, p. 64), “quanto maior o grau de transparência política, menor o impacto das manipulações oportunistas sobre as chances de reeleição dos governantes [...] e maior a intensidade com que os eleitores punem a produção de déficits fiscais”.

1.1. Identificação do problema e justificativa

Julga-se importante a análise das variáveis que permeiam a corrupção no âmbito nacional (por exemplo, o nível de escolaridade dos eleitores, o PIB, o nível dos gastos públicos) e uma breve avaliação da literatura disponível acerca do assunto. A problemática de estudo desta monografia é: qual a relação evidenciada entre variáveis econômicas, políticas e sociais com os índices brasileiros de corrupção?

A presente monografia, em nível aplicado, em caráter descritivo e com uma abordagem quali-quantitativa, utiliza-se de referências bibliográficas que focam o estudo da corrupção e também na análise da relação de variáveis econômicas, políticas e sociais com os elevados índices brasileiros de corrupção, com dados secundários retirados de instituições estatísticas nacionais. Este estudo pretende contribuir com a discussão sobre informações relevantes para a área da economia da corrupção. Como mencionado anteriormente, este trabalho permeia a economia da

corrupção, em que se demonstram os reflexos da existência da corrupção nas variáveis econômicas, como também a economia institucional.

Conceição (2002, p. 15) comenta que, para haver desenvolvimento, torna-se necessária a existência do arranjo institucional, além do fomento dos indicadores econômicos. Assim, cita que “as instituições *articulam* o processo de crescimento e de desenvolvimento econômico, de forma mais ou menos duradoura e sustentada” (grifos do autor). Posto isso, revelam-se importantes os estudos desenvolvidos na economia institucional.

1.2. Objetivos

Neste item, apresentam-se o objetivo geral e os objetivos específicos da presente monografia.

1.2.1. Objetivo geral

O objetivo geral consiste em aprofundar o estudo sobre a corrupção, em nível nacional, no que tange à avaliação da relação observada entre variáveis econômicas, políticas e sociais com os índices brasileiros de corrupção.

1.2.2. Objetivos específicos

Consideram-se como os principais objetivos específicos:

- relacionar as diversas concepções que enfocam o estudo da corrupção;
- investigar a relação entre a corrupção e o crescimento econômico;
- analisar a relação observada entre variáveis econômicas, políticas e sociais com os índices de corrupção, com enfoque na boa governança.

Inicialmente, a presente monografia resgata as concepções observadas na literatura recente acerca do tema. Num segundo momento,

destacam-se indicadores, disponíveis em nível mundial, capazes de mensurar a percepção da corrupção. Na sequência, apresentam-se as técnicas e os métodos utilizados no estudo, bem como o referencial teórico, as variáveis utilizadas na correlação, a forma de operacionalização da pesquisa e as limitações do estudo. Após, evidenciam-se os resultados da análise de correlação entre variáveis econômicas, políticas e sociais com a corrupção, e também se utiliza a análise descritiva quantitativa simples. Para finalizar, as considerações finais são mencionadas.

2. A economia da corrupção: boa governança e crescimento econômico

Atos corruptos ocorrem nos diversos setores de uma economia, tanto no âmbito de países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Dessa forma, Carraro (2007a, p. 28) observa que a corrupção pode estar relacionada tanto “com um simples pagamento não-legal pela prestação de um serviço” como também “com um problema estrutural de um mau funcionamento do sistema econômico e/ou político”.

De acordo com Carraro (2003b, p. 1), a corrupção ocorre por meio da cooperação entre dois agentes econômicos (conluio), em detrimento de um terceiro (na maioria das vezes, a sociedade). Neste capítulo, pode-se verificar a contextualização dos estudos na área da economia da corrupção. O capítulo segue com a seção referente à gestão pública e a boa governança. Para finalizar, mencionam-se a governança pública e os reflexos da corrupção para o crescimento econômico.

2.1. Corrupção e sua contextualização: as diferentes concepções

Na literatura econômica, a corrupção começou a receber um olhar crítico dos estudiosos há pouco mais de trinta anos, na década de 1970. Carraro (2003a, p. 18) destaca os grandes escritores da economia da corrupção, a saber: Vito Tanzi, Susan Rose-Ackerman (teoria econômica da propina) e Mauro Paolo.

Mauro (1997, p. 1) sublinha que as contribuições para a literatura econômica giram em torno de concepções como, por exemplo, a teoria dos caçadores de renda, a quantificação da extensão da corrupção, entre outras. Para Mauro (1997, p. 4), faz-se importante direcionar estudos para a análise da relação existente entre a corrupção percebida e as variáveis econômicas (análise de correlação de causa e efeito).

Para Carraro (2003a, 19-20), atualmente existem duas vertentes do pensamento na economia da corrupção: a primeira trata de estudos concentrados na ideia de identificar as causas econômicas da existência da corrupção; já os pesquisadores da segunda desenvolvem estudos no sentido de mostrar as consequências econômicas da corrupção (relação entre corrupção e desempenho econômico). Vale destacar a dificuldade de se tentar mensurar a corrupção. Diante desta realidade, apenas nos anos 1990 dois índices de corrupção foram criados para quantificar a corrupção de países. O Índice de Percepções de Corrupção (IPC) e os Indicadores da Boa Governança, do Banco Mundial, serão o assunto do Capítulo 5 desta monografia.

Silva (2000, p. 63-64) identifica três concepções acerca da corrupção: i) a teoria dos caçadores de renda¹ (*rent-seeking*); ii) a teoria econômica da propina; iii) a relação entre desempenho econômico e corrupção.

A corrupção gera má alocação dos recursos, observando que os mesmos são escassos, o que acarreta em custos para o crescimento da economia. A sociedade como um todo é penalizada pelos atos corruptos, sem contar que tais atos são dificilmente detectados. Carraro e Damé (2007, p. 10) trazem a abordagem da atividade *rent-seeking* (caçadores de renda). Tal atividade desperta a atenção dos indivíduos que possuem maior nível de escolaridade por ser altamente lucrativa, ou seja, por gerar uma remuneração mais elevada em comparação a um emprego normal.

De acordo com a teoria *rent-seeking*, os indivíduos mais qualificados e talentosos tendem a atuar em atividades improdutivas, ocasionando perda de capital humano nas atividades que seriam produtivas, capazes

1. A teoria dos caçadores de renda foi desenvolvida por Tullock, em 1967, e por Krueger, em 1974 (apud SILVA, 1996, p. 11).

de gerar crescimento econômico², segundo Carraro e Damé (2007, p. 10). Tal constatação vai contra a concepção de que quanto maior o grau de educação das pessoas, maior será a fiscalização por parte das mesmas em relação aos servidores públicos por meio do fortalecimento da democracia, evitando, assim, indícios de corrupção. Dessa forma, na visão dos autores, os problemas seriam institucionais. Os resultados da pesquisa dos referidos autores indicam que, ao aumentar a expectativa dos anos de instrução e do número de inscritos no ensino superior, a corrupção se eleva também. Ainda de acordo com os autores, a corrupção será mais elevada nos países em que as instituições forem mais burocráticas.

A segunda teoria está relacionada à economia política da propina desenvolvida por Susan Rose-Ackermann (apud SILVA, 2000, p. 68). A propina pode ser descrita como “o meio de se transformar relações impersonais em pessoais”, para Silva (1996, p. 13). Carraro (2003, p. 20), seguindo a visão dos apologistas da corrupção, define corrupção como “o preço de equilíbrio que iguala as funções de oferta e demanda por recursos públicos” e complementa, frisando que a corrupção é “a manifestação do mercado, corrigindo distorções prévias criadas pela excessiva regulamentação das atividades econômicas que inibem o desenvolvimento econômico”. Dessa forma, a propina colabora para diminuir o excesso burocrático, podendo gerar atividades e processos mais eficientes.

Na literatura econômica, identifica-se a concepção mais atual sobre a corrupção, elaborada por Shleifer e Vishny (apud SILVA, 2000, p. 71). Os autores relacionam instituições e corrupção com o crescimento da economia. Silva (2000, p. 71-72) destaca um impasse ao crescimento econômico ocasionado pela corrupção:

Os investimentos externos em um determinado país podem ser prejudicados quando diversas agências estatais, envolvendo políticos e burocratas, exigem propinas dos agentes privados para a implementação de projetos. As empresas e investidores podem preferir investir em países onde o nível de corrupção é menor. [...] A corrupção geralmente está acompanhada de estruturas

2. Quando a instrução aumenta a produtividade e os possíveis lucros, poderá ser vista como um determinante do crescimento econômico (SCHULTZ, 1967, p. 55).

institucionais ineficientes que diminuem a efetividade do investimento. [...] A corrupção pode onerar o crescimento econômico também devido ao fato de afugentar investimentos novos, por criar instabilidade política. O risco político e institucional é sempre levado em conta pelos investidores internacionais e domésticos.

Nesse sentido, a corrupção pode ser considerada um impasse para a competitividade entre os países (FIESP, 2006, p. 3); esse é um exemplo do efeito negativo da corrupção para a economia de um país.

2.2. Gestão pública e a boa governança

Os fatores políticos são relevantes para o estudo da corrupção e da boa governança³. A transparência pública, a estabilidade política e a qualidade das instituições levam à diminuição dos índices de corrupção nos países em geral, evitando-se fraudes e desvios de dinheiro público.

Devido ao desvio de dinheiro público e à malversação das verbas, o investimento em políticas públicas voltadas para diminuição da pobreza, para elevação de programas destinados à educação e à saúde, entre outras, caem consideravelmente (SILVA, 2000, p. 73). Em outras palavras, a corrupção tende a diminuir a efetividade do gasto em políticas sociais e também há uma perda da arrecadação de tributos (em muitos casos há sonegação de impostos), reduzindo o número de investimentos públicos (FIESP, 2006, p. 10).

No estudo de Nakaguma (2006, p. 2), argumenta-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal “induziu uma considerável redução nas despesas de custeio e nas receitas de capital, contribuindo decisivamente para o saneamento das finanças públicas”. Seguindo a análise do referido autor (2006, p. 64), “quanto maior o grau de transparência política, menor o impacto das manipulações oportunistas sobre as chances de reeleição dos governantes [...]”.

3. Na concepção de Wolfowitz (2006, p. 3), a boa governança é um conjunto constituído de instituições transparentes e responsáveis com qualificação e competência sólidas, políticas bem formuladas com o poder judiciário independente, uma imprensa sem censura e participação da sociedade civil.

Rennó (2007, p. 721) cita que o Brasil, bem como praticamente toda América Latina, tem uma grande parcela da população sobrevivendo com mínimo de recursos e tendo pouco acesso à informação. Cogita-se que tal fato possa deixar essa parcela da população mais suscetível à venda de seus votos, abrindo espaço para candidatos oportunistas e corruptos. Em síntese, o autor expôs em seu estudo que a desigualdade de renda interfere na escolha política e no comparecimento das eleições. O que assola o Brasil é uma democracia por clientela e não uma democracia participativa, conforme os apontamentos de Jaguaribe (2006, p. 18).

A democracia é identificada como um fator que colabora na coibição da corrupção, quando dada de forma eficiente. Nesse sentido, Glaeser, Ponzetto e Shleifer (2006, p. 2) trabalham com a hipótese de que a educação é um forte condicionante para a formulação e execução de políticas mais democráticas, reforçando a ideia da oportunidade de participação da sociedade civil nas políticas públicas.

O Estado é um dos maiores responsáveis por prover o desenvolvimento econômico, social e político de um país. Pereira (2002, p. 1) descreve que uma reforma do Estado seria imprescindível no combate à corrupção, havendo maior transparência política disponível à sociedade, fortalecendo a democracia (capacidade cívica). “Nos países desenvolvidos a corrupção decorre de falhas no sistema democrático, enquanto nos países em desenvolvimento a corrupção surge em decorrência das debilidades das instituições” (PEREIRA, 2002, p. 2).

No que tange aos estudos relacionados à governança pública, cabe destacar a importância da governança regulatória. Santos (2008, p. 2) identifica que a governança regulatória compreende uma série de fatores, tais como: disponibilidade da informação para a sociedade, transparência política, governança democrática (democracia participativa), qualidade regulatória por meio de instituições transparentes (prestação de contas), entre outros.

Para evitar a corrupção, faz-se necessário haver reformas institucionais e ajustes no sistema regulatório (SPECK, 2000, p. 38). Rennó (apud MEIRELLES, 2007, p. 1) sugere que deveria haver o fortalecimento dos partidos políticos para melhorar a eficiência política.

Pereira (2002, p. 7) frisa que a mudança de um governo burocrático para um governo gerencial realizada em 1995 no Brasil tornou a relação entre a população e o Estado mais democrática, fato esse que ocorre em governos mais descentralizados. O mesmo autor (2002, p. 15) chama a atenção para o fato de que a corrupção tem sido suavizada por meio de uma governança responsável e uma mobilização na política e na sociedade civil (pluralismo da sociedade), preservando o Estado de Direito no país (p. 19).

Na próxima seção, verificam-se as relações entre governança pública e crescimento econômico.

2.3. Governança pública e crescimento econômico

As abordagens apresentadas nos trabalhos que fazem menção à relação entre corrupção e desenvolvimento econômico assumem duas posições; uma delas diz respeito à relação positiva entre corrupção e desenvolvimento econômico, ou seja, quanto maior o nível de corrupção encontrado na região, maior será seu crescimento econômico; a segunda relação, a mais apontada na literatura econômica, confirma a relação negativa da corrupção para a prosperidade econômica da região, ou seja, quanto maiores os índices de corrupção, menor será seu desempenho econômico.

Os autores que relacionam positivamente a corrupção ao crescimento econômico convergem na ideia de que as relações burocráticas presentes no setor público são tão ineficientes que os atos corruptos podem beneficiar o crescimento econômico, cita Carraro (2003a, p. 20), muitas vezes por meio da propina. De outra parte, Carraro, em sua tese, descreve que alguns pensadores acreditam na neutralidade da corrupção para o crescimento da economia, por considerarem o pagamento do suborno/propina como uma transferência que não sai do ciclo econômico, ou seja, não há uma perda para o bem-estar da sociedade.

A teoria do *rent-seeking* está relacionada à “destinação de recursos por parte das empresas para obter do governo uma legislação que proteja a indústria nacional dos seus concorrentes internacionais” (CARRARO,

2003a, p. 24). De acordo com o mesmo autor, essas empresas (caçadoras de renda) alocam seus recursos na tentativa de garantir privilégios de monopólio ofertados pelo governo por meio dos burocratas (maximizadores de renda). Essa prática reflete perdas de bem-estar social e afeta o crescimento econômico. Faz-se necessário mencionar que as pessoas tendem a trabalhar em atividades improdutivas pelo fato de se obter uma remuneração maior. Tal fato desloca talentos de atividades produtivas para as improdutivas, sendo um determinante da redução da produtividade e, assim, e do crescimento da economia.

Vieira (2006, p. 105) frisa que a corrupção toma amplitudes maiores em países mais pobres e com menores índices de desenvolvimento. Por isso, adiciona que, para coibir a corrupção, é preciso o aprimoramento das instituições, o que, consequentemente, beneficia a estabilidade da macroeconomia.

A Figura 1 mostra o efeito da corrupção sobre o produto *per capita* de uma economia.

Figura 1: Efeito da corrupção sobre o produto per capita: principais canais



Fonte: Fiesp (2006, p. 17)

A Figura 1 mostra o resultado da ocorrência de corrupção em termos de perda do bem-estar social e para economia. Entre as consequências da corrupção está a redução da produtividade do investimento, em virtude da perda da remuneração do capital e da diminuição do investimento.

Em seu estudo, Carraro, Fochezatto e Hillbrecht utilizam um modelo de equilíbrio geral com corrupção endógena para explicar o efeito da mesma no crescimento econômico brasileiro. Conforme os autores identificam, nos anos 1990 houve um aumento dos países que adotaram o sistema democrático como forma de expressão da sociedade. Posto isso, explica-se também o aumento de discussões sobre a corrupção no que diz respeito a sua ligação com assuntos econômicos, não apenas no discurso moral e político. Os autores argumentam que a democracia é uma forte aliada no combate à corrupção e à inflação.

Carraro, Fochezatto e Hillbrecht (2006, p. 2) destacam que a corrupção eleva os gastos públicos, reduz as receitas do governo e, por consequência, pode aumentar os déficits fiscais, ocasionando aceleração do processo inflacionário. Ainda de acordo com a contribuição dos referidos autores, a corrupção pode desestimular investimentos, pelo fato de aumentar os custos e a incerteza quanto à lucratividade. Esses exemplos refletem a importância de se estudar o efeito da corrupção para o crescimento econômico, geralmente pelo efeito negativo que a mesma tem para o desempenho da economia (perda do bem-estar social).

A presença da corrupção na economia pode reduzir a produtividade dos fatores e, por conseguinte, as remunerações dos mesmos. Carraro, Fochezatto e Hillbrecht (2006, p. 3) comentam que, com uma remuneração menor (valor obtido com a remuneração do trabalho), as pessoas economizam menos, e tal fato reflete-se nos níveis de poupança. Os autores também descrevem que, quando o capital tem uma menor remuneração, os investidores estrangeiros e domésticos tendem a aplicar seu dinheiro nos países em que o nível de corrupção e o risco de investimento são menores, resultando num desempenho pior da economia.

Para os autores, os modelos microeconômicos são importantes no estudo da corrupção pelo fato de tratá-la como consequência antes de ser causa. “A corrupção é afetada negativamente pela possibilidade de concorrência na oferta do bem público [...] e positivamente pelo potencial de lucro que o produto ou serviço desejado gera” (CARRARO, FOCHEZATTO, HILLBRECHT, 2006, p. 14). Portanto, os autores trabalham com a ideia de que a corrupção é uma consequência dos incentivos dados pela política econômica.

Ao relacionar os regimes de governança, corrupção e crescimento, Aidt, Dutta e Sena (2006, p. 1) avaliam que onde há uma elevada qualidade institucional, a corrupção impacta negativamente o crescimento; em contrapartida, nos casos em que o regime possui baixa qualidade institucional, a corrupção tem um leve efeito no crescimento.

Barreto e Arraes (2002, p. 111) defendem a ideia de que a qualidade das instituições beneficia os países no longo prazo. Esta qualidade institucional pode ser obtida por meio da “[...] qualidade do governo, do sistema jurídico, garantia de liberdades civis e política dos indivíduos, direito de propriedade, democracia, sistema legal eficaz e outras variáveis relacionadas com os conceitos de capital social e capital político” (2002, p. 111). Na concepção dos autores, países com um nível melhor de instituições, bem como de capital social, registram níveis superiores de crescimento econômico. Para complementar, “[...] diferenças institucionais e políticas governamentais estão na raiz de grandes diferenças de renda *per capita* entre países” (BARRETO; ARRAES, 2002, p. 112).

Seguindo a análise dos autores (2002, p. 123), “pode-se discriminar o capital social como uma nova variável explicativa que incorpora as instituições de uma sociedade”. “Os modelos de crescimento endógeno formulam que variações em políticas educacionais, fiscais e de comércio exterior, no grau de distribuição de renda, acarretam efeitos permanentes sobre o produto *per capita*” (BARRETO; ARRAES, 2002, p. 125), sendo que essa melhora no desempenho econômico é fator condicionante da qualidade institucional.

Os atos corruptos são difíceis de ser quantificados. Com intuito de mensurar a corrupção, destacam-se no Capítulo 3 os dois indicadores de corrupção mais conhecidos em nível mundial.

3. Indicadores disponíveis para mensurar a corrupção

Os indicadores capazes de mensurar a corrupção mais conhecidos, em nível mundial, são o Índice de Percepções de Corrupção (IPC), disponibilizado pela organização não-governamental Transparência Interna-

cional, e os Indicadores da Boa Governança, tratados pelo Banco Mundial desde 1996. O primeiro indicador mencionado, IPC, visa a mensurar a percepção da corrupção por representantes do setor privado e está disponível para uma série de países desde o ano de 1995. São seis os Indicadores agregados da Boa Governança, observando que cada um deles é formado por indicadores individuais. O Indicador agregado de Controle da Corrupção (ICC) é um dos seis indicadores da boa governança mensurados pelo Banco Mundial, sendo o mais enfatizado neste estudo.

3.1. Índice de Percepções de Corrupção

Há pesquisas empíricas focadas na mensuração da qualidade do governo. O primeiro índice a ser mencionado mensura a percepção da corrupção (*Corruption Perceptions Index*); o mesmo é compilado pela organização não-governamental Transparéncia Internacional (iniciado por pesquisadores da Universidade de Göttingen, na Alemanha). Carraro e Damé (2007, p. 13-14) destacam que o Índice de Percepções de Corrupção é elaborado por meio de entrevistas feitas com empresários dos países; eles “atribuem uma nota à corrupção que é percebida nas relações que têm com o governo”. “Quatro fatores demonstraram ter uma alta significância para explicar o nível de corrupção percebida dos países: renda *per capita*, abertura comercial, imposto sobre comércio exterior (tarifas de importação) e crédito para o setor privado” (CARRARO, 2003, p. 17).

Kaufmann e Kraay (2007, p. 2) indicam que há erros de mensuração em todos os indicadores de governança disponíveis. Como é fato, o Índice de Percepções de Corrupção possui algumas críticas. Algumas objeções são destacadas por Abramo (2005, p. 34-37), sendo elas: não há garantia de que as opiniões das pessoas envolvidas nas pesquisas realizadas para o índice sejam independentes entre si; não se tem o conhecimento do nível das instituições dos países envolvidos; a opinião das pessoas está relacionada com o acesso à informação e notícias disponíveis nos meios de comunicação; as percepções acerca da corrupção indicam pouco sobre o sentido empírico da corrupção. Para o Índice de

Percepções de Corrupção (IPC), quanto menor a percepção de corrupção, maior é a nota indicada para o país.

Chama-se a atenção para o fato de que o IPC está relacionado com a percepção do grau de corrupção observada por representantes da iniciativa privada e analistas de cada país; as notas da percepção podem ficar entre 0 (máximo de corrupção) e 10 (mínimo de corrupção).

O IPC (ou CPI, na língua inglesa) vem sendo desenvolvido desde 1995⁴. Nesse ano, 40 países eram considerados na mensuração. O país menos corrupto para tal ano foi a Nova Zelândia (nota: 9,55); em contrapartida, a Indonésia ocupou a pior colocação no ranking (nota: 1,94). Em 1995, o Brasil assumiu umas das últimas posições, com nota igual a 2,70. Esse índice é uma forma de comparar continuamente a corrupção nos vários países para os quais o índice é calculado; é um indicador constituído por outros indicadores (percepções). Nesse sentido, Speck (2000, p. 28) argumenta que escândalos destacados pela imprensa e condenações judiciais afetam a percepção dos representantes da iniciativa privada sobre a corrupção, frisando que o índice da Transparência Internacional mede percepções e não fatos.

No ano de 2008⁵, o Brasil permaneceu na 80º posição, juntamente com os países Burkina Faso, Marrocos, Arábia Saudita e Tailândia, assumindo a nota de 3,5 de percepção da corrupção. Para se chegar a essa nota, o IPC do Brasil foi constituído por sete pesquisas no ano de 2008. Para o mesmo ano, o número de países analisados foi de 180, e os primeiros colocados (menos corruptos) foram Dinamarca, Nova Zelândia e Suécia, todos com nota 9,3. O país com maior índice de corrupção percebida é a Somália, com nota igual a 1. Para integrar esse índice, o país deve ter no mínimo três pesquisas que demonstrem seu desempenho. Em síntese, o país menos corrupto pode chegar no máximo à nota 10 e o mais corrupto, no mínimo, à nota zero.

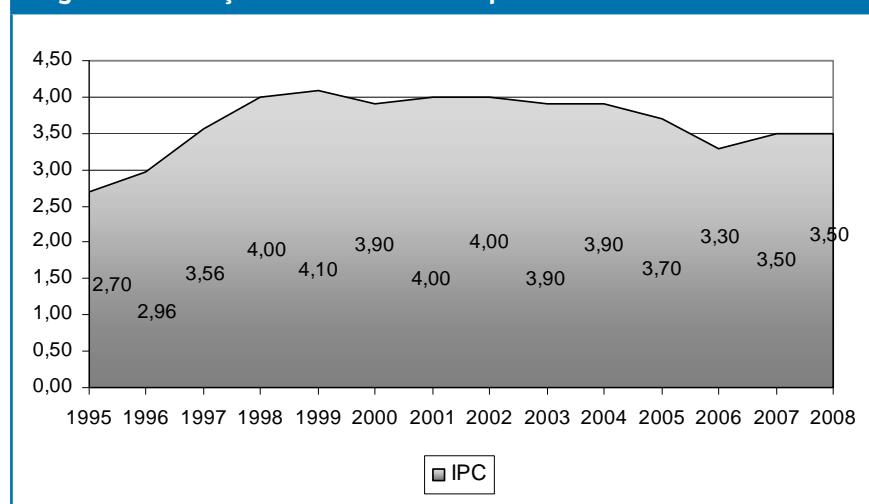
A Figura 2 mostra a trajetória das notas do IPC obtidas pelo Brasil de 1995 a 2008. Assim, constata-se que as notas brasileiras não sofrem

4. Para o ano de 1995, os dados apresentados no parágrafo foram extraídos da Transparency International.

5. Os dados apresentados neste parágrafo foram extraídos da Transparency International.

ram fortes picos, os valores não oscilaram muito no decorrer dos anos. A nota mais elevada para o Brasil foi 4,0, nos anos de 1998 e 2002, curiosamente períodos eleitorais. No ano de 2006, a percepção da corrupção obteve nota de 3,3, também ano eleitoral. Em contrapartida, o ano com maior percepção da corrupção para o Brasil foi o de 1995, em que a nota recebida correspondeu a 2,7. Em 2008, a nota brasileira do IPC permaneceu 3,5, assumindo, assim, a 80º colocação no ranking. Em suma, verifica-se que o Brasil está muito distante de ser considerado um país com baixa percepção de corrupção.

Figura 2: Evolução das notas do IPC para o Brasil de 1995 a 2008



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Transparency International

O IPC possui limitações, pois o índice é calculado por meio de percepções e não fatos, conforme Speck (2000) argumenta. A percepção da corrupção das pessoas pode ser distorcida pelos fatos de corrupção divulgados nos mais diversos meios de comunicação, o que pode refletir numa medida não tão eficaz do nível de corrupção.

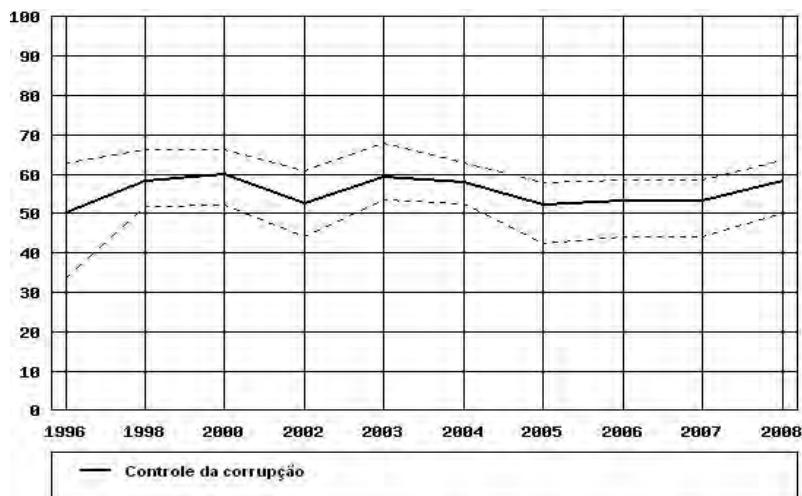
3.2. Índice de Controle da Corrupção

O Índice de Controle da Corrupção é desenvolvido pelo Banco Mundial desde 1996. Em 2006, foi publicado o estudo *A decade of measuring the quality of governance*, que traz indicadores mundiais de governo que contemplam seis dimensões, a saber: i) prestação de contas; ii) estabilidade política e controle da violência; iii) efetividade do governo; iv) qualidade do arcabouço regulatório; v) aplicação da lei; vi) controle da corrupção (WORLD BANK, 2006, p. 2-3, tradução nossa).

Considera-se o indicador agregado “controle da corrupção”, um dos seis que compõem os indicadores da boa governança mensurados pelo Banco Mundial, o mais relevante para a análise da corrupção do presente estudo. Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2008, p. 8) definem o indicador agregado de controle da corrupção da seguinte forma: “medida da percepção da extensão na qual o poder público é exercido com vistas para o ganho privado, incluindo as formas pequena e grande de corrupção, assim como a ‘captura’ do Estado por elites e interesses privados” (tradução nossa).

A Figura 3 origina-se do Banco Mundial e se refere à evolução da dimensão-chave “controle da corrupção” de 1996, 1998, 2000 e de 2002 a 2007 para o caso brasileiro, destacando que o Banco Mundial não fornece os valores dos seis indicadores agregados para os anos de 1997, 1999 e 2001. O indicador agregado para cada dimensão é formado por indicadores individuais. A análise que deve ser feita para cada indicador agregado é a de que quanto maior o percentual identificado para o indicador agregado, melhor será para o indicador da boa governança do país.

Figura 3: Evolução do indicador agregado do controle da corrupção⁶ para o Brasil - 1996, 1998, 2000 e de 2002 a 2008



Fonte: Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (*apud* WORLD BANK, p.1)

A trajetória do valor percentual desse indicador foi ascendente, considerando o período de análise, sendo 51,5% em 1996 e 58,5% em 2008. Os anos de maior elevação do controle da corrupção foram 1998 e 2000 com 58,7%. Em síntese, pode-se afirmar que o controle brasileiro da corrupção está em torno dos 58,5%. Quanto mais alto o percentual, maior o controle da corrupção, baixando assim sua incidência. Segundo a Fiesp (2006, p. 11), “o melhor nível de corrupção parece estar associado a um governo mais efetivo em termos de políticas públicas”.

O gráfico mostra a trajetória percentual do controle da corrupção, sendo que percentuais mais elevados demonstram boas taxas de gover-

6. Para o indicador agregado de controle da corrupção, os indicadores individuais, conforme o Banco Mundial enumera, são: Inteligência de Negócios de Risco (BRI) (para todos os anos); Percepção Global de Serviços de Risco (DRI) (para todos os anos); Unidade de Inteligência Econômica (EIU) (para todos os anos); Pesquisa Barômetro de Corrupção Global TI (GCB) (para o ano de 2004); Pesquisa de Competitividade Global – Fórum Econômico Mundial (GCS) (para todos os anos); Pesquisa Gallup (GWP) (dados disponíveis apenas para 2006); Indicador de Integridade Global (GII) (a partir de 2003); IFAD Avaliação da Performance do Setor Rural (IFD) (a partir de 2004); Barômetro Latino (LBO) (a partir de 1998); Grupo Internacional Mercantil de Áreas Dinâmicas (MIG) (a partir de 2002); Guia de Países de Risco Político (PRS) (para todos os anos); Indicador de Princípios Financeiros (QLM) (para todos os anos); Instituto de Gerenciamento e Desenvolvimento de Competitividade Mundial (WCY) (para todos os anos); Indicador de Risco e Percepção Global das Condições de Negócio (WMO) (a partir de 1998).

nança para o país. Os percentuais envolvem um intervalo de confiança de 95%, ou seja, a probabilidade de que o valor do indicador agregado seja o valor indicado é de 95%. As linhas pontilhadas em torno do percentual de cada indicador constituem a margem de erro dos valores observados.

A Folha de São Paulo (2008) descreveu uma pesquisa referente à corrupção no Brasil realizada com a participação de 2.421 pessoas no mês de maio de 2008. O estudo obteve resultados relevantes de acordo com a percepção dos entrevistados. Assim, dos 2.421 respondentes:

- i. 77% consideraram a corrupção tida no cenário brasileiro como muito grave e apenas 2% declararam achar pouco grave;
- ii. 54% evidenciaram que, nos últimos 5 anos, a prática de atos corruptos aumentou consideravelmente;
- iii. 75% observaram que os fatos de corrupção vieram à tona (a população passou a ter maior conhecimento dos atos), e não a corrupção em si que se estendeu tão rapidamente;
- iv. ao atribuírem notas da escala de 0 a 10 para atos corruptos, destacam-se: “um policial usar seu poder para tirar vantagem ou dinheiro de alguém” obteve a nota mais alta (9,25); em seguida, o ato de “um empresário financiar a campanha de um político esperando algo em troca” recebeu 9,12 de nota; em terceiro, “um político receber dinheiro para favorecer uma empresa em uma licitação” teve 9,08 de média; no outro extremo, apareceu o ato de “pagar um funcionário público para tirar um documento de que precisa mais rápido”, com a segunda menor nota de corrupção na escala, ou seja, nota 8,43. A menor nota foi para o ato de “uma pessoa (de família) invadir terras do governo e explorar essa terra economicamente”, com 7,94;
- v. na escala de 0 a 10, os entrevistados atribuíram nota 9,16 para o fato de “fraudar dados para conseguir algum benefício público” em termos de interesse público; a segunda colocação correspondeu ao ato de “parlamentares conseguirem colocar seus familia-

res em cargos públicos” com 9 pontos na escala, entre demais considerações.

A partir da revisão de literatura acerca da corrupção na economia e da identificação dos principais indicadores da corrupção, abordam-se no Capítulo 4 os métodos e técnicas necessários para o desenvolvimento deste estudo.

4. Métodos e técnicas

Os métodos e técnicas de um projeto de pesquisa englobam a identificação do enquadramento metodológico do mesmo e as técnicas de pesquisa. Posto isso, neste capítulo explicam-se os métodos e técnicas de pesquisa utilizados ao longo da monografia, bem como o referencial teórico, as variáveis utilizadas na correlação, a forma de operacionalização da pesquisa e as limitações do estudo.

4.1. Delineamento geral da pesquisa

Primeiramente, identificam-se os métodos empregados na elaboração deste trabalho. Caracteriza-se este projeto como uma pesquisa de caráter aplicado. A pesquisa aplicada, como Oliveira (1999, p. 123) comenta, “requer determinadas teorias ou leis mais amplas como ponto de partida, e tem por objetivo pesquisar, comprovar ou rejeitar hipóteses sugeridas pelos modelos teóricos e fazer a sua aplicação às diferentes necessidades humanas”.

Quanto à lógica, apresenta-se o método dedutivo (parte-se de premissas gerais existentes na literatura para buscar enquadrar o objeto de análise). A partir desse intuito, adota-se a abordagem quali-quantitativa. Richardson et al. (1999, p. 70) explicam que o método quantitativo emprega a quantificação das modalidades de coleta de informações e do tratamento delas por meio de técnicas estatísticas. Ainda comentam que este método é utilizado em estudos descritivos que procuram descobrir e classificar a relação entre variáveis e também nos que investigam a relação de causalidade entre fenômenos. Essa explicação poderá ser vista

na monografia, ao serem analisadas as variáveis políticas, econômicas e sociais relacionadas aos índices de corrupção. Em relação ao método qualitativo, Richardson et al. (1999, p. 78) chamam a atenção para o fato de que esse método não utiliza o instrumental estatístico como base do processo de análise de um problema.

Para finalizar, em termos de complexidade, adota-se uma pesquisa descritiva. A pesquisa descritiva, para Malhotra (2001, p.107), tem como objetivo a descrição das características ou das funções do mercado; assim, dados secundários, dados de observações podem ser empregados, entre outros. Para fins de análise, a pesquisa descritiva é necessária quando se objetiva prever as variáveis e estabelecer causalidade entre elas.

Em termos das técnicas adotadas, emprega-se, como base inicial, a pesquisa bibliográfica na área social aplicada, que engloba as ciências econômicas. Utiliza-se também a pesquisa de levantamento (dados secundários).

4.2. Referencial teórico

Na concepção de Mauro (1997, p. 3-4), a corrupção desencoraja o nível de investimento, que, por sua vez, corrobora para reduzir o crescimento da economia e alterar os gastos do governo. Paolo Mauro (1997, p. 4) reflete que a “[...] intervenção do Estado na economia, políticas direcionadas para o liberalismo, estabilização, desregulamentação e privatização podem reduzir as oportunidades para o comportamento [oportunista] caçador de renda e a corrupção” (tradução nossa).

A literatura elenca causas e consequências da corrupção. Nessa direção, Mauro (1997, p. 4-6) descreve as causas: restrições comerciais (uma economia aberta para o comércio internacional está associada a um nível mais baixo de corrupção); subsídios (os subsídios destinados às indústrias estão relacionados a um alto índice de corrupção); baixos salários dos servidores públicos (no momento em que os burocratas percebem que os seus salários não acompanham os obtidos na iniciativa privada, os mesmos acabam por utilizar sua posição para receber verbas ilícitas); entre outras.

De acordo com Mauro (1997, p. 6-7), são consequências da corrupção, a saber: a corrupção diminui o investimento e dificulta o desempenho econômico, reduz a qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos, altera a composição dos gastos do governo (o investimento em serviços básicos é atingido fortemente), acelera o processo do desemprego etc.

Nas palavras de Mauro (1997, p. 10), muitos economistas acreditam que o nível de gastos dados por parte do setor público influencia no desempenho econômico, como altas taxas de engajamento nas escolas estão associadas a um crescimento mais elevado da economia (quanto mais corrupção, menos recursos são destinados à educação). Mauro (1997, p. 11) discute que os gastos do governo em defesa ou transporte não demonstram relação com índice de corrupção. Outra associação se refere à evidência de que a corrupção impacta fortemente no investimento público e privado. O autor percebe que a educação é um dos determinantes do crescimento econômico.

Mauro (1997, p. 9) demonstrou em sua obra que a corrupção afeta negativamente a variável investimento. O referido autor, citado por Carraro (2003a, p. 37), por meio das variáveis sistema judiciário, burocracia e corrupção, buscou estimar o índice de eficiência burocrática para diversos países. O resultado para o Brasil situou-se entre 4,5 e 5,5, sendo que quanto mais próximo de 10 o resultado, maior será a ausência da corrupção nas relações com a presença do governo.

Nas palavras de Carraro (2003a, p. 39), os trabalhos da década de 1990 caminharam no sentido de verificar a relação entre corrupção e crescimento econômico. O autor cita os estudiosos que identificaram a relação negativa entre as variáveis mencionadas, sendo eles: Keefer e Knack, em 1995, Mo e Silva, ambos no ano de 2001. O autor destaca a necessidade de haver trabalhos que demonstrem um modelo teórico capaz de explicar o efeito causal entre a corrupção e o crescimento econômico; os estudos atuais utilizam regressões para identificar tal relação.

Os autores Vito Tanzi e Hamid Davoodi (1997), ambos citados na obra de Carraro (2003, p. 40), reuniram esforços para explicar o efeito da corrupção no investimento público (relação positiva) e da corrupção

na qualidade da infraestrutura (relação negativa). Observa-se em sua pesquisa que, quanto maior o índice de corrupção, maior será o investimento público, assim como a participação mais forte do governo na economia. Os autores identificam a relação negativa entre corrupção e receita pública, principalmente por meio da arrecadação tributária, conforme Carraro (2003a, p. 43) chama a atenção.

Al Marhubi (2000 apud CARRARO, 2003a, p. 45) descreve a relação entre corrupção e inflação. A inflação eleva a arrecadação do governo. O autor comenta que países que possuem maior evasão fiscal e custos de arrecadação são os que apresentam os índices mais elevados de corrupção.

O modelo utilizado por Carraro, Fochezatto e Hillbrecht para explicar o efeito da corrupção para o crescimento econômico abarcou o modelo de equilíbrio geral, situando a corrupção como uma variável endógena. O modelo de equilíbrio geral foi baseado no estudo de Fochezatto (1999), sendo que os consumidores, produtores, governo e o resto do mundo são os agentes econômicos.

Segundo o modelo dos autores, a corrupção afeta a remuneração do capital, diminuindo a renda bruta do país por reduzir a produtividade do capital. Portanto, as famílias terão disponível uma renda menor para o consumo e para poupar, reduzindo o investimento. Carraro, Fochezatto e Hillbrecht (2006, p. 9) analisam que, no momento em que o investimento diminui, o reflexo da corrupção, além de afetar a produtividade do capital, afeta também a acumulação.

A respeito do modelo referido nos parágrafos acima, a equação com a corrupção, sendo uma variável endógena, é (equação extraída do estudo de Carraro, Fochezatto e Hillbrecht):

$$IC = 0,13GDPP + 0,246 [(X + M) / PIB] - 0,63GG - 0,058 II$$

em que IC é o volume de recursos envolvidos com corrupção, GDPP é o nível de renda *per capita*, X são as exportações, M são as importações, PIB é o Produto Interno Bruto, GG são os gastos públicos e II são os impostos de importação.

Para este modelo, os autores consideraram os dados do período que vai de 1994 a 1998, com base nos valores de 1994, para as variáveis dispostas no parágrafo anterior. Os resultados têm o intuito de demonstrar a quantificação do efeito da corrupção na economia brasileira. Carraro, Focheratto e Hillbrecht (2006, p. 10) simularam resultados tanto para a política comercial quanto para a política fiscal. Alguns resultados relevantes deste modelo são:

- i. o nível de corrupção de R\$ 39.472.685.000,00 foi obtido para o ano de 1994, correspondendo a 11,30% do Produto Interno Bruto para o mesmo ano;
- ii. o nível de corrupção se manteve praticamente constante até o ano de 1998, R\$ 50.194.122.000,00, equivalente a cerca de 11,36% do PIB.

Em relação à política comercial, os autores abordam o fato de que a busca de proteção comercial por uma empresa doméstica, considerando, por exemplo, aumento de imposto de importação, pode levantar indícios para a ação dos corruptos e corruptores, resultando na diminuição do investimento do PIB.

No que tange à política fiscal, a simulação com aumento de 20% nos gastos públicos, no ano de 1994, resultou no valor de 14% de corrupção em relação ao PIB. Os autores indicam que, ao existir corrupção endógena, os investimentos do setor privado e o consumo familiar reduzem, acarretando na queda do PIB brasileiro. Esse cenário foi resultado do aumento em 20% dos gastos com administração pública, suposta pelos autores no modelo.

Portanto, o modelo de Carraro, Focheratto e Hillbrecht indica que a corrupção não inibe o crescimento econômico, porém dificulta o aumento do Produto Interno Bruto. No curto prazo, a corrupção tende a gerar um crescimento da economia insustentável; no longo prazo, os atos corruptos refletem no aumento da taxa de juros, o qual ocasiona redução do consumo futuro das famílias e da taxa de investimentos, na visão dos autores (2006, p. 11). Dessa forma, considera-se que, no longo prazo, a corrupção pode ser considerada um fator determinante para a concentração de renda (relação negativa com o crescimento econômico).

A partir do intuito de analisar a relação das variáveis políticas, econômicas e sociais com os níveis de corrupção do país, partindo do embasamento bibliográfico acerca da corrupção e da boa governança, julgou-se relevante a análise dos determinantes econômicos, sociais e políticos que serão descritos na seção 4.3. A análise da correlação entre crescimento econômico e corrupção é enfatizada nesta monografia, como sugere o estudo de Vieira (2006, p. 103).

4.3. Variáveis analisadas

Entre as variáveis econômicas, políticas e sociais de relevância para este estudo, podem-se enumerar:

- i. IPC (CPI): quanto menor a percepção de corrupção, maior é a nota do país para o índice. Essa variável (dados extraídos da Transparency International) traz para a matriz de correlação o resultado de uma medida da percepção da corrupção. Num primeiro momento, foi considerada como variável dependente na tentativa da elaboração de um modelo econométrico;
- ii. taxa Selic: taxa básica de juros definida pelo Conselho de Política Monetária (Copom). Com relação a essa variável (dados extraídos do Bacen), imagina-se a relação negativa existente entre taxa Selic e investimento, ou seja, quanto maior a taxa de juros, menor será o incentivo a investir; neste momento, o dinheiro passa a ser mais direcionado para o sistema financeiro;
- iii. PIB (Produto Interno Bruto): soma de todos os bens e serviços produzidos internamente no país durante um determinado período de tempo. Para essa variável (dados extraídos do Bacen), verifica-se se a corrupção impacta negativamente o crescimento de uma economia, como sugere a maior parte da literatura econômica referente ao tema;
- iv. população: total de habitantes do território nacional. Considera-se essa variável (dados extraídos do IBGE) para verificar

- se a população está crescendo mais do que a capacidade produtiva;
- v. dívida total líquida do setor público: refere-se ao valor monetário total do endividamento do setor público, ou seja, das receitas menos as despesas. Sabe-se que quanto maior for o endividamento, maior será a necessidade de seu financiamento, justificando altas taxas de juros, o que inibe o investimento produtivo. Essa mesma variável (dados extraídos do Ipeadata) coloca em questão não apenas a quantidade de recursos gastos, mas seu uso eficiente;
 - vi. índice de Theil: esse índice (dados extraídos do Ipeadata) mede a desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita, sendo nulo quando não existir desigualdade de renda entre os indivíduos, e tende ao infinito quando a desigualdade visar ao máximo (IPEA, 2008). A corrupção é um empecilho para o problema da desigualdade de renda do país. Esse índice não tem valor disponível para o ano de 2000;
 - vii. IDH: o Indicador de Desenvolvimento Humano é composto por três dimensões, sendo elas: renda per capita, longevidade e escolaridade, todas recebendo mesmo peso para aferição, que varia de 0 (mínimo IDH) e 1 (máximo IDH). A utilização dessa variável (dados extraídos do PNUD) tem o intuito de observar a relação entre ações políticas, variáveis econômicas e impactos sociais;
 - viii. votos nulos: são considerados os votos nulos obtidos nas eleições à Presidência para o primeiro turno. A falta de opção no momento da escolha política poderia levar a um maior número de votos nulos. Para essa variável (dados extraídos do Ipeadata), os dados disponíveis são quadriannuals, ou seja, repetiu-se o mesmo valor do ano em que ocorreu eleição à Presidência (1994, 1998, 2002 e 2006) para três os anos consecutivos, para fins de análise;

- ix. votos úteis: são considerados os votos úteis obtidos nas eleições à Presidência para o primeiro turno, já descontados os votos brancos e nulos dos eleitores. A ideia aqui é a de avaliar quantos residentes participaram do processo de decisão política. Para essa variável (dados extraídos do Ipeadata), os dados disponíveis são quadriauais, ou seja, repetiu-se o mesmo valor do ano em que ocorreu eleição à Presidência (1994, 1998, 2002 e 2006) para três os anos consecutivos, para análise;
- x. número de candidatos à Presidência: considera-se aqui o total de candidatos à Presidência que concorrem às eleições. A princípio, o intuito dessa variável (dados extraídos do Ipeadata) é avaliar a relação de proximidade entre os residentes e os seus representantes. Infere-se que quanto maior o número de candidatos, menor a proximidade na representação, pela dificuldade em acompanhar a atuação dos candidatos eleitos posteriormente, o que pode abrir espaço para atos corruptos devido ao menor acompanhamento dos eleitos enquanto no poder pela sociedade. Rennó (apud MEIRELLES, 2007, p. 1) ainda sugere que deveria haver um fortalecimento dos partidos políticos para melhorar a eficiência política. Para essa variável, os dados disponíveis são quadriauais, ou seja, repetiu-se o mesmo valor do ano em que ocorreu eleição à Presidência (1994, 1998, 2002 e 2006) para três os anos consecutivos, para fins de análise;
- xi. anos de estudo: essa variável corresponde à “razão entre o somatório do número de anos de estudo completados pelas pessoas que têm 25 ou mais anos de idade e o número de pessoas nessa faixa etária” (Ipea, 2008). Quanto menor é o nível de escolaridade (dados extraídos do Ipeadata), maior a tolerância das pessoas com a corrupção. Há duas correntes na literatura econômica que analisam a relação entre educação e corrupção. Uma delas observa que, conforme Carraro e Damé (2007), quanto mais escolarização, maior a corrupção. De outro lado, a maioria dos estudos aponta a escolarização

- como uma aliada na prevenção da corrupção. Na matriz de correlação, utilizou-se o valor 99 para os anos 2000 e 2006, pelo fato de não se ter disponíveis os valores para a variável de ambos os anos da série de dado;
- xii. índice geral de emprego formal: a ideia aqui seria verificar a relação entre investimento do setor produtivo e as políticas de absorção da população economicamente ativa por meio do emprego formal (dados extraídos do Bacen), que de fato é mais protegido;
 - xiii. IGP-M: o Índice Geral de Preços de Mercado registra a inflação dos preços. A inflação (dados extraídos do Ipeadata) é um obstáculo ao crescimento econômico e ao poder aquisitivo dos residentes. Ainda, altos índices de inflação inibem a ênfase do setor produtivo;
 - xiv. saldo da balança comercial: é a diferença entre o total das exportações e das importações de um país; o saldo positivo da balança comercial necessita de um nível maior de exportações. Com essa variável (dados extraídos do IBGE), pretende-se analisar o nível de confiança da economia mundial em relação ao setor produtivo brasileiro. Portanto, a existência de corrupção aumenta a percepção sobre risco na economia doméstica em nível mundial;
 - xv. operações de crédito – setor privado: essa variável (dados extraídos do Bacen) mensura o volume de recursos utilizados pelo setor privado por meio das instituições financeiras, o que implica uma tendência de maiores níveis de investimento no setor produtivo. A corrupção tende a inibir o nível de investimento, portanto, as operações de crédito ao setor privado;
 - xvi. transferências correntes – diversas (recursos): as transferências correntes (dados extraídos do Ipeadata) servem como uma aproximação dos valores de ingresso e saída de recursos na econômica doméstica. A corrupção pode estar associada a uma evasão de recursos do país;

- xvii. consumo das famílias: total do dispêndio das famílias em bens e serviços. Esta variável (dados extraídos do Ipeadata) foi utilizada no estudo de Carraro (2003) e teve o intuito de avaliar a incidência da corrupção nos componentes do Produto Interno Bruto;
- xviii. consumo do governo: considera-se despesa pública total o “total de despesas realizadas, composta pela soma de despesas correntes e de capital” (NAKAGUMA, 2006, p. 19). Da mesma forma que a variável (dados extraídos do Ipeadata) anterior, serve para avaliar o impacto da corrupção nos gastos do governo;
- xix. FBCF (Formação Bruta de Capital Fixo): essa variável estima a capacidade produtiva de uma economia por meio de investimentos/desinvestimentos correntes em ativos fixos (IBGE, 2008a, p. 35), e complementa as duas variáveis anteriores em relação ao impacto da corrupção nos componentes do PIB. Ainda serve como parâmetro para a análise da possibilidade de a existência de corrupção estar inibindo investimento (dados extraídos do IBGE);
- xx. carga tributária: Riani (2002, p. 134) lista as formas que o governo tem para financiar seus gastos: por meio da emissão de moeda; lançamento de títulos públicos; empréstimo bancário, tanto externo como interno, e a tributação. A forma mais utilizada no sistema capitalista brasileiro é o da carga tributária (dados extraídos do Ipeadata). A utilização da receita tributária deverá ser bem desempenhada pelo governo, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população e elevar seu nível de bem-estar (RIANI, 2002, p. 139). Essa utilização deverá evitar ao máximo a evasão e a sonegação dos valores arrecadados, comenta o mesmo autor (2002, p. 140), sendo viável a partir de uma administração pública transparente;
- xxi. remuneração dos empregados: “compreende todas as despesas efetuadas pelos empregadores aos seus empregados

em contrapartida do trabalho realizado no período" (IBGE, 2008a, p. 37). Essa variável (dados extraídos do IBGE) busca identificar a relação entre existência de corrupção e a possível perda de bem-estar da população em função das baixas remunerações;

xxii. subsídios à produção: financiamento das "exportações de produtos e serviços em condições semelhantes às praticadas internacionalmente, cobertura do diferencial de taxas entre custo de captação de recursos e o subsídio à habitação de interesse individual social" (IBGE, 2008a, p. 59). Essa variável (dados extraídos do IBGE) tem o intuito de captar o direcionamento das políticas econômicas no âmbito do setor produtivo.

As variáveis identificadas nos itens acima serão tratadas na próxima seção, num primeiro momento, por meio de uma matriz de correlação para avaliar a relação existente entre as mesmas. Já no segundo, será feita uma análise descritiva quantitativa simples do comportamento de algumas variáveis conforme evidencia a base de dados referente aos 10 anos levados em consideração neste estudo.

4.4. Forma de operacionalização da pesquisa

O presente estudo, em nível aplicado, em caráter descritivo e com abordagem quali-quantitativa, utiliza-se de referências bibliográficas que focalizam o estudo da corrupção e a análise da relação de variáveis políticas, econômicas e sociais com os índices brasileiros de corrupção. A monografia insere-se no contexto da economia da corrupção, como também a economia institucional, porém mais superficialmente.

A escolha do tema corrupção na literatura econômica abarcou alguns fatores. O primeiro motivo consistiu na ideia de verificar quais os fatores que colaboraram para o aumento dos índices de corrupção em nível nacional, com base nos indicadores disponíveis de corrupção. Outro determinante que contribuiu para a escolha do tema foi o pequeno número de trabalhos que consideram a corrupção no debate econômico. Tal fato

despertou curiosidade para o aprofundamento dos estudos referentes ao tema e a busca de novas evidências que relacionam corrupção, principalmente, com o nível de crescimento econômico. Para isso, considera-se, com base no aprofundamento teórico, 22 variáveis relevantes para o estudo, sendo elas em grande parte de natureza econômica, para relacionar com o IPC, Índice de Percepções de Corrupção.

Emprega-se a análise de dados secundários, mais especificamente de dados externos (como materiais disponíveis em publicações governamentais e em instituições estatísticas – Bacen, IBGE, IPEA e PNUD). Os dados das variáveis políticas, econômicas e sociais citadas na seção 4.3 deste capítulo são tratados por meio do software estatístico SPSS, o qual fornece uma matriz 22x22 de correlação para as variáveis em questão. Para esse fim, adota-se a análise de correlação (*correlação de Pearson*) entre as variáveis, com o intuito de identificar a relação (positiva, negativa ou insignificante) entre as mesmas.

Os dados nacionais foram coletados para o período de 10 anos que vai de 1996 a 2006. Os anos da pesquisa foram definidos de acordo com a disponibilidade de dados do Índice de Percepções de Corrupção. O Indicador agregado de Controle da Corrupção (ICC) seria o indicador mais adequado, pelo fato de não contemplar somente a percepção do setor privado acerca da corrupção, porém o Banco Mundial não disponibiliza os valores do indicador para os anos de 1997, 1999 e 2001. Se utilizado, o ICC não apresentaria resultados para níveis de comparação. Para a análise e interpretação de dados (análise descritiva), os valores monetários foram deflacionados para valores referentes a julho de 2008, por meio do Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI). Vale ressaltar que dados de algumas variáveis não foram encontrados nas instituições estatísticas, como: índice de Theil (ano 2000), anos de estudo (anos 2000 e 2006), IPC (anos de 1997, 1999 e 2001). Após a análise de correlação realizada, apresenta-se a avaliação do comportamento de algumas variáveis do estudo ao longo dos 10 anos definidos na pesquisa, por meio da análise descritiva quantitativa simples, utilizando-se gráficos obtidos por meio do Excel, Microsoft Windows, e, para valores monetários, os mesmos foram deflacionados para o mês de julho de 2008.

O próximo item refere-se às limitações encontradas no decorrer do desenvolvimento da monografia.

4.5. Limitações da pesquisa

O objetivo inicial desta monografia consistia em criar um modelo econométrico com variáveis que possibilitassem a explicação da corrupção (variável explicativa). A escolha das melhores variáveis sujeitas a compor o modelo seriam identificadas com auxílio de diversos testes realizados por meio do software estatístico SPSS, para avaliar a causalidade entre as variáveis.

O objetivo teve de ser revisto devido a limitações principais, a saber:

- i. das variáveis selecionadas para o estudo (1996 – 2006), as que teriam forte poder de explicação para corrupção não apresentavam período completo, tais como: índice de Theil (ano 2000), índice de Gini (ano 2000), anos de estudo (anos 2000 e 2006);
- ii. após alguns testes de regressão, constatou-se que as demais variáveis não demonstraram poder de explicação plausível para a variável dependente, o Índice de Percepções de Corrupção, para elaboração de um modelo econômico consistente;
- iii. a variável escolhida como dependente não seria a mais adequada para o modelo, por apenas mensurar a *percepção* da corrupção dos representantes da iniciativa privada.

Portanto, definiu-se, frente às limitações, a análise e interpretação de dados por meio da análise descritiva da correlação entre as variáveis e da análise descritiva quantitativa simples. Tratou-se de identificar a relação (negativa, positiva ou neutra) entre o par de variáveis, por meio de uma matriz de correlação, considerando uma correlação para as variáveis a um nível de significância de 1% e 5%.

No capítulo 5, abordam-se a análise e a interpretação dos resultados em torno da relação das variáveis discutidas até o momento.

5. Análise e discussão dos resultados: uma tentativa de aproximação

Atualmente, há poucos estudos que buscam avaliar as causas e consequências da corrupção. Neste estudo, busca-se estimar a relação existente entre variáveis políticas, econômicas e sociais e a corrupção. Para situar o peso da corrupção do país, utiliza-se o Índice de Percepções de Corrupção (IPC), pelo fato de o índice ter valores completos para o intervalo de 10 anos, que contempla o período de 1996 a 2006.

Num primeiro momento, o capítulo inicia com a interpretação da matriz de correlação gerada com as 22 variáveis. A análise é descritiva⁷ e é dada de acordo com os valores estatísticos significativos para o par de variáveis correlacionado. Na segunda seção, os dados são avaliados para o mesmo período, porém, utiliza-se a análise descritiva quantitativa.

5.1. Correlação entre as variáveis

Nesta seção, são destacados os resultados obtidos a partir da correlação feita com as 22 variáveis descritas na seção 4.3 do Capítulo 4. O cálculo da correlação foi possível com a utilização do software estatístico SPSS. Os dados, para cada variável, foram coletados para o período de 10 anos, correspondendo de 1996 a 2006.

Os quadros com os resultados da correlação das variáveis políticas, econômicas e sociais encontram-se em anexo (Anexos 1a, 1b e 1c). Os resultados demonstram a relação entre as variáveis; tais vêm ao encontro do objetivo principal do trabalho, o qual busca analisar a relação existente entre as variáveis políticas, econômicas e sociais, que foram selecionadas de acordo com a indicação observada na literatura.

A matriz de correlação 22x22 (em anexo) traz três valores para a dupla de variáveis, sendo que o primeiro valor consiste na correlação de Pearson⁸ (o mais importante para o estudo), o segundo traz o resultado

7. "A estatística descritiva é constituída de métodos tabulares, gráficos e numéricos usados para sintetizar os dados" (ANDERSON; SWEETZ; WILLIAMS, 2002, p. 31).

8. "O coeficiente de correlação varia de -1 a +1. Valores perto de -1 ou de + 1 indicam uma forte relação linear [entre as variáveis x e y]. Quanto mais próxima de zero é a correlação, mais fraca é a

para o cálculo bi-caudal (*Sig. (2-tailed)*) e, por último, o valor correspondente ao número de valores utilizados pelo software para as duas variáveis, para o cálculo dos outros dois valores já mencionados.

Com base na correlação e considerando um nível de significância de 1% e 5%, os principais resultados são:

- i. ao considerar a linha da variável “IPC” (Índice de Percepções de Corrupção), o resultado significativo encontrado foi somente visto com a variável “dívida total líquida do setor público”, com um valor positivo de 0,603 para a correlação de Pearson, ou seja, apresentou uma correlação forte. Dessa forma, indica-se que, quanto maior a dívida total do governo, maior será a nota do país para o IPC, ou seja, menor será a percepção da corrupção para determinado período. Porém, esse resultado não tem uma explicação plausível, pois se um governo tem maior endividamento, cogita-se que a corrupção ocorre mais fortemente, citando assim o desvio de verbas, atos ilícitos com uso do dinheiro público para contas fantasmagóricas no exterior, entre outros;
- ii. referente à variável “taxa Selic”: as variáveis que obtiveram resultados significativos estatisticamente foram: população (relação linear positiva: 0,710), “índice de Theil” (0,634), “IDH” (relação linear negativa: -0,736), “operações de crédito – setor privado” (0,638), “carga tributária” (-0,703) e “subsídios à produção” (0,606). Dos seis resultados demonstrados, apenas a relação entre taxa Selic e operações de crédito do setor privado tem explicação econômica, ou seja, a relação linear positiva entre as variáveis frisa a ideia de que, a uma taxa de juros mais elevada internamente, o setor público financia seus gastos a partir de empréstimos advindos do setor privado estrangeiro;
- iii. com relação ao PIB, as variáveis que apresentaram resultados estatisticamente significativos foram: “IGP-M” (-0,821), “operações de crédito – setor privado” (0,747), “consumo das famí-

relação” (SWEETY; WILLIANS, 2002, p. 110).

lias" (0,792), "consumo do governo" (0,945), "FBCF" (0,818) e "remuneração dos empregados" (0,968). Nesse sentido, confirma-se a relação linear negativa entre as variáveis "PIB" e "IGP-M", isto é, com nível de inflação baixo, as empresas investem mais na produção; assim, haverá mais oferta de bens e serviços e, consequentemente, crescimento da produção. Outra relação que recebe destaque é a relação positiva entre o "Produto Interno Bruto" e as "operações de crédito do setor privado", assim o crescimento da economia demonstrou estar relacionado com a capacidade de financiamento do setor privado. As variáveis macroeconômicas "consumo das famílias", "consumo do governo" e "formação bruta de capital fixo" demonstraram valores positivos com o "Produto Interno Bruto", pelo fato de que os três agregados constituem a conta do PIB, ou seja, renda ($Y = C + I + G + (X - M)$). O resultado para a relação negativa entre "PIB" e "carga tributária" (-0,058) se deve ao fato de que, com o aumento do PIB, a receita tributária também se eleva; sendo assim, na correlação, o valor deveria ser obtido com sinal positivo. Conforme a relação positiva entre "PIB" e "remuneração dos empregados", pode-se afirmar que o crescimento da economia conseguiu ser repassado para a renda do trabalhador, podendo agora esse consumir mais ao ter seu poder aquisitivo elevado por meio da melhora no desempenho econômico;

- iv. das 11 variáveis que tiveram resultados estatísticos significativos ao serem relacionadas com a "população", duas possuem uma explicação plausível, sendo elas: "votos úteis" (0,931) – dessa forma, com aumento populacional, os votos úteis nas eleições também se elevam – e "índice geral de emprego formal" (0,865), em que, conforme o resultado, a elevação do número de pessoas foi acompanhada pela expansão do emprego formal. As demais relações com a variável "população" foram: "dívida total líquida do setor público" (0,786), "índice de Theil" (-0,928), "IDH" (0,931), "votos nulos" (-0,609), "saldo da balança comercial" (0,922), "transferências correntes – di-

- versas (recursos)" (-0,677), "carga tributária" (0,970) e "subsídios à produção" (-0,897). Porém, não apresentam explicação relevante para o estudo;
- v. as relações com a variável "dívida total líquida do setor público" obtiveram, na matriz de correlação, 8 valores estatisticamente significativos, sendo que as evidências sem explicação relevante foram: "IPCI" (0,603), "população" (0,786), "IDH" (0,791), "votos úteis" (0,685), "saldo da balança comercial" (0,615) e "transferências correntes – diversas (recursos)" (-0,874). A relação positiva encontrada entre "dívida total líquida do setor público" e "carga tributária" (0,833) sugere que, quanto maior a dívida do setor público, maior tenderá a ser a carga tributária, no intuito de financiar os gastos elevados despendidos com a administração pública, muitas vezes resultado do desvio de verbas públicas e atos corruptos referentes à má administração. A segunda relação em destaque é entre "dívida total líquida do setor público" e "subsídios à produção" (-0,812). Assim, quanto mais elevada for a dívida do governo, menos recursos ele terá para repassar ao setor produtivo por meio de subsídios, como forma de incentivar a produção do país, ainda que seja pequeno o repasse de subsídios para produção no país;
- vi. o "índice de Theil" apresentou relação estatisticamente significativa com 10 variáveis das 22 utilizadas na matriz de correlação. Citam-se as que não obtiveram significados relevantes economicamente: "taxa Selic" (0,634), "população" (-0,928), "IDH" (-0,810), "votos nulos" (0,713), "votos úteis" (-0,908), "índice geral de emprego formal" (-0,930), "saldo da balança comercial" (-0,935), "carga tributária" (0,881) e "subsídios à produção" (0,770). Para essa variável, "índice de Theil", somente a relação com "anos de estudo" (-0,907) pode ser considerada relevante para a análise. Tal resultado converge no sentido de que, quanto maior o nível de escolarização das pessoas, menor será o índice de Theil, ou seja, mais será desigual a distribuição da renda. Pode-se inferir que, como uma peque-

- na parcela da população tem acesso a um ensino de qualidade, capaz de pagar pelo mesmo, o aumento dos anos de estudo pode acarretar ainda mais na concentração de renda;
- vii. a variável “IDH” apresentou resultados estatisticamente significativos com as variáveis: “taxa Selic” (-0,736), “população” (0,931), “dívida total líquida do setor público” (0,791), “índice de Theil” (-0,810), “votos úteis” (0,871), “número de candidatos à Presidência” (-0,611), “índice geral de emprego formal” (0,744), “saldo da balança comercial” (0,908), “carga tributária” (0,918) e “subsídios à produção” (-0,952); porém, não apresentando relações com explicação relevante para o estudo;
 - viii. levando-se em conta a variável “votos nulos”, apresentam-se as variáveis com as quais foram obtidas relações estatisticamente significativas: “votos úteis” (-0,784) – tal evidência comprova a relação inversa entre as duas variáveis: quanto maior o número de votos nulos, menor será a incidência de votos úteis; “número de candidatos à Presidência” (0,928) – dessa forma, quanto mais candidatos à Presidência, maior será o índice de votos nulos, pois quanto mais candidatos nas eleições, mas difícil é o acompanhamento dos eleitores com relação à campanha dos mesmos, acarretando em dúvidas quanto às propostas dos candidatos, determinando assim a elevação dos níveis de votos nulos nas eleições. Para os demais resultados não se encontrou uma resposta adequada, sendo a relação dos “votos nulos” com: “índice geral de emprego formal” (-0,817), “saldo da balança comercial” (-0,779) e “subsídios à produção” (0,618);
 - ix. para a variável “votos úteis”, consideram-se plausíveis os resultados estatisticamente significativos com a variável “votos nulos” (já mencionado no item acima) e com “número de candidatos à presidência” (-0,699), isto é, quanto maior o número de candidatos à presidência, menor será o número de votos úteis. Porém, esse resultado é questionável, não se pode tomá-lo como uma garantia, pois os votos úteis podem diminuir

- mesmo com o aumento das opções de candidatos à presidência do país. Os demais resultados que só tiverem significados estatísticos para a variável “votos úteis” foram: “população” (0,931), “dívida total líquida do setor público” (0,685), “índice de Theil” (-0,908), “IDH” (0,871), “índice geral de emprego formal” (0,876), “saldo da balança comercial” (0,947), “carga tributária” (0,886) e “subsídios à produção” (-0,901);
- x. no que tange à variável “número de candidatos à Presidência”, a mesma possui correlação estatística significativa com as variáveis da análise: “IDH” (-0,611), “votos nulos” (0,928), “votos úteis” (-0,699), “índice geral de emprego formal” (-0,677) “IGP-M” (-0,003), “saldo da balança comercial” (-0,776) e “subsídios à produção” (0,654). Entre as constatações, nenhuma relação existente entre a variável “número de candidatos à Presidência” e as demais variáveis apresentou um resultado econômico coerente. Neste sentido, infere-se que quanto maior o número de candidatos, menor a proximidade na representação, pela dificuldade em acompanhar a atuação dos candidatos eleitos posteriormente, o que pode abrir espaço para atos corruptos devido ao menor acompanhamento dos eleitos enquanto no poder pela sociedade. Rennó (apud MEIRELLES, 2007, p. 1) ainda sugere que deveria haver um fortalecimento dos partidos políticos para melhorar a eficiência política;
- xi. obteve-se evidência estatisticamente significativa entre a variável “anos de estudo” e “índice de Theil” (-0,907); no entanto, não se pode frisar que essa relação tenha alguma explicação objetiva. O resultado constatado na relação entre as variáveis “anos de estudo” e “IPC” foi baixo, porém, positivo (0,303). Tal resultado evidencia a concepção de que o grau de escolarização possa ser um aliado na coibição de atos corruptos. Se a corrupção de um país diminui, a percepção da sociedade em relação à mesma também baixa, aumentando a nota do país no ranking de corrupção dos países. Essa concepção é mais bem abordada na revisão de literatura, porém vai contra a análise de Carraro e Damé (2007). A visão de Carraro e Damé (2007) é vista com certa

- surpresa, a qual relaciona positivamente o nível de escolarização das pessoas com atos corruptos (comportamento oportunista);
- xii. ao se tratar as relações existentes entre a variável “índice geral de emprego formal” e as outras envolvidas na correlação, constatam-se as relações que tiveram sentido estatístico combinadas à variável: “índice de Theil” (-0,930), “IDH” (0,744), “votos nulos” (-0,817), “votos úteis” (0,876), “número de candidatos à Presidência” (-0,677). A relação existente entre a variável “índice geral de emprego formal” e “carga tributária” (0,806) e com “subsídios à produção” (-0,690) não apresenta um sentido econômico aceitável; somente com a última variável ter-se-ia um resultado econômico plausível, se os sinais dos dois valores fossem o oposto. Assim, obter-se-ia: quanto maior o nível de subsídios para a produção, maior seria o crescimento da produção decorrente dos subsídios do governo, fazendo com que as empresas necessitassem de mais mão de obra para produção, elevando a contratação formal de trabalhadores. As relações estatísticas entre os pares “índice geral de emprego formal” e “população” (0,865) e “índice geral de emprego formal” e “saldo da balança comercial” (0,866) têm explicação razoável. Para a primeira, é válido abordar que, com o aumento da população, o nível de empregos também deve acompanhar tal crescimento. Já no que diz respeito à segunda, considera-se que, ao se constar um saldo positivo da balança comercial, o nível de exportação supera o de importação. Mediante esse fato, as empresas necessitam de mais pessoas para trabalhar na produção de bens e serviços, elevando o índice de emprego formal;
- xiii. no que diz respeito ao “IGP-M”, apenas cinco variáveis se destacaram estatisticamente, a saber: “remuneração dos empregados” (-0,741), “PIB” (-0,821), “consumo das famílias” (-0,628), “consumo do governo” (-0,684), “FBCF” (-0,602). Para as três últimas variáveis relacionadas com o “IGP-M”, evidencia-se que, quanto maior o processo inflacionário, menor serão os gastos das famílias, do governo e em investimento. A relação do IGP-M com a remuneração dos empregados sugere

- que, em níveis mais elevados de preços ocasionados pela inflação, o consumo geral de bens e serviços diminuiu. Posto isso, percebe-se que a produção cessará em resposta à diminuição da procura; demissões de trabalhadores são quase inevitáveis frente a esse cenário. Com as poucas vagas que permanecem disponíveis no mercado de trabalho, o valor da remuneração dos empregados se retrai, explicando assim a relação linear negativa entre as duas variáveis em questão;
- xiv. cabe analisar a variável “saldo da balança comercial” e as suas relações significativas no que tange ao estudo estatístico, considerando os 10 resultados: “população” (0,922), “dívida total do setor público” (0,615), “índice de Theil” (-0,935), “IDH” (0,908), “votos nulos” (-0,779), “votos úteis” (0,947), “número de candidatos à Presidência” (-0,776), “índice geral de emprego formal” (0,866), “carga tributária” (0,870) e “subsídios à produção” (-0,917). De todos os valores calculados, apenas a relação linear positiva entre o saldo da balança comercial e o índice geral de emprego formal tem valor economicamente aceitável, o qual foi mencionado no item xiii desta seção;
- xv. para definir as relações entre “operações de crédito – setor privado”, destacam-se os valores significativos para fins estatísticos: “taxa Selic” (0,638) (significado econômico explanado no item ii desta seção), “PIB” (0,747) (explicação econômica no item iii da referida seção), “IDH” (-0,719) e “consumo das famílias” (0,667), “consumo do governo” (0,803), “FBCF” (0,848), “remuneração dos empregados” (0,853) e “subsídios à produção” (0,715), sem representar resultados plausíveis economicamente;
- xvi. ao se fazer menção à variável “transferências correntes – diversas (recursos)”, chama-se a atenção de que a mesma não obteve, na matriz de correlação, nenhum resultado economicamente aceitável, apenas valores com significado estatístico, identificando os mesmos: “população” (-0,677), “dívida total líquida do setor público” (-0,874), “IDH” (-0,731), “carga tributária” (-0,707) e “subsídios à produção” (0,686);

- xvii. conforme os resultados, tem-se resultados estatísticos significativos para a variável “consumo das famílias” com as seguintes variáveis: “PIB” (0,792) (relação econômica plausível destacada no item iii) – vale lembrar que o consumo das famílias compõe o cálculo do Produto Interno Bruto de um país –, “IGP-M” (-0,628) (rever item xiii desta seção), “saldo da balança comercial” (0,667), “consumo do governo” (0,769), “remuneração dos empregados” (0,853) e “subsídios à produção” (0,650);
- xviii. para o “consumo do governo”, relata-se como variáveis estatisticamente significativas: “PIB” (0,945), considerando que os gastos do governo integram a mensuração do PIB e a relação econômica explicada no item iii deve ser retomada, “IGP-M” (-0,684) (rever explicação plausível no item xiii da seção), “operações de crédito – setor privado” (0,803), “consumo das famílias” (0,769), “FBCF” (0,788) e “remuneração dos empregados” (0,958);
- xix. na análise da variável que diz respeito à “FBCF”, menciona-se a relação estatística entre as variáveis: “PIB” (0,818) (considerar explicação econômica dada para esse par de variáveis no item iii desta seção), “IGP-M” (-0,602) (referência à explanação dada no item xiii), “operações de crédito – setor privado” (0,848), “consumo do governo” (0,788) e “remuneração dos empregados” (0,833). Retomando a relação existente entre FBCF e operações de crédito do setor privado, constata-se que o investimento está associado a um maior nível de operações de crédito tomadas do setor privado. O resultado da correlação entre FBCF e a carga tributária deve ser levado em consideração, mesmo tendo um valor baixo (-0,309), pois o sinal negativo demonstra que, quanto maior a carga tributária, menor é o nível de investimento;
- xx. considerando a variável “carga tributária”, as variáveis com as quais a mesma teve relação estatística encontram-se dispostas na sequência: “taxa Selic” (-0,703), “população” (0,970), “dívida total líquida do setor público” (0,833) (verificar a plausibilidade econômica no item v), “índice de Theil” (-0,881),

- “IDH” (0,918), “votos úteis” (0,886), “índice geral de emprego formal” (0,806), “saldo da balança comercial” (0,870), “consumo das famílias” (-0,707) e “subsídios à produção” (-0,917);
- xxi. a penúltima variável a ser mencionada no estudo é a “remuneração dos empregados”. A mesma demonstrou valores estatisticamente significativos com: “PIB” (0,968), “IGP-M” (-0,741) (considerar explicação econômica dada para o par de variáveis no item xiii), “operações de crédito – setor privado” (0,843), “consumo das famílias” (0,853), “consumo do governo” (0,958) e “FBCF” (0,833) (utilizar a descrição econômica observada no item xix);
- xxii. analisando todas as variáveis da matriz de correlação, a que mais apresentou correlações estatisticamente significativas foi a variável “subsídios à produção”, porém, com apenas duas relações aceitáveis economicamente (dívida total líquida do setor público e carga tributária). Retomando-se, as quinze correlações obtidas são: “taxa Selic” (0,606), “população” (-0,897), “dívida total líquida do setor público” (-0,812) (verificar a plausibilidade econômica entre as variáveis no item v), “índice de Theil” (0,770), “IDH” (-0,952), “votos nulos” (0,618), “votos úteis” (-0,901), “número de candidatos à Presidência” (0,654), “índice geral de emprego formal” (-0,690) (ver resultado econômico aceitável para as duas variáveis no item xxii), “IGP-M” (0,175), “saldo da balança comercial” (-0,917), “operações de crédito – setor privado” (0,715), “transferências correntes – diversas (recursos)” (0,686), “consumo das famílias” (0,650) e “carga tributária” (-0,894).

As principais evidências foram ressaltadas nos itens acima. Pode-se perceber que a variável IPC, percepção da corrupção, teve uma única correlação tida como significativa, sendo que se objetivava identificar a relação entre corrupção e variáveis econômicas, políticas e sociais. Embora o resultado, a partir da matriz de correlação, não tenha sido o desejável, pode-se inferir que ainda não se tem uma medida da corrup-

ção adequada para cálculos estatísticos e econométricos. Assim, foram explanadas algumas relações relevantes para o estudo afim.

Na próxima seção, as variáveis serão relacionadas a partir das tabelas de dados que serviram como base para a matriz de correlação, por meio de gráficos e análise descritiva.

5.2. Situação e tendências das principais variáveis econômicas, políticas e sociais analisadas

Tendo em vista a dificuldade metodológica encontrada na tentativa de implementação de um modelo econométrico para a análise da corrupção no país, complementa-se a análise de correlação com a análise quantitativa descritiva simples. Assim, torna-se mais fácil o entendimento dos condicionantes das principais relações analisadas anteriormente. Nesta seção, a análise está voltada para as relações entre as principais variáveis econômicas, políticas e sociais utilizadas no estudo. No primeiro momento, avaliam-se os fatores econômicos. E, por conseguinte, identificam-se as evidências políticas e sociais.

5.2.1. Fatores econômicos

Num primeiro momento, analisa-se o desempenho econômico do Brasil ao longo do período em questão a partir da Tabela 1, com as seguintes variáveis: Produto Interno Bruto e os seus agregados macroeconômicos: consumo das famílias, consumo do governo e investimento. Percebe-se que a maior participação para o valor do PIB é o consumo das famílias.

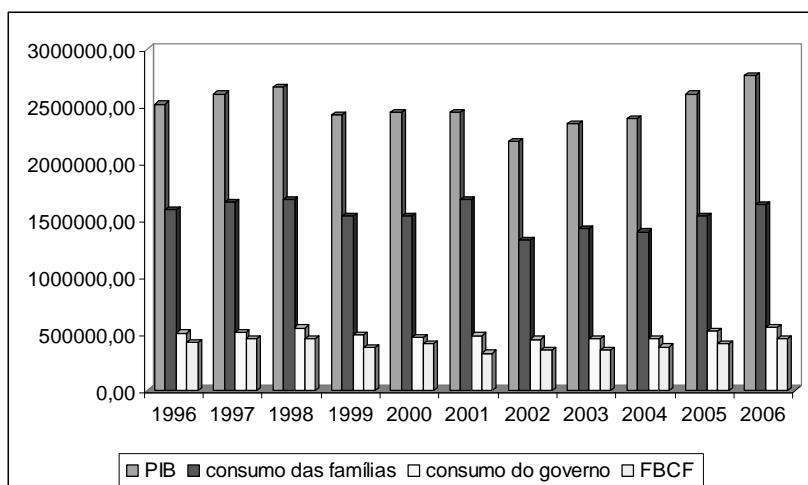
Tabela 1: Valores monetários constantes, em milhões de reais, do PIB brasileiro e seus componentes, dispêndio das famílias, governo e formação bruta de capital fixo – 1996 a 2006

	PIB	C (fam)	G (gov)	FBCF
1996	R\$ 2.515.648,27	R\$ 1.591.311,05	R\$ 505.545,29	R\$ 424.404,25
1997	R\$ 2.604.438,73	R\$ 1.652.485,81	R\$ 512.181,90	R\$ 452.402,33
1998	R\$ 2.669.965,30	R\$ 1.680.099,34	R\$ 551.040,50	R\$ 453.068,48
1999	R\$ 2.419.977,98	R\$ 1.532.711,87	R\$ 491.207,47	R\$ 378.894,49
2000	R\$ 2.440.889,68	R\$ 1.537.396,98	R\$ 467.873,65	R\$ 410.065,38
2001	R\$ 2.440.817,76	R\$ 1.676.584,00	R\$ 483.694,43	R\$ 329.434,74
2002	R\$ 2.191.358,08	R\$ 1.321.911,37	R\$ 450.845,42	R\$ 359.084,96
2003	R\$ 2.341.317,26	R\$ 1.420.022,05	R\$ 453.948,48	R\$ 357.700,87
2004	R\$ 2.384.725,97	R\$ 1.394.264,66	R\$ 458.501,65	R\$ 383.860,82
2005	R\$ 2.605.334,87	R\$ 1.534.994,46	R\$ 518.767,93	R\$ 415.240,46
2006	R\$ 2.770.182,70	R\$ 1.631.898,95	R\$ 554.987,60	R\$ 455.106,36

Fonte: Elaboração própria com base em dados obtidos do Bacen, IBGE e Ipeadata.

Notas: Os dados estão deflacionados para o mês de julho de 2008.

Figura 4: Evolução dos valores monetários constantes do PIB e dos componentes dispêndio das famílias, dispêndio do governo e formação bruta de capital fixo do PIB para o Brasil, de 1996 a 2006.



Fonte: Dados da Tabela 1.

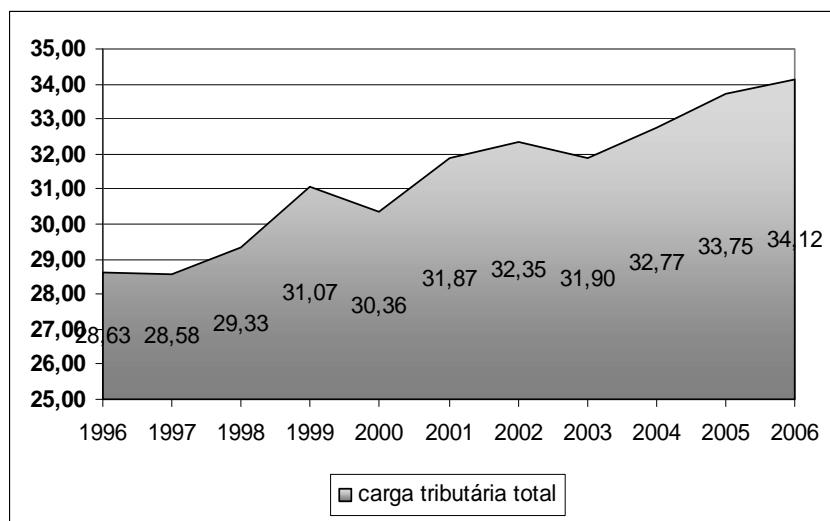
Notas: Os dados estão na unidade R\$ (milhões) e deflacionados para o mês de julho de 2008.

A participação do consumo familiar no ano de 1996 para o Produto Interno Bruto foi de 63,26%. Após 10 anos, em 2006, o percentual concentrou-se em 58,91%. O gasto das famílias com bens e serviços retraiu 2,49% após os 10 anos. Em 1996, os gastos com a administração pública representavam 20,1% do total do Produto Interno Bruto. Já em 2006, esse valor manteve-se praticamente constante, 20,03% do PIB. O investimento (FBCF) teve sua participação brevemente reduzida ao longo do período em questão, de 16,87%, em 1996, para 16,43%, no ano de 2006. O PIB apresentou o menor crescimento em 2002, conforme se visualiza na Figura 3. Os gastos do governo, quando retomada uma das leis mais conhecidas para a explicação dos gastos do governo, na economia do setor público, vão ao encontro das evidências da Lei de Wagner, pois demonstram uma tendência positiva de crescimento, como se observa com os valores do período em questão.

Neste momento, cabe abrir um parêntese para analisar o comportamento da taxa Selic (Anexo 2a) no período de 10 anos em questão. A taxa Selic demonstrou uma forte queda de 8,96 pontos percentuais (de 24,01%, em 1996, para 15,05%, em 2006). Dessa forma, quanto menor a taxa de juros, maior será o incentivo para haver investimento, como foi evidenciado que ao longo dos 10 anos o investimento elevou-se 7,23%. Associado ao caso, menor será o incentivo para investir quanto maior for a carga tributária.

A carga tributária, em relação ao PIB, elevou-se significativamente, de 28,63%, no ano de 1996, até chegar em 2006 a 34,12% do PIB, isto é, 5,49 pontos percentuais, o que equivale a 19,17%. Dessa forma, conforme o Anexo 2b, a receita tributária (em função do valor do PIB), em 1996, era de R\$ 720.230,10 (em milhões) passando para R\$ 945.186,34 (em milhões). O gráfico com a evolução da carga tributária, em percentual, em relação ao PIB, encontra-se na Figura 5.

Figura 5: Evolução da carga tributária de 1996 a 2006, em valor percentual



Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no Ipeadata.

Considerando que a carga tributária aumentou, pode-se destacar que a receita tributária também se expandiu. Posto isso, o governo teve mais dinheiro para gastar com a administração pública, ou seja, financiar seus gastos. Porém, essa receita não foi o bastante para diminuir o quadro da dívida do setor público (os valores reais podem ser encontrados no Anexo 2a).

Para o período de 10 anos, a dívida total líquida do setor público elevou-se em 55,50%. Esse fato pode explicar também as evidências da Lei de Wagner, a qual sublinha que os gastos do governo, ao longo do tempo, tendem a aumentar. Com base nos Anexos 2a e 2b, percebe-se que se os gastos do governo crescem no decorrer dos anos, infere-se nessa direção que o Estado permaneceu oferecendo pouco crédito ao setor privado (o crescimento foi de 2,06% para o período em questão), bem como diminuiu o nível de subsídios para incentivar o processo produtivo (queda brusca de 82,88% de 1996 a 2006) e de transferências correntes, considerando os valores de recursos, com uma diminuição por volta de 34,96%.

Os dados expostos demonstram que as políticas públicas não estão tão voltadas para o fomento da cadeia produtiva. Porém, observa-se que a transferência de recursos para programas assistenciais tem se elevado fortemente, como é o caso do programa Fome Zero. Infere-se que tais projetos de redistribuição de renda são medidas paliativas e que necessitam ser acompanhadas de mudanças estruturais, de forma a corrigir a histórica alta concentração de renda no país. Observa-se que a desigualdade de renda aumentou no Brasil no decorrer dos anos considerados na análise; o índice de Theil teve seu valor reduzido de 0,73 para 0,64 (Anexo 2a). Em contraste, identifica-se a elevação da remuneração dos empregados; a mesma situou-se em 5,98% ao longo dos anos, bem como o aumento do índice geral de emprego formal em 18,13 pontos percentuais.

O saldo da balança comercial (BC), em 1996, encontrava-se em déficit, com o valor negativo de R\$ 45.263,06 (em milhões). Já em 2006, a BC obteve um superávit com valor estimado em torno de R\$ 80.398,06, em milhões de reais. Esse crescimento diagnosticado equivale, no decorrer dos anos, a um aumento de 277,62%. Isso diz respeito ao forte desenvolvimento das políticas de exportação, sendo que a elevação dos impostos de importação serve como forte aliada para inserir as empresas domésticas no comércio internacional, fomentando as exportações e desencorajando as importações. A abertura comercial teve sua maior representação no início dos anos 1990 no Brasil. Sabe-se que, segundo a revisão de literatura, a abertura comercial ajuda a coibir os atos corruptos. Nesse sentido, o Brasil encontra-se num cenário favorável para a diminuição da corrupção.

O Brasil conviveu tradicionalmente com elevados níveis de inflação (hiperinflação) durante os anos 1990, chegando a atingir mais de 2.000% em um ano, situação modificada com ações específicas com o Plano Real, em 1994, o qual possibilitou a estabilização da economia. Destaca-se que o comportamento da variável IGP-M (Anexo 2b), que explica o processo inflacionário demonstrou períodos de picos e quedas bruscas no período que vai de 1996 a 2006. Em 1996, a inflação obteve o resultado de 9,19%, e no ano de 2006, encontrou-se um percentual de 3,85%. Uma alta taxa de inflação, como a do ano de 2002 (25,30%), cor-

rói o poder de compra das pessoas, e assim eleva os gastos do governo. Uma elevação dos gastos acarreta num déficit fiscal e em mais pressão inflacionária.

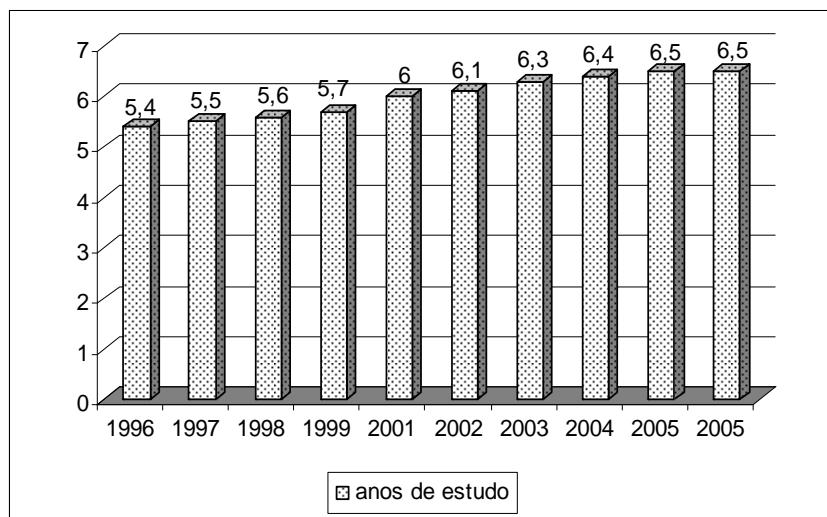
No entanto, torna-se importante a análise de algumas variáveis políticas e sociais, as quais serão evidenciadas na próxima subseção.

5.2.2. Fatores sociais e políticos

Em relação aos aspectos sociais, uma variável de suma importância, mencionada nos estudos abordados nesta monografia, é o nível de escolarização e seu impacto no combate à corrupção.

Os estudos de maior repercussão na literatura econômica convergem para a concepção de que a educação é um fator determinante no combate à corrupção. Para o caso brasileiro, os anos de estudo aumentaram durante os anos em questão. Esse resultado é visualizado na Figura 6.

Figura 6: Trajetória da média de anos de estudo para pessoas de 25 anos ou mais de idade – Brasil – 1996-1999, 2001-2005



Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no Ipeadata

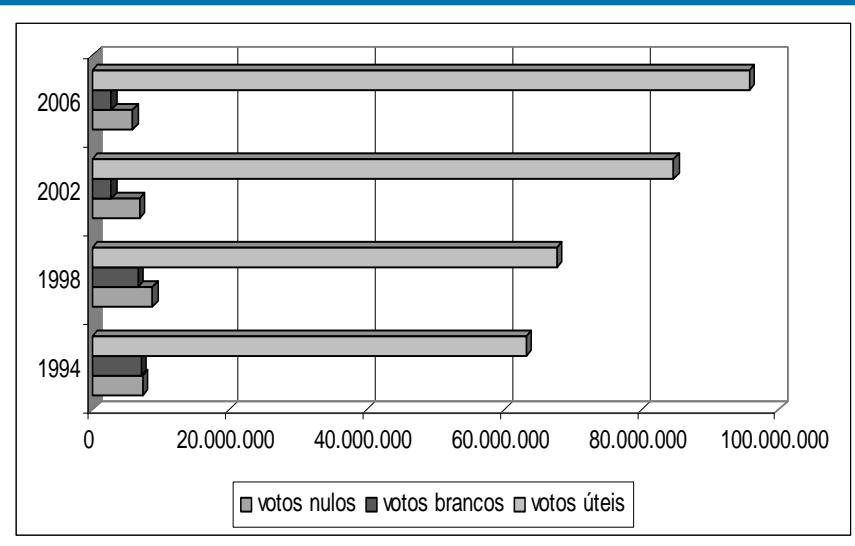
Percebe-se que, na Figura 6, a variável “anos de estudo” apresentou uma trajetória ascendente durante os 10 anos; a média de anos de estudo para pessoas com 25 anos ou mais subiu 1,1 ano. Ao considerar a educação, remetem-se às duas correntes que analisam a relação entre escolarização e educação. A primeira considera que quanto maior o nível de estudo das pessoas, maiores serão os índices de corrupção, defendida por Carraro e Damé (2007); e a segunda corrente destaca a relação negativa entre as duas variáveis, a de maior repercussão na literatura econômica.

Os valores obtidos pelo Brasil, ao longo dos 10 anos, no Índice de Desenvolvimento Humano (Anexo 2a), conferem que o Governo está investindo mais no desenvolvimento do país. O IDH cresceu de 0,750 (1996) para 0,790 (2006). Quanto mais próximo de 1, melhor é o desempenho do desenvolvimento humano do país, englobando as variáveis de análise: renda *per capita*, escolarização e expectativa de vida.

Infere-se que as políticas públicas estejam mais voltadas para o fomento da formação de renda, para a escolarização e para saúde. O Brasil ainda não possui o IDH de muitos países desenvolvidos, porém o resultado obtido nos últimos anos revela uma situação favorável para país.

No que diz respeito aos fatores políticos, tem-se a Figura 7, que traz a comparação do resultado dos votos nulos, brancos e úteis obtidos nas eleições à Presidência nos anos de 1994, 1998, 2002 e 2006.

Figura 7: Votos nulos, brancos e úteis válidos para os candidatos à Presidência no primeiro turno – Brasil – 1994, 1998, 2002 e 2006



Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no Ipeadata

Nota: A periodicidade de valores para essas variáveis é quadriannual

Em termos dos votos obtidos nas eleições à Presidência, percebe-se que, com o aumento da população, elevou também a quantidade de eleitores no país, bem como o número de votos úteis. Observa-se uma diminuição dos votos brancos e nulos, que pode decorrer tanto de uma maior conscientização dos eleitores, como da implementação da urna eletrônica. Na Tabela 2, para os anos de 1994, 1998, 2000 e 2002, encontram-se os números correspondentes contidos na Figura 7.

Tabela 2: Quantidade de votos nulos, brancos e úteis válidos para os candidatos à Presidência no primeiro turno – Brasil – 1994, 1998, 2002 e 2006

	votos nulos	votos brancos	Votos úteis
1994	7.441.044	7.189.259	63.279.534
1998	8.880.337	6.681.474	67.692.264
2002	6.960.997	2.867.440	84.711.978
2006	5.939.502	2.857.694	95.713.472

Fonte: Elaboração própria com base nas informações contidas no Ipeadata.

Nota: A periodicidade de valores para essas variáveis é quadriannual.

Em termos de comparecimento de eleitores nas votações, percebe-se ao longo do período que a taxa de comparecimento da sociedade nas eleições à Presidência diminuiu sensivelmente de 91,93%, no ano de 1994, para 91,91%, nas eleições 2006. A Tabela 3 traz os valores referentes ao número de eleitores e o nível de participação dos mesmos nas eleições à Presidência para os anos em questão.

Tabela 3: Total de número de eleitores e de comparecimento dos eleitores no primeiro turno das eleições para presidência da República de 1994, 1998, 2002 e 2006

	comparecimento	eleitorado
1994	80.999.875	88.106.768
1998	83.262.700	106.035.287
2002	94.540.415	114.903.003
2006	104.510.668	125.507.634

Fonte: Elaboração própria com base nas informações contidas no Ipeadata.

Nota: A periodicidade de valores para essas variáveis é quadriannual.

Na sequência, focaliza-se a importância da análise do partido que venceu as eleições no período ao qual se faz referência. Para tanto, considera-se o Quadro 1.

Quadro 1: Partidos políticos dos candidatos mais votados à Presidência e seus respectivos números totais de votos – Brasil – 1994, 1998, 2000 e 2006

	1º lugar	nº votos	2º lugar	nº votos	3º lugar	nº votos	4º lugar	nº votos
1994	PSDB	34.346.093	PT	17.112.552	PRONA	4.671.063	outros partidos (5)	7.151.664
1998	PSDB	35.909.007	PT	21.466.130	PPS	7.422.840	outros partidos (9)	2.882.417
2002	PT	39.361.128	PSDB	19.653.071	PSB	15.110.762	outros partidos (3)	10.587.017
2006	PT	46.526.882	PSDB	39.857.132	PSOL	6.548.628	outros partidos (4)	2.780.830

Fonte: Elaboração própria conforme dados do Ipeadata.

Notas:

¹ No ano de 1994, configuraram-se como os demais partidos considerados para o quarto lugar: PDT, PMDB, PPR, PRN e PSC.

² Para as eleições à Presidência de 2000, os partidos que compõem o quarto lugar são: PMN, PRONA, PSC, PSDC, PSN, PSTU, PT do B, PTN e PV.

³ Em 2002, os demais partidos que constituíram o quarto lugar do quadro foram: PCO, PPS E PSTU.

⁴ Nas eleições de 2006, foram os partidos PDT, PRP, PSDC e PSL.

⁵ Todos os resultados são referentes às eleições à Presidência no primeiro turno.

Analizando o Quadro 1, evidencia-se que houve reeleição nos anos de 1998, partido de direita, e 2006, partido de esquerda, sendo que ambos foram eleitos no segundo turno. O número de votos úteis aumentou no decorrer dos anos – retoma-se aqui o valor dos votos úteis da Tabela 2, ou seja, 51,26%, considerando que o crescimento da participação da sociedade nas votações foi de 29,03% e do número de eleitores foi de 42,45%, conforme Tabela 3.

Conforme o Quadro 1, verifica-se que nos anos de 1994, 1998, 2002 e 2006 o número de partidos que participaram das eleições foi de 8, 12, 6 e 7, respectivamente. Infere-se, nesse caso, que quanto maior o número de candidatos (representado pela variável “número de candidatos à Presidência”), menor a proximidade na representação, pela dificuldade

em acompanhar a atuação dos candidatos eleitos posteriormente. Com um elevado número de partidos concorrendo, sem considerar os problemas inerentes à afiliação partidária, o acompanhamento posterior dos eleitos pela sociedade será menor, o que pode propiciar a incidência de atos corruptos por parte daqueles que estão no poder. No período estudado, pelo menos no âmbito da Presidência do país, verifica-se uma diminuição no número de candidatos, sinalizando mudanças na representação e no controle político. Cogita-se que mesmo o Brasil tendo um dos mais modernos sistemas de votação do mundo, em termos de confiabilidade e agilidade dos resultados, há muito a se fazer em termos de eficiência da representação política.

A literatura traz algumas relações importantes que devem ser consideradas na análise de variáveis econômicas, políticas e sociais com a corrupção, com as quais foram trabalhadas neste capítulo, como a de que a corrupção eleva os gastos públicos, reduzindo as receitas do governo e, por consequência, podendo aumentar os déficits fiscais, ocasionando assim uma aceleração do processo inflacionário e desestimulando o investimento, entre outras.

6. Considerações finais

A revisão da literatura acerca do tema trouxe aspectos importantes para o discurso da economia da corrupção. Atos corruptos ocorrem nas mais diversas formas e extensões, sendo que a sociedade é a mais prejudicada com a ocorrência de tais atos, em termos de perda do bem-estar social. No decorrer desta monografia foram identificadas as causas e as consequências da corrupção. A corrupção gera uma má alocação dos recursos, observando-se que os mesmos são escassos, o que acarreta em custos para o crescimento da economia.

Um dos objetivos deste estudo foi o de relacionar as mais diversas concepções enfatizadas na temática da corrupção. Assim, percebeu-se que a corrupção será mais elevada nos países em que as instituições forem mais burocráticas. Nesse sentido, países com excesso de regulamentações são mais suscetíveis ao surgimento de indícios de corrupção.

Os estudos sobre corrupção em destaque na área estão distribuídos em três concepções na literatura recente: i) a teoria dos caçadores de renda ou *rent-seeking* (os indivíduos mais qualificados e talentosos tendem a atuar em atividades improdutivas); ii) a teoria econômica da propina; iii) a relação entre desempenho econômico e corrupção.

Ao se considerar o objetivo específico de relacionar a corrupção com o crescimento econômico, destacam-se duas vertentes. A primeira concepção diz respeito à relação positiva entre corrupção e desenvolvimento econômico, ou seja, quanto maior o nível de corrupção encontrado na região, maior será seu crescimento econômico. A segunda relação, a de maior repercussão na literatura econômica, confirma a relação negativa da corrupção para a prosperidade econômica. Dessa forma, quanto maiores os índices de corrupção, menor será seu desempenho econômico.

Pode-se dizer que a corrupção vai muito além de um empecilho na competitividade; ela é um empecilho, sobretudo, para a efetivação do desenvolvimento econômico, em termos de melhoria na qualidade de vida da população, questão essa crucial para países em desenvolvimento, em que uma série de indicadores necessita ser urgentemente modificada.

Esses fatos, quando contextualizados na ótica da gestão pública e da boa governança, colocam em xeque o papel dos tomadores de decisão, não apenas no âmbito individual e privado, mas, sobretudo, no âmbito da competitividade. Nesse sentido, a transparência pública, a estabilidade política, a qualidade da estrutura institucional e uma distribuição mais equitativa da renda são fatores imprescindíveis para o controle da corrupção. Dessa forma, pode-se ajudar a amenizar o comportamento oportunista de alguns políticos. Deve-se promover o capital social e humano, principalmente por meio do acesso à educação de qualidade.

Pode-se dizer que, no Brasil, há uma falha do sistema democrático, pelo fato de se ter uma democracia clientelística no lugar de uma democracia participativa. Desse modo, recursos que seriam destinados para o atendimento das necessidades básicas da população são desviados, acarretando na perda do bem-estar social. Assim, faz-se necessária uma reforma política e do Estado para se tentar contornar tal cenário.

Esta monografia, em caráter de pesquisa de caráter aplicado, tinha como intuito inicial estabelecer relações de causalidade entre o nível de corrupção (variável explicativa) e as diferentes variáveis em níveis econômico, político e social. Devido à falta de dados que servissem como parâmetro para avaliar a corrupção, houve a impossibilidade da elaboração de um modelo econométrico capaz de explicar a corrupção. Uma alternativa para o impasse encontrado no decorrer do desenvolvimento deste estudo, a fim de visualizar a relação existente entre a corrupção e as variáveis econômicas, políticas e sociais, foi a de verificar a correlação entre as variáveis e analisá-las também por meio da análise descritiva quantitativa simples.

Os resultados obtidos estão mais próximos da concepção que envolve a relação entre corrupção e desempenho econômico, os quais o presente estudo buscou contribuir com a agregação de aspectos sociais e políticos. Isso porque se acredita que o conceito de desenvolvimento econômico é mais amplo que o conceito de crescimento econômico e que envolve essas variáveis.

De acordo com a análise descritiva das variáveis, percebe-se que a maior participação para o total do valor do PIB é o consumo das famílias. A taxa Selic demonstrou uma forte queda de 8,96 pontos percentuais. Dessa forma, quanto menor a taxa de juros, maior será o incentivo para haver investimento, como foi evidenciado que ao longo dos 10 anos o investimento se elevou 7,23%.

Observa-se também que a desigualdade de renda aumentou no Brasil no decorrer dos anos considerados para análise. O índice de Theil teve seu valor reduzido de 0,73 para 0,64, o que implica um aumento da desigualdade no período analisado. Os estudos de maior repercussão na literatura econômica convergem para a concepção de que a educação é um fator determinante no combate à corrupção. Para o caso brasileiro, os anos de estudo aumentaram durante os anos em questão.

Em termos políticos, com um elevado número de partidos concorrendo às eleições, sem considerar os problemas inerentes à afiliação partidária, o acompanhamento posterior dos eleitos pela sociedade será menor, o que propicia a incidência de atos corruptos por parte daqueles

que estão no poder. No período estudado, pelo menos no âmbito da Presidência do país, verifica-se uma diminuição no número de candidatos, sinalizando mudanças na representação e no controle político.

Por fim, observa-se que é necessário ampliar as estatísticas relacionadas ao tema da corrupção, sugerindo o desenvolvimento de levantamentos especiais que vão além da percepção das pessoas. Neste estudo foram mencionados dois importantes índices capazes de mensurar a corrupção, sendo eles o Índice de Percepções de Corrupção e os Indicadores da Boa Governança, mas que se demonstraram limitados.

Referências bibliográficas

- ABRAMO, Cláudio Weber. Relações entre índices de percepção da corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina. In: SPECK, Bruno Wilhelm et al. **Cadernos Adenauer 10**: Os custos da corrupção. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 47-62.
- _____. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos 73**, nov. 2005. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/215>>. Acesso em: 31 mar. 2008.
- AIDT, Toke; DUTTA, Jayasri. SENA, Vânia. **Governance Regimes, Corruption and Growth**: Theory and Evidence. Naples: Department of Economic Studies University of Naples “Parthenope”, 2006. (Texto para Discussão, n. 15). Disponível em: <http://economia.uniparthenope.it/ise/sito/DP/DP_15_2006.pdf>. Acesso em: 15 set. 2008.
- ANDERSON, David R.; SWEENEY, Dennis J.; WILLIAMS, Thomas A. **Estatística Aplicada à Administração e Economia**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL – Bacen. **Economia e finanças**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?ECONOMIA>>. Acesso em: 11 set. 2008.
- BARRETO, Ricardo Candeia Sá; ARRAES, Ronaldo A. Fatores institucionais e desenvolvimento econômico. **Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, ano 10, n.19, p. 109-137, nov. 2002. Disponível em: <http://www.upf.br/cepeac/download/rev_n19_2002_art5.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2008.

CARRARO, André. **Um Modelo de Equilíbrio Geral Computável com a Corrupção para o Brasil.** 2003a. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003a. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5268/000423656.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 ago. 2008.

_____. **Modelos Microeconômicos de Corrupção Burocrática e seus Determinantes Econômicos.** [artigo científico]. 2003b. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/1333>>. Acesso em: 31 mar. 2008.

CARRARO, André; DAMÉ, Otávio Menezes. Educação e corrupção: a busca de uma evidência empírica. **Berkeley Program in Law & Economics**, Latin American and Caribbean Law and Economics Association, Berkeley, paper 050107-3, mai. 2007. Disponível em: <<http://repositories.cdlib.org/bple/alacde/050107-3>>. Acesso em: 21 mar. 2008.

CARRARO, André; FOCHEZATTO, Adelar; HILLBRECHT, Ronald Otto. O impacto da corrupção sobre o crescimento econômico do Brasil: aplicação de um modelo de equilíbrio geral para o período 1994-1998. [artigo científico]. 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A057.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2008.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista.** 2001. Tese (Teses FEE) – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitfee/download/teses/teses_fee_01.pdf>. Acesso em: 11 set. 2008.

FIESP. **Relatório Corrupção:** custos econômicos e propostas de combate. São Paulo: Fiesp – Decomtec, 2006. Disponível em: <www.unodc.org/pdf/brazil/Corrup%20custos%20economicos%20e%20propostas%20de%20combate%20-%20Fiesp.doc>. Acesso em: 31 mar. 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Os brasileiros e a corrupção.** Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/especiais/corrupcao/enquetes/ult6789u1.jhtm>>. Acesso em: 5 nov. 2008.

GLAESER, Edward L., PONZETTO, Giacomo; SHLEIFER, Andrei. Why does democracy need education? **National Bureau of Economic Research**, Cambridge, n. 12128, mar. 2006. Disponível em: <<http://www.law.uchicago.edu/Lawecon/workshop-papers/glaeser.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2008.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Sistema de Contas Nacionais Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro, 2008a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/referencia2000/2002_2006/default.shtml>. Acesso em: 11 set. 2008.
- _____. **Economia.** Rio de Janeiro, 2008b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#economia>. Acesso em: 15 ago. 2008.
- _____. **População.** Rio de Janeiro, 2008c. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#populacao>. Acesso em: 17 ago. 2008.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA – IPEA. **Ipeadata.** Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?952790656>>. Acesso em: 23 set. 2008.
- JAGUARIBE, Helio. Brasil: o que resta a fazer?. In: AZEVEDO, Anna et al. **Cadernos Adenauer 7:** Brasil: o que resta a fazer?. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006. p. 15-19.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart. **Governance Indicators:** Where Are We, Where Should We Be Going?. Washington: The World Bank Research Observer, vol. 23, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/KKGovernanceIndicatorsSurveyWBROSpring2008.pdf>>. Acesso em: 10 de nov. 2007.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. **Governance Matters VII:** Agregate and Individual Governance Indicators 1996-2007. The World Bank – Policy Research Working Paper, n. 4654, jun. 2008. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/GovernanceMattersVII.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2008.
- MALHOTRA, Naresh K. Tipos de Pesquisa. In: _____. **Pesquisa de Marketing:** Uma Orientação Aplicada. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. p.103-124.
- MAURO, Paolo. Why Worry About Corruption?. *Economic Issues* – International Monetary Fund, Washington, n. 6, 1997. Disponível em: <<http://www.imf.org/EXTERNAL/PUBS/FT/ISSUES6/issue6.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2008.
- MEIRELLES, Ricardo. **Sistema brasileiro favorece corrupção.** (Entrevista com Luiz Rennó). S.L., mar. 2007. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1442/1/'Sistema+brasileiro+favorece+corrup%C3%A7%C3%A3o'.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2008.

MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTABILIDADE E AUDITORIA, 11, 2006, Lisboa. Disponível em: <<http://www.iscac.pt/congresso>>. Acesso em: 13 nov.2007.

NAKAGUMA, Marcos Yamada. **Ciclos Políticos e Resultados Eleitorais**: Um Estudo Sobre o Comportamento do Eleitor Brasileiro. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-23082007-105409>>. Acesso em: 27 out. 2007.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. Fazendo a Ciência. In: _____. **Tratado de Metodologia Científica**: Projetos de Pesquisas, TGI, TCC, Monografias, Dissertações e Teses. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999. p. 105-226.

PEREIRA, José Matias. Reforma de Estado e Transparência: Estratégias de Controle da Corrupção no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, 2002, Lisboa, Portugal. **Anais eletrônicos...** Lisboa: CLAD, 2002. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/1839>>. Acesso em: 31 mar. 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Desenvolvimento Humano e IDH**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh>>. Acesso em: 10 set. 2008.

RENNÓ, Lúcio R. Desigualdade e Informação Política: As Eleições Brasileiras de 2002. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, ano 50, n. 4, 2007. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/218/21850404.pdf>>.

RIANI, Flávio. Financiamento dos gastos públicos. In: _____. **Economia do Setor Público**: Uma Abordagem Introdutória. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 133-206.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa Social**: Métodos e Técnicas. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Luiz Albert. **Governança Regulatória no Brasil: Aperfeiçoamento de Desafios**. Jun. 2008. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/portal/upload/biblioteca/memoriaeventos/II%20Seminario%20Internacional_junho_08/Luiz%20Alberto%20Santos.pdf>. Acesso em: 18 set. 2008.

SCHULTZ, Theodore W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção**. [artigo científico]. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1616/1/MFernandes1.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2008.
- _____. Corrupção e desempenho econômico. In: SPECK, Bruno Wihelm et al. **Cadernos Adenauer 10**: Os custos da corrupção. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 63-78.
- SPECK, Bruno Wihelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: SPECK, Bruno Wihelm et al. **Cadernos Adenauer 10**: Os custos da corrupção. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 9-46.
- STATISTICAL PACKAGE FOR SOCIAL SCIENCES – SPSS. Versão 10.0. **SPSS** Inc., 1999. 1 CD-ROM.
- VIEIRA, Fabiano Mourão. Corrupção e crescimento econômico. **Revista da CGU**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 103-116, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RevistaCgu/Arquivos/1edicao.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2007.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **1995 TI Corruption Index**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/content/download/2915/18031/file/cpi1995.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2008.
- _____. **2007 CPI**. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007>. Acesso em: 11 abr. 2008.
- _____. **Corruption Perceptions Index**. S.L., 2008. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>. Acesso em: 11 nov. 2008.
- WOLFOWITZ, Paul. Boa governação e desenvolvimento. Palestra apresentada em Jacarta, na Indonésia, 2006. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPRESIDENT2007/EXTPASTPRESIDENTS/EXTOFFICEPRESIDENT/0,,contentMDK:20886352~isCURL:Y~menuPK:64343271~pagePK:51174171~piPK:64258873~theSitePK:1014541,00.html> PALESTRA>. Acesso em: 19 ago. 2007.

WORLD BANK, The International Bank for Reconstruction and Development.

A Decade of Measuring the Quality of Governance: Governance

Matters 2006, Worldwide Governance Indicators. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/booklet_decade_of_measuring_governance.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2007.

_____. **Country Data Report for BRAZIL**, 1996-2006. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/pdf/c30.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2008.

_____. **Governance Matters**: worldwide governance indicators 1996-2008. Washington, 2008. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#> Acesso em: 20 nov. 2008.

Anexo 1a: Matriz de correlação gerada pelo software SPSS com a utilização das 22 variáveis econômicas, políticas e sociais analisadas no estudo

		IPC	taxa Selic	PIB	população	dívida total líquida do setor público	índice de Theil	IDH	votos nulos
IPC	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	1.000 .11	.033 .923 11	-4,93 .123 11	.134 .694 11	.603* .050 11	.081 .825 10	.156 .648 11	.504 .114 11
taxa Selic	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.033 .923 11	1.000 .723 11	.121 .014 11	-.710* .079 11	-.550 .11	.634* .049 10	-.736** .010 11	.361 .276 11
PIB	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.493 .123 11	.121 .723 11	1.000 .978 11	.009 .279 11	-.358 .11	-.159 .661 10	-.266 .429 11	-.112 .743 11
população	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.134 .694 11	-.710* .014 11	.009 .978 11	1.000 .004 11	.786** .000 11	-.928** .000 10	.931** .000 11	-.609* .047 11
dívida total líquida do setor público	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.603* .050 11	-.550 .079 11	-.358 .279 11	.786** .004 11	1.000 .000 11	-.588 .074 10	.791** .004 11	-.139 .684 11
índice de Theil	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.081 .825 10	.634* .049 10	-.159 .661 10	-.928** .000 10	-.588 .074 10	1.000 .004 10	-.810** .004 10	.713* .021 10
IDH	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.156 .648 11	-.736** .010 11	-.266 .429 11	.931** .000 11	.791** .004 11	-.810** .004 10	1.000 .000 11	-.581 .061 11
votos nulos	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.504 .114 11	.361 .276 11	-.112 .743 11	-.609* .047 11	-.139 .684 11	.713* .021 10	-.581 .061 11	1.000 .061 11
votos úteis	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.008 .981 11	-.561 .073 11	-.009 .979 11	.931** .000 11	.685* .020 11	-.908** .000 10	.871** .000 11	-.784** .004 11
nº de candidatos à presidência	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.349 .292 11	.282 .401 11	.142 .678 11	-.538 .088 11	-.128 .707 11	.604 .065 10	-.611* .046 11	.928** .000 11
anos de estudo	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.303 .395 10	-.593 .071 10	-.245 .495 10	.456 .186 10	.474 .167 10	-.907*** .001 9	.429 .216 10	.106 .770 10
índice geral de emprego formal	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.325 .330 11	-.579 .062 11	.368 .265 11	.865** .001 11	.399 .224 11	-.930*** .000 10	.744** .009 11	-.817** .002 11
IGP-M	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.382 .246 11	-.007 .002 11	-.821* .793 11	-.123 .719 11	.262 .437 11	.219 .543 10	.030 .930 11	.113 .741 11
saldo da BC	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.008 .981 11	-.572 .066 11	-.092 .788 11	.922** .000 11	.615* .044 11	-.935** .000 10	.908** .000 11	-.779** .005 11
operações de crédito – setor privado	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.297 .375 11	.638* .035 11	.747** .008 11	-.492 .124 11	-.590 .056 11	.287 .422 10	-.719* .013 11	.252 .455 11
transferências correntes – diversas (recursos)	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.509 .110 11	.533 .092 11	.314 .347 11	-.677*** .022 11	-.874** .000 11	.558 .093 10	-.731* .011 11	.009 .979 11
consumo das famílias	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.309 .355 11	.233 .491 11	.792** .004 11	-.389 .237 11	-.473 .142 11	.350 .321 10	-.574 .065 11	.375 .255 11
consumo do governo	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.437 .179 11	.265 .431 11	.945** .000 11	-.072 .834 11	-.336 .312 11	-.034 .925 10	-.324 .332 11	-.062 .856 11
FBCF	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.553 .078 11	.330 .322 11	.818** .002 11	-.199 .557 11	-.565 .070 11	-.038 .917 10	-.431 .186 11	-.194 .568 11
carga tributária total	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.181 .594 11	-.703* .016 11	-.058 .865 11	.970** .000 11	.833** .001 11	-.881** .001 10	.918** .000 11	-.529 .094 11
remuneração dos empregados	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.548 .081 11	.276 .411 11	.968** .000 11	-.215 .525 11	-.515 .105 11	.052 .886 10	-.459 .155 11	.012 .972 11
subsidios à produção	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.249 .461 11	.606* .048 11	.348 .294 11	-.897** .000 11	-.812** .002 11	.770** .009 10	-.952** .000 11	.618* .043 11

*. Correlação é significante a um nível de 0,05 (bi-caudal)

continua >>

**. Correlação é significante a um nível de 0,01 (bi-caudal)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Bacen, IBGE, IPEA e PNUD.

Anexo 1b: Matriz de correlação gerada pelo software SPSS com a utilização das 22 variáveis econômicas, políticas e sociais analisadas no estudo

continuação >>

		votos teis	nº de candidatos à presidência	anos de estudo	índice geral de emprego formal	IGP-M	saldo da BC	operações de crédito - setor privado
IPC	Pearson Correlation	-.008	.349	.303	-.325	.382	-.008	-.297
	Sig. (2-tailed)	.981	.292	.395	.330	.246	.981	.375
	N	11	11	10	11	11	11	11
taxa Selic	Pearson Correlation	-.561	.282	-.593	-.579	-.007	-.572	.683*
	Sig. (2-tailed)	.073	.401	.071	.062	.983	.066	.035
	N	11	11	10	11	11	11	11
PIB	Pearson Correlation	-.009	.142	-.245	.368	-.821**	-.092	.747**
	Sig. (2-tailed)	.979	.678	.495	.265	.002	.788	.008
	N	11	11	10	11	11	11	11
população	Pearson Correlation	.931**	-.538	.456	.865**	-.123	.922**	-.492
	Sig. (2-tailed)	.000	.088	.186	.001	.719	.000	.124
	N	11	11	10	11	11	11	11
dívida total líquida do setor público	Pearson Correlation	.685*	-.128	.474	.399	.262	.615*	-.590
	Sig. (2-tailed)	.020	.707	.167	.224	.437	.044	.056
	N	11	11	10	11	11	11	11
índice de Theil	Pearson Correlation	-.908**	.604	-.907**	-.930**	.219	-.935**	.287
	Sig. (2-tailed)	.000	.065	.001	.000	.543	.000	.422
	N	10	10	9	10	10	10	10
IDH	Pearson Correlation	.871**	-.611*	.429	.744**	.030	.908**	-.719*
	Sig. (2-tailed)	.000	.046	.216	.009	.930	.000	.013
	N	11	11	10	11	11	11	11
votos nulos	Pearson Correlation	-.784**	.928**	.106	-.817**	.113	-.779**	.252
	Sig. (2-tailed)	.004	.000	.770	.002	.741	.005	.455
	N	11	11	10	11	11	11	11
votos úteis	Pearson Correlation	1.000	-.699*	.274	.876**	-.041	.947**	-.400
	Sig. (2-tailed)	.	.017	.443	.000	.905	.000	.223
	N	11	11	10	11	11	11	11
nº de candidatos à presidência	Pearson Correlation	-.699*	1.000	.072	-.677*	-.003	-.776**	.419
	Sig. (2-tailed)	.017	.	.843	.022	.993	.005	.200
	N	11	11	10	11	11	11	11
anos de estudo	Pearson Correlation	.274	.072	1.000	.178	-.031	.244	-.327
	Sig. (2-tailed)	.443	.843	.	.623	.933	.497	.356
	N	10	10	10	10	10	10	10
índice geral de emprego formal	Pearson Correlation	.876**	-.677*	.178	1.000	-.392	.866**	-.188
	Sig. (2-tailed)	.000	.022	.623	.	.234	.001	.588
	N	11	11	10	11	11	11	11
IGP-M	Pearson Correlation	-.041	-.003	-.031	-.392	1.000	-.064	-.471
	Sig. (2-tailed)	.905	.993	.933	.234	.	.851	.144
	N	11	11	10	11	11	11	11
saldo da BC	Pearson Correlation	.947**	-.776**	.244	.866**	-.064	1.000	-.511
	Sig. (2-tailed)	.000	.005	.497	.001	.851	.	.108
	N	11	11	10	11	11	11	11
operações de crédito - setor privado	Pearson Correlation	-.400	.419	-.327	-.188	-.471	-.511	1.000
	Sig. (2-tailed)	.223	.200	.356	.580	.144	.108	.
	N	11	11	10	11	11	11	11
transferência correntes – diversas (recursos)	Pearson Correlation	-.584	.018	-.534	-.331	-.124	-.547	.467
	Sig. (2-tailed)	.059	.957	.111	.319	.717	.087	.147
	N	11	11	10	11	11	11	11
consumo das famílias	Pearson Correlation	-.492	.579	-.305	-.143	-.628*	-.567	.667*
	Sig. (2-tailed)	.124	.062	.391	.676	.038	.069	.025
	N	11	11	10	11	11	11	11
consumo do governo	Pearson Correlation	-.033	.185	-.456	.284	-.684*	-.164	.803**
	Sig. (2-tailed)	.924	.585	.186	.398	.020	.631	.003
	N	11	11	10	11	11	11	11
FBCF	Pearson Correlation	-.077	-.011	-.162	.203	-.602*	-.174	.848**
	Sig. (2-tailed)	.821	.974	.654	.549	.050	.608	.001
	N	11	11	10	11	11	11	11
carga tributária total	Pearson Correlation	.886**	-.459	.362	.806**	.017	.870**	-.531
	Sig. (2-tailed)	.000	.155	.305	.003	.962	.000	.093
	N	11	11	10	11	11	11	11
remuneração dos empregados	Pearson Correlation	-.198	.258	-.367	.175	-.741**	-.292	.843**
	Sig. (2-tailed)	.559	.444	.297	.606	.009	.383	.001
	N	11	11	10	11	11	11	11
subsidios à produção	Pearson Correlation	-.901**	.654*	-.236	-.690*	-.175	-.917**	.715*
	Sig. (2-tailed)	.000	.029	.512	.019	.607	.000	.013
	N	11	11	10	11	11	11	11

*. Correlação é significante a um nível de 0.05 (bi-caudal)

**. Correlação é significante a um nível de 0.01 (bi-caudal)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Bacen, IBGE, IPEA e PNUD.

continua >>

Anexo 1c: Matriz de correlação gerada pelo software SPSS com a utilização das 22 variáveis econômicas, políticas e sociais analisadas no estudo

continuação >>

		transferência correntes – diversas (recursos)	consumo das famílias	consumo do governo	FBCF	carga tributária total	remuneração dos empregados	subsídios à produção
IPC	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.509 .110 11	-.309 .355 11	-.437 .179 11	-.553 .078 11	.181 .594 11	-.548 .081 11	-.249 .461 11
taxa Selic	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.533 .092 11	.233 .491 11	.265 .431 11	.330 .322 11	-.703* .010 11	.276 .411 11	.606* .048 11
PIB	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.314 .347 11	.792** .004 11	.945** .00 11	.818** .002 11	-.058 .865 11	.968** .000 11	.348 .294 11
população	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.677** .022 11	-.389 .237 11	-.072 .834 11	-.199 .557 11	-.970** .000 11	-.215 .525 11	-.897** .000 11
dívida total líquida do setor público	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.874** .000 11	-.473 .142 11	-.336 .312 11	-.565 .070 11	.833** .001 11	-.515 .105 11	-.812** .002 11
índice de Theil	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.558 .093 10	.350 .321 10	-.034 .925 10	-.038 .917 10	-.881** .001 10	.052 .886 10	.770** .009 10
IDH	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.731* .011 11	-.574 .065 11	-.324 .332 11	-.431 .186 11	.918** .000 11	-.459 .155 11	-.952** .000 11
votos nulos	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.009 .979 11	-.375 .255 11	-.062 .856 11	-.194 .568 11	-.529 .094 11	.012 .972 11	.618* .043 11
votos úteis	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.584 .059 11	-.492 .124 11	-.033 .924 11	-.077 .821 11	.885** .000 11	-.190 .559 11	-.901** .000 11
nº de candidatos à presidência	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.018 .957 11	.579 .062 11	.185 .585 11	-.011 .974 11	-.459 .155 11	.258 .444 11	.654* .029 11
anos de estudo	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.534 .111 10	-.305 .391 10	-.456 .180 10	-.162 .654 10	.362 .305 10	-.367 .297 10	-.236 .512 10
índice geral de emprego formal	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.331 .319 11	-.143 .676 11	.284 .398 11	.203 .549 11	.806** .003 11	.175 .606 11	-.690* .019 11
IGP-M	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.124 .717 11	-.628* .038 11	-.684* .020 11	-.602* .050 11	.017 .962 11	-.741** .009 11	-.175 .607 11
saldo da BC	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.547 .082 11	-.567 .069 11	-.164 .631 11	-.174 .608 11	.870** .000 11	-.292 .383 11	-.917** .000 11
operações de crédito – setor privado	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.467 .147 11	.667** .025 11	.803** .003 11	.848** .001 11	-.531 .093 11	.843** .001 11	.715* .013 11
transferências correntes – diversas (recursos)	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	1.000 .11 11	.439 .176 11	.288 .390 11	.486 .130 11	-.707* .015 11	.429 .188 11	.686* .020 11
consumo das famílias	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.439 .176 11	1.000 .11 11	.769** .006 11	.506 .112 11	-.390 .236 11	.853** .001 11	.650* .030 11
consumo do governo	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.288 .390 11	.769** .006 11	1.000 .004 11	.788** .004 11	-.088 .796 11	.958** .000 11	.357 .281 11
FBCF	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.486 .130 11	.506 .112 11	.788** .004 11	1.000 .004 11	-.309 .356 11	.833** .001 11	.477 .138 11
carga tributária total	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	-.707* .015 11	-.390 .236 11	-.088 .796 11	-.309 .356 11	1.000 .000 11	-.258 .44 11	-.894** .000 11
remuneração dos empregados	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.429 .188 11	.853** .001 11	.958** .000 11	.833** .001 11	-.258 .444 11	1.000 .000 11	.529 .095 11
subsídios à produção	Pearson Correlation Sig. (2-tailed) N	.686* .020 11	.650** .030 11	.357 .281 11	.477 .138 11	-.894** .000 11	.529 .095 11	1.000 .000 11

*. Correlação é significante a um nível de 0.05 (bi-caudal)

**. Correlação é significante a um nível de 0.01 (bi-caudal)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Bacen, IBGE, IPEA e PNUD.

Anexo 2a: Tabela base com as variáveis utilizadas na correlação gerada pelo software SPSS

	taxa Selic	PIB¹	população	dív tot líq do set públ¹	Theil	IDH	votos nulos	votos úteis	cand à Presid	anos de estudo	emprego formal
1996	24,01	2515648,27	161300000	802397,59	0,73	0,750	7441044	63279534	8	5,4	75,26
1997	26,44	2604438,73	163800000	855326,80	0,74	0,739	7441044	63279534	8	5,5	74,83
1998	28,83	2669965,30	166300000	1052061,71	0,73	0,747	8880337	67692204	12	5,6	73,87
1999	27,47	2419977,98	168800000	1173811,59	0,71	0,753	8880337	67692204	12	5,7	72,01
2000	17,49	2440889,68	171300000	1165443,05	99	0,766	8880337	67692264	12	8	73,3
2001	15,13	2440817,76	173800000	1238776,85	0,73	0,777	8880337	67692264	12	6	75,43
2002	19,49	2191358,08	176400000	1306533,05	0,71	0,790	6960997	84711978	6	6,1	77,87
2003	22,90	2341317,26	179000000	1257663,44	0,69	0,792	6960997	84711978	6	6,3	80,22
2004	15,05	2384725,97	181600000	1175470,76	0,67	0,792	6960997	84711978	6	6,4	84,3
2005	19,14	2605334,87	184200000	1216356,64	0,66	0,800	6960997	84711978	6	6,5	89,06
2006	15,05	2770182,70	186800000	1247698,37	0,64	0,790	5939502	95713472	7	99	93,39

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Bacen, IBGE, IPEA, PNUD.

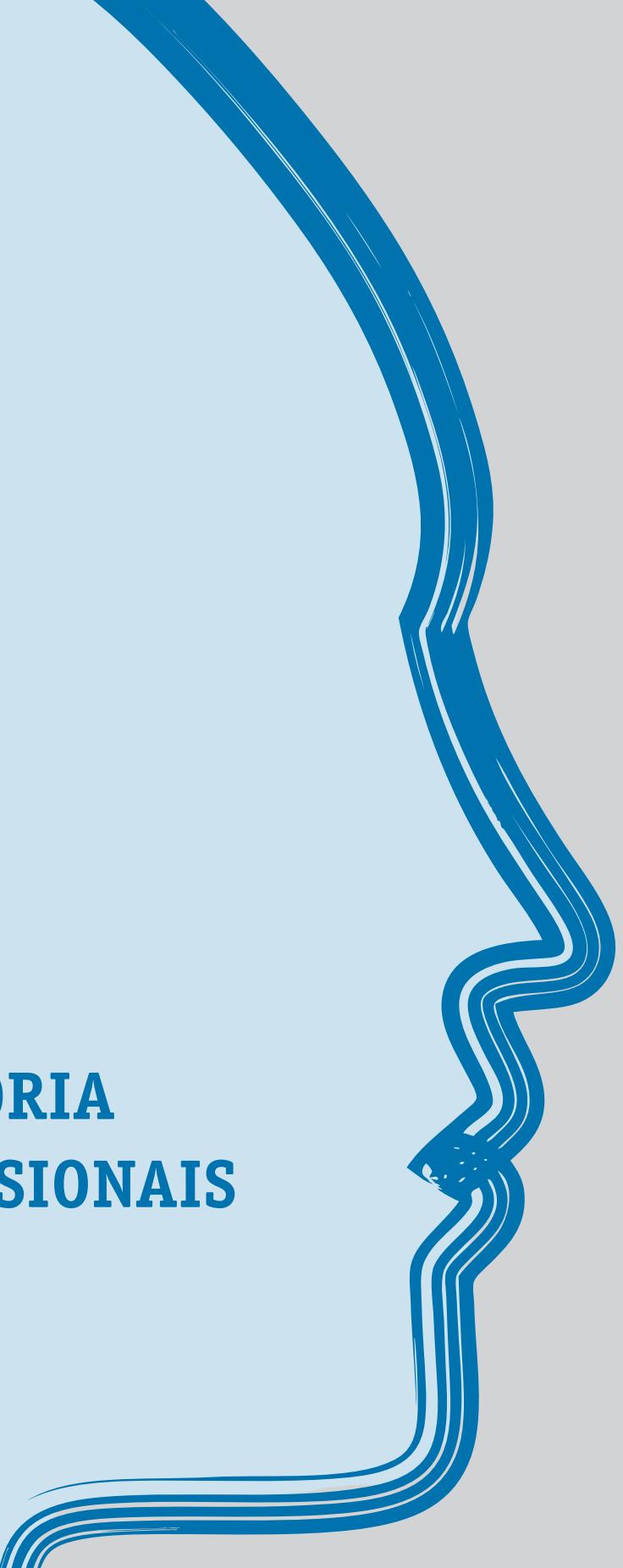
Notas: ¹ Valores monetários constantes (julho 2008), em milhões de reais.

Anexo 2b: Tabela base com as variáveis utilizadas na correlação gerada pelo software SPSS

	IGP-M	saldo da BC ¹	oper créd - set priv ¹	transf corrent - (recursos ¹)	consumo das fam ¹	consumo do gov ¹	FBCF ¹	carga tributária ¹	remun dos empreg ¹	subsídios à prod ¹
1996	9,19	-45263,06	290730,17	3046,32	1591311,05	505545,29	424404,3	28,63	1069271,55	10182,23
1997	7,74	-57289,59	307084,44	4708,89	1652485,81	512181,90	452402,3	28,58	1075165,76	10313,52
1998	1,79	-53387,00	362516,82	1320,69	1680099,34	551040,50	453068,5	29,33	1120592,53	9109,13
1999	20,10	-33998,16	292774,24	1642,86	1532711,87	491207,47	378894,5	31,07	996397,23	7398,55
2000	9,95	-43046,82	267725,92	879,52	1537396,98	467873,65	410065,4	30,36	987823,16	8511,69
2001	10,37	-32107,83	202754,16	1017,84	1676584,00	483694,43	32934,7	31,87	990450,50	4703,05
2002	25,30	33169,41	198467,83	753,28	1321911,37	450845,42	359085	32,35	872606,62	428,54
2003	8,69	68172,82	211791,02	836,01	1420022,05	453948,48	357700,9	31,90	925360,96	466,90
2004	12,42	89137,13	216128,99	815,59	1394264,66	458501,65	383860,8	32,77	937477,70	1028,08
2005	1,20	76564,24	251319,49	1026,49	1534994,46	518767,93	415240,5	33,75	1044548,99	1891,60
2006	3,85	80398,29	296711,98	1064,92	1631898,95	554987,60	455106,4	34,12	1133173,08	1742,91

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Bacen, IBGE, IPEA, PNUD.

Notas: 1 Valores monetários constantes (julho 2008), em milhões de reais



CATEGORIA PROFISSIONAIS

O fundamento das improbidades na Administração Pública Brasileira: uma análise exploratória dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União

James Batista Vieira*

Resumo: Qual o impacto do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos (PFSP) sobre a frequência e a intensidade das improbidades constatadas nos municípios auditados pela Controladoria-Geral da União (CGU)? Quais as condições que afetam os resultados obtidos pelo PFSP? Como aprimorar as medidas de prevenção e combate às improbidades no Brasil?

Esta pesquisa, de natureza exploratória, investiga o fundamento das improbidades na administração pública brasileira por meio da avaliação dos resultados de uma amostra aleatória de municípios auditados pelo Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. Os dados evidenciam que, apesar da proporção de improbidades administrativas ter se mantido estável, entre a primeira e a última auditoria realizada nos municípios, a frequência de irregularidades graves aumentou, em média, 44,43% nos municípios refiscalizados pelo PFSP que compõem a amostra aleatória deste estudo (segundo a análise de variância, uma diferença estatisticamente significativa a 5%). As análises

* Doutorando em Ciência Política pelo IUPERJ e bolsista pelo CNPq.

demonstram que o programa, ao contrário do que se poderia prever, se mostra uma causa insuficiente para a redução das improbidades nos municípios estudados. Sendo assim, como explicar este resultado, tão contrário à hipótese de que a identificação das improbidades implica, necessariamente, em seu controle e/ou redução?

De acordo com o modelo de análise das improbidades elaborado para esta pesquisa, descontadas as improbidades cometidas por incapacidade técnica (não estratégica), haverá incentivos ao agente público, burocrático ou político, envolver-se em atos de improbidade sempre que os benefícios destas atividades superarem os riscos de sua identificação e punição. As iniciativas de identificação/fiscalização, como o PFSP, são uma condição necessária no esforço de redução das improbidades, mas, como é possível demonstrar, não são suficientes. Por esta razão, os resultados da pesquisa sustentam a hipótese de que o fundamento das improbidades na administração pública brasileira reside na insuficiência das medidas de sanção e responsabilização dos agentes públicos, pois a ocorrência de irregularidades vem aumentando, apesar dos avanços obtidos na sua identificação, por meio de iniciativas como o PFSP.

Com o objetivo de evidenciar empiricamente as conclusões da pesquisa, foram elaborados três diferentes bancos de dados: o primeiro, com 3.716 observações, classifica cada fato descrito nos relatórios de fiscalização do PFSP nos 36 municípios que compõem a amostra aleatória da pesquisa; o segundo, com 72 observações, classifica os indicadores municipais de improbidade administrativa e irregularidades de acordo com a primeira e a última operação de fiscalização realizada nestes municípios pelo PFSP; o terceiro, com 36 observações, agrupa os resultados obtidos para cada município da amostra a outras variáveis de natureza política, econômica e social que permitem avaliar hipóteses alternativas.

1. Introdução

A corrupção na administração pública é um tema de relevância social, política e econômica indiscutível. É um assunto do cotidiano dos cidadãos, uma peça de acusação do jogo político-partidário e a causa comprovada de muitos males econômicos. Há, por isso, em todo o discurso de combate à corrupção, um número tão variado de causas possíveis e soluções prováveis quantos forem os interesses envolvidos na questão.

Por isso, no universo das pesquisas sobre corrupção, as questões metodológicas são imperativas, pois há diversas tradições de estudo do fenômeno disputando a primazia sobre pontos de vista ontológicos e metodológicos distintos. (VIEIRA, 2008, p. 5) A investigação empírica acerca das causas e consequências da corrupção, destaca-se pela controvérsia a respeito da validade, confiabilidade, amostragem e, especialmente, pelo fato de os índices de corrupção que buscam mensurar a corrupção diretamente, pela experiência ou percepção da corrupção existente, não estarem correlacionados entre si. (SAMPFORD et al., 2006, apud VIEIRA, 2008)

No entanto, para além dos aspectos metodológicos da corrupção, ainda são raros os estudos cujas conclusões sejam extraídas da pesquisa empírica solidamente fundamentada num referencial analítico adequado ao problema e suas especificidades no contexto nacional. Daí advém a contribuição original desta pesquisa, dedicada a uma investigação que associe estas qualidades.

É com este intuito que a pesquisa questiona: qual o fundamento das improbidades na administração pública brasileira? E realiza sua investigação, de natureza exploratória, por meio da avaliação dos resultados de uma amostra aleatória de municípios auditados pelo Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União.

A condução da pesquisa pode ser dividida em duas partes. A primeira, constituída pelo primeiro e segundo capítulos, trata dos aspectos metodológicos da investigação. Na primeira parte serão estabelecidas as diferenças conceituais entre corrupção e improbidade, os pressupostos teóricos, o método, a técnica e as limitações metodológicas da pesquisa. Um resultado já é apresentado nesta primeira parte da pesquisa: o referencial analítico das improbidades. É a partir deste modelo que será possível extrair os resultados e implicações da análise dos dados realizada na segunda parte da pesquisa, constituída pelo terceiro e quarto capítulos.

2. Os pressupostos e o referencial analítico das improbidades

2.1. O aspecto conceitual

2.1.1. O conceito de improbidade

“Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...). (BRASIL, 1988)

O conceito de improbidade nos remete, fundamentalmente, a dois princípios constitucionais ligados à administração pública, quais sejam: a legalidade e a moralidade. O primeiro determina que os atos administrativos sejam praticados sempre com “estrita observância dos pressupostos legais, o que, por óbvio, abrange as regras e princípios que defluem do sistema normativo vigente em determinado momento histórico” (GARCIA e ALVES, 2006, p. 61) O segundo complementa o anterior ao estabelecer que não seja suficiente que o agente permaneça adstrito ao princípio da legalidade, sendo necessário que obedeça à moral administrativa, estabelecendo uma relação de adequação entre suas funções e a consecução do interesse público.

O agente público probo é aquele que age de acordo com a moralidade, a boa-fé, a lealdade. É aquele que se atém ao que a lei determina e, tanto nestes quanto nos atos discricionários, se pauta nos valores da honestidade. Por isso, a inserção desse princípio na Constituição resultou na evolução do princípio jurídico da legalidade, agora acrescido de valores morais. Desta maneira, é possível afirmar que a improbidade corresponde à má gestão e ao desvio da função pública, tanto pela ineficiência quanto pela inidoneidade do administrador, contrariando os imperativos éticos da administração e afetando negativamente o bem-estar social. (FAUSTINO, 2008, p. 19)

2.1.2. A relação entre improbidade e corrupção

Na esfera da administração pública, é possível afirmar que, conceitualmente, nem todo ato de improbidade é uma transação corrupta, mas toda transação corrupta envolve, certamente, uma improbidade. Ou seja, o conceito de improbidade é mais amplo e significa não só o ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, como implica na falta de retidão de conduta no modo de proceder perante a administração pública do Estado.

A análise da corrupção por meio do estudo dos atos de improbidade é um equívoco metodológico grave, mas nem por isso o estudo das improbidades, incluindo a corrupção, é menos relevante para o aperfeiçoamento do Estado democrático e de direito – defendemos, inclusive, que seja, exatamente, o oposto. A má gestão do Estado não resulta exclusivamente dos acordos corruptos, mas de todos os atos de improbidade cometidos pelos agentes públicos.

2.2. Os pressupostos

Esta pesquisa assume a perspectiva analítica da nova economia institucional (NEI), que aplica um conjunto de pressupostos, conceitos e teorias à análise e avaliação das instituições sociais, distinto daquele compartilhado pelas teorias tradicionais. Sua característica distintiva é a redefinição das relações sociais em termos contratuais, enfatizando a sua dimensão transacional.¹

A unidade básica de análise não são as instituições, as organizações ou os comportamentos individuais típicos, presentes nas teorias tradicionais, mas as transações e o comportamento relacional dos indivíduos. Nesta pesquisa, as improbidades não serão entendidas como um comportamento do tipo *rent-seeking*, como fazem as teorias tradicionais, baseadas na teoria da escolha pública; as *improbidades* serão analisadas como *um tipo particular de oportunismo contratual*.²

1. Os contratos, formais e informais, são entendidos como acordos sob os quais duas ou mais partes estabelecem compromissos recíprocos para seu comportamento. Os contratos são os fundamentos das relações sociais, mediadas pelas instituições que são, sob esta perspectiva, o resultado de nexos contratuais. (BROUSSEAU e GLACHANT, 2002, p. 3; NORTH, 1990)

2. Para mais informações sobre a teoria da escolha pública, consultar Dennis C. Mueller (2003)

É o ambiente institucional que constitui as regras que facilitam o aparecimento, a estabilidade e as condições de eficiência dos contratos. Sob este ponto de vista, as instituições servem, em grande medida, para garantir o cumprimento dos acordos (*enforcement*). Portanto, a integridade e a eficiência dos resultados residem, fundamentalmente, em um ambiente institucional capaz de limitar o oportunismo contratual, sob seus diversos aspectos. (BROUSSEAU e GLACHANT, 2002, p. 20-23) Em relação à administração pública, isso implica dizer que o contrato entre cidadãos e o Estado, cujos representantes são os agentes públicos, burocráticos ou políticos, estará garantido à medida que o ambiente institucional, que regula estas transações, oferece incentivos tais que mitiguem os riscos de oportunismo (improbidades).

Este novo programa de pesquisa assenta-se sob um conjunto de hipóteses distinto das abordagens tradicionais de análise das improbidades. Estes pressupostos dizem respeito: (i) às suposições comportamentais dos agentes; (ii) aos atributos das transações sob análise.

Quadro 1.0. Quadro resumo dos pressupostos

Pressupostos	Aspectos considerados	Número
Suposições Comportamentais sobre os Agentes	Racionalidade Limitada	01
	Oportunismo	02
Atributos das Transações sob Análise	Ativo Específico	03
	Incerteza e Frequência	04

Fonte: Quadro elaborado pelo autor

2.2.1. Suposições comportamentais sobre os agentes

Esta pesquisa assume que o realismo dos pressupostos é importante frente aos resultados e às implicações das teorias, ao contrário do que é defendido por Milton Friedman (1953) e difundido entre os adeptos das teorias da escolha racional e da escolha pública – incorporadas em teorias como a do *rent-seeking*. Por isso, não negligencia as implicações da *racionalidade limitada* (que atribui limites à competência cognitiva) e do *oportunismo* (que requalifica a busca pelo interesse próprio), sob as relações humanas e suas instituições.

a) Racionalidade limitada

O pressuposto da racionalidade limitada difere da orientação maximizadora da economia neoclássica e das teorias da escolha pública, ao afirmar que “supõe-se a racionalidade intencional dos agentes sociais, mas de maneira limitada”. (SIMON, 1961, xxiv) Desta forma, dadas as competências limitadas de acumular, processar e transmitir informação, é indispensável conhecer os custos institucionais, a maneira como os agentes se organizam de maneira a utilizar suas competências cognitivas limitadas da melhor maneira possível e as implicações disto sobre o desempenho das estruturas institucionais.

Como será demonstrado no próximo capítulo, as implicações da racionalidade limitada são substantivamente distintas do pressuposto da racionalidade instrumental e suas implicações não podem ser negligenciadas na constituição do referencial analítico das improbidades.

b) Oportunismo

O oportunismo implica na busca do interesse próprio com ardil ou trapaça, com o intuito de, maliciosamente, causar prejuízo. É, portanto, a maneira mais forte pela qual o interesse próprio dos agentes é expresso. (WILLIAMSON, 1985, p. 47) Este comportamento pode se materializar em atitudes como a mentira, o roubo e a trapaça; ou ainda, em formas mais sutis de falsidade, como a transmissão de informação seletiva, distorcida ou de promessas “desacreditadas” sobre o próprio comportamento futuro, estabelecendo compromissos que, *a priori*, sabe que não poderá cumprir.

O oportunismo está associado à manipulação de situações em que há assimetrias de informação, situações em que uma parte detém informações sob aspectos relevantes que a outra parte é ignorante, visando à apropriação de fluxos de recurso. Por isso, esta atitude não deixa de ser uma habilidade do agente, que identifica e explora as possibilidades de ganho oferecidas pelo ambiente. As atitudes oportunísticas mais relevantes são: a *seleção adversa* e a *sinalização* que ocorrem antes de o

contrato ser firmado (*ex ante*) e o *risco moral* que sucede o seu estabelecimento (*ex post*).³ (PÉREZ-CASTRILLO e MACHO-STANDLER, 1997)

As improbidades administrativas são típicos exemplos de comportamentos oportunistas do tipo risco moral. Em situações como estas: (i) a assimetria surge, após o contrato, porque o principal, o Estado ou a sociedade, não consegue observar e verificar os esforços do agente, burocrático ou político, ou, ao menos, o principal não consegue controlar perfeitamente a ação do agente; (ii) os esforços do agente não podem ser verificados, por isso não podem ser explicitamente internalizados nos termos do contrato; (iii) os ganhos do agente, seu *pay-off*, não dependerão dos seus esforços, ou do que foi contratado.

Isso implica dizer que é o contrato entre os cidadãos e o Estado, executado pelos agentes públicos, que expõe o Estado aos riscos de oportunismo. Em termos comparativos, este pressuposto difere da orientação meramente “autointeressada” da economia neoclássica e suas correntes subsidiárias que presumem que as barganhas refletirão as posições originais dos agentes (os agentes seriam como jogadores que obedecem a jogos de regras fixas; por isso, atitudes oportunistas, *ex post*, não são consideradas). No extremo oposto, utópicos e adeptos da engenharia social acreditam que o planejamento central será executado por funcionários que se identificam plenamente com os objetivos impostos – reduzindo os processos sociais a pura manipulação técnica. (WILLIAMSON, 1985, p. 49)

3. A seleção adversa (Adverse Selection) ocorre quando o agente contratado domina informações privilegiadas, antes de o contrato ser estabelecido. A sinalização (Signalling) ocorre no momento da determinação do tipo de contrato, quando o agente contratado envia um sinal observável ao contratante, buscando influenciar suas crenças a respeito de sua identidade, tomando parte da decisão para si. O risco moral (Moral Hazard) acontece quando uma das partes de um contrato muda sua conduta após haver pactuado, aproveitando-se do fato de que só ele tem acesso a algumas informações, para obter ganhos em detrimento de um ou mais agentes com os quais a relação contratual foi estabelecida. (PÉREZ-CASTRILLO e MACHO-STANDLER, 1997)

2.2.2. Atributos dos contratos

Além das suposições comportamentais, o referencial analítico das improbidades deve considerar a especificidade dos ativos, a incerteza e a frequência das transações.

a) Especificidade dos Ativos

Um ativo é específico quando uma transação requer investimentos de natureza especial para que uma determinada atividade seja executada. Em geral, agentes necessitam realizar investimentos especiais, cujos custos dificultam ou impedem sua reutilização – ou características específicas do ativo inviabilizam qualquer reaproveitamento. Quando uma transação envolve ativos específicos, não há como encerrar a relação prematuramente sem sacrificar parcelas de valor. Esta situação constitui uma relação de *monopólio bilateral*, baseada no compromisso acerca do investimento estabelecido. Transações de ativos específicos são de enorme interesse analítico, pois são muito frequentes e relevantes no cotidiano das relações sociais.

Todos os contratos públicos são de natureza específica, devido ao monopólio das funções públicas que é exercido pelo Estado, por meio da administração pública. Ou seja, são relações de monopólio bilateral, que por sua natureza, de acordo com a teoria, oferecem severos riscos de oportunismo – incentivos à improbidade. Comparativamente, esta consideração acerca dos ativos específicos difere da orientação neoclássica (traduzida adotada pela teoria da escolha racional) que afirma que as transações ocorrem dentro de mercados livres, em que “compradores [contratantes] e vendedores [contratados], sem qualquer identidade própria, se encontram para realizar trocas instantâneas e padronizadas de bens ao preço de equilíbrio”. (BEN-PORATH, 1980, p. 40)

b) Incerteza e Frequência

Além disso, a incerteza ambiental é um aspecto muito relevante. Nas palavras de Friedrich August Von Hayek (1945, p. 524), “*o principal problema [econômico] das sociedades é o da adaptação as mudanças em circunstâncias particulares de tempo e lugar*”. A origem destas mudanças pode ser contingencial e aleatória e/ou comportamental (denominada

de estratégica). Este segundo tipo de incerteza surge, especificamente, por causa da manipulação, *ex ante* e/ou *ex post* de assimetrias de informação entre os indivíduos; ou seja, as incertezas do tipo comportamental são atribuídas ao oportunismo. (WILLIAMSON, 1985, p. 57-58)

O pressuposto da incerteza comportamental (estratégica) não seria relevante caso as transações fossem livres de distúrbios exógenos e não houvesse ocasião para adaptação e esforços, unilaterais, na tentativa de alterar os contratos – garantidos, *a priori*, pelo sistema judicial ou pelo recurso a terceiras partes. Esta facilidade, contudo, não é real, uma vez que os esforços de adaptação e manipulação existem e podem ser, plausivelmente, afirmados para todas as transações. (WILLIAMSON, 1985, p. 59)

A partir da análise destes pressupostos, Oliver Williamson (1985, 1996) estabelece que o cumprimento de contratos nos quais haja transação de ativos específicos, imersos num ambiente de incerteza, exige que as partes organizem estruturas de governança específicas que garantam seu cumprimento. Estas estruturas especializadas de governança são um tipo de custo de transação e servem para assegurar a integridade dos contratos.⁴

No que tange a frequência, os benefícios das estruturas especializadas de governança serão maiores quando as transações forem recorrentes, permitindo recuperar parte dos investimentos realizados na sua organização. O dispêndio de recursos, utilizados para garantir os acordos, visariam às vantagens futuras, esperadas pela manutenção reiterada do relacionamento (AXELROD, 1984).⁵

A compreensão destes pressupostos é indispensável à constituição do referencial analítico das improbidades, apresentado a seguir, em detalhes.

4. Estes custos de transação podem ser anteriores, *ex ante*, à assinatura dos contratos (o custo de selecionar, negociar e criar garantias/salvaguardas para que os acordos sejam cumpridos) quando se definem os termos de troca, os valores, as quantidades, a duração do contrato; ou, posteriores ao acordo, *ex post*, (custo de monitorar, fiscalizar, punir) quando se busca garantir o cumprimento dos contratos, adaptá-los e renegociá-los aos objetivos iniciais da negociação. (2002)

5. Neste sentido, a confiança, adquirida com a maior frequência das transações, é um valor importante, pois a aquisição de uma reputação de honestidade permite a redução dos riscos da interação em uma ampla rede de transações, reduzindo os custos de transação. (CHONG, 1991)

2.3. O referencial analítico das improbidades

2.3.1. As proposições

A partir dos pressupostos da nova economia institucional, é possível estabelecer um referencial analítico específico para a análise das improbidades. Segundo este modelo, as improbidades são entendidas como atitudes de natureza oportunística, logo, de acordo com o pressuposto 02:

(Primeira proposição)

Improbidade = Oportunismo

Contudo, de acordo com a conceituação de improbidade adotada, há improbidades, também, quando, por causa da racionalidade limitada e da incerteza não estratégica (pressupostos 01 e 04), houver falhas administrativas devido ao desconhecimento técnico dos agentes públicos; logo:

(Segunda proposição)

Improbidade = Oportunismo+Limitação Técnico/Administrativa

Assim, o modelo permite incorporar à análise um aspecto até então negligenciado teoricamente, mas reconhecido na prática pelos técnicos de controle interno da CGU: os casos em que as improbidades não configuram fraude ou dolo, mas são originados na falta de preparo ou desconhecimento dos agentes públicos municipais. Este fator, apesar de contingencial e aleatório (não estratégico), promove, também, um maior número de improbidades. Por esta razão, a Controladoria-Geral da União também é encarregada de prestar as orientações necessárias, pertinentes à área de competência do sistema de controle interno, inclusive informando sobre como prestar contas, entre outras, sem que essa atividade se confunda com as de consultoria e assessoramento jurídico, competentes à Advocacia-Geral da União.⁶

6. As principais iniciativas da CGU para tentar controlar este tipo de incerteza são a publicação do "Manual para os Agentes Públicos Municipais" e a ação de distribuição de acervos técnicos, contendo informações sobre o controle dos recursos públicos e a gestão dos programas federais, além, do Programa de Capacitação de Agentes Públicos/Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, que promove cursos de capacitação aos gestores municipais. O objetivo dessas iniciativas é reduzir as falhas e os desperdícios na gestão dos recursos públicos, nos casos em que estes acontecem por simples desconhecimento das normas e despreparo dos servidores. (CGU, 2009a)

Contudo, não basta afirmar só isso, é preciso ainda detalhar as particularidades da parcela oportunística das improbidades (aspecto estratégico). De acordo com a nova economia institucional, o oportunismo resulta da natureza do ativo transacionado (pressuposto 03), descontadas as salvaguardas impostas ao contrato, na forma de custos de transação (pressuposto 04):

(Terceira proposição)

Oportunismo = Ativo Transacionado (Vantagem) - Custos de Transação

Como exposto no capítulo anterior, os ativos de natureza específica ensejam relações de monopólio bilateral; por isso, são mais suscetíveis aos riscos oportunistas. Esta é uma situação característica do setor público, onde os agentes detêm maior poder discricionário e o monopólio sobre os serviços públicos prestados aos cidadãos – há, portanto, um elevado risco de oportunismo, associado à incerteza de natureza estratégica. Haverá incentivos para que os agentes públicos, burocráticos e/ou políticos extraiam parcelas de valor desta relação que não são permitidas contratualmente (vantagem oportunista). Vale destacar que, de acordo com os interesses particulares do agente público em questão e dos incentivos do arranjo institucional, esta vantagem oportunista pode assumir a forma de recursos financeiros, materiais ou simbólicos (VANUCCI e DELLA PORTA, 1999, p. 17).

Por outro lado, o oportunismo é debelado à medida que são interpostos mecanismos de salvaguardas. Estes mecanismos assumem a forma de custos de transação – os custos envolvidos para negociar e promover o cumprimento dos contratos. (COASE, 1960; NORTH, 1990; WILLIAMSON, 1985) Outros referenciais teóricos, baseados na perspectiva neoclássica, desconsideram os custos de transação (em especial aqueles de natureza *ex post*); por isso, assumem que o sistema legal é eficiente e capaz de solucionar os conflitos de interesse presentes nos contratos, por meio da apelação a tribunais plenamente informados, sofisticados e de baixo custo (WILLIAMSON, 1985, p. 20).

De acordo com Williamson (1985, p. 21), estes custos de transação *ex post* assumem diversas formas, mas duas são, particularmente, relevantes na constituição de um referencial analítico das improbidades: 1)

o custo de informação; e 2) o custo de punição. O primeiro é o custo de obter as informações sobre a execução do contrato, identificando possíveis desvios. Estas medidas envolvem a realização de atividades formais de fiscalização, auditoria e monitoramento; e, informais, como a ouvidoria, que pode ser instrumento de controle social viável quando associada à transparência das informações.

O segundo é o custo de, identificados os problemas, proceder com a devida responsabilização dos agentes, em termos formais (administrativos ou legais) e informais (socialmente). As medidas formais envolvem os procedimentos de execução, com o ajuizamento da ação, a execução do processo legal e posterior penalização dos culpados, considerando a existência de legislação que permita a punição adequada dos culpados (severidade). A principal medida de punição informal é o custo moral, a expectativa reconhecida e compartilhada socialmente por um sistema de valores morais sobre o comportamento político e/ou burocrático. O sistema social pode oferecer incentivos negativos muito significativos, como o sentimento de vergonha (adquirido pela educação moral) e o ostracismo social (uma forma de punição informal às infrações sociais).⁷

Em termos analíticos, isto implica dizer que a prevenção e o combate às improbidades são um processo dinâmico que envolve a coordenação de diversos componentes, cada um deles marcado por padrões próprios e implementado por instituições distintas. Em situações como esta, os problemas de interação são fundamentais, pois embora algumas instituições sejam mais eficientes no desempenho de suas atividades, a interação entre todas as instituições do sistema poderá ser problemática, culminando na ineficiência dos resultados finais (no caso, o controle das improbidades).

Estes fatores, estratégicos ou não, que compõem o referencial analítico das improbidades foram resumidos na quarta proposição (quadro 2.0).

7. Se houver a expectativa de que as improbidades são amplamente praticadas, então a percepção tende a se tornar auto-realizadora, não só pelo cálculo racional, mas porque as barreiras àquela atividade serão reduzidas num processo de auto-legitimação destas práticas. Se a improbidade for percebida como marginal, os indivíduos adaptarão suas ações de tal forma a respeitar suas crenças, elevando os custos morais de envolvimento em atos de improbidade. (DELLA PORTA e VANNUCCI, 1999, 2005)

Quadro 2.0. Quadro resumo do referencial analítico das improbidades

(Quarta proposição)

$$I = V - \{Id [f(a) + in(cs)] \cdot P [f(e + s) + in(cm)]\} + T$$

Onde:

I = Improbidades no Setor Público

V = Vantagens Oportunistas

T = Limitação Técnica/Administrativa (fator não estratégico)

Id = Identificação (onde F= formal e In=Informal)

F(a): auditoria, fiscalização e monitoramento

In(cs): controle social

P = Punição (onde F= formal e In=Informal)

F(e): execução do processo

F(s): severidade da punição

In(cm)= custo moral

Fonte: Quadro elaborado pelo autor

2.4. O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (PFSP)

O Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios por Sorteios Públicos (PFSP) é uma das atividades da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão da Presidência da República, criada pela medida provisória nº. 2.143-31, de 2 de abril de 2001, cujas atribuições estão previstas na medida provisória nº. 103, de 30 de dezembro de 2002. (BRASIL, 2001, 2003)

À CGU cabe assistir o Presidente da República nos assuntos relativos à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública e às atividades de ouvidoria geral. A atividade de controle interno é responsabilidade do governo federal, expressa pelo art. 74 da Constituição Federal. A partir de 1994, foi centralizada na Secretaria Federal de Controle Interno, hoje integrante do sistema da CGU (BRASIL, 1988).⁸

8. É o art. 17 da lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que confere à CGU as atribuições, que podem ser organizadas em três grandes categorias de atividades, a saber: a **auditoria e fiscalização**, por meio de auditorias anuais ou especiais da gestão pública federal, além de fiscalizações diversas a partir de denúncias; **ouvidoria**, recebendo, examinando e encaminhando as reclamações, elogios e sugestões referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do poder executivo federal; e **corregedora** – apurando denúncias e representações, a CGU recomenda ou instaura sindicâncias e processos administrativos, investiga e apura operações suspeitas comunicadas pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras, investiga e apura a evolução patrimonial incompatível dos agentes públicos e comunica indícios de ilícitos à Advocacia Geral da União, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público, à Polícia Federal e à Receita Federal. (BRASIL, 2003)

O Programa de Fiscalização em Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos (PFSP), especificamente, foi adotado a partir de abril de 2003 e encontra-se na **28^a edição** (sorteio realizado em 12 de maio de 2009). Até a **27^a edição** haviam sido fiscalizados **1.461** municípios, correspondendo a **26,25%** do total de municípios brasileiros (5.564 municípios) e englobando recursos públicos federais da ordem de **R\$ 10,3 bilhões**. (CGU, 2009b)

Este programa de auditoria e fiscalização atua, principalmente, em políticas públicas voltadas ao saneamento básico, qualificação profissional, assistência social, turismo, alfabetização de jovens e adultos, núcleos de esporte, habitação e urbanismo, rodovias, inclusão digital, atenção básica à saúde, investimento de estatais em infraestrutura e combate às secas. O trabalho do controle interno nesses municípios ocorreu tanto em programas e ações cujos recursos são repassados diretamente às prefeituras municipais, como, também, na execução de políticas públicas em que os recursos são aplicados diretamente por órgãos federais (manutenção da malha rodoviária executada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT); repassados a órgãos estaduais (inclusão digital, projetos de turismo, etc.), a famílias (Bolsa Família) e a entidades não governamentais (alfabetização de jovens e adultos e qualificação profissional) do município. (CGU, 2009b)

A escolha dos municípios é feita aleatoriamente por meio do mecanismo de sorteio utilizado pela Caixa Econômica Federal para as loterias federais, assegurando a lisura no processo de seleção dos municípios. A cada sorteio são identificados 60 municípios com até 500 mil habitantes a serem fiscalizados. Uma vez sorteado, há um período de carência de 12 sorteios para que o município faça parte da lista de municípios a serem fiscalizados. Nos pequenos municípios, de até 20 mil habitantes, são analisados os recursos federais investidos em todas as áreas programáticas do governo; nos municípios de porte médio, entre 20 mil e 500 mil habitantes, são analisadas as áreas de Educação, Assistência Social e Saúde, além de duas outras sorteadas em cada evento (CGU, 2006).

A cada sorteio, são reunidas para análise todas as informações referentes aos repasses de verbas federais aplicadas no município, além de informações sobre convênios firmados, denúncias feitas e suspeitas de irregularidades apontadas pela mídia. As ações de fiscalização perduram, em média, uma semana e, em geral, são analisados recursos repassados nos dois últimos exercícios financeiros. Os analistas de finanças e controle da CGU, após levantamento junto à população local sobre indícios de práticas irregulares, iniciam a análise de convênios, licitações, notas fiscais de compras, inspeção física de obras realizadas, funcionamento de órgãos de controle tais como o conselho de educação, realizam entrevistas junto ao público beneficiário de alguns programas de governo, entre outras ações. (CGU, 2006)

O resultado destas atividades é o “Relatório de Fiscalização” de cada município, contendo todas as constatações de improbidade averiguadas, ao qual é dada ampla divulgação via Internet. Os relatórios são enviados diretamente à Prefeitura Municipal, Câmara de Vereadores, promotores de Justiça do município, ministérios, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União, entre outros interessados. Estes relatórios forneceram os dados necessários à mensuração objetiva dos casos de malversação e apropriação de dinheiro público federal em âmbito municipal (improbidades), permitindo a realização de estudos comparados para detectar as possíveis condições associadas à má gestão de dinheiro público.

O Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios por Sorteios Públicos (PFSP) é uma iniciativa que permite não só a mensuração das improbidades ligadas à gestão municipal dos recursos públicos federais; como é um exemplo de esforço na identificação destas improbidades (um dos fatores ligados a sua ocorrência, de acordo com o referencial analítico das improbidades). Como será demonstrado a seguir, os resultados deste programa, mesmo sendo específicos de um contexto municipal, são exemplares do arranjo institucional relativo à fiscalização, sanção e responsabilização das improbidades cometidas pelos agentes públicos, burocráticos e políticos.

3. Aspectos metodológicos

3.1. As hipóteses de pesquisa e a operacionalização das variáveis

3.1.1. A suposição da análise das improbidades a partir da quarta proposição

3.1.1.1. As hipóteses fundamentais da pesquisa

Se as vantagens oportunistas (V) e a capacidade técnico-administrativa (T) se mantiverem constantes e houver um incremento nas ações de identificação, a comparação entre as improbidades (I) nos momentos T1 e T2 revelará que:

Hipótese 01. Se houver redução nos casos de improbidade, ou seja, $I_1 > I_2$, então a razão pode ser atribuída às deficiências na identificação e fiscalização. O aprimoramento dos mecanismos de identificação acarretará a diminuição das improbidades.

Hipótese 02. Se não houver redução, ou houver aumento, nos casos de improbidade, ou seja, $I_1 \leq I_2$, então a razão pode ser atribuída às deficiências na punição dos atos de improbidade. O aprimoramento dos mecanismos de identificação não acarretará a diminuição das improbidades, pois a punição – condição necessária – não ocorre.

3.1.1.2. As constantes do modelo

Seria factível afirmar que as vantagens oportunistas e a capacidade técnico-administrativa mantiveram-se constantes ao longo do período de tempo de funcionamento do PFSP?

Acerca das vantagens oportunistas, é possível que adeptos da perspectiva da escolha pública defendam que, nos últimos anos, tenha havido um aumento na receita e no valor das próprias transferências federais para os municípios. Isto seria uma prova de que as vantagens oportunistas, ou seja, a renda disponível para desvio aumentou. De fato, os

dados para os municípios desta amostra descrevem um aumento médio de 91,41% no orçamento dos municípios e de 88,98% nas transferências de recursos federais, entre a primeira e a última operação de auditoria realizada nos municípios da amostra pelo PFSP.

Entretanto, como os resultados apresentados nos capítulos seguintes irão demonstrar, estes aumentos não estão associados aos índices de improbidade observados (tabela 6.0).⁹ Isto porque, como nos revelam Donatella Della Porta e Alberto Vannucci (1999, p. 17), as vantagens oportunistas podem assumir a forma não só de recursos financeiros, mas também adotar outras formas materiais ou ainda simbólicas, de acordo com os interesses particulares do agente público em questão e dos incentivos oferecidos pelo arranjo institucional. Por estas razões, é factível supor que os incentivos à busca de vantagens oportunistas dos agentes públicos não tenha sofrido alteração substancial desde, pelo menos, o início da implementação do PFSP, em 2003.

Por outro lado, desde 2001, com o início das atividades da Controladoria-Geral da União, multiplicaram-se as iniciativas de treinamento e as informações disponíveis aos agentes públicos, elevando sua capacidade técnica e administrativa.¹⁰ Ou seja, é factível supor que, por meio destas iniciativas, a capacidade técnica tenha sido elevada ou, ao menos, se mantido constante até o momento. Isto implica dizer que qualquer piora nos índices de improbidade não pode ser razoavelmente justificado como sendo o resultado do aumento da incapacidade técnica ou administrativa dos agentes públicos.

3.1.1.3. A incógnita do modelo: o fator punição

A punição é, reconhecidamente, uma condição necessária para a redução das improbidades de natureza estratégica. Contudo, não existem dados confiáveis à disposição para avaliar: i) se a identificação das irregularidades vem permitindo, de fato, a punição dos responsáveis

9. Maria Fernanda Alves e Antonio Carlos Sodré (2007) obtêm os mesmo resultados ao demonstrar que as improbidades não estão associadas aos valores transferidos pela União por meio de emendas parlamentares.

10. Para mais informações sobre estas iniciativas, ver nota anterior (número 06).

pelas improbidades; ou ii) se a punição dos responsáveis está associada à frequência e à intensidade das improbidades.

Esta condição impõe um desafio à análise que esta pesquisa busca superar por meio do controle de outros fatores descritos na quarta proposição (quadro 2.0). Acredita-se, assim, ser possível avaliar o fator punição, de natureza formal, que é uma condição necessária à redução das improbidades.

3.1.1.4. As variáveis do modelo: improbidades e identificação

Como operacionalizar as variáveis improbidade e identificação, de maneira a avaliar as hipóteses de pesquisa adequadamente? De maneira a responder a este desafio satisfatoriamente, foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos:

A. A variável dependente: os indicadores de improbidade

O conceito de improbidade foi operacionalizado por meio de dois indicadores: o Indicador de Improbidades Administrativas (IIA) e o Indicador de Irregularidades (II). Em ambos os casos, os dados que constituem estas variáveis foram extraídos dos relatórios de fiscalização do PFSP.

- i. O Indicador de Improbidades Administrativas (IIA): descreve a frequência com que, em cada operação de auditoria municipal, as seguintes improbidades, de gravidade leve ou moderada, ocorreram: falhas administrativas, falta de notificação aos partidos políticos; inexistência ou precariedade dos conselhos municipais; desatualização de cadastro/banco de dados; atraso na execução de projetos previstos; projeto não iniciado por falta de liberação dos recursos; não aplicação de recursos no mercado financeiro; descarte por validade vencida; operações em instalação inadequada; servidores com dupla função; falta de funcionários e/ou treinamento previsto; não utilização dos recursos no exercício fiscal;
- ii. O Indicador de Irregularidades (II): descreve a frequência com que, em cada operação de auditoria municipal, as seguintes irregularidades, de natureza grave, ocorreram: desvio

de recursos; problemas de licitação; superfaturamento; falta de prova de regularidade junto à fazenda; desvio de recursos do programa para o pagamento de salários; descumprimento do prazo fixado para apresentar a prestação de contas; falta de registro profissional; inadequação da obra; despesas sem comprovação; material comprado sem utilização prevista; ausência de parecer jurídico; ausência de demonstrativos contábeis, financeiros e de gestão; despesas inelegíveis; pagamento ou não suspensão do pagamento de bolsas a não-elegíveis; desobediência aos preceitos legais que regem a operacionalização dos programas; atrasos com indícios de irregularidades; alteração na relação de beneficiários dos programas; ausência de contrapartida municipal obrigatória; saques que superam as despesas do programa; ausência de bens e equipamentos adquiridos; ausência de resposta aos órgãos de controle; contratação sem processo seletivo; prestação de contas rejeitada pelos órgãos de controle; contrato assinado sem identificação do prazo de vigência; aquisições antieconômicas.

B. As variáveis independentes:

As variáveis independentes desta pesquisa são as seguintes:

- i. A variável muda “Fiscalização pelo PFSP”: descreve se a operação de fiscalização é a primeira (valor 0) ou se já é uma operação de auditoria precedida por outras do PFSP (valor 1).¹¹ A passagem de 0 a 1 descreve o aprimoramento dos esforços de identificação das improbidades na administração pública federal. Os dados foram extraídos dos relatórios de fiscalização do PFSP disponíveis no portal da Controladoria-Geral da União.
- ii. A variável muda “Emendas Orçamentárias da União para o Município”: descreve a inexistência (valor 0), ou existência

11. A codificação 0-1 não é inteiramente arbitrária, pois permite uma fácil interpretação da análise da regressão múltipla. Neste caso, o coeficiente oferece uma interpretação direta (o valor da variável dependente [IIA ou II], caso haja o aumento em uma unidade na variável independente [0-1], mantidas constantes as outras variáveis). Isto nada mais é do que a distância entre as retas da regressão em 0 e 1. (WONNACOTT e WONNACOTT, 1980, 347)

(valor 1), de emendas orçamentárias federais ao município durante o ano em que foi realizada a auditoria pelo PFSP. Os dados foram extraídos do portal Siga Brasil, disponibilizado pelo Senado Federal, que reúne informações de diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, inclusive o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

- iii. A variável muda “Reeleição do Partido no Município”: descreve se o partido político que governava o município na primeira operação de auditoria pelo PFSP foi substituído por outro (valor 0) ou permanece no governo (valor 1) no momento da última operação de auditoria do PFSP. Os dados foram extraídos do portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que reúne informações sobre as eleições municipais de 2000, 2004 e 2008.
- iv. O “Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)”: descreve a situação socioeconômica dos municípios. Os dados foram extraídos do portal do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- v. A “Receita Orçamentária Municipal” (expressa em R\$): descreve o montante de recursos públicos previstos para gastos no município durante o ano em que foi realizada a operação de auditoria do PFSP. Os dados foram extraídos do portal da Secretaria Nacional do Tesouro (STN).
- vi. A “Transferência de Recursos Federais” (expressa em R\$): descreve o montante de recursos públicos federais transferidos ao município durante os anos em que foram realizadas as operações de auditoria do PFSP. Os dados foram extraídos do portal da Secretaria Nacional do Tesouro (STN).
- vii. O “Intervalo entre a Primeira e a Última Auditoria” (expressa em anos): descreve o número de anos transcorridos entre a primeira e a última operação de fiscalização do PFSP. Os dados foram extraídos dos relatórios de fiscalização do PFSP, disponíveis no portal da Controladoria-Geral da União.

3.2. O desenho de pesquisa e o modelo de avaliação

3.2.1. O desenho de pesquisa

Analisar “qual o impacto do PFSP sobre o índice de irregularidades constatado nos municípios?” exige um desenho de pesquisa cuja natureza é avaliativa. Neste caso, especificamente, um modelo de avaliação de resultados. Este tipo de avaliação pressupõe a utilização de modelos experimentais ou quasi-experimentais que permitam isolar os efeitos líquidos da intervenção; ou seja, aqueles que podem ser diretamente atribuídos ao programa, descontada a influência de outras mudanças ou eventos intervenientes, durante sua execução (HOLANDA, 2006, p. 114).¹²

Segundo Carol Weiss (1998, p. 182), a lógica subjacente ao desenho de uma avaliação de resultados é dupla, pois busca: i) comparar os participantes antes e depois de receberem os benefícios do programa, de maneira a identificar possíveis ganhos; e, ii) comparar os participantes com um grupo equivalente que não recebeu os benefícios do programa (grupo de controle constituído aleatoriamente), de maneira a identificar se os ganhos dos participantes excederam aqueles dos não participantes.

Ao obedecer esta lógica dupla, o desenho experimental oferece um nível de confiança sobre a validade interna dos resultados que nenhum outro desenho de pesquisa pode oferecer, pois identifica claramente se algo, além dos benefícios do programa, promove os resultados observados. Contudo, este é um desenho difícil de implementar, pois exige um controle substancial tanto sobre a constituição do grupo de beneficiários do programa, quanto do grupo de controle, o que raramente se observará na realidade social. (WEISS, 1998, p. 183)

Tendo em vista que a mensuração das improbidades é realizada pela auditoria do próprio PFSP, fica evidente que não é possível estabelecer

12. É preciso ressaltar que não será realizada uma avaliação dos procedimentos (processos) realizados pelo PFSP. Por isso, a pesquisa pressupõe que as operações de fiscalização respeitam os mesmos padrões de auditoria do primeiro ao último sorteio. Estes procedimentos estão descritos na instrução normativa SFC n. 1, de 6 de abril de 2001, que estabelece o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal da Controladoria-Geral da União e no Manual Operacional do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. (SFC, 2001; CGU, 2006)

um grupo de controle nos moldes exigidos pelo desenho experimental. Por isso, a pesquisa cumpre somente a primeira exigência imposta à avaliação de resultados, como proposto por Carol Weiss (1998). Assim, ao adotar um desenho de pesquisa de um único grupo, esta avaliação não inclui nenhuma comparação com unidades que não receberam o programa (no caso, as auditorias de fiscalização do PFSP).

Este desenho de pesquisa envolve ainda uma comparação do tipo antes e depois (*before-after*). A lógica deste desenho é simples: observar os indicadores antes (momento 0, primeira fiscalização) e depois de ingressarem no programa (momento 1, segunda fiscalização). A diferença entre sua condição nos momentos 0 e 1 é atribuída ao programa. Contudo, é claro que muitas coisas podem influenciar o resultado ao final, além do programa, comprometendo a confiabilidade dos resultados deste tipo de análise. A falta de um grupo de controle não permite ao estudo demonstrar diretamente as mudanças causadas pelos fatores externos que podem afetar as circunstâncias e os resultados, ao longo do programa. Isto exigirá que sejam investigadas hipóteses alternativas que possam ter influenciado seus resultados – um cuidado que foi adotado nesta pesquisa.

Em geral, de acordo com Weiss (1998, p. 193), o desenho de pesquisa baseado em um único grupo, apesar de gerar informações relevantes, abre espaço para diferentes interpretações sobre como as mudanças ocorreram e quanto das mudanças observáveis pode ser atribuído às operações do programa. Opositores poderão atacar a metodologia, a validade das conclusões e afirmar que os resultados são inconclusivos. Mesmo assim, este tipo de estudo provê uma observação exploratória sobre a efetividade do programa, além de ser útil àqueles desejosos por evidências a respeito de seus resultados. Assim, por exemplo, caso um estudo deste tipo evidencie pouca mudança e não haja fatores externos óbvios influenciando os resultados, haverá uma boa chance de que o programa, de fato, tenha tido poucos resultados. Por isso, é melhor que seja aprimorado antes de ser submetido a uma nova avaliação, mais rigorosa e dispendiosa de recursos. Como será demonstrado nos capítulos seguintes, esta é, por razões alheias às suas próprias atividades, a situação em que se encontra o PFSP da Controladoria-Geral da União.

3.2.2. O modelo de avaliação

O principal desafio da avaliação é formular um desenho adequado às questões que precisam ser respondidas. Neste caso, o sucesso da avaliação depende de um grande número de fatores, entre os quais se destacam os aspectos da validade interna e externa do desenho.

A validade interna refere-se a quanto dos efeitos observados pode ser atribuído ao programa e não às condições externas, artefatos de metodologia ou outros fatores. Trata-se, portanto, do claro estabelecimento da relação causal entre as variáveis independentes (atividades) e dependentes (resultados do programa). Nesta pesquisa, a validade interna será aprimorada tanto pelo desenho de avaliação antes e depois, como pela análise das hipóteses alternativas plausíveis para explicar os resultados observados.

A validade externa, ou capacidade de generalização, está relacionada à possibilidade dos resultados de uma avaliação serem generalizados. Nesta pesquisa, o PFSP, que é uma atividade típica de auditoria, representará os esforços de fiscalização do poder público federal no combate as improbidades ligadas à aplicação de seus recursos. Em todos os aspectos, os resultados do programa, mesmo sendo específicos de um contexto municipal, compartilham os incentivos oferecidos pelo arranjo institucional do país, relativos à fiscalização e punição por improbidades cometidas por agentes públicos, burocráticos ou políticos.

Além da validade, o modelo de avaliação deve indicar os instrumentos e procedimentos necessários à execução da pesquisa (HOLANDA, 2006, p. 190). Estas informações serão apresentadas a seguir, ao tratarmos da amostragem, dos casos e do conjunto de técnicas que serão combinadas para realizar a análise quantitativa dos dados.

3.3. Outros aspectos metodológicos

3.3.1. Amostragem, casos e unidade de observação

A amostra de casos, constituída de 36 municípios, foi extraída aleatoriamente a partir de uma população de 60 municípios, fiscalizados ao menos duas vezes pelo Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios por Sorteio Público (PFSP).¹³ Isto representa 60% da população de municípios que poderiam compor a amostra e 2,5% da população de municípios fiscalizados pelo PFSP (entre o 1º e o 27º sorteio) – população a respeito da qual se desejava realizar as inferências.¹⁴

A unidade de observação adotada foi os registros de improbidade descritos nos relatórios de fiscalização (cada “fato” descrito nos relatórios). No total, foram consideradas 3.716 observações. Vale destacar, ainda, que a amostra abrange toda a vigência do PFSP; ou seja, fiscalizações realizadas entre 2003 e 2008. (BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-02, 2009)

13. Os municípios refiscalizados do 28º sorteio e do 1º sorteio especial do Programa de Aceleração do Crescimento tiveram de ser excluídos, pois os relatórios de fiscalização do 28º sorteio ainda não haviam sido disponibilizados até a conclusão desta pesquisa e os relatórios de fiscalização do 1º sorteio especial do PAC contemplam um número inferior a três programas/ações por município, o que distorce os indicadores da pesquisa. Por isso, foram excluídos da população, por insuficiência de dados, 29 municípios: Alecrim, Alegre, Bela Vista da Caroba, Belém, Jaupaci, Montanhas, Neópolis, Paracambi, Paraú, Porto Grande, Tamboril, Tangará da Serra, Tasso Fragoso, Tunas, Xinguara (municípios do 1º Sorteio do PAC); e, Afuá, Arcoverde, Capitão Enéas, Casimiro de Abreu, Cocos, Ferreira Gomes, Itapicuru, Itapissuma, Laguna, Maringá, Olho d’Água das Cunhãs, Presidente Tancredo Neves, Santa Luzia do Pará, Tapes (municípios do 28º sorteio).

14. Desconhecendo a estimativa da proporção do evento na população (assumindo 0,5), seria necessária uma amostra aleatória de 314 municípios para obtermos 2,5% de erro amostral e 95% de confiança (BARNETT, 1974). Entretanto, esta amostra não é possível, pois extrapola o número de casos de refiscalização disponíveis (60 municípios). Cálculos mais complexos de amostragem que podem descrever o erro amostral e a confiabilidade da amostra de 36 municípios são desconhecidos pelos autores. Por estas razões, reafirma-se o caráter exploratório da pesquisa, que buscou oferecer a amostra mais representativa possível da população, frente aos recursos disponíveis.

Tabela 1.0. Descrição da amostra

Dados	Total	Σ	Ω	B
Municípios brasileiros	5.564			
Operações de fiscalização municipais pelo PFSP (1 a 27)	1.461	27,15%		
Municípios refiscalizados pelo PFSP (1 a 27)	60	1,07%	4,10%	
Amostra	36	0,65%	2,46%	60%

Σ : percentagem de municípios brasileiros.

Ω : percentagem de municípios fiscalizados.

B: percentagem de municípios refiscalizados.

Fonte: Relatórios de Fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU, 2009)

Os trinta e seis municípios que compõem a amostra desta pesquisa são os seguintes: Alto Alegre do Pindaré; Alvarães; Amajari; Amambai; Amontada; Apicum-Açu; Araguaína; Assis Brasil; Baia Formosa; Bannach; Barra do Piraí; Bom Sucesso; Borrazópolis; Buriti de Goiás; Buritis; Colatina; Coronel Murta; Farol; Gandu; Guaratinga; Itatiaia; Ituaçu; Jacobina do Piauí; Paraíso do Sul; Paranaíba; Paranhos; Pedro Canário; Prado Ferreira; Presidente Juscelino; São Félix do Xingu; Saudade do Iguaçu; Sirinhaém; Tanguá; Teresópolis; Vera Cruz do Oeste; Vila Rica.

3.3.2. As técnicas de análise quantitativa

A pesquisa faz uso das principais técnicas quantitativas de análise dos dados, como a estatística descritiva para amostras e as análises de variância (ANOVA), covariância (ANOCOVA) e regressão.¹⁵ Estas técnicas são úteis para realizar inferências de natureza descritiva, testar hipóteses e gerar previsões, por meio de modelos de associação entre variáveis; mas, vale ressaltar, que não são adequadas, na mesma medida, para determinar os mecanismos causais subjacentes aos fenômenos.¹⁶

15. Mais informações a respeito destas técnicas de análise podem ser obtidas em Wonnacott e Wonnacott (1980) e Powers e Xie (2000).

16. Mais informações a respeito das críticas às técnicas de causalidade por associação e do *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), a técnica capaz de avaliar a necessidade e suficiência dos fenômenos, consultar Ragin (2000); Rihoux e Ragin (2009).

A explicação causal deriva, exclusivamente, de um referencial analítico – pressupostos teóricos, cujo microfundamento é o comportamento individual. (LITTLE, 1991; GERRING, 2009) Desta condição, imposta pelas limitações das técnicas utilizadas, deriva a importância da primeira parte desta pesquisa, ao apresentar: i) o referencial analítico das improbidades; e, ii) as hipóteses subjacentes à pesquisa empírica.

4. Os resultados

4.1. Os resultados da análise quantitativa

4.1.1. Estatística descritiva e os testes de comparação das médias

Segundo os dados da amostra, o município de Amontada (CE) apresenta os índices mais elevados de improbidade administrativa e irregularidades, tanto na primeira quanto na segunda fiscalização do PFSP (2004-2007). No extremo oposto: i) o município com o menor índice de irregularidade foi Vera Cruz do Oeste (PR), em sua primeira fiscalização (2003); e, ii) com o menor índice de improbidades administrativas foi Tanguá (RJ), em sua segunda fiscalização (2005).¹⁷

Tabela 2.0. Descrição de alguns municípios da amostra

Estado	Região	Município	Momento	IIA	II	Ano
CE	NE	Amontada	0	58	113	2004
CE	NE	Amontada	1	43	99	2007
RJ	SE	Tanguá	1	2	8	2005
PR	S	Vera Cruz do Oeste	0	11	2	2003

Fonte: (BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-02, 2009)

Com relação aos programas federais, as estatísticas descritas na tabela 3.0 demonstram que, nos municípios da amostra, o Programa de

17. A descrição completa dos valores obtidos para cada município da amostra encontra-se na tabela 8.0, em anexo.

Atendimento Assistencial Básico em Saúde é o que apresenta o maior número de irregularidades graves, seguido pelo Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares, ambos do Ministério da Saúde. O padrão das improbidades administrativas é um pouco diferenciado, pois o maior número de improbidades está: no Programa Nacional de Alimentação Escolar, no Programa Bolsa Família, no Programa de Atendimento Assistencial Básico em Saúde e no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Os programas com maior número de improbidades administrativas e irregularidades são: 1) Programa de Atendimento Assistencial Básico em Saúde; 2) Programa Nacional de Alimentação Escolar; e, 3) Programa Bolsa Família.

Tabela 3.0. A descrição de 10 programas federais da amostra

Programa / Ação Federal nos Municípios	IIA	II	Total
Atendimento Assistencial Básico (PAB/Saúde)	105	172	277
Melhorias Sanitárias Domiciliares	20	104	124
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação (FUNDEB)	24	99	123
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	146	97	243
Bolsa Família	119	81	200
Morar Melhor	13	81	94
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	97	77	174
Proteção Social Básica	48	76	124
Programa Dinheiro Direto na Escola (FUNDESCOLA)	67	71	138
Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FNDE)	36	67	103

Fonte: (BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-01, 2009)

O Programa de Atendimento Assistencial Básico em Saúde, regulamentado pela lei n. 8.142 de 28 de dezembro de 1990, cumpre dois objetivos expressos na Constituição de 1988: o primeiro, de universalizar o direito à saúde; o segundo, de descentralizar a aplicação destes recursos. (BRASIL, 1988, 1990) Por esta razão, um número tão elevado de irregularidades nesta ação governamental representa não só a degradação de direitos sociais assegurados na Constituição, como serve de alerta a respeito dos problemas no modelo de governança em vigor na área da

saúde. Inclusive porque o Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares, também do Ministério da Saúde, foi o segundo programa federal com o maior número de irregularidades constatadas pelo PFSP nos municípios desta amostra.¹⁸

A lógica das improbidades administrativas é diferenciada, pois revela, em especial, os problemas ligados à manipulação, estratégica ou não, dos cadastros e sistemas de informação dos programas federais nos municípios. Por esta razão, os Programas Bolsa Família e de Erradicação do Trabalho Infantil apresentam valores tão elevados neste tipo de improbidade. Por fim, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) figura, também, como uma ação governamental ainda muito suscetível às improbidades cometidas pelo poder político municipal, devido, em muitos casos, como aponta Luis Alberto Weber (2007), às fragilidades do controle social local.

Entretanto, estes dados descrevem as dimensões que não fazem parte, diretamente, do escopo desta pesquisa. É a partir da tabela 4.0 que serão apresentados os valores obtidos para o Índice de Improbidade Administrativa (IIA) e o Índice de Irregularidades (II), comparando-os entre a primeira (0) e a segunda (1) fiscalização do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos (PFSP).

Tabela 4.0. Descrição das variáveis dependentes da pesquisa

Índice	Momento	N	Média	Desvio Padrão	Erro Padrão	Mínimo	Máximo
IIA	0	36	20,25	11,420	1,903	3	58
	1	36	22,39	12,568	2,095	2	47
	Total	72	21,32	11,972	1,411	2	58
II	0	36	21,94	19,140	3,190	2	113
	1	36	31,69	21,873	3,646	7	99
	Total	72	26,82	20,989	2,474	2	113

Fonte: (BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-02, 2009)

18. Esta discussão não será aprofundada, pois segue para além do escopo desta pesquisa.

Estes valores demonstram que houve um aumento do número de improbidades administrativas e das irregularidades, na ordem de 10,56% e 44,43%, respectivamente. De maneira a verificar se as diferenças entre as médias de cada índice são estatisticamente significativas, procedemos à análise da variância, de acordo com o modelo:

$$Y_{ij} = \mu_i + \varepsilon_{ij} = \mu + \tau_i + \varepsilon_{ij}, \varepsilon_{ij} \sim N(0, \sigma)$$

As hipóteses testadas foram as seguintes:

$$H_0: \mu_1 = \mu_2 = \dots = \mu_g = \mu$$

$$H_1: \mu_i \neq \mu, \text{ pelo menos para um } i$$

Tabela 4.1. Análise de variância para IIA e do II

		Soma dos Quadrados	Graus de Liberdade	Média dos Quadrados	F	Sig.
IIA	Entre Grupos	82,347	1	82,347	,571	,452
	Dentro dos Grupos	10093,306	70	144,190		
	Total	10175,653	71			
II	Entre Grupos	1711,125	1	1711,125	4,051	,048
	Dentro dos Grupos	29567,528	70	422,393		
	Total	31278,653	71			

Fonte: (BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-02, 2009)

De acordo com as estatísticas da ANOVA, é possível afirmar que, apesar da diferença entre as médias dos indicadores de improbidade administrativa não serem estatisticamente significativas ($0,571 < F_{(1,70)}$ crítico = 3,97, com 5% de significância), a diferença entre as médias dos indicadores de irregularidade é estatisticamente significativa ($4,051 > F_{(1,70)}$ crítico = 3,97, com 5% de significância). Isto implica dizer que, para os municípios da amostra:

Constatação 01

Não existe redução, mas manutenção do número de improbidades administrativas entre a primeira e a segunda auditoria do PFSP.

Constatação 02

Há um aumento estatisticamente significativo do número de irregularidades entre a primeira e a segunda auditoria do PFSP.

4.1.2. Análise de regressão

A partir das constatações prévias obtidas pela análise de variância (ANOVA), procedeu-se a análise de regressão, com o intuito de apresentar o modelo completo da relação existente entre a variável muda (momento da fiscalização) e a variável numérica (índice de irregularidades).¹⁹ A análise baseou-se em dois modelos: o primeiro, bivariado, descreve a associação entre a variável muda e a variável numérica; o segundo, multivariado, descreve a associação entre as variáveis mudas (momento da fiscalização e regiões do país) e a variável numérica. As estatísticas dos modelos 01 e 02 de regressão são descritas nas tabelas 5.0, 5.1, 5.2 e 5.3.

Tabela 5.0. Modelo 1 e 2

Modelo	R	R ₂	R ₂ Ajustado	Erro Padrão da Estimativa
1	,234	,055	,041	20,552
2	,556	,309	,256	18,102

a Preditores: (Constante) Fiscalização, Centro-Oeste, Sul, Norte, Nordeste

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

Tabela 5.1. Análise de variância do modelo

Modelo		Soma dos Quadrados	Graus de Liberdade	Média dos Quadrados	F	Sig.
1	Regressão	1711,125	1	1711,125	4,051	,048
	Residual	29567,528	70	422,393		
	Total	31278,653	71			
2	Regressão	9652,091	5	1930,418	5,891	,000
	Residual	21626,562	66	327,675		
	Total	31278,653	71			

a Preditores: (Constante), Nordeste, Fiscalização, Centro-Oeste, Sul, Norte

b Variável Dependente: Índice de Irregularidades

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

19. Neste caso, a análise de regressão serve como um complemento, pois o principal teste já foi realizado por meio da análise de variância. Vale ressaltar, inclusive, que a regressão com variáveis mudas é equivalente a ANOVA. Para mais informações, consultar Wonnacott e Wonnacott. (1980, p. 53-356)

Tabela 5.2. Coeficientes do modelo

		Coeficientes não padronizados		Coeficientes Padronizados	T	Sig.
Modelo		B	Erro Padrão	Beta		
1	(Constante)	21,944	3,425		6,406	,000
	Momento (0-1)	9,750	4,844	,234	2,013	,048
2	(Constante)	16,500	5,003		3,298	,002
	Momento (0-1)	9,750	4,267	,234	2,285	,026
	Centro-Oeste	-4,750	7,838	-,072	-,606	,547
	Sul	-8,125	6,913	-,145	-1,175	,244
	Norte	6,911	6,625	,131	1,043	,301
	Nordeste	19,580	5,948	,433	3,292	,002

a Variável Dependente: Índice de Irregularidades

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

Tabela 5.3. Análise da covariância

Fórmula:

$$F = \frac{(R_2)^2 - (R_1)^2 / g}{(1 - R_2^2) / n - k - 1} \quad (1)$$

Onde: g: número de variáveis acrescentadas à regressão

k: número total de variáveis independentes

n: número de casos

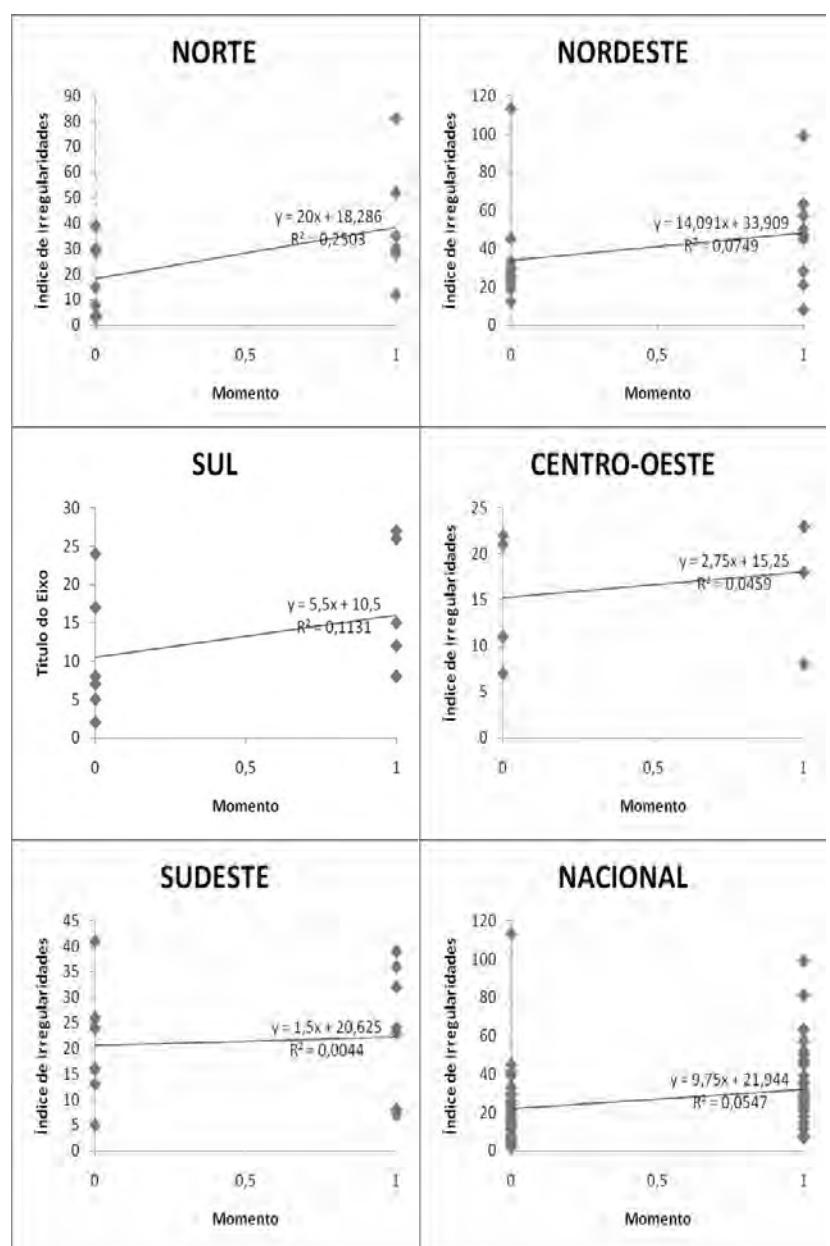
r: coeficiente de correlação linear de Pearson

Estatística:

$$F = \frac{0,309 - 0,055 / 4}{(1 - 0,309) / 72 - 4 - 1} = \frac{0,254 / 4}{0,691 / 67} = \frac{0,0635}{0,010313} = 6,15 \quad F_{(3,72)} \text{ crítico} = 2,13 \text{ a } 5\% \quad F_{(3,72)} \text{ crítico} = 3,89 \text{ a } 1\%$$

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

Gráfico 1.0. Gráfico comparativo de irregularidades por região do país



Fonte: (BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-02, 2009)

Segundo as estatísticas da regressão, o primeiro modelo, da relação bivariada entre a fiscalização e o índice de irregularidades, apesar de significante a 5%, apresenta um coeficiente de correlação linear muito baixo, explicando cerca de 5% da variação observada nos casos. Neste sentido, o segundo modelo é muito mais poderoso que o primeiro, pois, além de mais significante (1% de significância), explica cerca de 30% da variação observada. Segundo as estatísticas da análise de covariância permitem demonstrar (tabela 5.3), esta complexificação, adicionando as variáveis mudas das regiões do país ao modelo, é estatisticamente significante a 1%.

Este resultado também pode ser observado por meio da análise comparativa dos coeficientes angulares das retas, para cada região do país, descritas no gráfico 1.0. Nacionalmente, da primeira para a segunda fiscalização, houve um aumento médio de 9,75 irregularidades; este é o mesmo valor obtido no coeficiente dos modelos 1 e 2 para a variável “momento da fiscalização”. As regiões Norte (coeficiente angular de 20) e Nordeste (coeficiente angular de 14,09) apresentam valores superiores à média nacional; enquanto o oposto verifica-se nas regiões Sul (coeficiente angular de 5,5), Centro-Oeste (coeficiente angular de 2,75) e Sudeste (coeficiente angular de 1,5).

A principal implicação destes dados à análise é a de que, em média, para os municípios da amostra, os efeitos das auditorias realizadas pelo PFSP variam de acordo com as grandes regiões político-administrativas do país. De maneira preliminar e a título de futura hipótese de pesquisa, especula-se, a partir dos coeficientes obtidos, mesmo sem a significância estatística desejada, que a principal clivagem parece ocorrer entre o grupo das regiões Norte-Nordeste, onde o indicador de irregularidades parece mais degradado (acima de média nacional), e as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste, onde o indicador se mantém mais preservado, entre a primeira e a última auditoria do PFSP (abaixo da média nacional). Em todas as regiões do país, no entanto, ocorre o mesmo fenômeno: o aumento do número de irregularidades.

Constatação 03

Há uma influência das regiões político-administrativas do país sobre as irregularidades observadas entre a primeira e a segunda auditoria do PFSP.

4.1.3. O teste de algumas hipóteses alternativas

Esta pesquisa envolveu ainda a exploração de hipóteses alternativas para a explicação dos valores obtidos nos indicadores de improbidade administrativa e de irregularidades. Os resultados foram sintetizados na tabela a seguir.

Tabela 6.0. Resultados da ANOVA para as hipóteses alternativas

Variáveis Independentes	Variáveis Dependentes	
	IIA	II
IDHM	,291	,097
Reeleição? (sim/não)	,960	,859
Receita Orçamentária Municipal (R\$)	,347	,508
Transferência de Recursos Federais (R\$)	,196	,199
Há Emendas Federais p/ o Município? (sim/não)	,184	,282
Intervalo entre 1ª e a Última Auditoria (Anos)	,143	,009

Fontes: IDHM (PNUD, 2009); Reeleição (TSE); Receitas Municipais e Transferências Federais (STN, 2009); Emendas Parlamentares (SIGA BRASIL, 2009); Índices de Improbidade e Irregularidade (CGU, 2009).

Os resultados da análise de variância (ANOVA) demonstram que os indicadores de improbidade administrativa (IIA) e de irregularidades (II) não estão associados significativamente:

1. À receita orçamentária municipal e ao volume total de recursos federais transferidos aos municípios: contrariando a hipótese dominante na literatura baseada na teoria da escolha pública (*rent-seeking*) de que os recursos aplicados pelo poder público (não alocados pelos mecanismos de livre-mercado), necessariamente, promoverão o aumento da corrupção [improbidades] (MBAKU, 1992);²⁰
2. Ao controle político exercido eleitoralmente, por meio da reeleição, ou não, do partido que exerceu o governo municipal na primeira fiscalização: contrariando as hipóteses de Ferraz e Finan

20. Maria Fernanda Alves e Antônio Carlos Sodré (2007) chegaram a conclusão semelhante em sua pesquisa, ao demonstrar que as irregularidades estavam associadas à existência de emendas parlamentares no ano da fiscalização, mas não aos valores transferidos por estas emendas.

(2005) de que prefeitos corruptos têm menores chances de se reelegerem;²¹

3. Às emendas do orçamento da União destinadas aos municípios: contrariando as hipóteses defendidas por Maria Fernanda Alves e Antônio Carlos Sodré (2007).²²

Como a pesquisa é de natureza exploratória, o teste, baseado na análise de variância, não é suficiente para rejeitar as hipóteses alternativas avaliadas. Entretanto, há fatores estatisticamente significantes, quando a variável dependente é o índice de irregularidades: o intervalo de tempo entre a primeira e última auditoria, mensurada em número de anos, e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

A associação entre o índice de irregularidades e o intervalo de tempo entre a primeira e a última auditoria do PFSP corrobora a hipótese enunciada anteriormente de que está ocorrendo um aumento do número de irregularidades e que este aumento observado não pode ser atribuído à elevação das receitas orçamentárias municipais, nem ao volume de recursos transferidos pela União aos municípios (qualificando a constatação 2). A associação entre o índice de irregularidades e o IDH-M corrobora a hipótese de que este aumento é diferenciado, de acordo com a região político-administrativa do país (qualificando a constatação 3).

Isto ocorre, exatamente, porque as médias do IDH-M também variam segundo uma lógica regional. As regiões Norte (0,7252) e Nordeste (0,6757) apresentam o IDH-M abaixo da média nacional (0,766) e os menores valores dentre as demais regiões do país – Centro-Oeste (0,7927), Sudeste (0,79125) e Sul (0,807667). (PNUD, 2009)

As tabelas 7.0 e 7.1 apresentam quatro modelos explicativos para a variação do índice de irregularidades nos municípios da amostra. Todos os modelos apresentam 1% de significância estatística; contudo, dife-

21. Este teste buscou avaliar se um número elevado, ou reduzido, de improbidades ou irregularidades constatadas pela CGU e amplamente divulgadas se reflete em punição (substituição) ou recompensa (reeleição) ao partido que governa o município.

22. É preciso destacar que não é do propósito desta pesquisa rejeitar as hipóteses alternativas aqui apresentadas, pois não há dados nem um número suficiente de observações disponíveis para tanto. Entretanto, os resultados dos testes sugerem que ainda é preciso aprofundar os estudos destas, e outras, hipóteses empíricas.

rem em seu poder explicativo. O primeiro modelo descreve a associação entre o índice de irregularidades e o valor do IDH-M e explica 7,9% da variação observada. No segundo, a associação do índice com o número de anos transcorridos entre a primeira e a última auditoria explica 9,2% da variação observada. No terceiro, a associação, tanto com IDH-M quanto com o número de anos transcorridos entre a primeira e a última auditoria, explica 15% da variação observada. Por fim, o quarto modelo, que testa a associação entre o IDH-M e o número de anos transcorridos entre as fiscalizações, controlando pelas regiões do país. Este modelo praticamente dobra o poder explicativo da variação do índice de irregularidades para os municípios da amostra, pois o coeficiente de correlação passa de 0,15 para 0,294.²³

Tabela 7.0. Modelos 1, 2, 3 e 4

Modelos	R	R ₂	R ₂ Ajustado	Erro Padrão da Estimativa	Sig.
1	,281	,079	,052	16,304	,097
2	,304	,092	,079	20,139	,069
3	,387	,150	,098	15,903	,069
4	,542	,294	,148	15,460	,096

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

23. Segundo a análise de covariância (ANOCOVA), a complexificação do quarto modelo, frente ao primeiro, é estatisticamente significativo a 10% ($F=2,20$ e $F(3,36)$ crítico = 2,2 a 10%).

Tabela 7.1. Coeficientes dos modelos 1, 2, 3 e 4

		Coeficientes não padronizados		Coeficientes Padronizados	T	Sig.
Modelos		B	Erro Padrão	Beta		
1	(Constant)	56,359	27,403		2,057	,047
	IDH-M	-67,503	39,491	-,281	-1,709	,097
2	(Constant)	-6764,41	2543,832		-2,6591	,009
	(anos)	3,3871	1,268726	0,303988	2,6696	,009
3	(Constant)	26,790	32,149		,833	,411
	Anos	-57,502	38,990	-,240	-1,475	,150
4	IDH-M	1,414	,854	,269	1,655	,107
	(Constant)	7,277	50,316		1,145	,886
	Anos	1,809	,879	,344	2,060	,049
	IDH-M	-20,176	69,113	-,084	-,292	,772
	Nordeste	6,668	12,109	,189	,551	,586
	Norte	18,335	9,111	,439	2,012	,054
	Centro- Oeste	-,730	9,329	-,015	-,078	,938
	Sul	1,418	8,769	,032	,161	,873

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

Estes resultados reforçam as constatações anteriores.²⁴

Constatação 4

Há uma tendência de aumento, ao longo dos anos, no número de irregularidades constatadas nas auditorias do PFSP. (reforça a constatação 2)

24. Devido à insignificância estatística da maioria dos coeficientes , causada, possivelmente, pelo número reduzido de casos (36), seus valores não serão interpretados neste estudo. Fica descrita, portanto, a associação entre o índice de irregularidades, o IDH-M e as regiões do país a título de futura hipótese de investigação, pois considera-se que, dentro em breve, com a expansão do número de municípios ressorteados, será possível estender a amostra. Então, a informação disponível nestes coeficientes poderá ser interpretada com maior propriedade, para além de uma aproximação exploratória.

Constatação 5

Há uma associação entre as condições socioeconômicas, mensurada por meio de IDH-M, e o número de irregularidades constatadas nas auditorias do PFSP. (reforça a constatação 3)

5. A análise dos resultados

5.1. A insuficiência das medidas de sanção e responsabilização

“Se fôssemos esperar pela aplicação das sanções pela via judicial teríamos de aguardar por anos a fio, pois os processos civis e criminais, no Brasil, nunca terminam.” – Jorge Hage, ministro da Controladoria-Geral da União (2009)

Os resultados obtidos pela análise quantitativa dos dados evidenciam a situação descrita pela segunda hipótese, deduzida a partir do referencial analítico das improbidades. Considerando que as vantagens oportunistas e a capacidade técnico-administrativa se mantêm constantes e havendo um incremento nas ações de identificação, a comparação entre os índices de improbidade em dois momentos revela que não houve redução, mas sim aumento, estatisticamente significativo, dos casos de improbidade grave (irregularidades). E, segundo o referencial analítico das improbidades, a principal razão deste aumento pode ser atribuído às deficiências na sanção e responsabilização dos agentes públicos, identificados em atos de improbidade.

De acordo com os resultados, é razoável supor que as improbidades na administração pública brasileira não resultam, tanto quanto se poderia esperar, das fragilidades da capacitação dos agentes públicos (fator não estratégico) ou da incapacidade de identificação das irregularidades pelo poder público, mas de uma deficiência do arranjo institucional, que

parece incapaz de coordenar as iniciativas de sanção e responsabilização apropriadas aos agentes públicos desonestos.²⁵

Os resultados parecem confirmar as suposições de Persson et al. (1997, p. 1168) de que “a separação dos poderes parece enfraquecer a responsabilização ao aprofundar os problemas de coordenação”. O mesmo resultado ocorre na divisão de responsabilidades entre as várias burocracias públicas, promovendo a sobreposição de responsabilidades na fase de investigação, fiscalização e identificação das improbidades, sem o correspondente aumento nas medidas de sanção e responsabilização dos agentes públicos – como parece ocorrer na administração pública brasileira. (TAYLOR e BURANELLI, 2007)

A pesquisa de Taylor e Buranelli (2007), baseada em estudos de caso de improbidades de ampla repercussão nacional, analisa a atuação do Ministério Público Federal (MPF), do Tribunal de Contas da União (TCU), da Polícia Federal (PF) e das Comissões Parlamentares de Inquérito do Congresso Nacional (CPI's) e conclui:

A existência de burocracias competitivas em que “a ambição contrapõe-se à ambição” (MADISON et al, 1961, 322) não é certamente uma coisa ruim. Contudo, quando estes departamentos têm responsabilidade unicamente por uma parte do processo de responsabilização, e quase todos os incentivos enfatizam o estágio da investigação, então todas estas instituições irão competir intensamente sem nenhum ganho compensatório em seu desempenho. (TAYLOR e BURANELLI, 2007, p. 80, tradução nossa)

Esta é uma conclusão diametralmente oposta àquela defendida pelos adeptos da *public choice [rent-seeking]* que afirmam que as reformas institucionais, de prevenção e combate à corrupção [as improbidades], no plano político e econômico, deveriam criar regras fixas de interação entre os interesses privados e o interesse público, associando-as a mecanismos institucionais que impeçam a existência de monopólios e a captura da burocracia estatal por parte dos funcionários públicos. Por

25. Como os fatores não estratégicos estão refletidos, exclusivamente, no IIA e não houve um aumento estatisticamente significativo deste indicador, todo o aumento do II deve ser atribuído a fatores estratégicos (ligados ao oportunismo), cujos principais incentivos estão ligados aos esforços de identificação e punição das improbidades.

isso, as reformas deveriam optar pela constituição de instituições competitivas, que trabalhassem com a ideia de controle externo, sobreposição de jurisdições, *ombudsman* e múltiplos “*veto powers*”. (KRUEGER, 1974; ROSE-ACKERMAN, 1999; MBAKU, 1992; KLITGAARD, 1994; ADES e DI TELLA, 1995, 1996)

No caso brasileiro, o desafio é distinto, pois o trabalho das instituições envolvidas no combate às improbidades não parece coordenado. Segundo reportagem da revista *Época* (2008):

A Controladoria-Geral da União, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras e os tribunais de contas têm pouca ligação com a Polícia Federal e com o Ministério Público. A polícia e o Ministério Público travam disputas agressivas pelo comando das investigações. E os dois têm divergências com a Justiça.

O principal desafio na prevenção e no combate às improbidades, revelado na pesquisa, está ligado à insuficiência das medidas de sanção e responsabilização das improbidades cometidas na administração pública brasileira que, segundo a pesquisa de Taylor e Buranelli (2007), decorre das dificuldades de coordenação dos mecanismos de controle, fiscalização e sanção do arranjo institucional brasileiro. Segundo estes dois autores, entre os seis casos analisados em seu estudo, somente um havia resultado em sanções criminais, embora “o processo fosse tão lento que não parecesse imputar o mínimo efeito punitivo”. Da mesma forma, as punições de natureza econômica impostas pelo TCU “não pareciam ter qualquer implicação concreta, em particular, se o montante de recursos desviado fosse elevado ou difícil de rastrear”. Por fim, as sanções de natureza política e reputacional parecem ineficazes, pois tendo deixado o cargo antes da cassação, os agentes políticos envolvidos nas improbidades retornavam, por meio de nova eleição, à vida pública. (TAYLOR e BURANELLI, 2007, p. 77-78)

Segundo pesquisa do jornal *O Globo* (2007), que entrevistou réus, advogados, policiais, promotores, procuradores e juízes para reconstituir

qual o desfecho dos principais escândalos de corrupção, até então, os principais acusados destes crimes não apenas estavam livres como continuavam atuando publicamente ou nos bastidores com a mesma força de antes. Os 200 políticos, banqueiros, empresários e servidores públicos acusados de fraudes milionárias nos escândalos dos precatórios, central de grampos, Sudam, Marka/Fontecindam, Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, bingos, propinoduto, vampiros, mensalão, sanguessugas, estão fora da cadeia e longe de qualquer punição. Segundo a reportagem, a grande maioria dos réus não havia passado nem sequer um dia atrás das grades, os processos se arrastavam por anos nos tribunais e a perspectiva de alguns procuradores da República era de que, quando chegassem a um fim, muitos crimes já estariam prescritos.

Os resultados de um levantamento realizado pela revista *Época*, em março de 2008, foram muito próximos às denúncias de *O Globo*. A revista *Época* analisou 292 operações realizadas pela Polícia Federal entre junho de 2003 e dezembro de 2006, 216 relacionadas à corrupção, com o envolvimento de agentes públicos.²⁶ Ao final, constatou que: nas 216 operações, a Polícia Federal havia prendido 3.712 pessoas para averiguação (entre elas 1.098 agentes públicos); apenas 432, ou 11%, tinham sido condenados pela Justiça em primeira instância até o fim de 2007; e, entre os condenados, apenas 265 estavam cumprindo pena de prisão (7% dos detidos). (*ÉPOCA* 2008) Ao final, a reportagem conclui: “Quando apenas sete de cada cem suspeitos de corrupção vão para a cadeia, fica difícil para um corrupto imaginar que ele poderá ser punido por seus crimes”

Assim, ao afirmar que o fundamento das improbidades da administração pública brasileira consiste na insuficiência das medidas de sanção e responsabilização dos agentes públicos, burocráticos e políticos, os resultados da pesquisa parecem estar de acordo com a percepção:

- i. dos especialistas do controle interno do governo federal, expressa nas palavras do ministro-chefe da Controladoria-Geral da União; (HAGE, 2009)

26. O critério foi averiguar apenas as operações com intervalo de tempo suficiente para que os processos na Justiça chegassem, pelo menos, ao fim de julgamento na primeira instância. (*ÉPOCA* 2008)

- ii. da imprensa que faz a cobertura dos escândalos de improbidade envolvendo a administração pública e divulga a opinião de amplas parcelas da sociedade; (ÉPOCA, 2008)
- iii. dos especialistas do meio acadêmico que investigam os principais fatores associados às improbidades no setor público. (TAYLOR e BURANELLI, 2007)

5.2. Implicações para a prevenção e o combate às improbidades

“O combate à corrupção no Brasil lembra o mito grego de Sísifo. Por ofender os deuses, Sísifo fora condenado a empurrar uma pedra montanha acima. Quando chegava ao topo, a pedra rolava montanha abaixo. Sísifo precisava, então, refazer todo o trabalho. Se a Justiça falha na punição dos corruptos, se é a impunidade que prevalece, o país fica sempre, como Sísifo, empurrando pedras montanha acima, num esforço inútil.” (ÉPOCA, 2008)

São múltiplas as dimensões sociais envolvidas, direta ou indiretamente, na responsabilização dos agentes públicos, burocráticos ou políticos, envolvidos em atos de improbidade na administração pública. Nenhuma delas foi objeto de estudo nesta pesquisa que descreve, a seguir, somente a implicação destas dimensões interligadas ao fenômeno das improbidades no Brasil.²⁷

A principal dimensão envolvida na sanção e responsabilização dos agentes públicos é, indiscutivelmente, a dimensão legal, ligada à organização do poder judiciário no país, sua complexidade e sua congestão frente ao volume de processos, dificultando a implementação eficiente e natural das decisões de natureza legal; e, também, a legislação existente a respeito dos procedimentos e a severidade da punição aplicada aos agentes ímpuros.

27. Por esta razão caberá as pesquisas futuras determinar o grau de influência de cada um destes aspectos descritos a seguir a título de possíveis medidas de intervenção e hipóteses de investigação posterior.

A resolução destas dificuldades legais exige, de imediato, a coordenação dos três poderes da República; enquanto a principal consequência desta insuficiência legal impõe uma forte distorção dos incentivos aos agentes públicos, não só porque promove a impunidade dos culpados, como pune, ao acusar injustamente, os réus de longas disputas judiciais.

Como demonstra o estudo de Débora Faustino (2008), o Supremo Tribunal Federal, ao julgar procedente a reclamação n. 2138, por maioria de votos, afastou a aplicação da lei de improbidade administrativa (lei n. 8.429, de 2 de junho 1992) aos agentes políticos, sob a justificativa de que confere caráter político e penal ao ato de improbidade administrativa, confundindo-o com os chamados crimes de responsabilidade previstos na lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950. Esta decisão, apesar de seu mérito indiscutível, afastou um mecanismo de grande serventia para proceder com a sanção legal dos agentes políticos. Com isso, relega, na prática, a responsabilização destes agentes à dimensão reputacional e política, enquanto promove às medidas de sanção legal, somente, a burocracia do Estado. (BRASIL, 1950, 1992, 2007)

Na dimensão político-partidária, a lógica da responsabilização, como o *impeachment*, é de natureza muito diversa à culpa ligada às improbidades cometidas na administração pública – sendo que, nem por isso, as acusações de “corrupção” deixem de servir de possíveis justificativas para a punição. As causas desta reduzida responsabilização dos agentes políticos no Brasil são um tema controverso na literatura de ciência política, mas parece haver um acordo de que se deve, especialmente, à fragilidade e à indisciplina partidária. (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1996; AMES, 2003; CINTRA, 2004)

Este (des)equilíbrio institucional parece se perpetuar, pois, nacionalmente, os presidentes não parecem atingidos pelas crises resultantes dos constantes escândalos e os representantes no Congresso são privilegiados pela situação de irresponsividade política a que estão submetidos. Localmente a lógica é muito semelhante, exceto pelo fato de que os representantes do Legislativo parecem ainda mais submetidos à influência exercida pelos chefes do Executivo, responsáveis pelo atendimento

às demandas particulares dos eleitores e grupos políticos que apoiam os prefeitos e governadores.²⁸

Por isso, segundo Taylor e Buranelli (2007, p. 78), crise após crise, nenhuma proposta de reforma política ou do Judiciário realmente transformadora foi implementada desde a Constituição de 1988. Até mesmo a esperada reforma do Judiciário de 2004 parece ter promovido ganhos ainda marginais de eficiência nas cortes, com precários resultados práticos, até então. Enquanto isso, as consequências são extremamente perversas ao Estado, pois como o arranjo institucional oferece muitos incentivos à etapa de identificação (investigação e fiscalização que resultam em grandes denúncias e escândalos de corrupção, amplamente divulgados), desprivilegiando a sanção e a responsabilização, o processo como um todo, após o momento das denúncias, tende a enfraquecer o governo e o poder público sem qualquer compensação em termos de efetiva punição dos responsáveis pelos atos de improbidade – ampliando a desconfiança dos cidadãos acerca das instituições públicas.

6. Considerações finais

Além de apresentar um referencial analítico das improbidades e novas hipóteses passíveis de investigação futura, esta pesquisa exploratória oferece indícios empíricos relevantes que permitem, desde já, identificar fragilidades que necessitam de intervenção e maior pesquisa, em favor do aperfeiçoamento das medidas de prevenção e combate às improbidades.

O resultado inicial desta pesquisa é conceitual, ao estabelecer os limites entre a corrupção e as improbidades, afirmado a precedência do último sobre o primeiro. O conceito de improbidade é mais amplo, envolve diversos fenômenos, entre eles a corrupção; por esta razão, compreender o fundamento das improbidades é socialmente mais relevante do que somente a corrupção.

28. Nos termos da nova economia institucional histórica, isso significa que se constituiu um padrão histórico (*path-dependency*), um equilíbrio institucional de difícil transformação, a despeito dos resultados subótimos que se impõem aos membros da sociedade. (NORTH, 1990; PIERSON, 2004)

Em seguida, a pesquisa avança sobre os pressupostos e sua articulação num referencial analítico original de reflexão sobre as improbidades, adotando hipóteses mais realistas sobre o comportamento humano que permitem a incorporação de aspectos anteriormente negligenciados, como a incapacidade técnica dos agentes públicos – uma implicação possível da racionalidade limitada sobre o comportamento até então desconsiderado em favor de explicações exclusivamente baseadas na maximização do interesse próprio. Esta reavaliação dos pressupostos de pesquisa culmina na constituição de um referencial analítico das improbidades que permite a consideração de cada fator envolvido, por razões estratégicas ou não, na ocorrência das improbidades.

Dispondo deste mecanismo analítico, fundamentado no comportamento individual, foi possível deduzir hipóteses testáveis empiricamente por meio da avaliação dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controlladoria-Geral da União. A avaliação destas hipóteses exigiu a coleta de dados de diferentes fontes e a compilação de três diferentes bancos de dados, constituídos exclusivamente para a pesquisa.

A análise quantitativa dos dados resultou em informações inesperadas sobre a relação existente entre os esforços de fiscalização e identificação das improbidades e seu efetivo controle e redução. Hipóteses alternativas foram avaliadas e os resultados, mais uma vez, culminaram no apoio às constatações inicialmente postuladas que indicam o aumento significativo do número de irregularidades. Assim, de posse das informações sobre os resultados do PFSP, foi possível evidenciar empiricamente uma explicação a partir do referencial analítico das improbidades proposto inicialmente.

A contribuição da pesquisa exploratória não é a confirmação nem a refutação de hipóteses, inviável pela indisponibilidade de casos e dados – insuficientes à constituição de amostras e bancos de dados estatisticamente robustos. Porém, os resultados desta pesquisa certamente apontam para uma conclusão: a necessidade premente de aprimorar as capacidades do Estado em exercer sua função de sanção e responsabilização dos agentes públicos, sejam eles burocráticos ou políticos.

Referências bibliográficas

- ADES, Alberto; DI TELLA Rafael. **Causes and Consequences of Corruption: A Review of Empirical Contributions.** IDS Bulletin: Liberalization and the New Corruption 27(2):6-11. 1996.
- _____. **La nueva economía de la corrupción.** Estudios IEERAL 18(75):119-139. 1995
- ALVES, Maria Fernanda Colaço; SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo. **Transferências Intergovernamentais Voluntárias:** Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil. Brasília, DF: II Concurso de Monografias da CGU.
- AMES, Barry. **Os Entraves a Democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV. 2003.
- AXELROD, Robert. **The Evolution of Cooperation.** New York: Basic Books. 1984.
- BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-01. **IV Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União:** Disponível em: meio digital anexo. 2009
- BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-02: banco de dados preparado pelo autor. In: **IV Concurso Nacional de Monografias da Controladoria-Geral da União.** Disponível em: meio digital anexo. 2009.
- BARNETT, Vic. **Elements of Sampling Theory.** London: The English Universities Press Ltd. 1974.
- BEN-PORATH, Yoram. **The F-connection:** Families, friends, and firms and the organization of exchange. Population and Development Review 6 (March):1-30. 1980.
- BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 1950.
- BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 2003.
- BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as

transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 1992.

BRASIL. Medida provisória nº 103, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 2003.

BRASIL. Medida provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF. 2001.

BRASIL. Rcl 2138. Reclamação de usurpação da Competência do Supremo Tribunal Federal. **Improbidade Administrativa**. Crime de Responsabilidade. Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF. 2007.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, Brasília, DF. 1988.

BROUSSEAU, Eric; GLACHANT, Jean-Michel. **The Economics of Contracts. Theories and Applications**. Cambridge University Press, Cambridge. 2002.

CGU, Controladoria-Geral da União. **Fortalecimento da Gestão Pública**. Desenvolvido pela Controladoria-Geral da União. 2009a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaPrevencaoCorrupcao/AreasAtuacao/FortalecimentoGestao/Bibliografia.asp>>. Acesso em: 1 jul. 2009.

CGU, Controladoria-Geral da União. **O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos**. Desenvolvido pela Controladoria-Geral da União. 2009b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp>>. Acesso em: 1 jul. 2009.

CGU, Controladoria-Geral da União. **Manual Operacional do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos**. Secretaria Federal de Controle, Brasília, DF. 2006.

- CGU, Controladoria-Geral da União. **Relatórios de Fiscalização do 1º ao 27º Sorteio do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos.** 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp>>.
- CHONG, Denis. **Collective Action and the Civil Rights Movement.** Chicago: University of Chicago Press. 1991.
- CINTRA, Antônio O. **A Proposta de Reforma Política – Prós e Contras.** Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília, DF. 2004.
- COASE, Ronald H. **The Problem of Social Costs.** Journal of Law and Economics 3(1):1-44. 1960.
- DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. **The Moral (and Imoral) Costs of Corruption.** In Dimensionen politischer Korruption: Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, VS Verlag. 2005.
- _____. **Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption.** New York: De Gruyter. 1999.
- ÉPOCA. **O Brasil Pode Erradicar a Corrupção.** Época Debates. 2008. Disponível em: <<http://www.adpf.org.br/modules/news/article.php?storyid=39655>>.
- FAUSTINO, Débora Letícia. **Improbidade Administrativa e os Agentes Políticos.** Brasília, DF: III Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União. 2008.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. **Exposing Corrupt Politicians: The Effect of Brazil's Publicly Release Audits on Electoral Outcomes.** Berkeley: University of California. 2005.
- FRIEDMAN, Milton. **Essays in Positive Economics.** Chicago: University of Chicago Press. 1953.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério. **Improbidade Administrativa.** 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006.
- GERRING, John. **Causal Mechanisms:** Yes, but... Comparative Political Studies. 2009.
- HAGE, Jorge. Junho tem recorde de expulsões da administração federal em 2009. 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2009/noticia11809.asp>>.

- HAYEK, Friedrich August Von. **The use of Knowledge in Society**. American Economic Review 35 (September):519-530. 1945.
- HOLANDA, Nilson. **Avaliação de Programas** (Conceitos Básicos sobre Avaliação "ex post"). Fortaleza: ABC. 2006.
- KLITGAARD , Robert. **A Corrupção sob Controle**. Zahar. 1994.
- KRUEGER, Anne. **The Political Economy of Rent-Seeking**. American Economic Review 64. 1974.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **As Reformas (Des)Nesnecessárias**. São Paulo em Perspectiva 10(4). 1996.
- LITTLE, Daniel. **Varieties of Social Explanation**: An Introduction to the Philosophy of Social Science. Westview Press. 1991.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY John. **The Federalist Papers**. Clinton Rossiter. New York: New American Library. 1961.
- MBAKU, John Mukum. **Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior**. Konjunkturpolitik 38. 1992.
- MUELLER, Dennis C. **Public Choice III**. 3 ed. Cambridge University Press. 2003.
- NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
- O GLOBO. Punição Zero para Grandes Escândalos de Corrupção. Rio de Janeiro, 1 de julho de 2007.
- PÉREZ-CASTRILLO, David; MACHO-STANDLER, Inés. **An Introduction to the Economics of Information**: Incentives and Contracts. Oxford: Oxford University Press. 1997.
- PERSSON, Torsten; ROLAND, Gerard; TABELLINI, Guido. **Separation of Powers and Political Accountability**. Quartely Journal of Economics 112(24 (November)):1163-1202. 1997.
- PIERSON, Paul. **Politics in Time**: History, Institutions and Social Analysis. Princeton: Princeton University Press. 2004.
- PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Banco de dados preparado pelo PNUD. In: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 1991 e 2000. 2009. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>

- ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20(pelos%20dados%20de%202000).htm>.
- POWERS, Daniel; XIE Yu. **Statistical methods for categorical data analysis.** San Diego: Academic Press. 2000.
- RAGIN, Charles C. **Fuzzy-Set Social Science.** Chicago: University Of Chicago Press. 2000.
- RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles C.. **Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques.** London: Sage. 2009.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.** London: Cambridge University Press. 1999.
- SAMPFORD, Charles et al. **Measuring Corruption** (Law, Ethics and Governance). Burlington: Ashgate Publishing. 2006.
- SCHEDLER, Andreas. **The Nested Game of Democratization by Elections.** International Political Science Review 23(1):103-122. 2002.
- SFC, Secretaria Federal de Controle. Instrução Normativa nº 1, de 6 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Controladoria-Geral da União, Brasília, DF. 2001.
- SIGA BRASIL. Banco de dados preparado pelo Senado Federal. In: SIGA Brasil. 2009. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>.
- SIMON, Herbert A. **Administrative Behaviour.** 2 ed. New York: Macmillan Press. 1961.
- STN, Secretaria do Tesouro Nacional. Banco de dados preparado pela STN. In: Finanças do Brasil - Dados Contábeis dos Municípios – 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008. 2009. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>.
- TAYLOR, Christopher L. **Practical Evaluation and Management Coding: A Four-Step Guide for Physicians and Coders.** 1º ed. Humana Press. 2007.

- TAYLOR, Mattew; BURANELLI, Vinicius. **Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil.** Latin America Politics and Society 49(1). 2007.
- TSE, Tribunal Superior Eleitoral. Banco de dados preparado pela TSE. In: Eleições Municipais – 2000, 2004 e 2008. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/index.htm#>>.
- VIEIRA, James B. **Os Microfundamentos da Corrupção:** Por que e Como as Medidas Anti-Oportunistas Devem Gerenciar os Riscos de Corrupção? III Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União. CGU, Brasília, DF. 2008.
- WEBER, Luis Alberto. **Controle Social em Xeque – O Colapso dos Conselhos Municipais como Arenas de Discussão da Corrupção Política.** II Concurso de Monografias da CGU. Brasília, DF. 2007.
- WEISS, Carol. **Evaluation:** methods for studying programs and policies. New Jersey: Upper Saddle River. 1998.
- WILLIAMSON, Oliver. **The Economic Institutions of Capitalism.** New York: The Free Press. 1985.
- WILLIAMSON, Oliver. **The Mechanisms of Governance.** New York: Oxford University Press. 1996.
- WONNACOTT, Thomas; WONNACOTT, Ronald. **Introdução à estatística.** Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos. 1980.

ANEXO – Descrição dos municípios da amostra

Tabela 8.0. Descrição dos municípios da amostra

Estado	Região	Município	Sorteio	IIA	II	Ano
MA	NE	Alto Alegre do Pindaré	0	20	29	2003
MA	NE	Alto Alegre do Pindaré	1	27	63	2007
AM	N	Alvarães	0	24	29	2003
AM	N	Alvarães	1	12	28	2004
RR	N	Amajari	0	19	8	2003
RR	N	Amajari	1	19	30	2005
MS	CO	Amambáí	0	19	22	2003
MS	CO	Amambáí	1	12	8	2007
CE	NE	Amontada	0	58	113	2004
CE	NE	Amontada	1	43	99	2007
MA	NE	Apicum-Açu	0	40	24	2003
MA	NE	Apicum-Açu	1	30	45	2008
TO	N	Araguaína	0	16	15	2003
TO	N	Araguaína	1	8	30	2004
AC	N	Assis Brasil	0	16	3	2003
AC	N	Assis Brasil	1	19	12	2005
RN	NE	Baía Formosa	0	13	12	2003
RN	NE	Baía Formosa	1	39	47	2007
PA	N	Bannach	0	28	4	2003
PA	N	Bannach	1	24	35	2008
RJ	SE	Barra do Piraí	0	30	24	2004
RJ	SE	Barra do Piraí	1	20	23	2007
PB	NE	Bom Sucesso	0	18	22	2003
PB	NE	Bom Sucesso	1	12	21	2007
PR	S	Borrazópolis	0	10	17	2003
PR	S	Borrazópolis	1	9	8	2006
GO	CO	Buriti de Goiás	0	19	11	2004
GO	CO	Buriti de Goiás	1	28	23	2008
RO	N	Buritis	0	12	30	2003
RO	N	Buritis	1	45	81	2006
ES	SE	Colatina	0	34	41	2004
ES	SE	Colatina	1	24	32	2007
MG	SE	Coronel Murta	0	19	5	2004
MG	SE	Coronel Murta	1	5	7	2008
PR	S	Farol	0	12	5	2004
PR	S	Farol	1	3	15	2007
BA	NE	Gandu	0	11	45	2004
BA	NE	Gandu	1	42	57	2008

BA	NE	Guaratinga	0	13	19	2004
BA	NE	Guaratinga	1	24	47	2008
RJ	SE	Itatiaia	0	22	16	2003
RJ	SE	Itatiaia	1	20	24	2007
BA	NE	Ituaçu	0	8	30	2004
BA	NE	Ituaçu	1	20	8	2008
PI	NE	Jacobina do Piauí	0	30	26	2004
PI	NE	Jacobina do Piauí	1	33	28	2008
RS	S	Paraíso do Sul	0	43	24	2003
RS	S	Paraíso do Sul	1	28	12	2006
MS	CO	Paranaíba	0	10	7	2003
MS	CO	Paranaíba	1	14	23	2006
MS	CO	Paranhos	0	16	21	2003
MS	CO	Paranhos	1	22	18	2007
ES	SE	Pedro Canário	0	26	24	2004
ES	SE	Pedro Canário	1	35	39	2006
PR	S	Prado Ferreira	0	7	8	2003
PR	S	Prado Ferreira	1	9	8	2006
RN	NE	Presidente Juscelino	0	11	20	2004
RN	NE	Presidente Juscelino	1	11	50	2007
PA	N	São Félix do Xingú	0	17	39	2004
PA	N	São Félix do Xingú	1	47	52	2007
PR	S	Saudade do Iguaçu	0	3	7	2003
PR	S	Saudade do Iguaçu	1	15	26	2008
PE	NE	Sirinhaém	0	14	33	2004
PE	NE	Sirinhaém	1	45	63	2007
RJ	SE	Tanguá	0	37	16	2003
RJ	SE	Tanguá	1	2	8	2005
RJ	SE	Teresópolis	0	24	13	2003
RJ	SE	Teresópolis	1	17	8	2005
PR	S	Vera Cruz do Oeste	0	11	2	2003
PR	S	Vera Cruz do Oeste	1	15	27	2008
MT	SE	Vila Rica	0	19	26	2003
MT	SE	Vila Rica	1	28	36	2005

Fonte: (BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-02, 2009)

Controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos

Marco Aurélio de Oliveira Barbosa*

Resumo: A corrupção crescente e impune tem afetado de forma significativa a capacidade do Estado brasileiro de prover as necessidades da população, em virtude dos desvios de recursos. Uma das formas de combater a corrupção é implementar um controle sobre o enriquecimento dos agentes públicos, de forma a se detectar as irregularidades cometidas e propiciar a aplicação de sanções àqueles agentes ímparobos. Dentro do sistema de proteção à improbidade administrativa, a Lei nº 8.429/92 tornou-se o principal instrumento jurídico de combate à corrupção, vindo a disciplinar os atos de improbidade administrativa, dentre os quais o enriquecimento ilícito. Em um de seus dispositivos, o normativo legal estabelece que o acréscimo patrimonial do agente público desproporcional à evolução do seu patrimônio ou à sua renda constitui ato de improbidade caracterizado como enriquecimento ilícito, o qual prescinde da demonstração da prática do ato ímparobio que gerou a vantagem patrimonial indevida. Para permitir um acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos, essa lei trouxe a obrigatoriedade da apresentação da declaração de bens por esses agentes. Nesta pesquisa, o tema foi delimitado em relação aos atos que implicam enriquecimento ilícito e, especificamente, na evolução patrimonial dos agentes públicos em desproporção com sua renda legítima. Tem como objetivo mostrar os motivos da deficiência dos controles atuais e apontar as propostas de melhoria existentes, bem como recomendar algumas alterações legislativas visando a propiciar mecanismos eficazes de acompanhamento do enriquecimento dos agentes públicos. O estudo apontou que os órgãos responsáveis não têm acompanhado o conteúdo das declarações, mas tão somente verificado o cumprimento da exigência da entrega, caracterizando-se um controle meramente formal. Torna-se, assim, imprescindível que sejam oferecidos meios eficazes para um efetivo controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos. Foi utilizada a pesquisa doutrinária em relação à fundamentação teórica, assim como foram feitas pesquisas junto aos órgãos de controle quanto à efetividade dos mecanismos existentes. Também foram coletadas informações junto ao Congresso Nacional relativas a proposições legislativas sobre o tema. .

* Especialista em Direito Tributário pela UFPE e auditor fiscal da Receita Federal do Brasil.

1. Introdução

A improbidade administrativa possui um grave potencial lesivo, seja pela sua consequência econômica, por reduzir os valores aplicados pela Administração Pública, seja pela agressão aos mais elementares mandamentos éticos e jurídicos.

A afronta à moralidade administrativa agride o sentimento de justiça e põe sob desconfiança não apenas os atos praticados pelos agentes, mas também a Administração Pública e o próprio Estado.

A população brasileira já se sente asfixiada com a elevada carga tributária e, mesmo assim, o Estado carece de recursos financeiros para satisfazer as necessidades sociais dos seus cidadãos, sobretudo dos mais pobres, em virtude da malversação dos escassos recursos públicos.

Os casos de corrupção administrativa são recorrentes em nosso país, conforme tem relatado amplamente a imprensa. São inúmeros os casos apontados em que há uma inversão das prioridades públicas em face do tráfico de influências, tendo como consequência o desvio de recursos do erário em proveito de alguns agentes públicos e de seus corruptores.

Com as dificuldades de busca de novas fontes de recursos financeiros, vez que essas já se encontram no seu limite, não se pode prescindir da implementação de um controle efetivo para se garantir que os gastos sejam efetuados de forma correta. Ou seja, se não dá mais para elastecer o lado do suprimento dos recursos financeiros, só resta ao Estado um melhor monitoramento do lado dos gastos.

Assim, para dar efetividade à realização das políticas públicas capazes de garantir aos cidadãos os direitos fundamentais, assegurados constitucionalmente, é de primordial importância o acompanhamento da aplicação dos recursos.

Em relação ao combate à improbidade administrativa, as Constituições, antes de 1988, contentavam-se em abordar apenas o enriquecimento ilícito. Com a Carta Magna de 1988, que veio introduzir expressamente o princípio da moralidade, criou-se um clima propício para a intensificação de um combate mais amplo, fazendo com que esse tema tenha sido, nos últimos anos, motivo de diversos estudos.

Para disciplinar a matéria, foi editada a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, chamada de Lei de Improbidade Administrativa - LIA, que completou em junho último dezessete anos de vigência.

A LIA divide os atos de improbidade administrativa em três espécies: a) dos atos que importam em enriquecimento ilícito do agente público; b) dos atos que causam prejuízo ao erário; c) dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Nesta pesquisa, delimitamos o tema em relação aos atos que implicam enriquecimento ilícito e, mais especificamente, na evolução desproporcional do patrimônio do agente público em relação à sua renda legítima.

Verifica-se que são inúmeras as dificuldades encontradas para se provar o enriquecimento ilícito dos agentes públicos, o que tem acarretado um elevado número de casos de corrupção administrativa, aproveitando-se os agentes ímparos da ineficiência do Estado na apuração dos ilícitos e na sua punição.

Visando a proporcionar instrumentos de controle do enriquecimento dos agentes públicos, a LIA previu a obrigatoriedade de entrega da declaração de bens por parte desses agentes. A exigência da apresentação da declaração de bens, com atualização anual, objetiva o exercício de um controle contínuo sobre a legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos.

Contudo, não há uma utilização adequada dessas declarações como mecanismo de controle, sendo esse efetuado apenas no sentido formal, com a mera verificação do atendimento à obrigatoriedade da entrega, sem uma análise material do seu conteúdo.

Passados mais de quinze anos da LIA, são poucas as ações de improbidade fundadas no enriquecimento ilícito com base na evolução desproporcional do patrimônio. Os agentes ímparos continuam a enriquecer de forma ilícita, sem que haja um acompanhamento pelos órgãos do Estado, o que tem ajudado a disseminar a corrupção administrativa em todo o país.

Esta pesquisa, assim, tem por objetivo apresentar os controles do enriquecimento dos agentes públicos existentes atualmente, demonstrando a sua ineficácia, em virtude da falta de atuação dos órgãos de controle, bem como pela falta de instrumentos adequados. Apresenta, ainda, algumas propostas com vistas ao aperfeiçoamento desses controles, de forma a termos um combate eficaz à improbidade administrativa, mais especificamente ao enriquecimento ilícito.

Ressalte-se que esta pesquisa foi realizada em 2007 e, para fins de participação neste 4º Concurso de Monografias da CGU, foi atualizada em julho de 2009.

2. Corrupção

A palavra corrupção significa, etimologicamente, romper algo intacto e inteo. Do ponto de vista jurídico, é uma afronta ao sistema normativo pela contrariedade ao princípio da moralidade administrativa. A corrupção é a degeneração da moral e da probidade.

Para Gomes (2002, p. 245), a probidade (do latim *probitate*) refere-se à possesão de certas qualidades morais e ao agir em conformidade com preceitos morais, cumprindo seus deveres. Significa integridade de caráter, honradez e retidão. "A improbidade é o contrário, de maneira que a ação ímpresa é desvestida de honestidade, de bom caráter, de boas intenções, de honradez, de justiça e de retidão."

A improbidade consiste na inobservância dos padrões de boa-fé, lealdade, honestidade e honradez no trato da coisa pública.

Segundo Baracho:

a corrupção configura-se como a falta de honestidade e integridade das pessoas, no cumprimento dos deveres inerentes às obrigações assumidas perante a sociedade. A corrupção implica no uso incorreto de cargo ou função, com desprezo do interesse público. (1997, p.66).

O país tem enfrentado, nos últimos tempos, graves crises políticas em virtude de casos de corrupção. São vários os casos recentes de es-

cândalos envolvendo dirigentes, parlamentares, magistrados, servidores públicos e empresários.

O jornal “O Globo”¹, no auge do escândalo provocado pela operação realizada pela Polícia Federal, chamada de “Operação Navalha”, quando foram presos empreiteiros e servidores públicos acusados de fraudes em licitações, estampou em manchete de primeira página: “Corrupção sem fim. País perde R\$ 40 bi por ano com obras superfaturadas”. Segundo a matéria, o valor pago a mais pela administração pública, cerca de 40 bilhões de reais, equivale ao orçamento da saúde para o ano de 2007. A estimativa baseia-se em estudo feito pela Secretaria de Direito Econômico (SDE), do Ministério da Justiça.

Conforme o Índice de Percepções de Corrupção² relativo ao ano de 2008, o Brasil ocupa a posição de número 80, tendo caído 8 posições em relação ao ano de 2007. Atualmente, encontra-se ao lado de países como Marrocos, Arábia Saudita e Tailândia e atrás de países como Gana, Namíbia e China. Na comparação com os demais países da América Latina, fica atrás de Chile, Uruguai, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Colômbia, México e Suriname, entre outros.

Analizando-se os índices de desenvolvimento humano em comparação com os índices de corrupção, podemos verificar uma relação direta entre os países com maior corrupção e aqueles com níveis de desenvolvimento humano mais baixo. Isso talvez se explique pelo fato de que, nesses países, a população possui nível de escolaridade mais baixo, o que facilita a prática de atos de corrupção pelas elites dominantes, assim como não existe um controle social adequado das atividades administrativas.

Muito se tem discutido, atualmente, a respeito da quantidade de casos de corrupção que são noticiados nos órgãos de comunicação em comparação com aqueles ocorridos nos tempos duros do regime ditatorial.

1. CORRUPÇÃO SEM FIM. PAÍS PERDE R\$ 40 BI POR ANO COM OBRAS SUPERFATURADAS. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 mai. 2007, p. 3.

2. É um indicador de opiniões sobre corrupção em países, publicado anualmente pela organização não-governamental “Transparency International”. No ano de 2008, o índice relaciona 180 países. Os países que se situam nos primeiros lugares da lista são aqueles considerados como os que possuem menos corrupção.

rial vivido no país em época recente. Mas será que podemos afirmar que a corrupção aumentou? Ou será que apenas ela ficou mais visível?

A liberdade de imprensa, a crítica parlamentar, a livre manifestação artística e a participação da sociedade, comuns nos sistemas democráticos, podem nos levar à falsa impressão de um aumento na corrupção no país nos últimos anos, devido a uma maior exposição dos fatos na mídia.

Conforme Fagundes (1986, p. 3), no Brasil, o comportamento antiético na vida pública remonta à era colonial. A ocupação da terra recém descoberta deu-se, em sua maioria, por colonizadores aventureiros, sem compromisso com os preceitos morais, e que visavam, sobretudo, ao enriquecimento fácil. Devido a vários fatores, tais como a distância da Corte, o enfrentamento de longas e perigosas viagens e o afastamento da família e de laços afetivos, aqueles que se aventuraram na ocupação não eram os melhores.

Conforme Rocha:

A falta de moralidade pública, a preocupação com o exercício das funções públicas por homens carentes de princípios morais, a minar a confiança do povo em determinada estrutura de poder, não é, pois, recente. Se o ideal de acatamento dos princípios morais é de sempre, a certeza de que a corrupção é um fato também o é. Mas é também atemporal a inaceitação da imoralidade na Administração Pública.

Assim, a busca de moralidade pública tem sido um desafio aos povos, que buscam impor este princípio a seus agentes, fartos de discurso em seu favor, parcós de prática em sua garantia, e especialmente as elites dirigentes, inábeis em definir e respeitar os limites entre a coisa pública e seus bens privados. (1994, p. 184).

A necessidade de envolver a sociedade no combate à improbidade foi preconizada por Pinto que, em prefácio do livro de sua autoria, já afirmava, em dezembro de 1959:

Era propósito de meu pai – o Deputado BILAC PINTO – escrever um livro com o objetivo de convocar a atenção do país para o fenômeno da corrupção política e administrativa, que vem assumindo proporções alarmantes, e de mostrar a necessidade da participação dos estudantes, dos professores, dos sindicatos, das associações cívicas e profissionais e dos cidadãos em geral num vigoroso movimento de opinião em favor da restauração da moralidade no governo. (1960, prefácio).

Nos últimos anos, o combate à corrupção em nível internacional tem sofrido grande impulso, tanto por parte dos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos, como pelas comunidades econômicas internacionais.

Em relação aos direitos humanos, a corrupção vem sendo apontada, em sentido amplo, como um dos fatores da ausência de implementação dos direitos sociais. Conforme Ramos (2002, p.6): “[...] não há como entender as normas constitucionais e legais referentes à defesa do patrimônio e moralidade pública sem a premissa de que tal proteção é essencial para assegurar a *dignidade da pessoa humana*”. (grifos do autor).

Prossegue Ramos:

Essa busca pela atuação proba do agente público não é somente para evitar desvios e enriquecimento ilícito, mas é também para assegurar a utilização dos escassos recursos da sociedade de modo eficiente e equânime, proibindo-se, então, desperdício e utilização supérflua ou equivocada do gasto público, que compromete, como se vê com infeliz habitualidade na vida brasileira, o atendimento das necessidades básicas da população e, com isso, a efetividade da dignidade da pessoa humana estabelecida na Constituição. (grifos do autor). (2002, p. 7).

A corrupção, além de um problema ético e moral, contribui para a falta de condições econômicas de o Estado prover as necessidades de seus cidadãos. A falta de implementação de políticas públicas tem sido atribuída à carência de recursos financeiros. Alguns alegam o princípio da reserva do possível para justificar a ausência de investimentos estatais para suprir as deficiências da sociedade.

Sabemos que os recursos financeiros para investimentos são limitados, principalmente no Brasil, onde o custeio do serviço público consome grande parte do orçamento público. Aliado a isso, temos uma grande soma de recursos sendo utilizada para pagamento dos juros da dívida pública.

Do lado das receitas, não se tem mais de onde buscar recursos, pois a população já se vê sufocada com a alta carga tributária – segundo o Governo Federal, a carga tributária chegou a 35,8% do PIB (Produto Interno Bruto) em 2008. Em contrapartida, não se oferecem serviços públicos de qualidade.

Por outro lado, vemos que a corrupção faz escoar uma soma considerável de dinheiro público para os cofres de particulares, proporcionando um aumento da desigualdade social, decorrente da maior concentração de renda. O dinheiro que deveria estar sendo aplicado em benefício da sociedade migra do erário para os poucos, porém poderosos, que determinam os rumos da nação. Muitas vezes, o administrador direciona a aplicação dos recursos estatais para áreas onde ele poderá tirar proveito por meio de propinas, em detrimento das reais necessidades da população.

Do ponto de vista econômico, podemos afirmar que o combate à corrupção em nível internacional ganhou outra dimensão quando a discussão sobre a sua necessidade ganhou o terreno da economia e das finanças públicas, deixando o campo da ética, da sociologia e do direito.

Conforme Furtado (2006, p. 45-62), essa mudança de enfoque, que teve como principal fator o processo de globalização econômica, propiciou um ambiente favorável para esse combate, pois passou a considerar a obtenção de vantagens econômicas para os países e as empresas.

No Direito Internacional, podemos destacar três tratados internacionais sobre o combate à corrupção: a Convenção Interamericana contra a Corrupção, a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

A Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, ratificada pelo Brasil e promulgada por meio do Decreto nº 3.678, de 30/11/2000, trouxe uma novidade em seu artigo 3º, que prevê o estabelecimento de sanções civis e administrativas, além das sanções penais. É o primeiro diploma internacional de combate à corrupção que contém a previsão de uma sanção não-penal, condizente, assim, com a nossa Lei de Improbidade Administrativa.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção foi ratificada pelo Brasil, conforme Decreto nº 4.410, de 07/10/2002, com a redação dada pelo Decreto nº 4.534, de 19/12/2002, que a promulgou. Como uma das medidas preventivas visando ao combate da corrupção, a Convenção estabelece que os Estados-Partes devem adotar “Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações” (art. 3º, § 4º).

Também estabelece como delito de enriquecimento ilícito, considerando-o como um ato de corrupção, o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente (artigo 9º). É de se ressaltar também a disposição que veda a negativa de cooperação entre os Estados sob a alegação de sigilo bancário.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção da ONU), adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31/10/2003 e assinada pelo Brasil em 09/12/2003, na cidade de Mérida, no México, foi promulgada por meio do Decreto nº 5.687, de 31/01/2006.

Ela aborda quatro aspectos principais: a prevenção, a criminalização de atos de corrupção, a cooperação internacional e a recuperação de ativos. Em seu artigo 20, a Convenção dispõe que cada Estado Parte deverá considerar a possibilidade de adotar as medidas necessárias para qualificar o enriquecimento ilícito como delito, que será considerado como o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público que não pode ser razoavelmente justificado por ele.

Essas convenções internacionais, adotadas pelo Brasil, vêm integrar o sistema pátrio de proteção à probidade administrativa, produzindo um efeito prático de impossibilitar o retrocesso na legislação de improbidade do Brasil.

Como signatário do Protocolo de San Salvador³, o Brasil acolheu expressamente o princípio do não retrocesso social, também chamado de aplicação progressiva dos direitos sociais.

Esse princípio caracteriza-se pela impossibilidade de redução dos direitos sociais garantidos constitucionalmente. Impede que o legislador, por meio de emenda constitucional ou por alteração no plano legislativo, suprima determinados conteúdos da Constituição ou revogue normas legais que regulamentem os dispositivos constitucionais, sobretudo em matéria de direitos sociais, mesmo que seja com efeitos para o futuro.

Conforme Sarlet (2004, p. 418-419), no âmbito do direito constitucional brasileiro, o princípio da proibição de retrocesso decorre de modo implícito do sistema constitucional e dos seguintes princípios: princípio do Estado democrático e social de Direito, princípio da dignidade da pessoa humana, princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, princípio da proteção da confiança e da segurança jurídica.

Apesar de considerarmos um avanço no combate à corrupção, essas convenções não têm ainda produzido maiores efeitos práticos, devido à falta de previsão de meios eficazes de fiscalização por parte dos organismos internacionais, ficando somente a cargo dos seus signatários a vontade política de implementá-los com a eficácia esperada.

3. Artigo 1º – Obrigação de adotar medidas – Os Estados-Partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta o seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo.

3. A Lei Nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA)

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, chamada de Lei de Improbidade Administrativa – LIA, veio para dar concretude aos artigos 37, § 4º, e 15, V, da Constituição Federal e tornou-se o principal instrumento jurídico de combate ao enriquecimento ilícito pelo exercício de função pública. Porém, não se limitou ao enriquecimento ilícito, vindo a conceituar de forma mais ampla os atos que implicam improbidade administrativa.

A LIA disciplinou os atos de improbidade administrativa em três categorias: a) atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); b) atos que causam prejuízo efetivo ao erário (art. 10); c) atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Estabeleceu as seguintes penas (art. 12): a) perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; b) resarcimento integral do dano causado; c) perda da função pública; d) suspensão dos direitos políticos; e) pagamento de multa civil; f) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Aqui, vamos discorrer sobre os antecedentes da LIA e sobre a sua tramitação no Congresso Nacional, com ênfase aos aspectos do controle do enriquecimento dos agentes públicos.

3.1. Antecedentes (Lei Pitombo-Godói Ilha, Lei Bilac Pinto e Decreto-Lei 359/68)

A Carta de 1824, embora consagrasse a irresponsabilidade do Imperador (art. 99)⁴, previa a possibilidade de se responsabilizar os ministros de estado por peita, suborno ou concussão, assim como por qualquer dissipação dos bens públicos (art. 133, II e VI).

4. Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.

Já as Constituições Republicanas, todas elas, possuíam a previsão de responsabilização do chefe de estado por atos de improbidade administrativa.

A Constituição de 1891 previa como crime de responsabilidade do presidente os atos, definidos em lei especial, que atentassem contra a probidade da administração e a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos (art 54, 6º e 7º).

As Constituições de 1934 (art. 57, f, g) e de 1967 (art. 85, d) reproduziram essas disposições.

A Constituição de 1946 definiu como crime de responsabilidade os atos do presidente da República que atentassem contra a probidade na administração (art. 89, V).

Também dispuseram da mesma forma a Carta de 1967 (art. 84, V) e a Emenda Constitucional nº 01, de 1969 (art. 82, V).

No entanto, esses dispositivos descritos acima são relativos apenas a atos do presidente da República. Em relação aos agentes públicos em geral, temos o seguinte quadro.

Durante a vigência da Carta de 1937, foi instituído o Decreto-Lei nº 3.240, de 08/05/1941, que sujeitava a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crime que resultasse em prejuízo para a fazenda pública.

A Constituição de 1946, em seu art. 141, § 31, parte final, autorizava que a lei dispusesse sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, decorrente de influência ou abuso no exercício de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica. A regulamentação desse dispositivo deu-se com a Lei 3.164, de 01/06/1957, conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha, e complementada pela Lei nº 3.502, de 21/12/1958 – Lei Bilac Pinto.

A Carta de 1967 (art. 150, § 11, parte final), e a Emenda Constitucional nº 01, de 1969 (art. 153, § 11, parte final), continuaram com a previsão de perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública.

A Lei Pitombo-Godói Ilha instituiu a tutela extrapenal da repressão da improbidade administrativa, nos termos da Carta de 1946. Ela inovou no sistema de controle da probidade administrativa, ao instituir, em seu artigo 3º, o registro público obrigatório de valores e bens pertencentes ao patrimônio daqueles que exercessem cargos ou funções públicas, eletivas ou não, da União e suas autarquias. A falsa declaração era sancionada com a demissão a bem do serviço público.

Essa declaração abrangia inclusive os bens do casal e deveria ser atualizada a cada dois anos. O superior hierárquico poderia exigir do subordinado a prova da legitimidade da aquisição dos bens acrescidos ao seu patrimônio.

Para que o servidor tomasse posse, era indispensável a apresentação da declaração, assim como era obrigatória a sua atualização quando do seu afastamento do cargo ou função.

A Lei Federal nº 3.502/58, denominada de Lei Bilac Pinto, introduziu algumas novidades na legislação, principalmente no tocante ao sequestro e perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, porém não efetuou alterações no que diz respeito à obrigatoriedade da apresentação de declaração de bens pelos ocupantes de cargos ou funções públicas.

Essa lei ampliou os sujeitos passivos das penalidades, incluindo os dirigentes de autarquias, de sociedades de economia mista, fundações públicas, empresas incorporadas ao patrimônio público e entidades que recebessem ou aplicassem contribuições parafiscais.

A Lei Bilac Pinto teve pouca aplicabilidade, pois não oferecia mecanismos eficazes de implementação, tendo deixado de fora do rol de legitimados ativos o Ministério Público, as associações e as entidades de classe.

O Decreto-Lei Federal nº 359, de 17 de dezembro de 1968, em pleno regime ditatorial, considerava enriquecimento ilícito a aquisição de bens, dinheiros ou valores, por aqueles que tenham exercido cargo ou função pública da União, Estados, Territórios e Municípios, bem como de suas respectivas autarquias, empresas públicas ou sociedades de econo-

mia mista, quando não dispusesse de idoneidade financeira à época da aquisição, à vista da declaração de rendimentos apresentada para fins de apuração do imposto de renda.

Também considerava enriquecimento ilícito aqueles casos em que, embora dispondesse de idoneidade financeira à época da aquisição, o agente público não houvesse comprovado a sua legitimidade perante a Comissão Geral de Investigações.

Essa comissão foi criada por esse decreto com o objetivo de promover investigações sumárias para o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública. Estabelecia ainda que o ônus da prova da legitimidade da aquisição caberia ao indiciado.

Assim, o conceito de enriquecimento ilícito foi sensivelmente ampliado ao incluir a evolução patrimonial desproporcional, que não era contemplada nas leis nº 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto), pois essas exigiam a prática de ato ou a abs-tenção de fato pelo agente público para caracterizar o nexo causal.

Essa forma de repressão ao enriquecimento ilícito, porém, ocorria pela via administrativa, o que cerceava o direito de propriedade sem o devido processo legal, pois afastava do controle jurisdicional tais medi-das. Ela foi interrompida com a edição da Emenda Constitucional nº 11, de 13/10/1978, que deu nova redação ao art. 153, § 11, da Constitui-ção Federal, revogando todos os atos institucionais e complementares contrários.

Foi, no entanto, na Constituição de 1988 que o tema da moralidade administrativa ganhou maior relevo. Nas cartas anteriores a 1988, o que se procurava punir era apenas o enriquecimento ilícito.

Com a nova Carta Política, conforme Pazzaglini, Rosa e Fazzio Júnior:

alargou-se a esfera de proteção do patrimônio público e da Ad-ministração Pública, restando o enriquecimento ilícito apenas como uma espécie do gênero improbidade administrativa. Assim

sendo, o bem jurídico tutelado não é mais o erário, mas a propriedade administrativa. (1999, p. 30-31).

O artigo 37, § 4º, da Constituição de 1988, dispõe:

os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O seu artigo 14, § 9º, prevê que lei complementar estabelecerá casos de inelegibilidade para proteger a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato. O artigo 15, V, relaciona a improbidade administrativa como causa de suspensão dos direitos políticos. Temos ainda o artigo 85, V, que define como crime de responsabilidade do presidente da República os atos que atentem contra a probidade na administração.

A Lei de Improbidade Administrativa – LIA entrou em vigor em 03/06/1992, com a finalidade de regulamentar o art. 37, § 4º da CF/88, tendo, no seu artigo 25, revogado expressamente a Lei Pitombo-Godói Ilha e a Lei Bilac Pinto.

Verificamos, portanto, que no período compreendido entre a promulgação da Carta de 1988, em 05/10/1988, e a vigência da LIA, em 03/06/1992, as leis mencionadas permaneciam em vigor, vez que foram recepcionadas pela Carta de 1988.

Os atos de improbidade administrativa praticados antes de 03/06/1992, que não implicassem enriquecimento ilícito, não se sujeitavam às sanções previstas na LIA, em virtude da irretroatividade das leis, restando a serem aplicadas as sanções administrativas previstas no estatuto dos servidores de cada esfera de governo. Os atos que importassem em enriquecimento ilícito seriam enquadrados conforme o disposto na Lei Bilac Pinto.

3.2. Tramitação do Projeto de Lei que resultou na Lei nº 8.429/92

A tramitação do projeto de lei que resultou na Lei nº 8.429/92 teve início com o Projeto de Lei nº 1.446/91, enviado à Câmara dos Deputados pelo então presidente da República Fernando Collor de Mello.

Esse projeto era bastante restrito e limitava a improbidade administrativa ao enriquecimento ilícito, de forma que não atendia aos anseios da sociedade que, na época, exigia maior rigor nas apurações de denúncias formuladas contra a probidade do presidente Collor de Mello.

Em virtude do momento vivido, o projeto sofreu inúmeras alterações no Congresso Nacional, mas teve a sua tramitação de forma célere, durando menos de um ano.

O projeto trazia, em relação ao controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos:

Art. 2º Constituem casos de enriquecimento ilícito, para os fins desta lei:

[...]

IX – a aquisição de bens ou valores, no exercício de cargo, emprego ou função pública, ou logo após deixá-lo, sem que, à época da aquisição, dispusesse de recursos financeiros.

Art. 3º A posse e o exercício do agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no Serviço de Pessoal competente.

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiros, títulos, ações e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, e, quando for o caso, abrangerá os bens da mulher, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos os objetos e utensílios de uso doméstico normal.

§ 2º A declaração de bens será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com pena de demissão, a bem do serviço público, o agente público que se recusar a prestar a declaração de bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§4º A autoridade administrativa a que estiver subordinado o declarante deverá exigir-lhe a comprovação da legitimidade dos bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Designado relator do Projeto de Lei nº 1.446/91, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, o deputado Carlos Alberto Campista apresentou substitutivo em que argumenta, de início, que o projeto de lei apresentado pelo Executivo era bastante limitado, restringindo-se aos casos de enriquecimento ilícito, o que não atendia ao que dispõe o artigo 37, § 4º, da Carta Magna, ao qual deveria vir a disciplinar.

Segundo o deputado, esse mandamento constitucional reporta-se a todo e qualquer ato de improbidade administrativa, sendo, portanto, bem mais abrangente que o enriquecimento ilícito de que tratava o projeto de lei enviado pelo Executivo.

Entre as diversas alterações e inclusões efetuadas pelo substitutivo apresentado pelo deputado Carlos Alberto Campista, destacamos os seguintes, por serem pertinentes ao tema abordado.

No inciso IX do artigo 2º, foi alterado o prazo para até cinco anos após o término do exercício, ao invés do “logo após deixá-lo” proposto pelo Executivo.

Excluiu-se a obrigatoriedade de atualização anual da declaração de bens, sob a alegação de que essa imposição legal geraria um acúmulo de papéis, serviço e burocracia, levando a um enorme gasto aos entes públicos. Assim, com a nova redação do § 2º do artigo 3º, a administração poderia exigir a apresentação da declaração de bens sempre que houvesse motivos relevantes.

No entanto, o substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, em 08/10/1991, possuía, nos §§ 2º e 4º do artigo 3º, a redação dada no substitutivo do deputado José Dutra, relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que mantinha a obrigatoriedade da apresentação anual da declaração de bens.

Ao chegar ao Senado Federal, sofreu diversas alterações devido à apresentação de substitutivo por parte do senador Pedro Simon. Em relação ao tema aqui apresentado, o projeto aprovado no Senado consagrava explicitamente a regra da inversão do ônus da prova no caso de enriquecimento ilícito por evolução patrimonial desproporcional, no exercício da função pública ou até dez anos do respectivo término.

Lamentavelmente, a Câmara dos Deputados, ao reanalisar o projeto, efetuou alterações em proposições já aprovadas anteriormente na própria Câmara, das quais destacamos a retirada da regra explícita da inversão do ônus da prova no enriquecimento ilícito caracterizado pela evolução desproporcional do patrimônio do agente público.

Houve aqui uma clara violação ao processo legislativo, pois ao retornar à casa de origem, os dispositivos já aprovados e não alterados pela casa revisora (nesse caso o Senado) não mais poderiam ser modificados.

4. A evolução desproporcional do patrimônio como ato de improbidade administrativa – art. 9º, VII, Lei nº 8.429/92

Conforme Gomes (2002, p. 267), existem três teorias para condenar o enriquecimento ilícito: a primeira encara a questão sob o enfoque da moral e afirma que o enriquecimento sem causa choca-se com os princípios éticos que informam a sociedade; a segunda considera a conduta do agente que se enriquece ilicitamente como transgressor dos princípios gerais de Direito; e, finalmente, a terceira enxerga um ferimento à equidade e à justiça.

De todo modo, as condutas que levam ao enriquecimento ilícito na seara administrativa são reprováveis e são caracterizadas como atos de improbidade.

Torna-se importante, nesse momento, fazer a distinção entre o enriquecimento sem causa no direito civil e o enriquecimento ilícito sob o enfoque da improbidade administrativa, que é o tema que nos interessa mais de perto.

O enriquecimento sem causa no direito civil compreende o aumento ocorrido no patrimônio de uma pessoa em prejuízo de outra e possui os seguintes elementos constitutivos: a) o enriquecimento de uma das partes; b) o empobrecimento da outra; c) ausência de justa causa; d) correlação entre o enriquecimento e o empobrecimento, em uma relação de causa e efeito.

Já sob o prisma da Lei de Improbidade Administrativa – LIA, são quatro os requisitos para a sua consumação: a) o enriquecimento do agente; b) que o agente ocupe cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da LIA⁵, ou o terceiro que concorra para a prática do ato ou dele se beneficie; c) a ausência de justa causa, ou seja, que a vantagem seja indevida; d) nexo causal entre a vantagem obtida e o exercício da atividade. Se o enriquecimento se der por causa lícita, ele não será ilegítimo.

Note-se que, diferentemente do que ocorre no direito privado, não se torna relevante para a configuração do enriquecimento ilícito que haja um empobrecimento patrimonial do sujeito passivo que, no caso, é o ente público.

A LIA dispõe em seu artigo 9º, VII, que o acréscimo patrimonial do agente público desproporcional à evolução do seu patrimônio ou à sua renda constitui ato de improbidade caracterizado como enriquecimento ilícito:

5. Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja ocorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

VII – adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

Esse dispositivo considera duas hipóteses para que se possa caracterizar o enriquecimento ilícito do agente público: a) que a aquisição de bens seja desproporcional à evolução do patrimônio; ou b) que a aquisição de bens seja desproporcional à sua renda.

Nessa última, o entendimento é bastante simples: se o agente público adquiriu bens e não auferiu renda suficiente para justificar essa aquisição, presume-se que ocorreu o enriquecimento ilícito.

Na primeira hipótese, temos o caso em que a aquisição de bens não possa ser justificada pela sua variação patrimonial, ou seja, o agente não consegue demonstrar que a aquisição de bens originou-se com valores obtidos na alienação de outros bens que já integravam o seu patrimônio. Teria sido melhor que o legislador tivesse utilizado a expressão “variação patrimonial” em vez de “evolução patrimonial”, pois essa última está associada a um aumento do patrimônio, o que pode dificultar o entendimento.

Assim, caso o agente tenha adquirido bens com sua renda legítima ou com o resultado da alienação de outros bens já integrantes do seu patrimônio, estará justificada a sua variação patrimonial.

Conforme Garcia, no caso desse dispositivo, os três primeiros requisitos elencados acima – a) o enriquecimento do agente; b) o exercício pelo agente de função pública; c) a ausência de justa causa – são explícitos, enquanto o último requisito (d), que se refere à relação de causa-

lidade entre o enriquecimento do agente e o exercício da sua atividade, o nexo causal, é implícito:

pois a desproporção entre a evolução patrimonial e o subsídio percebido pelo agente erige-se como indício demonstrador da ilicitude daquela. Aqui, o legislador deteve-se sobre os resultados da ação, relegando a plano secundário e presuntivo a ação injusta. (2002, p. 196).

Assim, o agente público que, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, adquire bens ou direitos de qualquer natureza sem que possua rendimentos de origem comprovada que possam justificar essas aquisições, incorre em ato configurado como enriquecimento ilícito. Como o agente não tem justificativa financeira para a aquisição dos bens, pressupõe-se que os seus recursos são de origem ilícita.

Essa desproporção entre os recursos financeiros declarados e o patrimônio adquirido é chamada, no direito tributário, de acréscimo patrimonial a descoberto, que é fato caracterizador de omissão de rendimentos. Significa que, para aumentar o seu patrimônio, o contribuinte utilizou-se de recursos estranhos aos declarados, ou seja, omitiu rendimentos na sua declaração.

Ao se analisar a declaração de imposto de renda do agente público, para se verificar se os seus rendimentos são suficientes para justificar a evolução do seu patrimônio, torna-se necessária a elaboração de um fluxo financeiro.

Deve-se considerar como recursos ou origens: os seus rendimentos líquidos auferidos, somados aos do cônjuge e de seus dependentes; os valores obtidos da alienação de bens ou direitos; os empréstimos obtidos; as doações recebidas; os saques de caderneta de poupança e os resgates de aplicações financeiras; os saldos bancários e o dinheiro em caixa no início do período a ser considerado.

Como dispêndios ou aplicações, devemos considerar: as despesas médicas e de educação, inclusive dos cônjuges e dependentes; pagamentos efetuados a terceiros; impostos e taxas pagos; as aquisições de bens e direitos; os empréstimos e doações concedidos; a quitação de dívidas;

gastos com viagens; gastos com cartões de crédito; depósitos em cederneta de poupança; as aplicações financeiras e os saldos bancários no final do período considerado.

A renda disponível corresponde à diferença entre os recursos ou origens e os dispêndios ou aplicações.

No caso de os recursos ou origens não serem suficientes para cobrir os dispêndios ou aplicações, significa que ocorreu um acréscimo patrimonial a descoberto, ou seja, a variação positiva do patrimônio do agente ocorreu com a utilização de recursos financeiros além daqueles declarados.

O agente público, dessa forma, obteve uma vantagem patrimonial não justificada pelos seus rendimentos legais, donde se presume que teve origem ilícita.

4.1. A inversão do ônus da prova

Na LIA, art. 9º, VII, ao contrário da Lei Bilac Pinto e Lei Pitombo-Godói Ilha, prescinde-se da demonstração da prática do ato ímpreto que gerou a vantagem patrimonial indevida, pois basta a comprovação do enriquecimento incompatível com a renda percebida para sujeitar o agente às suas penalidades.

Essa questão do ônus da prova, porém, tem provocado muita polêmica. É o que discutiremos a seguir.

Para Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Júnior (1999, p. 69-72), há necessidade de se provar que o aumento patrimonial deu-se por causa ilícita. E não é qualquer causa ilícita, mas o uso indevido da função pública, pois não se trata de uma lei fiscal ou penal, mas de proteção da probidade administrativa.

Esses autores afirmam que o inciso VII do art. 9º é extensão e exemplificação do *caput* que, ao conceituar o enriquecimento ilícito, refere-se à vantagem patrimonial indevida em razão do exercício da função pública, ficando evidenciado o nexo etiológico entre eles. Ou seja, deve haver

um nexo causal entre o acréscimo patrimonial do agente e a conduta ilícita por ele praticada no exercício da função pública.

Argumentam também no sentido de que não se pode admitir a tese da presunção da ilicitude, uma vez que a LIA estabelece rigorosas sanções com repercussão na vida privada, tais como desapossamento de bens, privação de direitos políticos e perda da função pública.

Além disso, Pazzaglini Filho (2002, p. 67) aduz que o legislador não pretendeu a inversão do ônus da prova, pois o projeto original a continha expressamente e esse dispositivo foi excluído durante a apreciação no Congresso Nacional, o que demonstra que essa inversão não é aplicável na espécie.

Para Sampaio (2002, p. 176), o comando contido no artigo 9º, inciso VII, LIA, é direcionado primeiramente à autoridade que investiga. Assim, essa autoridade, ao constatar que há uma desproporção entre a aquisição de bens por um agente público e a variação de seu patrimônio ou renda, terá que perquirir outras fontes lícitas de recursos. Se essas não existirem, o conjunto probatório deverá instruir a ação, sem se cogitar de inversão do ônus probante.

Martins (2000, p. 156) afirma que as disposições processuais contidas no Código de Defesa do Consumidor podem ser aplicadas por integração à LIA. Assim, uma vez instaurado inquérito civil público que contenha elementos bastantes que não justifiquem a evolução patrimonial do agente, seria possível aplicar a inversão do ônus da prova, podendo o juiz determinar que o réu demonstre a lisura de seu patrimônio. Adverte, porém, que deverá assim proceder em última hipótese, para que seja observado o princípio da proporcionalidade, visando a não ferir os direitos fundamentais do agente público.

Costa Neto (2002, p. 349-352) entende ser impossível a responsabilização por improbidade administrativa de forma presumida, com inversão do ônus da prova, pois se estaria atentando contra o princípio constitucional da presunção de inocência.

No entanto, o autor considera que a aplicação desse dispositivo não diz respeito à inversão do ônus da prova ou à presunção de ilicitude,

pois, no caso de desproporção entre o patrimônio do agente público e suas receitas, não existe uma mera presunção, mas uma certeza de que o acréscimo patrimonial ocorreu de forma ilícita.

Para esse autor, a improbidade administrativa fica caracterizada com a simples demonstração de que o agente não possui uma origem válida e regular de recursos que comprove a sua evolução patrimonial.

Garcia (2002, p. 267-270) tem sustentado que é desnecessário que o autor da ação de improbidade demonstre qual o ato praticado pelo agente que originou o acréscimo patrimonial desproporcional.

Para ele, não há que se falar em inversão do ônus da prova, pois a dissonância entre a evolução patrimonial do agente e a contraprestação que lhe é paga pelo Poder Público é indício veemente de enriquecimento ilícito. Resta ao agente demandado o ônus de provar os fatos modificativos, impeditivos ou extintivos da pretensão do autor, e a prova, pelo agente, de que os bens adquiridos têm origem lícita trata-se de fato impeditivo da pretensão do autor.

Ainda segundo Garcia:

A caso fosse exigida a prova dos atos ilícitos que teriam motivado a evolução patrimonial indevida, culminar-se-ia em coroar a perspicácia de ímparos cujo patrimônio aumenta em progressão geométrica e que possuem atividade extremamente diversificada, o que inviabilizaria a identificação do momento e da forma em que operou o ilícito deflagrador de tal prosperidade. (2002, p. 270).

Conforme Gomes (2002, p. 267-268), nesse dispositivo há uma espécie de inversão do ônus da prova, pois uma vez provada a aquisição de bens cujo valor seja desproporcional à evolução patrimonial do réu, caberá a este a demonstração da licitude do seu enriquecimento.

Guasque (1995, p. 358-361) defende que há uma responsabilidade objetiva do agente que adquire bens de valor desproporcional à sua renda e que essa responsabilidade é assemelhada à contratual, não se perquirindo dolo ou culpa. Ele considera que o dano é presumido, ocorrendo uma inversão do ônus da prova:

No caso do agente público, há presunção de responsabilidade se existir nexo de incompatibilidade entre o patrimônio e a renda auferida no exercício do cargo. O dano é presumido com a constatação da variação patrimonial injustificada. Por via de consequência, há inversão do ônus da prova, devendo o agente justificar a origem para escapar à sanção do art. 12, I da lei. (1995, p. 359).

Compartilhando do entendimento de que há inversão do ônus probante nesse dispositivo estão Ferraz e Benjamim (1995, p. 31-38). Segundo eles, o fato de a Câmara dos Deputados ter suprimido o dispositivo que o explicitava não é suficiente para entendimento contrário, pois a *mens legis* sempre prevalece sobre a *mens legislatoris* e é do texto legal que se deve extrair os fatos e elementos que devem ser objeto de prova pelo autor da ação. E diante da redação da lei, o autor estará obrigado apenas a demonstrar a desproporção entre o patrimônio e a renda do agente público.

Argumentam que entendimento diverso tornaria letra morta o dispositivo, uma vez que, se fosse necessário provar também o fato específico de corrupção que originou a vantagem indevida, esta modalidade já estaria certamente prevista em algum outro dispositivo da lei de improbidade.

Ainda segundo Ferraz e Benjamim, o servidor deve saber que, desde o momento em que ingressa no serviço público, em face da relevância e responsabilidade das suas funções, serão exigidos dele um comportamento exemplar e o ônus de demonstrar, ao longo de sua vida funcional, a licitude de eventual aumento do seu patrimônio. E se os acréscimos forem lícitos, não haverá dificuldade de o agente comprová-lo.

Assim, para Ferraz e Benjamim:

Em síntese, no sistema da Lei nº 8.429/92, ao autor da ação civil incumbe apenas provar que o patrimônio do servidor é incompatível com sua renda; sobre o servidor, por sua vez, pesa o ônus de demonstrar que era possível amealhar tal patrimônio com seus vencimentos e outras rendas ou ganhos que porventura possua ou tenha auferido (herança, p. ex.). (1995, p. 38).

Corroborando esse entendimento, Martins Júnior (2003, p. 235-241) afirma que essa norma é residual, de forma que se não se prova algum ato ímparo do agente público que obteve acréscimo indevido no seu patrimônio, afastando-se a incidência de outra modalidade de enriquecimento ilícito, mesmo assim, tem-se por inidôneo o seu enriquecimento, porque adquiriu bens ou valores desproporcionais e incompatíveis com a sua renda.

Também Figueiredo (2004, p. 95-96), Meireles (1993, p. 422) e Capez (2000, p. 44-45) perfilham essa corrente doutrinária no sentido de que existe uma presunção de enriquecimento ilícito com inversão do ônus da prova.

Defendemos também esse entendimento de que, em relação a esse dispositivo da LIA, não há necessidade de se demonstrar a vinculação entre a desproporção entre a variação patrimonial do agente público e a sua renda e algum ato ilícito por ele praticado em função do exercício do cargo ou função.

Basta que se demonstre que há uma evolução patrimonial e que o agente não possui rendimentos ou outras rendas que a justifiquem, para que esteja configurado o ato de improbidade administrativa, pois ninguém aumenta o seu patrimônio sem a obtenção de recursos para isso necessários.

Diverso entendimento faria desse dispositivo letra morta, pois se o autor da ação tivesse que provar qual o ato ímparo que levou ao agente o enriquecimento, certamente ele o enquadraria em outro dispositivo da lei, ainda mais que o *caput* do artigo 9º utiliza a expressão “e notadamente”, o que revela o caráter exemplificativo na apresentação de um rol de atos de enriquecimento ilícito em seus incisos.

Não faria sentido a sua existência se fosse necessário se exigir a prova do fato antecedente, pois as demais condutas, descritas nos outros incisos, seriam suficientes para tipificá-lo.

O propósito desse dispositivo é justamente permitir a punição daquele agente ímparo contra o qual não se consiga apontar o ato ilícito original. Trata-se, portanto, de uma norma residual.

Ademais, sendo lícito o enriquecimento do servidor, não haveria dificuldade alguma de ele fazer a prova de sua legitimidade. Bastaria que demonstrasse de onde vieram os recursos financeiros usados na aquisição dos bens ou valores.

Esse ônus de provar a licitude não acarreta nenhum problema ao servidor probo, honesto, reto. Mas, o contrário, ou seja, a necessidade de se provar a origem ilícita do aumento patrimonial, isto sim tornará o combate à improbidade ainda mais árduo, aumentando o já pesado fardo do Ministério Público na investigação desses atos e elevando o risco de impunidade. Esse ônus imposto ao Ministério Público somente serviria aos desonestos, que procuram sempre se manter às sombras ou envolvidos em cortinas de fumaça para esconder os seus ganhos obtidos por meio de atos escusos.

Podemos também considerar que há uma presunção legal nesse dispositivo.

A criação de presunções legais está prevista no Código de Processo Civil – CPC, que dispõe em seus arts. 333 e 334:

Art. 333. O ônus da prova incumbe:

I – ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito;

II – ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

[...]

Art. 334. Não dependem de prova os fatos:

[...]

IV – em cujo favor milita presunção legal de existência ou de veracidade.

As presunções legais são aquelas estabelecidas por lei, que determinam o princípio pelo qual se tem como provado o fato, pela dedução tirada de outro fato, ou de um direito, por outro direito. Nesse dispositivo da LIA temos uma presunção legal relativa ou *juris tantum*, pois admite prova em contrário, ou seja, se o agente público provar a licitude

da origem de seus recursos financeiros que propiciaram a evolução patrimonial, fica elidido o ato de improbidade.

O efeito prático da presunção legal é inverter o ônus da prova. Invocando-a, não há necessidade de se provar, no caso concreto, que o fato com as características descritas na lei (variação patrimonial do agente público em desproporção com a sua renda) corresponda efetivamente ao fato presumido pela lei (enriquecimento ilícito), cabendo ao réu, para afastar a presunção, provar que o fato presumido não existe no caso.

O principal fim da presunção legal é justamente suprir deficiências probatórias. Ela é utilizada aqui como forma de atender o interesse público, de forma que os agentes ímparobos não venham a se valer de meios ardilosos para acobertar os seus atos ilícitos, aproveitando-se das dificuldades existentes para prová-los.

Também não há que se falar na denominada *mens legislatoris*, argumento utilizado por aqueles que defendem que não há inversão do ônus da prova alegando que esse dispositivo foi suprimido durante o processo legislativo. A norma de conduta, atualmente, tem-se dissociado da intenção de seu mentor intelectual, adquirindo consistência própria.

Conforme Garcia (2002, p. 270), “a imperatividade da norma não se coaduna com o subjetivismo da *mens legislatoris*”.

A lei nº 8.730/93 veio corroborar esse entendimento, uma vez que seu artigo 2º, § 5º dispõe que o agente público deverá apurar a variação patrimonial ocorrida no período, indicando a origem dos recursos que propiciaram o eventual acréscimo. E o § 7º, b, faculta ao Tribunal de Contas da União – TCU a exigência, a qualquer tempo, da comprovação pelo agente da legitimidade do acréscimo do seu patrimônio.

Outro argumento a ser ressaltado é de que, conforme visto acima, as convenções sobre a corrupção, ratificadas pelo Brasil, também estabelecem como delito de enriquecimento ilícito o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificá-lo razoavelmente (artigo 9º da Convenção Interamericana contra a Corrupção e artigo 20 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção).

4.2. Depósitos bancários não justificados e enriquecimento ilícito

Para efeito de caracterizar o enriquecimento ilícito devido à variação patrimonial incompatível com a renda declarada, podemos considerar os depósitos bancários efetuados nas contas do agente público e por ele não justificados?

É evidente que, para aqueles que consideram que a mera evolução patrimonial não é bastante para tipificar o enriquecimento ilícito, não há que se falar em considerar os depósitos bancários injustificados como presunção desse enriquecimento.

Para esses, torna-se imprescindível demonstrar o nexo causal entre o aumento do patrimônio do agente público e a conduta ilícita no exercício da função pública. Daí que o fato de existirem depósitos na conta bancária do agente público sem que esse tenha justificado a sua origem não é suficiente para enquadrar esse fato como enriquecimento ilícito.

Porém, para os que admitem que basta provar a evolução patrimonial incompatível com a renda auferida para se caracterizar o ato de improbidade, de acordo com o art. 9º, VII, LIA, é cabível a discussão sobre a possibilidade de se enquadrar como acréscimo patrimonial os depósitos bancários cuja origem não é justificada pelo agente público.

Em termos tributários, até o advento da Lei nº 9.430/96, a Receita Federal efetuava os lançamentos de ofício do imposto sobre a renda, nos casos de depósitos bancários não justificados, considerando-os como sinais exteriores de riqueza, com base no artigo 6º, § 5º, da Lei nº 8.021/90.

Esse lançamento, no entanto, foram rechaçados amplamente pela jurisprudência, sob alegação de que os depósitos bancários só podem ser considerados como sinais exteriores de riqueza se provada a sua utilização como renda consumida.

Foi então editada pelo Tribunal Federal de Recursos a Súmula 182: “É ilegítimo o lançamento do imposto de renda arbitrado com base apenas em extratos ou depósitos bancários”.

Com base nesse entendimento, há quem defenda não ser possível considerar os depósitos bancários não justificados como caracterizador do enriquecimento ilícito. Porém, esse argumento somente é válido para fins tributários, pois no imposto sobre a renda, quando se está tributando o acréscimo patrimonial a descoberto ou os sinais exteriores de riqueza, está-se tributando, na verdade, uma renda presumida, utilizando-se de métodos indiretos de apuração da renda, com base em presunções legais.

Tanto é assim que, a partir da Lei nº 9.430/96, em virtude de seu artigo 42, passou-se a ser considerado como omissão de rendimentos o depósito bancário sobre o qual o contribuinte não comprove a origem dos recursos por meio de documentação hábil e idônea.

Trata-se de uma presunção legal relativa (*juris tantum*), na qual é dada ao contribuinte a oportunidade de apresentar os documentos que justifiquem o depósito, ou seja, a ele cabe demonstrar a legitimidade de seus rendimentos. Caso não o faça, o valor depositado é considerado como rendimento não declarado e, portanto, sujeito a tributação, com a aplicação das penalidades legais. Há uma inversão do ônus da prova, pois o titular da conta bancária passa a ter o ônus de provar que os valores creditados em suas contas bancárias são de origem legítima – não se referem a receitas omitidas – sob pena de sofrerem a autuação do fisco.

Desse modo, na atual sistemática tributária, em vez de se efetuar a tributação com base nos sinais exteriores de riqueza evidenciados pelos depósitos bancários, passou-se a se tributar a omissão de rendimentos por presunção legal.

Já no contexto do artigo 9º, VII, LIA, presume-se o enriquecimento ilícito quando ocorrer aquisição de bens de qualquer natureza que não possam ser justificados.

Considerando que os valores depositados constituem-se em bens que se encontram à disposição do proprietário da conta bancária, dispondo ele desses valores a qualquer momento, não resta dúvida de que se trata de um patrimônio seu.

Conforme Silva (2001, p. 121), o vocábulo “bens” é empregado no sentido de utilidade, riqueza, prosperidade. Prossegue o autor: “Desse modo, toda *coisa*, todo *direito*, toda *obrigação*, enfim, qualquer *elemento material* ou *imaterial*, representando uma utilidade ou uma riqueza, integrado no patrimônio de alguém e passível de apreciação monetária, pode ser designado como *bens*”. (grifos do autor).

Para Venosa (2003, p. 305): “No Direito Romano, *res* tem sentido mais abrangente que em nosso direito, pois engloba também as coisas imateriais. Para nós, ‘bens’ têm esse sentido, pois aqui incluímos as coisas não materiais, **como os créditos**, por exemplo.” (grifo nosso).

Ainda Venosa (2003, p. 311): “O *patrimônio* é o conjunto de direitos reais e obrigacionais, ativos e passivos, pertencentes a uma pessoa.” (grifo do autor).

Assim, os valores disponíveis na conta bancária do agente público, em virtude dos depósitos nela efetuados, são considerados bens patrimoniais. Em sendo bens (patrimônio) e não tendo sido comprovada a sua origem, é perfeitamente possível enquadrar essa situação como enriquecimento ilícito. Conforme já exposto exaustivamente acima, não há necessidade de se provar o nexo causal entre a variação patrimonial incompatível e o ato ímparo praticado pelo agente.

Com a devida vênia daqueles que defendem que os depósitos bancários só podem ser considerados como acréscimo patrimonial se provada a sua utilização como renda consumida, entendemos que a mera disponibilidade em sua conta bancária dos valores lá depositados já caracteriza o aumento patrimonial.

Dessa forma, tendo sido efetuados depósitos nas contas bancárias do agente público sem justificativa da sua origem, presume-se que ocorreu uma evolução do seu patrimônio sem justa causa, tendo-se como provado o enriquecimento ilícito, com base no art. 9º, VII., LIA.

Porém, diante dos controles hoje existentes, enfrentamos diversas dificuldades para conseguir provar o enriquecimento ilícito dos agentes públicos por meio de depósitos bancários injustificados. Só se poderia acusar o enriquecimento ilícito por presunção do depósito bancário se

os órgãos de controle tivessem acesso à movimentação bancária de seus agentes, o que atualmente é objeto de uma série de restrições, em virtude do sigilo bancário, o qual abordaremos adiante.

5. Mecanismos de controle do enriquecimento dos agentes públicos

Tendo a norma previsto como ato de improbidade o enriquecimento desproporcional do agente em comparação com as suas rendas, torna-se necessária a existência de mecanismos que visem a um melhor monitoramento da evolução patrimonial dos agentes públicos. Normalmente são utilizadas pela maioria dos países as declarações de bens e de atividades.

A declaração de atividades tem por finalidade verificar a existência de incompatibilidade de interesses entre o agente público e particulares. No Brasil, essa declaração é chamada de “Declaração Confidencial de Informações” e foi disciplinada pela Comissão de Ética Pública.

Ela deve ser apresentada pelas autoridades abrangidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal, pela primeira vez, até dez dias após a posse e sempre que ocorrer alteração relevante nas informações prestadas, até trinta dias da ocorrência. Deverá ser entregue além da declaração de bens e rendas de que trata a Lei nº 8.730/93.

As autoridades abrangidas são ministros e secretários de estado; titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo -- Direção e Assessoramento Superiores – DAS, nível seis; presidentes e diretores de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Declaração Confidencial de Informações contém informações sobre: outras atividades profissionais paralelas à função pública; atividades exercidas nos 12 (doze) meses anteriores ao exercício da função pública; bens, direitos e dívidas; situações que possam suscitar conflitos

de interesses, tais como participações societárias, investimentos ou determinados parentescos.

A Comissão de Ética Pública deve tomar as providências necessárias para preservar o sigilo das informações prestadas.

Quanto à declaração de bens, ela foi prevista pelo artigo 13 da LIA e pela Lei nº 8.730/93, visando a complementar ao disposto no artigo 9º, VII, pois, conforme visto, é considerado enriquecimento ilícito a evolução patrimonial desproporcional à renda do agente público.

Também a Lei nº 9.504/97, que regulamenta as eleições, prevê a obrigatoriedade de entrega de declaração de bens quando do registro da candidatura dos postulantes a cargos eletivos.

5.1. Artigo 13 da Lei nº 8.429/92 – Declaração de bens:

Pela LIA, é mantida a exigência, que já constava no artigo 3º da Lei 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha), da obrigatoriedade de apresentação da declaração de bens e direitos, no momento da posse, por parte daqueles que exercem mandato, cargo, emprego ou função pública. A LIA também dispõe sobre a exigência de atualização anual da declaração e da sua apresentação quando o agente deixar a função pública (art. 13, § 2º).

Esse controle não só permite um melhor acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos, com o objetivo de avaliar a sua legitimidade, como também tem utilidade para instruir eventual pedido de indisponibilidade de bens.

É bem verdade que, em muitos casos, os agentes ímparobos utilizam-se de artifícios para manter sob segredo a aquisição de vantagens econômicas indevidas, tais como a utilização de interpostas pessoas (os chamados “laranjas”) e a declaração de bens e direitos por valores abaixo dos reais.

Conforme o seu § 1º:

a declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores

patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrange os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

O § 3º prevê como pena a demissão a bem do serviço público daquele que se recusar a apresentar a declaração de bens dentro do prazo determinado ou que a apresentar falsa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

É evidente que, para aplicação dessa pena, deve-se garantir ao servidor a ampla defesa e o contraditório, dentro das garantias constitucionais e processuais. Deve-se seguir o procedimento adequado que, no caso dos servidores federais, é a Lei 8.112/90. Vale ressaltar que a demissão pressupõe a recusa ou falsidade, não podendo ser confundida com a simples falta de apresentação no prazo legal, por desleixo do servidor.

No § 4º permite-se o cumprimento dessa obrigação mediante a entrega de cópia da declaração de ajuste anual do Imposto de Renda da Pessoa Física apresentada à Receita Federal, com as atualizações necessárias.

A regulamentação do disposto no art. 13 da LIA era feita pelo Decreto 978 de 10/11/1993, com ressalvas das disposições especiais constantes da lei nº 8.730/93. Esse Decreto, contudo, foi revogado pelo Decreto 5.483, de 30/06/2005.

O Decreto nº 5.483/2005, além de regulamentar o art. 13 da LIA, veio instituir a sindicância patrimonial, que constitui procedimento administrativo investigativo visando a apurar indícios de enriquecimento ilícito de servidores públicos federais que possuem patrimônios incompatíveis com a renda declarada.

Na regulamentação do art. 13 da LIA, esse Decreto estabeleceu, para a atualização anual da declaração de bens, um prazo de até quinze dias após a data limite fixada pela Receita Federal para a apresentação

da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (art. 3º, § 1º). O agente público, no entanto, poderá optar por autorizar o acesso à declaração por ele prestada à Receita Federal, com as devidas retificações (art. 3º, § 2º).

O art. 11 dispõe que, mediante convênio, a Receita Federal poderá fornecer à Controladoria-Geral da União – CGU, em meio eletrônico, cópias das declarações anuais daqueles que tenham optado por essa autorização. Caberá então à CGU adotar as medidas necessárias a garantir a preservação do sigilo das informações.

As declarações e autorizações deverão ser mantidas pelo serviço de pessoal competente até cinco anos após a data em que o agente público deixar o cargo, emprego ou função (art. 4º).

O artigo 13 dispõe que, no prazo de noventa dias, a CGU e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão expedirão as instruções necessárias para o cumprimento desse Decreto no âmbito do Poder Executivo Federal. Apesar de o Decreto ter entrado em vigor em 01/07/2005, somente em 11/09/2007 foi editada a Portaria Interministerial MP/CGU nº 298, cuja publicação deu-se no Diário Oficial da União de 11/09/2007.

Essa Portaria disciplina que todo agente público deverá autorizar o acesso, por meio eletrônico, às cópias de suas declarações de imposto de renda apresentadas à Receita Federal, ou apresentar anualmente, em papel, Declaração de Bens e Valores.

No caso de autorização para acesso eletrônico, essa será feita uma única vez, sem necessidade de renovação anual, podendo a mesma ser cancelada pelo agente público, que, assim, ficará obrigado a entregar a Declaração de Bens e Valores em papel. Essa declaração em papel deverá ser entregue em conformidade com o formulário constante do anexo II da Portaria.

No âmbito do Poder Executivo Federal, compete à CGU analisar a evolução patrimonial do agente público, com o objetivo de verificar a compatibilidade com a sua renda, nos termos do art. 9º, VII, da LIA. Verificada a incompatibilidade patrimonial pela CGU ou quando a autoridade competente tomar conhecimento de fundada notícia ou de indí-

cios de enriquecimento ilícito, deverá ser instaurado o procedimento de sindicância patrimonial para a devida apuração dos fatos (arts. 7º e 8º do Decreto nº 5.483/2005).

A sindicância patrimonial é um procedimento sigiloso e meramente investigatório, não tendo caráter punitivo. Concluídos os trabalhos da sindicância, a comissão responsável pela sua condução fará relatório e opinará pelo seu arquivamento ou conversão em processo administrativo disciplinar, assim como dará imediato conhecimento do fato ao Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas da União – TCU, à CGU, à Receita Federal e ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF (artigos 9º e 10).

Com as novas atribuições que lhe foram conferidas pelo Decreto nº 5.483/2005, a CGU necessitou passar por uma reestruturação para fazer frente aos novos desafios impostos. Assim, foi criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), em 24 de janeiro de 2006, com a publicação do Decreto nº 5.683/2006.

A SPCI possui, entre outras, a atribuição de acompanhar a evolução patrimonial dos agentes públicos do Poder Executivo Federal e observar a existência de sinais exteriores de riqueza, identificando eventuais incompatibilidades com a sua renda declarada.

Dessa forma, vemos que existe um órgão dentro da estrutura do Poder Executivo Federal responsável por dar efetividade ao controle da legitimidade da evolução patrimonial dos seus agentes públicos.

Porém, o controle efetuado pela CGU não se tem mostrado eficaz, pois esse órgão tem se limitado a observar se os órgãos de controle interno têm cumprido a obrigação de exigir de seus servidores a entrega das declarações de bens e se as têm mantido armazenadas pelo prazo estipulado na lei.

O simples cumprimento da exigência de entrega das declarações de bens não irá surtir efeito algum no combate à improbidade. Torna-se necessário que se faça um controle efetivo da variação patrimonial dos agentes públicos, mediante confrontação com a sua renda, procurando-

se indícios de enriquecimento, inclusive pela observância de sinais exteriores de riqueza.

Em relação ao prazo de armazenamento das declarações de bens dos agentes públicos pelos órgãos da Administração Pública responsáveis pela sua guarda, o TCU decidiu que é de cinco anos, contados do primeiro dia útil do exercício seguinte àquele em que ocorreu a obrigação de sua entrega, conforme acórdão abaixo ementado:

Administrativo. Declarações de bens e rendas. Lei 8.730/93 e IN/TCU 5/94. Decisão 705/98 – Plenário – TCU. Manutenção em arquivo pelo período de cinco anos. Leis 5.172/66, 8.429/92 e 9.873/99. Prescrição, em cinco anos, do crédito tributário e da pretensão punitiva do Estado. Racionalidade administrativa. Princípio da eficiência. Desfazimento, após cinco anos, contados do exercício seguinte àquele em que ocorreu a obrigação de sua entrega, das declarações em relação às quais não haja pendências. Precedentes. Comunicação à Sefip e aos órgãos de Recursos Humanos da Administração Pública Federal. Arquivamento. (TCU, 2005).

Cabe aqui analisar se o art. 13 da LIA é aplicável a todos os agentes públicos, de quaisquer esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Conforme Di Pietro (2004, p. 702-704), alguns dispositivos da LIA tratam de matéria estritamente administrativa, tendo cada ente da federação competência privativa para legislar, não se incluindo entre as matérias de competência concorrente previstas no artigo 24 da Constituição. Entre eles, relaciona o artigo 13, que somente se aplicaria na esfera federal.

Mukai (2000, p. 191-192) considera que a LIA é manifestamente inconstitucional. Argumenta que essa lei jamais poderia ser de natureza nacional, pois o § 4º do artigo 37 da Constituição, quando se refere à lei, está se referindo a leis administrativas punitivas, cada qual no seu âmbito (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Defende que uma lei de natureza nacional relativa à improbidade administrativa não está autorizada na Constituição, uma vez que fere o princípio federativo.

De outro lado, Martins Júnior (2003, p. 198-199) entende que a LIA é considerada lei nacional em todos os seus aspectos, sendo direcionada aos três níveis de governo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em relação ao artigo 13, o autor alega que também é concorrente a competência legislativa para a investidura de agentes públicos em cargos, empregos ou funções públicas e exercício do cargo.

Sobre o tema, Garcia e Alves:

Especificamente em relação ao art. 13 da Lei nº 8.429/92, norma que torna obrigatória a apresentação de declaração de bens para fins de investidura e exercício de função pública, entendemos que ela, não obstante sua natureza aparentemente administrativa, faz parte de um sistema integrado de combate à improbidade, evitando o enriquecimento ilícito e, pelo mesmo motivo, encampando a natureza jurídica das normas que o coí-bem. Ainda aqui, tem-se a legitimidade da competência legislativa da União, o que não afasta igual competência dos demais entes para incluírem norma dessa natureza no regime jurídico de seus agentes. (2002, p. 144).

Compartilhamos desse último entendimento, pois não se pode analisar o dispositivo de forma isolada, sem se verificar a sua integração com o sistema normativo. É evidente que esse artigo faz parte de um sistema integrado de controle da probidade administrativa, não se constituindo matéria estritamente administrativa, como alega Di Pietro (2004, p. 702-704).

Assim, Estados e Municípios têm a competência legislativa concorrente para a matéria, podendo editar normas próprias com maiores formas de controle, exigindo outras obrigações para a declaração de bens contida no artigo 13, respeitados os requisitos mínimos da lei federal.

5.2. Lei nº 8.730/93 – Declaração de bens:

A Lei nº 8.730/93 veio regular de forma exaustiva a exigência da apresentação da declaração de bens dos agentes públicos, propiciando uma normatização mais ampla sobre a matéria.

Essa lei estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para as seguintes autoridades e servidores públicos: a) Presidente da República; b) Vice-Presidente da República; c) Ministros de Estado; d) membros do Congresso Nacional; e) membros da Magistratura Federal; f) membros do Ministério Público da União; g) todos quantos exerçam cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União (art. 1º, I a VII).

Ela institui o controle externo nessa matéria ao exigir dos agentes públicos nela mencionados a remessa de cópia da declaração de bens ao Tribunal de Contas da União – TCU. Esse Tribunal, por sua vez, deverá exercer o controle da legalidade e legitimidade desses bens e rendas, com apoio nos sistemas de controle interno de cada poder, podendo exigir, a qualquer tempo, a comprovação da legitimidade do acréscimo patrimonial do agente (art. 1º, § 2º; art. 2º, § 7º, b).

Quanto ao momento da obrigatoriedade da declaração, este ocorre na ocasião da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício do cargo, emprego ou função pública, e ainda no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo do agente público (art. 1º).

Na ocasião da posse, a não apresentação da declaração implicará a não realização do ato ou sua nulidade. Nas demais ocasiões, a não apresentação da declaração, a falta e atraso de remessa de sua cópia ao TCU ou a declaração dolosamente inexata implicarão, conforme o caso: a) crime de responsabilidade, para o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado e demais autoridades previstas em lei especial ou b) infração político-administrativa, crime funcional ou falta grave disciplinar, puníveis com a perda do mandato, demissão do cargo, exoneração do emprego ou destituição da função, além da inabilitação (por até cinco anos) para o exercício de novo mandato, cargo, emprego ou função pública (art. 3º).

Essa norma dispõe que o sigilo fiscal imposto aos funcionários da Fazenda Pública estende-se aos funcionários do TCU, bem como autoriza a troca de dados e informações entre esses dois órgãos em relação às

declarações de bens, para favorecer o desempenho de suas respectivas funções (art. 5º).

O TCU e a Receita Federal celebraram dois convênios visando ao estabelecimento de condições para a disponibilização de informações cadastrais e fiscais por parte da Receita Federal ao TCU.

As informações cadastrais dizem respeito a dados de domínio público, ou seja, que devam ser submetidos a registro público, como o número de inscrição no Cadastro da Pessoa Física – CPF, nome completo, data de nascimento, nome da mãe, endereço completo do domicílio fiscal etc. (para as pessoas físicas); e número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, nome empresarial, nome de fantasia, endereço completo do domicílio fiscal, data da abertura, quadro de sócios etc. (para as pessoas jurídicas).

As informações fiscais são aquelas que se referem à situação econômica ou financeira dos contribuintes. São dados relativos às receitas obtidas, despesas efetuadas, patrimônio etc.

O primeiro convênio, assinado em 04/07/2000, por prazo indeterminado, estabelece que a Receita Federal fornecerá ao TCU, mediante acesso continuado, as informações cadastrais das pessoas físicas e jurídicas constantes das bases de dados daquele órgão, assim como fornecerá, mediante apuração especial, dados agregados de receita fiscal, sem a individualização dos contribuintes, em virtude do sigilo fiscal.

O acesso continuado é aquele de incidência repetida e que é feito mediante acesso direto – *on-line* – às bases de dados da Receita Federal, por meio do uso de senhas. A apuração especial é de incidência isolada e é efetuada por meio de uma extração de dados eventual, em atendimento a uma determinada solicitação.

O outro convênio, de nº 29/2004, datado de 20/08/2004, com vigência até 25/08/2009, estabelece o fornecimento eventual pela Receita Federal ao TCU de cópias em meio eletrônico ou magnético das “Declarações de Ajuste Anual do Imposto de Renda Pessoa Física”, referentes àqueles contribuintes que a apresentaram, em papel, aos órgãos de controle, em atendimento ao disposto na Lei nº 8.730/93.

No caso de o agente público não ter efetuado a entrega de sua declaração em papel ao órgão de controle interno ou ao TCU, a Receita Federal só poderá fornecê-la, por meio desse convênio, se autorizada expressamente pelo agente público. Note-se a preocupação existente com o sigilo fiscal.

Em ambos os convênios, o TCU compromete-se a utilizar os dados obtidos somente em suas atividades institucionais, não podendo transferi-los a terceiros, ressalvado o seu uso nas representações formuladas ao Poder competente e ao Ministério Público, em face de infração ao disposto na Lei 8.730/93. Ou seja, quando o TCU identificar falta de legitimidade no acréscimo patrimonial de um agente público, mediante análise de sua declaração de bens, poderá utilizar-se dessas informações prestadas pela Receita Federal para instruir as suas representações.

Por fim, a lei nº 8.730/93 estabelece que os Estados, Distrito Federal e Municípios a adotarão como normas gerais de direito financeiro, devendo os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como os Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, velarem pela sua observância.

Em face de a lei 8.730/93 ter instituído o controle, pelo TCU, das declarações de bens, esse órgão editou a Instrução Normativa nº 5, de 10/03/1994, que “estabelece os mecanismos de fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, das Declarações de Bens e Rendas apresentadas pelas autoridades e servidores públicos federais a que alude a Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993”.

Nessa Instrução Normativa, o TCU dispõe que as Unidades de Pessoal autuarão as cópias das declarações que lhes forem entregues em processos devidamente formalizados e organizados, numerando-os sequencialmente, e os processos organizados nessa forma serão considerados como “livro”.

Caberá ao controle interno de cada órgão ou entidade fiscalizar o cumprimento da exigência de entrega das declarações, assim como verificar a compatibilidade entre as variações patrimoniais e os rendimentos declarados. As Unidades de Pessoal deverão remeter ao TCU, no prazo de

trinta dias após o seu recebimento, as cópias das declarações entregues pelos agentes referidos no artigo 1º da Lei 8.730/93.

Com a grande quantidade de declarações de bens entregues anualmente, surgiu o problema de como armazená-las. Somente no TCU eram cerca de sete mil declarações no ano de 2003, levando esse órgão a enfrentar dificuldades de cumprir com efetividade a determinação legal (Lei nº 8.730/93) de manter registro próprio desses bens e rendas.

O TCU, então, editou a Portaria 178/2003, que instituiu o projeto "Modernização do Exame de Declaração de Bens e Rendas", visando ao aperfeiçoamento do sistema de controle das declarações.

Seu principal objetivo é o de permitir que as declarações possam ser encaminhadas por meio magnético, além de possibilitar uma análise crítica da evolução patrimonial dos declarantes, de modo a ser possível identificar aqueles que apresentem uma evolução patrimonial incompatível com a renda, pois, conforme vimos que ocorre no âmbito da CGU, também o TCU tem se limitado, em suas auditorias nos órgãos públicos, a verificar se está sendo obedecida a exigência da entrega das declarações de bens dos servidores que estão obrigados, bem como o seu armazenamento, não cogitando da efetiva avaliação do patrimônio dos agentes públicos.

5.3. Lei nº 9.504/97 – Eleições:

A Lei nº 9.504/97, que estabelece normas para as eleições, dispõe em seu art. 11:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições.

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

[...]

IV – declaração de bens, assinada pelo candidato;

Como o conteúdo da declaração de bens do candidato não está vinculado a nenhuma condição de elegibilidade, ou seja, a única exigência legal é que ele a apresente, e a Justiça Eleitoral não efetua juízo de valor algum, nem averigua os seus dados, resta-nos concluir que a principal finalidade de sua exigência é propiciar aos cidadãos o conhecimento da situação patrimonial dos candidatos, de modo que aqueles possam exercer um controle do enriquecimento desses.

O Tribunal Superior Eleitoral publicou a Resolução nº 21.295, de 07/11/2002, em que afirma a possibilidade de todos os interessados obterem da Justiça Eleitoral os dados da declaração de bens e prestação de contas da campanha de qualquer candidato. Essa resolução foi editada em resposta à consulta formulada pelo jornal Folha de São Paulo, que alegava que vários Tribunais Regionais Eleitorais tinham dúvidas sobre o caráter público dessas informações e estavam se recusando a fornecê-las.

Em seu voto, afirma o relator ministro Fernando Neves: “Tenho que a Justiça Eleitoral tem o dever de divulgar essas informações, para que a sociedade possa conhecer a situação e os compromissos das pessoas que se apresentam para comandar o país” (TSE, 2002, p.110).

Diferentemente do direito tributário, onde impera o sigilo fiscal e, portanto, as declarações de bens entregues à Receita Federal são protegidas do conhecimento público, no direito eleitoral há preponderância do princípio da publicidade, permitindo a necessária transparência relativa aos dados daqueles que se propõem a ser representantes do povo, a quem devem prestar contas.

No sítio do TSE, embora disponibilizadas as declarações de bens de todos os candidatos, o seu acesso não é fácil. É necessário percorrer diversas páginas até que se tenha acesso a essas informações. Seria de muita utilidade para se aperfeiçoar o controle do enriquecimento dos agentes políticos que os eleitores pudessem ter acesso direto a esses dados a qualquer tempo, mediante um *link* na página principal do sítio, permitindo-os acompanhar a evolução patrimonial de seus representantes e efetuando denúncias quando constatarem incompatibilidade entre os bens declarados e os utilizados cotidianamente por eles. Por

exemplo, se o detentor de mandato declara possuir apenas um determinado veículo popular, mas é visto com frequência usando um veículo de luxo, ou reside em uma mansão e declara apenas a posse de um simples apartamento.

5.4. Controle específico do enriquecimento ilícito:

O artigo 14 da LIA dispõe:

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, XXXIV, assegura o direito de petição a qualquer pessoa, física ou jurídica, nacional ou estrangeira, contra ilegalidade ou abuso de poder. Tem por finalidade dar conhecimento ao Poder Público de fato ilegal ou abusivo para que sejam tomadas as providências adequadas.

O artigo 14 da LIA vem disciplinar, no seu âmbito, o direito de petição, pois assegura a qualquer pessoa peticionar à autoridade ad-

ministrativa a instauração de investigação, noticiando fato que possa caracterizar improbidade administrativa.

Estando a representação com seus requisitos atendidos, a autoridade administrativa deverá determinar a imediata apuração dos fatos representados, sendo assegurado ao servidor público acusado o devido processo legal. No caso de servidores federais, será obedecido o rito previsto nos artigos 148 a 182 da Lei 8.112/90.

Ressalte-se que não é obrigatório que a representação passe necessariamente pela autoridade administrativa, podendo ser apresentada diretamente ao Ministério Público, em consonância com o artigo 22 da LIA, que dispõe:

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

Qualquer pessoa que identifique que a situação patrimonial de um agente público mostra-se incompatível com a sua renda, inclusive pela demonstração de sinais exteriores de riqueza, poderá representar à autoridade administrativa para que seja apurada possível prática de ato ímpenso.

Importante ressaltar que a lei não exige do representante a prova do ato de improbidade administrativa, mas tão somente que seja informado o fato, sua autoria e a indicação das provas que conhece.

No caso dos servidores da Receita Federal (auditores-fiscais) que, no exercício de suas atribuições, se depararem com situações em que fique constatado que algum servidor público tenha aumentado o seu patrimônio sem que possua rendimentos que o justifiquem ou que esses rendimentos não sejam lícitos, eles poderão efetuar a representação informando a possível ilicitude? Não se estaria assim violando o sigilo fiscal?

Discorremos aqui sobre a atuação dos auditores da Receita Federal porque, no exercício de suas funções de fiscalização de pessoas físicas,

cabe a eles analisar a evolução patrimonial delas, inclusive os agentes públicos.

Então, é provável que, em fiscalizações de rotina, sejam detectadas irregularidades nas declarações de bens de agentes públicos. E como não estão sendo feitas auditorias nas declarações de bens entregues pelos agentes públicos, conforme visto acima, essas auditorias efetuadas pela Receita Federal, no exercício de suas atribuições, tornam-se uma oportunidade de se descobrirem incompatibilidades patrimoniais desses agentes porventura fiscalizados.

Os servidores do Fisco Federal são obrigados a comunicar à autoridade competente a existência de crime de que tenham conhecimento em razão de sua função. A Portaria SRF nº 665/2008, editada pelo secretário da Receita Federal, disciplina os casos em que deverá ser lavrada Representação Fiscal para Fins Penais a ser encaminhada ao Ministério Público Federal.

A referida portaria determina que seja efetuada a representação não apenas nos casos em que, em tese, esteja caracterizado crime contra a ordem tributária, mas também na existência de indícios de qualquer crime contra a Administração Pública Federal.

Além disso, o Decreto-Lei nº 3.688/41 – Lei de Contravenções Penais – considera como contravenção, em seu artigo 66, a falta de comunicação à autoridade competente de crime de ação pública incondicionada de que teve conhecimento no exercício da função pública.

Porém, o enriquecimento ilícito caracterizado pela desproporção entre o patrimônio do agente público e suas rendas (artigo 9º, VII) não está tipificado como crime em nosso ordenamento jurídico e sim como ato de improbidade, punido na esfera cível.

Para que o servidor do Fisco tivesse a obrigatoriedade de efetuar a representação, seria necessário que esse enriquecimento fosse enquadrado como crime, ou que ficasse demonstrado que ele deu-se pela prática de algum crime, seja contra a administração pública ou não.

Como a atribuição do servidor fiscal é investigar a prática de ilícitos tributários e não o cometimento de crimes, não caberia a ele essa per-

secução, tornando improável a sua caracterização no decorrer da ação fiscal.

Mesmo não estando obrigado a efetuar a representação, poderia fazê-lo o servidor fiscal, em virtude da faculdade prevista no art. 14 da LIA, atribuída a qualquer pessoa?

Entendemos que, devido ao sigilo fiscal imposto pelo artigo 198 do Código Tributário Nacional – com a redação dada pela Lei Complementar nº 104/2001 –, essa representação não poderá ser efetuada pelo servidor do Fisco.

As solicitações de informações protegidas pelo sigilo fiscal somente podem ser feitas por autoridade administrativa, no interesse da Administração Pública, se comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva. Não é esse o caso, pois a autoridade administrativa é que estaria sendo informada pelo Fisco para a devida apuração da irregularidade.

Assim, o servidor do Fisco que, em razão de suas funções, tomar conhecimento da evolução patrimonial de qualquer agente público, mesmo que incompatível com a sua renda declarada, e efetuar a representação de que trata o artigo 14 da LIA, estará incorrendo em falta funcional e sujeitar-se-á à responsabilização penal, civil e administrativa, salvo se conseguir identificar indícios de crime.

Conforme veremos adiante, a Medida Provisória nº 66/2002, no artigo 48, § 3º, dispunha que a Receita Federal, ao verificar qualquer irregularidade em relação à evolução patrimonial do agente público, representaria o fato à autoridade a que estivesse subordinado aquele e ao Tribunal de Contas da União. Mas, como essa medida provisória perdeu a sua eficácia quando da sua conversão em lei, que suprimiu esse dispositivo, ficamos sem esse mecanismo de controle do enriquecimento dos agentes públicos.

5.5. Mecanismo de acompanhamento da implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção

Como fruto do mecanismo de acompanhamento da implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, foram elaborados pela Comissão de Peritos dois relatórios sobre a implementação das disposições da Convenção na República Federativa do Brasil.⁶

O primeiro relatório foi aprovado na Sessão Plenária de 31/03/2006 da Nona Reunião da Comissão de Peritos, realizada em Washington, DC, Estados Unidos da América. O segundo relatório foi aprovado na Sessão Plenária de 12/12/2008 da Décima Quarta Reunião da Comissão de Peritos, também em Washington, DC.

Nos relatórios, evidenciamos o capítulo que trata dos sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos, pois se refere ao tema aqui proposto.

Nesse ponto, o primeiro relatório destaca, de forma positiva, as seguintes normas: a) a Lei nº 8.730/1993, que estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; b) a Lei nº 8.429/92, que estabelece como condição para a posse e exercício de agente público a apresentação da declaração de bens e valores que integram seu patrimônio privado (art. 13); c) o Decreto nº 5.483/2005, que regulamenta o artigo 13 da Lei nº 8.429/92, no âmbito do Poder Executivo Federal, assim como institui o mecanismo de sindicância patrimonial, visando a um controle da evolução patrimonial dos agentes públicos; d) a Lei nº 8.112/90, que determina a obrigatoriedade de apresentação de declarações de bens e valores pelo servidor público, no ato de sua posse; e) a Lei nº 9.504/97, que obriga os candidatos a cargos letivos à entrega de declaração dos bens, no momento do registro da candidatura; f) o Código de Conduta da Alta Administração Federal e as Resoluções nº 1, 5 e 9 da Comissão de Ética Pública, que determinam que a autoridade abrangida pelo Código envie declaração sobre sua situação patrimonial que possa suscitar conflito com o interesse público.

6. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/oea/avaliacoes.asp>. Acesso em: 10 de julho de 2009.

Ressalva, porém, que não existe a obrigatoriedade de se divulgar as declarações de bens, as quais são mantidas em sigilo pelas autoridades a quem foram endereçadas. A exceção fica por conta das declarações de bens de candidatos a cargos eletivos, que são de livre acesso a qualquer cidadão, estando disponíveis no sítio do TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

A Comissão recomenda que o país deverá fortalecer a verificação do conteúdo de tais declarações, utilizando critérios de amostragem e fixando metas neste sentido.

O segundo relatório reforça as recomendações do primeiro, notadamente em relação à divulgação pública das declarações das receitas, ativos e passivos, assim como para otimizar os sistemas de análise do conteúdo das declarações, para que as mesmas sirvam como uma ferramenta útil na prevenção e no combate à improbidade. Também recomenda a tipificação do delito de enriquecimento ilícito.

6. Propostas de melhoria no controle do enriquecimento dos agentes públicos

6.1. Medida Provisória nº 66/2002:

A Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002, dispunha em seu artigo 48, *verbis*:

Art. 48. A partir de 1º de janeiro de 2003, a obrigatoriedade de apresentação de declaração de bens a que se referem o art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e o art. 1º da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, será satisfeita mediante entrega à Secretaria da Receita Federal, da declaração de ajuste anual relativa ao imposto de renda das pessoas físicas.

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, os órgãos e entidades públicas federais encaminharão à Secretaria da Receita Federal, até o último dia útil do mês de abril de cada ano, relação das autoridades e servidores enquadrados dos dispositivos legais re-

feridos no caput, no dia 31 de dezembro do ano imediatamente anterior, bem assim dos que foram, nesse mesmo ano, submetidos à exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, ou que tiveram encerrados seus mandatos.

§ 2º A Secretaria da Receita Federal estabelecerá a forma de apresentação e o conteúdo da relação referida no § 1º.

§ 3º Verificada qualquer irregularidade em relação à evolução patrimonial, a Secretaria da Receita Federal, sem prejuízo dos procedimentos fiscais de sua competência, representará o fato à autoridade a que estiver subordinado o declarante e ao Tribunal de Contas da União, para adoção das medidas de suas respectivas alçadas.

§ 4º A posse ou a entrada em exercício nos cargos mencionados nos dispositivos legais referidos no caput implicam automática autorização, pela autoridade ou servidor, para a Secretaria da Receita Federal efetuar, sem qualquer restrição quanto às informações a serem prestadas, a representação de que trata o § 3º.

§ 5º A apresentação da declaração na forma deste artigo dispensa sua apresentação ou remessa a qualquer outro órgão público federal.

Esse artigo estava inserido nessa Medida Provisória que dispunha sobre a não cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e outros assuntos tributários, o que demonstra, mais uma vez, a velha e triste mania neste país de não se legislar utilizando-se a boa técnica.

Deve ter sido porque trata de declaração de bens e envolve a Receita Federal, que se achou por bem introduzir esse artigo nessa Medida Provisória, quando, na realidade, essa disposição é relativa ao controle da probidade administrativa e não de essência tributária. Está, portanto, em desacordo com a Lei Complementar nº 95, de 26/02/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Para fins do disposto no § 2º do artigo 48 dessa Medida Provisória, a Receita Federal chegou a editar a Instrução Normativa SRF nº 216, de 09/10/2002, instituindo a Declaração de Exercício em Cargo, Emprego ou Função Pública Federal – DECEF.

Essa declaração seria entregue em meio digital, obrigatoriamente, pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, indireta e fundacional, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, contendo a relação de autoridades e servidores que tenham exercido, em qualquer período abrangido pela declaração, cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança nesses órgãos e entidades, bem como aqueles que foram submetidos a exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, ou que tiveram encerrados seus mandatos.

Aqueles contribuintes (agente públicos) que não tivessem entregado as declarações de Imposto de Renda ou que apresentassem indícios de irregularidade na sua evolução patrimonial, mediante o cruzamento de informações, seriam incluídos em programas de fiscalização e, na hipótese de comprovação das irregularidades, a Receita Federal faria a comunicação à autoridade a que ele estivesse subordinado e ao TCU.

Porém, na tramitação dessa Medida Provisória no Congresso Nacional, com a sua conversão na Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, esse dispositivo foi suprimido sob alegação de que era desprovido de urgência e que suscitava inquietações, pois trazia vulnerabilidade aos servidores em relação à proteção de seus direitos individuais.

Ora, esse dispositivo visava a dar maior agilidade e eficácia ao controle da evolução patrimonial dos agentes públicos, por meio das suas declarações de bens, e não iria ferir de forma alguma direitos individuais, até porque essas declarações já são normalmente utilizadas pela Receita Federal para fins tributários, em relação a todos os contribuintes, agentes públicos ou não.

O dispositivo, assim, ficou sem eficácia, juntamente com a declaração chamada DECEF, que havia sido criada pela Receita Federal, acabando com um mecanismo de controle que, se efetivamente utilizado, poderia trazer muitos benefícios para o combate à improbidade administrativa.

6.2. Projeto de Pedro Simon

Em março de 1995, o senador Pedro Simon apresentou Projeto de Lei – PLS 063/1995 – que estabelece a revisão obrigatória da declaração de imposto sobre a renda de detentores de cargo eletivo ou diretivo na administração pública. Após tramitar pelas comissões do Senado Federal por mais de quatro anos, foi finalmente aprovado em plenário, em 15/09/1999.

Em 21/09/1999, foi enviado à Câmara dos Deputados para revisão, nos termos do artigo 65 da Constituição. Na Câmara, passou a ser o PL 1.735/1999, que obteve parecer favorável na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), porém, desde dezembro de 2000, encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) dessa Casa para apreciação, já tendo sido designados três relatores, sucessivamente.

Nessa proposta, pretende-se que a Secretaria da Receita Federal efetue a revisão anual das declarações do Imposto de Renda e a verificação dos sinais exteriores de riqueza dos detentores de mandato eletivo, dos ministros e secretários de estado, presidentes e diretores de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista e fundações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além dos dirigentes partidários.

Caberá também à Receita Federal proceder a apurações especiais por ocasião da eleição ou indicação para os cargos ou funções mencionadas, considerando as declarações dos dois últimos exercícios. As revisões serão feitas até dois exercícios após o término do mandato ou ocupação do cargo.

Estabelece que os ocupantes desses cargos ou funções abrirão mão do sigilo bancário, podendo a Receita Federal utilizar-se dos dados de sua movimentação bancária para análise.

Dispõe que o resultado da revisão anual das declarações poderá ser solicitado por qualquer membro do Congresso Nacional, se aprovado pela Mesa Diretora da Casa a que pertencer o parlamentar ou pela maioria simples dos membros da comissão parlamentar correspondente.

6.3. Projetos de lei de tipificação penal do enriquecimento ilícito

Existem atualmente dois projetos de lei tramitando na Câmara dos Deputados que tratam da tipificação penal do enriquecimento ilícito: PL 5.363/2005, de autoria do deputado Eduardo Valverde, e PL 5.586/2005, de iniciativa do presidente da República.

O primeiro pretende incluir o artigo 312-A e alterar o artigo 327 do Código Penal:

Art. 312-A. Possuir ou adquirir bens ou valores, o funcionário público, incompatível com a renda declarada anual, ou que não possam ser razoavelmente justificados por ele.

Pena: reclusão de 2 a 12 anos e multa.

Art. 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego, função pública ou mandato eletivo.

O outro pretende incluir o artigo 317-A no Código Penal:

Enriquecimento ilícito

Art. 317-A. Possuir, manter ou adquirir, para si ou para outrem, o funcionário público, injustificadamente, bens ou valores de qualquer natureza, incompatíveis com sua renda ou com a evolução de seu patrimônio.

Pena – reclusão, de três a oito anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas o funcionário público que, embora não figurando como proprietário ou possuidor de bens ou valores nos registros próprios, deles faça uso, injustificadamente, de modo tal que permita atribuir-lhe sua efetiva posse ou propriedade.

Na exposição de motivos, o então ministro da CGU Valdir Pires justifica a sua apresentação como uma busca de concretizar as prescrições contidas na Convenção Interamericana contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que preveem a adoção de

medidas legislativas necessárias para qualificar como delito o enriquecimento ilícito caracterizado pelo aumento injustificado do patrimônio de um funcionário público.

Argumenta ainda que países da América do Sul, como Argentina e Peru, já tipificaram criminalmente o enriquecimento ilícito.

O PL 5.363/2005 está tramitando na Câmara dos Deputados, apensado ao PL 5.586/2005 e, após aprovação na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), está atualmente aguardando apreciação do plenário.

6.4. Propostas do autor

Vimos que a atuação dos órgãos que atualmente possuem a responsabilidade de efetuar o controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos – CGU e TCU – restringe-se à verificação da obrigatoriedade da entrega das declarações de bens, sem que seja efetuada análise alguma sobre o conteúdo das declarações. É um controle meramente formal e totalmente ineficaz.

Contudo, mesmo que esses órgãos passassem efetivamente a analisar a evolução patrimonial dos agentes públicos, não teríamos um combate eficaz à improbidade administrativa, porque é insuficiente o controle sendo efetuado pelo acompanhamento da variação patrimonial com base unicamente nas informações prestadas pelos próprios agentes.

Isso porque os corruptos, aqueles que se locupletam do erário, criam diversos mecanismos de ocultação de bens e rendimentos para não serem descobertos.

Esses maus agentes públicos utilizam-se de artifícios como, por exemplo, o subfaturamento dos bens adquiridos, com a conivência dos vendedores desses bens com quem eles transacionam.

Eles costumam adquirir imóveis por determinado valor, por meio de um contrato particular (chamado de “contrato de gaveta”), e os escrituram por um valor abaixo do real, fazendo com que o vendedor fuja

da tributação do ganho de capital e com que o comprador não tenha que justificar a origem dos seus recursos. É uma via de mão-dupla, na qual ambos praticam atos ilícitos para se beneficiarem mutuamente e a sociedade é quem sai perdendo duplamente.

Também costumam utilizar-se de interpostas pessoas (“laranjas”) para ocultarem seus bens e sua movimentação bancária.

Como os órgãos de controle não possuem instrumentos adequados para efetuar esse acompanhamento de forma apropriada, os resultados não seriam satisfatórios. Somente seriam detectados aqueles casos mais escabrosos, de fácil percepção. Para um efetivo controle, são necessárias, além de um melhor aparelhamento desses órgãos, algumas alterações legislativas.

Conforme vimos, o presidente da República enviou à Câmara dos Deputados um projeto de lei tipificando como crime o enriquecimento ilícito. No entanto, não basta o envio ao parlamento de um projeto de lei. É necessário que haja empenho do governo na sua aprovação, pois pelo que se verifica na tramitação de outros projetos que visam ao combate ao enriquecimento ilícito, há uma resistência por parte dos parlamentares em aprová-los.

O projeto de lei – PLS 063/1995 – de autoria do senador Pedro Simon, que estabelece a revisão obrigatória da declaração de imposto sobre a renda de detentores de cargo eletivo ou diretivo na administração pública, encontra-se desde dezembro de 2000 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados para apreciação.

A Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002, que visava a dar maior agilidade e eficácia ao controle da evolução patrimonial dos agentes públicos por meio da análise das suas declarações de bens pela Receita Federal, ao ser convertida em lei pelo parlamento, foi alterada, tendo sido suprimido o artigo que tratava desse assunto.

Sabemos que falta vontade política do governo federal para a aprovação desses projetos, uma vez que ele goza de maioria no Congresso Nacional e que, quando verdadeiramente se empenha, seus projetos são

rapidamente aprovados. Basta verificar os inúmeros projetos de lei aprovados relativos a aumento de carga tributária.

Essas propostas existentes, descritas acima, se implementadas, iriam contribuir para uma melhoria nesse controle, mas por si sós, não seriam suficientes.

Há necessidade de se unir esforços e conjugar essas propostas com outras, para que possamos atingir um estágio de combate que seja capaz de arrefecer o ânimo daqueles que costumam agir livremente para angariar vantagens patrimoniais indevidas, em função de suas atividades na gestão pública, sem maiores preocupações, pois estão confiantes na impunidade reinante no país.

Ora, se aqueles que são flagrados em atos de corrupção dificilmente são punidos, em virtude do nosso falho sistema jurídico, imagine os que sequer são investigados por absoluta falta de instrumentos adequados nos órgãos de controle.

Temos, então, que criar mecanismos eficazes, que causem aos corruptos ao menos um receio de serem descobertos, pois atualmente nem isso há condições de se fazer.

É nesse contexto que apresentamos algumas propostas para o aperfeiçoamento do controle do enriquecimento dos agentes públicos, permitindo que sejam detectados acréscimos patrimoniais indevidos e propiciando uma atuação preventiva, por gerar nos agentes ímparobos um certo temor de serem flagrados nos seus atos ilícitos.

6.4.1. Transferência do sigilo bancário

Com a legislação existente, não é possível a verificação da movimentação financeira (ou bancária) dos agentes públicos pelos órgãos de controle interno e pelos Tribunais de Contas, os quais estão atualmente incumbidos de efetuar o controle da evolução patrimonial daqueles.

Teria sido possível essa verificação pela Receita Federal caso o artigo 48 da Medida Provisória nº 66/2002 tivesse sido mantido na conversão dessa medida provisória na Lei nº 10.637/2002, pois caberia àquele órgão a análise da evolução patrimonial dos agentes públicos e, diante

de irregularidades, esses agentes seriam incluídos em programas de fiscalização.

Também seria possível caso o Projeto de Lei PLS 063/1995, de autoria do senador Pedro Simon, fosse aprovado, uma vez que atribui à Receita Federal a revisão das declarações de imposto de renda dos agentes públicos, bem como os obriga a abrir mão do sigilo bancário.

Ao serem incluídos em programas de fiscalização pela Receita Federal, esses agentes/contribuintes poderiam ter a sua movimentação bancária analisada por esse órgão, desde que obedecidos os requisitos legais.

Os artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/2001 dispõem:

Art. 5º. O Poder Executivo disciplinará, inclusive quanto à periodicidade e aos limites de valor, os critérios segundo os quais as instituições financeiras informarão à administração tributária da União, as operações financeiras efetuadas pelos usuários de seus serviços.

[...]

§ 2º As informações transferidas na forma do caput deste artigo restringir-se-ão a informes relacionados com a identificação dos titulares das operações e os montantes globais mensalmente movimentados, vedada a inserção de qualquer elemento que permita identificar a sua origem ou a natureza dos gastos a partir deles efetuados.

[...]

§ 4º Recebidas as informações de que trata este artigo, se detectados indícios de falhas, incorreções ou omissões, ou de cometimento de ilícito fiscal, a autoridade interessada poderá requisitar as informações e os documentos de que necessitar, bem como realizar fiscalização ou auditoria para a adequada apuração dos fatos.

§ 5º As informações a que refere este artigo serão conservadas sob sigilo fiscal, na forma da legislação em vigor.

Art. 6º As autoridades e os agentes fiscais tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente poderão examinar documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames sejam considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente.

Parágrafo único. O resultado dos exames, as informações e os documentos a que se refere este artigo serão conservados em sigilo, observada a legislação tributária.

Há quem alegue a inconstitucionalidade desses dispositivos, por ser o sigilo bancário direito fundamental do indivíduo e, portanto, só poderia ser “quebrado” mediante ordem judicial.

Ressalte-se, porém, que o conhecimento das transações bancárias pela Receita Federal não significa quebra do sigilo bancário. Quebra seria se a informação protegida fosse prestada a terceiros. Quando o Fisco recebe as informações bancárias dos cidadãos contribuintes, seus servidores obrigam-se a manter o sigilo, sob pena de responsabilidade penal e administrativa. Entendemos, assim, que não ocorre uma quebra de sigilo, mas apenas uma transferência, por motivo de interesse público.

O sigilo bancário, considerado uma espécie de direito à intimidade e à vida privada, assegura que as informações acerca da vida econômico-financeira do cidadão que estejam sob proteção das instituições financeiras sejam mantidas longe do conhecimento de terceiros.

Tem-se entendido que se trata de direito constitucional extraído do artigo 5º, inciso X, da Constituição, que considera “invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

Na verdade, o sigilo bancário tem por finalidade proteger, contra a divulgação ao público, os negócios do banco ou os negócios dos seus clientes, não podendo ser oposto contra os órgãos públicos encarrega-

dos de efetuar fiscalização, pois o acesso continuado às informações faz parte do mister do poder fiscalizatório.

Ademais, em se tratando de agentes públicos, que operam com recursos públicos, não há porque manter sob o manto da confidencialidade a sua movimentação financeira, ainda mais quando se dá a eles a oportunidade de demonstrar a sua legitimidade.

Assim, entendemos que os agentes públicos, ao tomarem posse em seus cargos, deveriam obrigatoriamente abrir mão do seu sigilo bancário. Para tanto, bastaria uma alteração na própria Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92, acrescentando essa obrigatoriedade.

6.4.2. Sinais exteriores de riqueza

Do ponto de vista tributário, sinal exterior de riqueza é a realização de gastos incompatíveis com a renda disponível do agente, sendo essa última correspondente à diferença entre os rendimentos obtidos diminuídos dos seus gastos.

Os sinais exteriores de riqueza já são utilizados em processos judiciais de alimentos, quando não existem elementos seguros relativos à efetiva capacidade financeira do alimentante. O juiz, assim, recorre a esses sinais para balizar o valor dos alimentos a ser fixado.

Na tributação do imposto de renda da pessoa física, também se utilizam os sinais exteriores de riqueza para se arbitrar os rendimentos tributáveis dos contribuintes. O contribuinte que detiver a posse ou a propriedade de determinados bens (carros de luxo, aeronaves, iates, imóveis, cavalos de raça etc.) deverá comprovar, mediante documentos hábeis e idôneos, os gastos realizados com a sua guarda, manutenção, conservação e demais despesas indispensáveis à sua utilização, em conformidade com o artigo 9º da Lei nº 8.846/94.

Na falta de comprovação desses gastos, serão arbitrados os dispêndios em valor equivalente a 10% (dez por cento) do valor de mercado do respectivo bem (arts. 7º e 9º, § 2º, da Lei 8.846/94).

Para se obter informações acerca da posse ou propriedade dos bens, poderão ser feitas buscas nos cartórios de registro de imóveis, Capitania

dos Portos, Agência Nacional de Aviação Civil, Departamentos de Trânsito – DETRANS, associações de criadores de cavalos de raça etc.

O uso de sinais exteriores de riqueza no controle do enriquecimento dos agentes públicos seria de grande utilidade, porém se torna necessária uma atualização legislativa para permitir que os gastos possam ser arbitrados (como na legislação tributária). Em sendo possível o arbitramento desses gastos, poderiam ser desvendados casos de agentes públicos improbos que possuíssem um padrão de vida incompatível com seus rendimentos.

Mas, independentemente de alteração na legislação, é possível que sejam efetuadas denúncias de enriquecimento dos agentes com base nesses sinais, que seriam de fácil percepção pelos cidadãos caso esses tivessem acesso às declarações de bens, que atualmente são mantidas em sigilo.

Essa falta de divulgação das declarações de bens foi criticada pela comissão de acompanhamento da implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, conforme vimos acima.

Propomos, assim, que seja feita alteração legislativa de modo a permitir o acesso público às declarações de bens dos agentes públicos, assim como a permitir o arbitramento dos seus gastos realizados com a guarda, manutenção, conservação e demais despesas indispensáveis à utilização de determinados bens, de forma análoga à legislação tributária.

6.4.3. Atuação da Receita Federal

Mesmo com a implementação das modificações acima propostas (transferência de sigilo bancário, acesso público às declarações de bens e utilização de sinais exteriores de riqueza), seria possível aos órgãos de controle (CGU e TCU) efetuar um controle eficaz que propiciasse resultados positivos no combate à improbidade? A nossa resposta é não.

Entendemos que a melhor solução seria atribuir esse controle à Receita Federal, pois esse órgão poderia utilizar seus sistemas eletrônicos de informação para efetuar cruzamentos de dados visando à descoberta

ta de eventuais irregularidades na evolução patrimonial dos agentes públicos.

Com a utilização de seus sistemas de informação, a Receita Federal teria condições de averiguar a movimentação bancária do agente, os gastos com cartões de crédito, os imóveis e veículos adquiridos, além de outras informações constantes nas suas bases de dados.

E não haveria motivo para se alegar violação a direitos individuais porque essas análises já são efetuadas em qualquer contribuinte, além do que essas atribuições – relativas aos agentes públicos – seriam definidas em lei, mediante alteração da Lei de Improbidade Administrativa.

Ter-se-ia uma grande vantagem com a utilização de uma mão-de-obra especializada, com experiência na averiguação de declarações de bens, além de se poder contar com os instrumentos hoje utilizados por aquele órgão para selecionar os contribuintes a serem fiscalizados.

É sabido que esse órgão efetua diversos cruzamentos de dados com vistas a detectar indícios de ocultação de bens e de rendimentos, a chamada “malha fina”, o que seria de bastante eficácia para acompanhar a legalidade da evolução patrimonial dos agentes públicos, como se pretende.

É preciso, no entanto, ter cautela para que a Receita Federal não se torne um órgão fiscalizador de agentes públicos, em detrimento de sua atuação junto aos demais contribuintes.

Torna-se muito importante que a sua atuação nesse controle seja devidamente planejada, para que haja um dimensionamento adequado dos seus sistemas e de seus servidores, a permitir bons resultados na fiscalização dos agentes públicos, sem que se perca a eficácia na fiscalização dos contribuintes como um todo. Afinal de contas, a Receita Federal também não pode perder o foco na sua principal missão: prover o Estado de recursos para garantir o bem-estar social.

7. Conclusão

A corrupção, além de constituir um problema ético e moral, contribui para a falta de implementação de políticas públicas, pois retira do Estado as condições econômicas de prover as necessidades de seus cidadãos, desviando os recursos para a satisfação de interesses particulares, os quais deveriam ser aplicados em benefício de toda a coletividade.

O combate à corrupção tem obtido destaque em nível internacional nos últimos anos, tendo propiciado a celebração de diversos tratados internacionais, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção, que estabelece como uma das medidas preventivas a adoção de sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas, assim como a divulgação dessas declarações.

As convenções internacionais adotadas pelo Brasil vêm integrar o sistema pátrio de proteção à probidade administrativa, que ganhou maior relevo com a Constituição de 1988.

Na Carta Magna de 1988, ocorreu um alargamento da esfera de proteção do patrimônio público e da Administração Pública. O enriquecimento ilícito, que já era tratado nas cartas anteriores, passou a ser apenas uma espécie do gênero improbidade administrativa.

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, chamada de Lei de Improbidade Administrativa – LIA, veio dar concretude aos artigos 37, § 4º, e 15, V, da Carta de 1988, conceituando de forma mais ampla os atos que implicam improbidade administrativa.

A LIA dispõe em seu artigo 9º, VII, que o acréscimo patrimonial do agente público desproporcional à evolução do seu patrimônio ou à sua renda constitui ato de improbidade caracterizado como enriquecimento ilícito. Assim, quando um agente público obtém uma vantagem patrimonial não justificada pelos seus rendimentos legítimos, presume-se que a sua origem é ilícita.

Nesse dispositivo, prescinde-se da demonstração da prática do ato ímparo que gerou a vantagem patrimonial indevida, bastando que se demonstre que há uma evolução patrimonial e que o agente não possui rendimentos ou outras rendas que a justifiquem para caracterizar o enriquecimento ilícito e sujeitar o agente às penalidades da lei de improbidade. Trata-se, portanto, de uma norma residual, permitindo a punição daquele agente ímparo contra o qual não se consiga apontar o ato ilícito original.

A norma, além de prever a desproporção entre a variação patrimonial do agente público e a sua renda como ato de improbidade, estabeleceu a obrigatoriedade de entrega de declarações de bens desses agentes para permitir o acompanhamento da evolução do seu patrimônio.

Atualmente, compete à CGU, no âmbito do Poder Executivo Federal, analisar a evolução patrimonial dos agentes públicos com o objetivo de verificar a compatibilidade com a sua renda, devendo esse órgão instaurar procedimento de sindicância patrimonial para a devida apuração dos fatos, quando detectadas irregularidades.

Ao TCU cabe, em sede de controle externo, a verificação da legalidade e legitimidade desses bens e rendas, com apoio nos sistemas de controle interno de cada poder.

No entanto, esse acompanhamento não tem se mostrado eficaz, pois tem sido meramente formal. Tanto a CGU como o TCU vêm se limitando a averiguar o cumprimento, pelos órgãos de controle interno, da obrigação de exigir de seus servidores a entrega das declarações de bens e do seu armazenamento.

Mas, ainda que esses órgãos passassem efetivamente a analisar o conteúdo das declarações de bens, acompanhando a evolução patrimonial dos agentes públicos, esse controle seria insuficiente, pois seria baseado unicamente nas informações prestadas pelos próprios agentes, sendo que aqueles desonestos, ímparos, criam diversos mecanismos de ocultação de bens e rendimentos para dificultar a descoberta de suas irregularidades.

Assim, os mecanismos atualmente existentes são ineficazes para um acompanhamento que produza resultados satisfatórios.

Dessarte, concluímos que são imprescindíveis algumas alterações legislativas de modo a propiciar um melhor controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos.

Faz-se necessário que o agente público seja obrigado, ao tomar posse em seu cargo ou função, a abdicar do seu sigilo bancário, transferindo-o ao órgão de controle, que deveria ser a Receita Federal, em virtude de seu melhor aparelhamento, tanto em relação a possuir um quadro de pessoal qualificado para essa função, como por dispor de instrumentos para detectar os indícios de enriquecimento ilícito.

Também é importante que a legislação venha a permitir a utilização dos sinais exteriores de riqueza, possibilitando o arbitramento dos gastos realizados com a guarda, manutenção, conservação e demais despesas indispensáveis à utilização de determinados bens, como iates, aeronaves, carros de luxo etc. O uso desses sinais seria ainda facilitado se fosse concedido aos cidadãos o acesso às declarações de bens dos agentes públicos, mantidas atualmente sob sigilo.

Referências bibliográficas

- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O enriquecimento injusto como princípio geral do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 210, p. 37-83, out/dez. 1997.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.363 de 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 08-07-2009.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.586 de 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 08-07-2009.
- BRASIL. **Código de Processo Civil**. Cahali, Yussef Said (org.). 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 20-08-2007.
- BRASIL. Decreto nº 3.688 de 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm>. Acesso em: 30-07-2007.
- BRASIL. Decreto nº 3.678 de 2000. <Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 30-07-2007.
- BRASIL. Decreto nº 4.410 de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410a.htm>. Acesso em: 30-07-2007.
- BRASIL. Decreto nº 5.483 de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5483.htm>. Acesso em: 24-08-2007.
- BRASIL. Decreto nº 5.683 de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm>. Acesso em: 24-08-2007.
- BRASIL. Decreto nº 5.687 de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 01-08-2007.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 359 de 1968. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0359.htm>. Acesso em: 06-08-2007.
- BRASIL. Lei nº 3.164 de 1957. In: Ferreira, Wolgran Junqueira. **Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no exercício da função: Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Bauru-SP: Edipro, 1994.

BRASIL. Lei nº 3.502 de 1958. In: Ferreira, Wolgran Junqueira.

Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no exercício da função:

Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Bauru-SP: Edipro, 1994.

BRASIL. Lei nº 5.172 de 1966. Código Tributário Nacional. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 03-09-2007.

BRASIL. Lei nº 8.021 de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8021.htm>. Acesso em: 27-08-2007.

BRASIL. Lei nº 8.112 de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112.htm>. Acesso em: 23-08-2007.

BRASIL. Lei nº 8.429 de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 23-08-2007.

BRASIL. Lei nº 8.730 de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8730.htm>. Acesso em: 23-08-2007.

BRASIL. Lei nº 8.846 de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8846.htm>. Acesso em: 27-08-2007.

BRASIL. Lei nº 9.430 de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9430.htm>. Acesso em: 27-08-2007.

BRASIL. Lei nº 9.504 de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm>. Acesso em: 23-08-2007.

BRASIL. Lei nº 10.637 de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10637.htm>. Acesso em: 27-08-2007.

BRASIL. Lei Complementar nº 95 de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm>. Acesso em: 30-08-2007.

BRASIL. Lei Complementar nº 105 de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp105.htm>. Acesso em: 29-08-2007.

BRASIL. Medida Provisória nº 66 de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2002/66.htm>. Acesso em: 27-08-2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 298 de 2007. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/materias/xml/do/secao1/2871683.xml>>. Acesso em: 12-09-2007.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Instrução Normativa nº 216 de 2002. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legisacao/ins/2002/in2162002.htm>>. Acesso em: 30-08-2007.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Portaria nº 665 de 2008. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legisacao/Portarias/2008/portrfb665.htm>>. Acesso em: 10-07-2009.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado Federal nº 063 de 1995. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=1221>. Acesso em: 08-07-2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.790/2005. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 09 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20051123/TC-017-207-2005-9.doc>>. Acesso em: 06-08-2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 05 de 1994. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/ATOS_NORMATIVOS/INSTRUICOES_NORMATIVAS/INT1994_005.DOC>. Acesso em: 06-08-2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria nº 178 de 2003. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/ATOS_NORMATIVOS/PRTARIAS/PRTARIAS_2001_A_2005/PRT2003-178.DOC>. Acesso em: 06-08-2007.

BRASIL. Tribunal Federal de Recursos. Súmula nº 182, de 01-10-1985. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br/SCON/juriffr/toc.jsp>>. Acesso em: 06-09-2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.295, de 07 de novembro de 2002. **Diário de Justiça**, Brasília, v.1, p. 110, publicado em 18-11-2002.

CAPEZ, Fernando. **Improbidade administrativa**: Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. 2. ed. São Paulo: Edições Paloma, 2000.

COMISSÃO DE PERITOS DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO. Relatório Final sobre a implementação na República Federativa do Brasil das disposições selecionadas da Convenção para serem analisadas no âmbito da primeira rodada. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/oea/avaliacoes.asp>>. Acesso em: 09-07-2009.

COMISSÃO DE PERITOS DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO. Relatório Final sobre a implementação na República Federativa do Brasil das disposições selecionadas da Convenção para serem analisadas no âmbito da segunda rodada. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/oea/avaliacoes.asp>>. Acesso em: 10-07-2009.

CORRUPÇÃO sem fim. País perde R\$ 40 bi por ano com obras superfaturadas. **0** **Globo**, Rio de Janeiro, 13 maio 2007, p. 3.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro. Improbidade Administrativa: aspectos materiais e procesuais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al (org.). **Improbidade administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

D'ANGELO, Élcio; D'ANGELO, Suzi. **O princípio da probidade administrativa e a atuação do Ministério Público**. Campinas: LZN, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

FAGUNDES, Miguel Seabra. Instrumentos institucionais de combate à corrupção. **Revista Forense**, v. 294, p. ?. 1986.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos: de acordo com a lei de responsabilidade fiscal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo; BENJAMIN, Antônio Herman V. A inversão do ônus da prova na Lei da Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92). CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 10, Belém, 1994. **Anais...** São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público, 1995. p. 31-38.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Enriquecimento ilícito dos servidores públicos no exercício da função**: Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Bauru-SP: Edipro, 1994.

- FIGUEIREDO, Lúcia Vale. Corrupção administrativa: causas e remédios. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 81, p. 182-187, jan./mar. 1987.
- FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**: comentários à lei 8.429/92 e legislação complementar. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 95-96.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O princípio constitucional da moralidade administrativa**. 2. ed. Curitiba: Gênesis Editora, 1993.
- FURTADO, Lucas Rocha. A comunidade internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção. **Revista da CGU – Controladoria Geral da União**, Brasília: n. 1, p. 45-62, dez. 2006.
- GARCIA. Émerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.
- GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública**: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2002.
- GOMES, José Jairo. Apontamentos sobre improbidade administrativa. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al (org.). **Improbidade administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- _____. _____. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al (org.). **Improbidade administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- GUASQUE, Luiz Fabião. A responsabilidade da lei de enriquecimento ilícito. **Revista dos Tribunais**, v. 84, n. 712, p. 358-361, fev. 1995.
- LIMBERGER, Tâmis. **Atos da administração lesivos ao patrimônio público**: os princípios constitucionais da legalidade e moralidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Enriquecimento ilícito de agentes públicos: evolução patrimonial desproporcional à renda ou patrimônio: Lei federal 8.429/92. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 755, p. 94-112, set. 1998.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

- MARTINS, Fernando Rodrigues. **O controle do patrimônio público.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno:** de acordo com a EC 19/98. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 18. ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balester Aleixo e José Emanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MUKAI, Toshio. A fantasmagórica ameaça das ações de improbidade administrativa. **Boletim de Direito Administrativo.** n. 3, p. 191-192, mar. 2000.
- NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. Improbidade administrativa: alguns aspectos controvertidos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 235, p. 61-91, jan./mar. 2004.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada:** aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. São Paulo: Atlas, 2002.
- _____. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública:** agentes públicos, discricionariedade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e do controle do Poder Judiciário. São Paulo: Atlas, 2000.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa:** aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PINTO, Francisco Bilac Moreira. **Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos.** Rio de Janeiro: Forense, 1960.

RAMOS, André de Carvalho. O combate internacional à corrupção e a lei de improbidade. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al (org.). **Improbidade administrativa:** 10 anos da Lei n. 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SAMPAIO, José Adércio Leite. A probidade na era dos desencantos. Crise e propostas de restauração da integridade dogmática da lei 8.429/92. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al (org.). **Improbidade administrativa:** 10 anos da Lei n. 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico.** 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil:** parte geral. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Saiba mais sobre a CGU
www.cgu.gov.br



**Concurso de
Monografias da CGU**
Controladoria-Geral da União

Controladoria-Geral
da União

