

5º CONCURSO DE MONOGRAFIAS DA CGU

Classificação: **1º Lugar**

Autor: ***José Leonardo Ribeiro Nascimento***

Especialista em Contabilidade - FANESE
Analista de Finanças e Controle – Controladoria Geral da União.

TEMA 1: PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO
Inovações de controle cidadão para prevenção da corrupção

A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:
Análise comparativa entre o controle administrativo e o
controle público

RESUMO

Esta monografia retrata um estudo sobre as atas dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) de dez municípios do Estado de Sergipe. O objetivo foi avaliar a atuação dos conselhos para verificar se eles estavam cumprindo as suas atribuições de fiscalizar e acompanhar toda a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município. Para se realizar essa avaliação foram utilizados como comparação os resultados dos relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU) que, por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, fiscalizou, de forma sistemática, até o final de 2009, a aplicação dos recursos federais em 29,02% dos municípios brasileiros e que tem disponibilizado, para qualquer cidadão, os seus relatórios na íntegra na internet. Foi feita a análise das irregularidades constatadas pela CGU, em comparação com os problemas e falhas relatados nas atas das reuniões do CAE, no período compreendido pela fiscalização da CGU. Os resultados demonstraram que os conselhos detectaram um percentual muito baixo das falhas encontradas pela CGU, demonstrando uma atuação insuficiente para garantir a boa execução do PNAE. Os próprios dados constantes nas atas apontam para possíveis indicadores que expliquem essa situação: os conselhos têm se reunido pouco, fazem poucas visitas às escolas, e praticamente nem visitam o almoxarifado do PNAE, nem realizam análise dos documentos relativos às despesas do programa.

Palavras-chave: Accountability. Controle Social. Conselhos de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This monograph conducted a study on the minutes of the Board of School Feeding (Conselho de Alimentação Escolar - CAE) in ten cities in the state of Sergipe. The objective was to evaluate the performance of the boards to determine whether they were fulfilling their duties of monitoring and surveillance of the entire implementation of the National School Feeding Program (Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE) in the municipality. To accomplish this assessment were used to compare the results of the monitoring reports of the Federal Inspector General Office (Controladoria-Geral da União - CGU) that, through the Inspection Program from Public Lotteries, oversaw a systematic manner, by the end of 2009, the use of federal resources in 29.02% of Brazilian municipalities and has made available, to every citizen, their reports in their entirety on the Internet. It was analyzed the irregularities found by the CGU, compared with the problems and failures reported in the minutes of the meetings of the CAE, during the period monitored by the CGU. The results showed that the boards have detected a very low percentage of failures encountered by the CGU, demonstrating an insufficient action to ensure the proper implementation of PNAE. The data contained in the records points to possible indicators that explain this situation: the boards had met little, make few visits to schools, and hardly visit the warehouse of PNAE or conduct review of documents relating to the costs of the program.

Key words: Accountability. Social Control. Boards of Public Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Municípios sorteados e municípios utilizados na pesquisa.....	41
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Competências do CAE e Itens verificados pela CGU	40
Quadro 2: Extensão dos Exames da CGU nos Municípios	48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Constatções por município	46
Gráfico 2: Comparação entre Relatórios da CGU e Atas das Reuniões	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Municípios Integrantes da Amostra	42
Tabela 2 Constatações por município	44
Tabela 3 Frequência de Reuniões por Conselho	49
Tabela 4 Média de Conselheiros Presentes às Reuniões	51
Tabela 5 Pautas das Reuniões	52
Tabela 6 Atividades de Acompanhamento Realizadas pelos Conselhos	54
Tabela 7 Atividades de Acompanhamento Realizadas pelos Conselhos por Ano.....	55
Tabela 8 N.º de Falhas Relatadas nas Atas	56
Tabela 9 Índice de Detecção de Falhas	60

LISTA DE SIGLAS

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CGU – Controladoria-Geral da União

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

SFCI – Secretaria Federal de Controle Interno

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR POR MEIO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	17
2.1 REPÚBLICA	17
2.2 CIDADANIA	19
2.3 DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY	22
2.4 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	27
3 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	30
3.1 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE	30
3.2 CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - CAE	33
4 A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	36
4.1 PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO A PARTIR DE SORTEIOS PÚBLICOS	37
4.2 A COMPARAÇÃO ENTRE OS RELATÓRIOS DA CGU E AS ATAS DE REUNIÕES DO CAE..	39
5 RELATÓRIOS DA CGU	44
6 ATAS DAS REUNIÕES DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	48
7 COMPARAÇÃO ENTRE OS RELATÓRIOS DA CGU E AS ATAS DOS CONSELHOS	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67

1 INTRODUÇÃO

Cidadania é uma palavra que está na moda há um bom tempo, e desde a Constituição de 1988 tem ganhado cada vez mais importância, uma vez que a Carta Magna coloca a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme consta no inciso II do art. 1º. A Constituição consagrou também a participação popular, prevendo que esta seria uma diretriz básica das ações nas áreas da saúde, assistência social e da educação. Especificamente nessas áreas (mas também em outras, como segurança, meio ambiente, patrimônio público etc.), há uma forma de participação que tem ganhado cada vez mais relevância no Brasil: os Conselhos de Políticas Públicas. Por possuírem em sua composição representantes da sociedade civil, na maioria das vezes de forma paritária com os representantes governamentais – e, em alguns casos, com mais representantes que o poder público, como no Conselho de Alimentação Escolar (CAE) – espera-se que a vontade da população seja manifestada em relação às políticas públicas, bem como os programas que a compõem sejam constantemente acompanhados e fiscalizados pelos conselhos, de maneira que a execução das ações governamentais se dê da forma mais eficiente e eficaz possível. Não se sabe, entretanto, até que ponto os conselhos têm atuado da maneira que se espera, pois não há instituições que os acompanhem de forma efetiva e, além disso, eles não prestam contas da sua atuação obrigatoriamente à sociedade. Nesta seara, uma questão a se refletir é que normalmente não há parâmetros suficientes para que se possa afirmar que este ou aquele conselho funciona bem ou mal, haja vista as diversas variáveis envolvidas no processo de controle social. Apenas se reunir mensalmente não torna o conselho

efetivo; fazer visitas às escolas, no caso do CAE, é um passo importante, mas também não é, por si só, suficiente.

Esta pesquisa analisará os Conselhos de Alimentação Escolar de dez municípios sergipanos, limitando-se ao papel desempenhado pelo CAE de acompanhar a execução das políticas públicas, ou seja, o seu papel fiscalizador, tanto no tocante ao fornecimento e distribuição da alimentação escolar, quanto em relação aos processos licitatórios e contratos para aquisição dos gêneros alimentícios, com o objetivo de responder à seguinte pergunta: Os Conselhos de Alimentação Escolar desses municípios têm cumprido as suas atribuições de fiscalizar e acompanhar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar?

Para responder a essa pergunta, utilizar-se-ão como referência os resultados obtidos pela Controladoria-Geral da União (um órgão fiscalizador, cuja competência para fiscalizar emana da Constituição Federal) em sua ação a partir do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos em dez municípios de Sergipe, e comparar-se-á com aquilo que tiver sido apontado nas atas das reuniões dos conselhos, no período abrangido pela fiscalização da CGU. Assim, será possível contrastar as opiniões de avaliadores externos com as dos próprios agentes internos, obtendo-se uma relevante fonte de avaliação da atuação do CAE. Considera-se que um órgão composto por auditores profissionais consegue detectar, em uma fiscalização, possíveis irregularidades no funcionamento de um programa. Ao comparar essas irregularidades com aquilo que eventualmente foi verificado pelo conselho, tem-se um panorama da atuação desse mesmo conselho: se ele detectou as mesmas falhas, ou boa parte delas, ele tem sido efetivo em sua atuação; caso contrário, há um problema que merecem ser investigado.

Para demonstrar os resultados da pesquisa realizada, inicialmente será apresentado um capítulo com toda a fundamentação teórica que guia o presente trabalho, com reflexões que vão desde a idéia de República, passando pela democracia, pelas formas de accountability, até desembocar na figura dos Conselhos de Políticas Públicas. No capítulo seguinte serão apresentadas informações técnicas sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sobre o CAE, informações essas necessárias para se compreender que situação pode ser considerada como execução regular do PNAE e quais as atribuições do CAE. Em seguida, há um capítulo que trata da Controladoria-Geral da União (CGU), explicando suas atribuições e os motivos que fizeram com que os resultados do seu trabalho fossem adotados como referências para se avaliar a atuação dos CAE's. Nos três capítulos seguintes são apresentados os resultados da pesquisa: o capítulo 5 trata da análise dos relatórios de fiscalização da CGU, com algumas considerações sobre as irregularidades detectadas na execução do PNAE; o capítulo 6 apresenta a análise das atas das reuniões dos CAE's; o capítulo 7 trata da comparação entre os resultados encontrados nos relatórios e aqueles obtidos nas atas. Finalmente, o último capítulo apresenta a conclusão a que se chegou com a pesquisa, acrescido de algumas considerações finais.

2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR POR MEIO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A experiência democrática no Brasil já é a mais duradoura de sua breve história. A Constituição Cidadã completará 22 anos e são inquestionáveis os avanços em relação à participação popular neste período. Testemunharam-se diversos acontecimentos no mundo político que foram influenciados, de uma forma ou de outra, pela pressão popular: antes mesmo da Constituição, a histórica campanha das “Diretas Já”; o movimento dos “caras-pintadas”, em prol do impeachment do então Presidente Collor; a participação ativa da imprensa em diversos escândalos, como o “mensalão”, os recentes “atos secretos” do Senado e tantos outros.

Para se falar de democracia e de participação popular, entretanto, é necessário que, inicialmente, seja feita uma breve reflexão sobre outros dois conceitos: República e cidadania.

2.1 República

Há vários significados possíveis para o termo república. Etimologicamente, *res publica* significa coisa pública, e é a tradução para o latim que Cícero fez para o termo *politéia*, nome de uma obra de Platão. Politéia, por sua vez, diz respeito a um regime político voltado para um grupo de pessoas livres, pobres ou ricas, com objetivos em comum, ou seja, pessoas que vivem em comunidade.

A república, portanto, não significa apenas um conjunto de pessoas, mas um conjunto de pessoas reunidas em torno de uma mesma lei e de certos interesses comuns.

Há vários temas recorrentes ao republicanismo, como aponta Starling (2008), requisitos para que se possa dizer que, de fato, este ou aquele país vive sob o regime republicano. O primeiro deles é de que o coletivo é mais importante que o individual. Indo de encontro à corrente liberal, que valoriza o indivíduo, na república, a comunidade política é a referência fundamental e só se considera que o homem se realiza completamente se ele exerce o seu papel de cidadão.

Outro tema fundamental é a idéia da lei como cimento da comunidade política. É necessário haver critérios de justiça bem estabelecidos e aplicáveis a todos indistintamente. É necessário que haja quem elabore essa lei, bem como é necessário que haja quem a aplique. Como terceiro tema, o republicanismo guarda a idéia do bem comum. Isso significa que cada cidadão decide abrir mão de parte de sua liberdade individual em favor do que é melhor para todos, do que é melhor para a comunidade. O quarto tema é a necessidade da participação política do cidadão para que essa comunidade se desenvolva adequadamente. Todos precisam ser cidadãos, e isso significa exercer sua cidadania, agir para que o bem comum ocorra.

Como afirmado anteriormente, para que se possa chamar um país de República, ele precisa ter as características elencadas acima. Seu povo precisa ter mais em comum do que o idioma ou a localização geográfica, precisa estar unido pelo sentimento de pertencer a uma nação; este povo precisa reconhecer que há um ordenamento jurídico ao qual todos estão sujeitos, e acreditar neste ordenamento como resultado do interesse coletivo; o indivíduo precisa se tornar cidadão, o que implica não buscar o benefício próprio em detrimento do bem comum, ao mesmo

tempo em que se compreende que cada um se empenhará em participar das ações necessárias para que se atinja esse bem comum, objetivo maior de toda república.

2.2 Cidadania

A cidadania traz em si diversas dimensões, e sua concepção pode variar de acordo com o tempo, com o local e mesmo com o tipo de público que a interpreta. O conceito que será discutido aqui se baseia na distinção desenvolvida por Marshall (1967), que afirmou que a cidadania desdobra-se em direitos civis, políticos e sociais. É importante ressaltar que Marshall desenvolveu essa teoria pensando no caso específico da Inglaterra. Segundo ele, lá, o desenvolvimento da cidadania se deu de forma lenta, na seguinte ordem:

- ✓ Século XVIII – Direitos Civis;
- ✓ Século XIX – Direitos Políticos;
- ✓ Século XX – Direitos Sociais.

Ele ressaltava ainda que não se trata apenas de uma sequência cronológica, mas lógica: a partir do exercício da sua liberdade – os direitos civis – os ingleses começaram a reivindicar os direitos políticos – votar e participar do governo de seu país. A partir da participação política, a classe operária começou a ser eleita, introduzindo os direitos sociais.

Importante lembrar, como o faz Carvalho (2008), que Marshall faz constar, na sua própria teoria, uma exceção à sequência de direitos. Trata-se da educação popular, que, apesar de ser definida como direito social, constitui pré-requisito histórico para a expansão dos outros direitos. É somente a partir da educação que a

cidadania se desenvolve, pois ela possibilita que as pessoas tomem conhecimento dos seus direitos e se organizem para lutar.

A partir do ponto de vista da cidadania como composta de direitos civis, políticos e sociais, pode-se então dizer que a ela representa a capacidade de o indivíduo participar do espaço público, do Estado e de ser respeitado por ele. De um lado, essa participação se dá por meio da possibilidade de adentrar no mundo político, escolhendo seus representantes ou mesmo sendo escolhido para representar. Do outro lado, a participação diz respeito às riquezas do estado, tendo uma conotação mais social: estão aí incluídos os direitos hoje considerados básicos, tais como saúde, educação, previdência, segurança, alimentação, dentre tantos outros. Além disso, há a questão do respeito do Estado ao cidadão, traduzido nos direitos civis, como liberdade, propriedade, vida, igualdade perante a lei etc.

Em relação às dimensões da cidadania, destaca-se a abordagem de Reis (1997), segundo a qual devem ser consideradas as dimensões histórica, de inclusão e exclusão, de status ou identidade e de conceito republicano *versus* conceito liberal.

No tocante à dimensão histórica, a autora ressalta que, para se entender a cidadania, é necessário compreender que ela é um processo, uma construção, e obedeceu a um determinado percurso histórico. Destaca-se nesta dimensão o caso brasileiro, que é tão diferente do modelo apresentado por Marshall para a evolução dos direitos, conforme aponta Carvalho (2008). Enquanto na Inglaterra primeiro vieram os direitos civis, depois, como consequência, os políticos, e, finalmente, os sociais, no Brasil primeiro apareceram os direitos sociais, para, depois, surgirem os outros. Os direitos sociais surgiram a partir da chamada cidadania regulada, caso em que os direitos vinham de cima para baixo, e não a partir de reivindicações do

povo. O Estado garantia certos direitos – previdência, por exemplo – apenas a uma determinada parcela da população. Os direitos sociais, como afirma Carvalho (2008), foram usados diversas vezes em substituição aos direitos políticos.

A cidadania sempre tratou os incluídos como cidadãos e os excluídos como sub-cidadãos ou mesmo não cidadãos. Coutinho (2005) enfatiza o direito ao voto como uma árdua e difícil conquista. Por muito tempo o voto ficou restrito aos proprietários de terra, homens, brancos. As mulheres, os negros, os analfabetos, conseguiram esse direito à base de muita luta. O autor lembra que a primeira Constituição que surgiu da Revolução Francesa, em 1791, consagrou legalmente a distinção entre “cidadão ativo” e “cidadão passivo”, possuindo este apenas direitos civis e aqueles direitos civis e políticos.

Outra dimensão destacada diz respeito a status ou identidade, o que significa dizer que o conceito de cidadania sempre esteve associado à idéia de pertencimento: um território ou nação, uma cidade. Mais uma vez, no caso do Brasil, pesa a dimensão histórica, pelo fato de não ter sido um país marcado por revoluções ou conflitos. A independência foi um acordo comercial. Houve poucas insurreições, nenhuma de caráter eminentemente popular e que chegasse a contagiar o povo em todo o país. A passagem da Monarquia para a República foi um ato burocrático, assim descrito nas palavras de Aristides Lobo (1889): “o povo assistiu bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer que significava. Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma parada”. Somente uma elite estava interessada no fim da monarquia. O imperador era popular, bem visto. Não houve um sentimento de pertencimento à República. Não havia, portanto, pensamentos republicanos nos brasileiros, daí a dificuldade no desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais; a cidadania não era coisa fácil de ser entendida naqueles tempos.

Por último, vale analisar a cidadania a partir do conceito republicano *versus* o conceito liberal: virtudes cívicas *versus* pacto com os outros pares, acerca dos seus direitos e deveres. Segundo Reis (1997), trata-se da noção republicana de cidadania – virtudes cívicas – em oposição a uma noção “quase mercantil”, baseada no consumo dos direitos. A mesma autora afirma que não há, necessariamente, discordância lógica entre os dois conceitos, mas, obviamente, podem ocorrer entraves. Um cidadão pode, à força do seu direito à liberdade, se isolar na esfera privada, deixando, portanto, de exercer suas virtudes cívicas.

Ultrapassando a questão conceitual, é necessário entender que a cidadania dialoga com a democracia. Para o fortalecimento de ambos, Farah (1997) aponta um movimento necessário em relação à instauração e ampliação dos espaços do exercício da cidadania, por meio da inclusão de novas políticas mais acessíveis e de acordo com as necessidades da população, aliada a uma mudança na forma de decidir e implementar essas políticas, trazendo a sociedade civil para dentro do processo. É o “democratizar a democracia” apresentado por Matos (2009), que também afirma que é necessário repensar as ações do Estado – as políticas públicas – considerando as demandas dos grupos historicamente excluídos para construir um Estado mais justo.

2.3 Democracia e accountability

Voltando à democracia, esta hoje vem adquirindo contornos que têm, de certa forma, corrigido o erro em relação ao seu conceito no Brasil: para o público em geral, democracia simplesmente significava o oposto da ditadura; Se não há um golpe militar, se eu elegi o presidente, então vivo em uma democracia. Os espaços

na gestão pública vão se abrindo para que haja participação popular, para que o papel dos cidadãos em geral não se limite ao momento do voto, graças à ação de pessoas e instituições que desafiam essa premissa e que, como afirma Peruzzotti (2005, p. 3),

[...] se negam a assumir um papel meramente passivo, limitado à delegação eleitoral, e assumem uma atitude ativa de supervisão permanente de seus representantes de maneira a assegurar que os comportamentos dos mesmos se enquadrem dentro das normas de responsabilidade e de responsiveness que dão legitimidade ao vínculo representativo,

Sob esse prisma, entra em cena a figura da *accountability*, sobre a qual assim se refere, no sentido político, Schedler (1999, p. 26, tradução nossa):

Accountability política, nós estipulamos, representa um conceito amplo e bidimensional que denota tanto a responsividade – a obrigação dos oficiais públicos de dar informações sobre suas ações e justificá-las – e coação – a capacidade de impor sanções negativas nos ocupantes de cargos que violarem certas regras de conduta. Nas experiências da *accountability* política, ambos os aspectos estão habitualmente presentes.¹

Segundo o autor, portanto, há duas dimensões relativas à *accountability*: uma diz respeito à obrigação de os governos informarem e justificarem suas atividades, e a outra é relativa à capacidade de imposição de sanções aos agentes públicos que violarem certas regras de conduta.

Arato (2002) apresenta sua visão para a *accountability* dividindo-a em duas formas:

Accountability política, que tem relevância direta na ligação entre representantes e representados, e a *accountability* legal – que não pertence ao povo – dos representantes eleitos que, caso infrinjam a lei, devem responder por isso e assumir a responsabilidade por seus atos.

¹ No original: “Political accountability, we stipulated, represents a broad, two-dimensional concept that denotes both answerability – the obligation of public officials to inform about their activities and to justify them – and enforcement – the capacity to impose negative sanctions on officeholders who violate certain rules of conduct. In experiences of political accountability, both aspects are usually present.”

O'Donnell (1998), por sua vez, apresenta dois conceitos amplamente aceitos em relação aos tipos de accountability: accountability vertical e accountability horizontal.

A accountability vertical, segundo o autor, relaciona o povo e os representantes eleitos, e é realizada por meio de reivindicações sociais, mídia independente para cobrir as reivindicações sociais e os atos supostamente ilícitos das autoridades, e, principalmente, por meio das eleições. O voto é o mecanismo que o cidadão usa para, teoricamente, premiar ou punir o representante que cumpriu ou descumpriu seus compromissos assumidos durante a campanha eleitoral.

A accountability horizontal, por sua vez, refere-se às relações entre a própria Administração Pública. São os mecanismos de controle institucionalizados, realizados por meio de agências que tenham independência, capacidade técnica e poder para fazer supervisões de rotina, aplicar sanções legais àqueles que praticarem atos ilícitos na gestão pública ou até mesmo *impeachment* contra ações de outros agentes ou agências do Estado, quando estas puderem ser qualificadas como delituosas. Para o autor, a accountability horizontal é extremamente relevante, tanto que a corrupção seria “em parte expressão e em parte consequência da debilidade da accountability horizontal” (O'DONNELL, 1998, p. 48).

Para que a accountability horizontal funcione realmente, o autor, no mesmo trabalho, apontou algumas atitudes que a fortalecem:

- ✓ Os partidos de oposição que tenham um razoável apoio eleitoral deveriam ter um papel importante na direção das agências que investiguem supostos casos de corrupção;

- ✓ As agências essencialmente preventivas, como os Tribunais de Contas devem ser altamente profissionalizadas e dotadas de recursos, de maneira a ficar o mais independente possível do governo;
- ✓ O judiciário também deve ser profissionalizado e dotado de recursos, sendo autônomo em relação ao Executivo e ao Congresso;
- ✓ As informações prestadas por essas agências devem ser confiáveis e adequadas.

Ainda em relação à accountability horizontal, Anastasia e Santana (2008, p. 366) fazem a seguinte consideração, no tocante ao combate à corrupção: “Ali onde a virtude for escassa é preciso aumentar os custos da corrupção, organizando instituições que facilitem aos cidadãos o controle público do exercício do poder e que impeçam os governantes de apagar seus rastros”.

Complementando os conceitos de accountability horizontal e vertical, Peruzzotti (2005, p. 2-3) apresenta o conceito que mais interessa neste trabalho, que é a accountability social, que

[...] engloba um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente guiados por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a accountability da ação governamental.

A accountability social se manifesta predominantemente por meio de três atores: associativismo civil, movimentos sociais e jornalismo de denúncia.

Suas iniciativas incidem tanto no funcionamento dos mecanismos da accountability vertical – eleições – quanto na accountability horizontal – agências governamentais. A primeira ação é apontar ou denunciar as falhas e déficits das agências e organismos, para, em seguida, por meio da pressão social e da mídia, forçar as mudanças necessárias nessas agências. No caso do Brasil, por exemplo, o

jornalismo de denúncia já deu início a Comissões Parlamentares de Inquérito no Congresso, para apurar supostos casos de irregularidades.

Esta forma de controle público tem se fortalecido em especial em países nos quais não há confiança nos mecanismos de controle horizontal, uma vez que a principal forma de accountability vertical, o voto, é insuficiente para garantir que os representados punam representantes que não atenderam às suas demandas, principalmente pelo fato de as eleições ocorrerem em intervalos de quatro anos.

Assim, os atores apontados – associações civis, movimentos sociais e o jornalismo de denúncia – vêm assumindo este papel, fortalecendo cada vez mais a sua atuação e a sua influência no jogo político. É importante lembrar, entretanto, que a “esfera pública e a sociedade civil devem completar e complementar, ao invés de substituir, os processos de accountability dirigidos à representação” (ARATO, 2002, p. 97).

Associações civis, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil e tantas outras, movimentos sociais, destacadamente o Movimento dos Sem-Terra e os movimentos pastorais pressionam o Estado para que este atenda a demandas suas. Esta pressão se dá em diversos momentos:

- ✓ Uma política pública que não vem sendo realizada para determinado público ou setor da sociedade;
- ✓ Uma injustiça pontual, que desperta o clamor popular, como a violência policial ou o casuísmo do poder judiciário;
- ✓ Denúncia da morosidade e ineficiência dos mecanismos de controle horizontal na apuração e punição de supostos casos de delitos cometidos por agentes públicos;
- ✓ Denúncia de corrupção dos representantes eleitos.

Apesar de este mecanismo de controle – a accountability social – não possuir poder de sanção legal, por se tratar de iniciativa popular, e não de instituições formalmente autorizadas para tal, Peruzzotti (2005) afirma que sua atuação não está limitada à denúncia, mas também inclui “sanções simbólicas”, representadas, por exemplo, pela perda de legitimidade de determinado político acusado de corrupção e que, por consequência disto, não conseguiu se reeleger na eleição seguinte. Além disso, há diversos exemplos, nos escândalos de corrupção que vêm ocupando o horário nobre dos telejornais, de políticos ou funcionários públicos que renunciam ao cargo, sofrendo, posteriormente, sanções judiciais. Por último, há raros casos – mas existem – de políticos cuja exposição leva ao ostracismo público, perdendo toda a credibilidade junto à sociedade e ao próprio corpo político.

2.4 Conselhos de Políticas Públicas

Como foi afirmado, a accountability social pode interferir na gestão pública. Não há, entretanto, como falar de controle público e de democratização da gestão pública no Brasil sem mencionar um tipo de instituição que tem uma relevância cada vez maior: os Conselhos de Políticas Públicas.

Atualmente presentes em todos os estados e municípios do país, os conselhos começaram a surgir a partir, especialmente, dos conselhos de saúde (AVRITZER, 2008). O Decreto n.º 99.438, de 07 de agosto de 1990 criou o Conselho Nacional de Saúde, vindo, em decorrência dele, inicialmente o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, e, em seguida, conselhos municipais de saúde em todos os estados e municípios do Brasil, somando, só nesta área, cerca de cem mil conselheiros (VAN STRALEN, 2006).

Hoje há diversos conselhos atuando nas três principais áreas de atuação política (educação, saúde e assistência social), além de diversas outras áreas estratégicas. A grande maioria dos municípios possui Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho do FUNDEB, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, dentre tantos outros.

Estes conselhos foram idealizados para permitirem a participação popular nas políticas públicas. Normalmente eles são formados de maneira paritária, ou seja, com metade dos representantes oriundos do poder público, e a outra metade, da sociedade civil. Desta forma, da discussão entre esses dois setores surgiriam políticas públicas mais adequadas à realidade local. Em um Conselho Municipal de Saúde, por exemplo, pode-se discutir diretamente com o Secretário Municipal de Saúde a falta de atendimento médico, a precariedade na estrutura dos postos de saúde ou até mesmo a prioridade na aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde.

Além desta atuação, cabe também aos conselhos o papel de fiscalizar a execução das políticas públicas por parte do Executivo. O CAE, por exemplo, pode, por meio de seus membros, acompanhar o processo de aquisição dos gêneros alimentícios e a preparação da alimentação nas escolas, de maneira a garantir que os alimentos sejam adquiridos a preços justos e que não falte alimento para os alunos.

Quando comparados aos tipos de accountability apresentados, verifica-se que os conselhos não se enquadram perfeitamente em nenhum deles. Os conselhos são instituídos por lei e possuem, entre seus representantes, membros da própria Administração Pública, além de, em alguns casos, terem poder para aprovar ou

reprovar prestações de contas. Estas características o colocam próximos da accountability horizontal.

Entretanto, ordinariamente, metade dos seus membros não é servidor público, mas representa a sociedade civil, fazendo parte de associações civis ou de movimentos sociais, tais como sindicatos, associações de pais de alunos, etc., se encaixando na definição de accountability social.

Independentemente de se enquadrarem neste ou naquele conceito, o fato é que os conselhos existem e têm um papel preponderante em relação às políticas públicas. Um conselho que funcione ajuda bastante a evitar desperdício nos gastos públicos e mesmo a corrupção, pois, como afirmou Arato (2002, p. 103), a “pré-condição mais importante para que um sistema de accountability realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil”.

Assim, conselhos formados por cidadãos comprometidos e que tenham legitimidade, autonomia e representatividade são peças-chave para a democratização da gestão pública. Quem mais do que um pai de aluno da rede pública vai ter interesse no bom funcionamento do PNAE? Certamente ele vai querer que seu filho chegue da escola satisfeito com a alimentação que recebeu. Este tipo de responsabilidade é que faz do controle social, em especial na forma de participação pelos conselhos, importante ferramenta para o fortalecimento da democracia.

3 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

3.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é um programa federal e foi implantado em 1955, visando a garantir, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2010).

Dentre seus princípios e diretrizes, definidos, respectivamente, nos arts. 2º e 3º da Resolução/CD/FNDE N.º 38/2009 (2009), destacam-se:

- ✓ O direito humano à alimentação adequada, visando a garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos;
- ✓ A universalidade do atendimento da alimentação escolar gratuita, a qual consiste na atenção aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- ✓ A sustentabilidade e a continuidade, que visam ao acesso regular e permanente à alimentação saudável e adequada;
- ✓ A participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir a execução do Programa.

- ✓ O emprego da alimentação saudável e adequada, que compreende o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis;
- ✓ O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.

O objetivo do PNAE, conforme definido no art. 4º da Resolução n.º 38/2009 do FNDE (2009) é:

[...] contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Considerando a dura realidade da grande maioria dos brasileiros, o PNAE adquire uma grande relevância, sendo, em muitos casos, a única refeição completa de muitos alunos mais carentes, que vêem o programa como principal motivo para permanecerem na escola.

O PNAE tem caráter suplementar, de acordo com o previsto no artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal (1988), que estabelece que o dever do Estado (as três esferas governamentais: União, estados e municípios) com a educação é efetivado mediante a garantia de "atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade" (inciso IV) e "atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (inciso VII).

Por ter um caráter suplementar, a União repassa um valor e cabe aos estados e municípios, de acordo com a competência, fazer a suplementação para que a alimentação seja adequada para atingir os objetivos do programa. A partir de 2010, o valor repassado pela União a estados e municípios passou a ser de R\$ 0,30 por dia para cada aluno matriculado em turmas de pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. As creches e as escolas indígenas e quilombolas passaram a receber R\$ 0,60 e as escolas que oferecem ensino integral por meio do programa Mais Educação recebem R\$ 0,90 por dia. O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O orçamento previsto do programa para 2010 é de R\$ 3 bilhões, para beneficiar cerca de 47 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2010).

Os recursos financeiros provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados no Orçamento da União. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) transfere a verba às entidades executoras (estados, Distrito Federal e municípios) em contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento. As entidades executoras têm autonomia para administrar o dinheiro e compete a elas a complementação financeira para a melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Constituição Federal.

O cardápio escolar, sob responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, deve ser elaborado por nutricionista habilitado, com o acompanhamento do CAE, e ser programado de modo a suprir, no mínimo, 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos das creches e

escolas indígenas e das localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e 15% (quinze por cento) para os demais alunos matriculados em creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental, respeitando os hábitos alimentares e a vocação agrícola da comunidade.

A aquisição dos gêneros alimentícios é de responsabilidade dos estados e municípios, que devem obedecer a todos os critérios estabelecidos na Lei n.º 8.666, de 21/06/93, e suas alterações, que tratam de licitações e contratos na administração pública.

O programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE's), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

3.2 Conselho de Alimentação Escolar - CAE

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é a instância de acompanhamento e fiscalização do PNAE mais próxima e imediata da sociedade, em especial no caso dos municípios, já que o conselho conta com a participação da sociedade civil e de representantes de pais e professores, todos estes atores convivendo no seu dia-a-dia com os alunos que são beneficiários do programa. A Resolução n.º 38/2009 do FNDE (2009), em seu art. 26, estabelece que o CAE seja composto por:

- ✓ um representante indicado pelo Poder Executivo (que não pode ser o ordenador de despesas);
- ✓ dois representantes dentre as entidades de docentes, discentes ou trabalhadores da educação, sendo usualmente escolhidos os professores;

- ✓ dois representantes de pais de alunos;
- ✓ dois representantes indicados por entidades civis organizadas.

Percebe-se que o CAE não é um conselho paritário, visto que, via de regra, há somente um representante governamental. Além do mais, o representante do Poder Executivo não pode ser eleito Presidente nem Vice-Presidente do conselho, uma tentativa clara da Resolução de dar mais autonomia ao CAE, desvinculando-o do poder público.

O art. 27 da Resolução/CD/FNDE N.º 38/2009 estabelece ainda como atribuições do CAE:

- ✓ acompanhar e fiscalizar o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução (princípios e diretrizes do PNAE);
- ✓ acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
- ✓ zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como à aceitabilidade dos cardápios oferecidos; e
- ✓ receber o Relatório Anual de Gestão do PNAE, conforme art. 34 e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do Programa.

O §2º do mesmo artigo traz ainda, como competências do CAE: a obrigatoriedade de comunicar aos órgãos de controle, em especial o FNDE, Tribunais de Contas, CGU e Ministério Público qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE; fornecer informações e apresentar relatórios sobre o acompanhamento do PNAE sempre que solicitado; realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas; e elaborar o Regimento Interno do Conselho.

Para garantir a atuação adequada e eficaz do CAE, a citada Resolução estabelece, em seu art. 28, que os Estados, Distrito Federal e Municípios devem:

- ✓ Garantir ao CAE a infraestrutura adequada à execução das suas atividades;
- ✓ Fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas.

No estado de Sergipe, a totalidade de seus 75 municípios possui CAE instituído, e, de acordo com o Relatório da Situação de Mandato do CAE, do FNDE (2010), em 29/01/2010 havia cinco municípios sergipanos com mandatos vencidos do CAE, nenhum deles integrante da amostra utilizada na pesquisa.

4 A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2010a).

Os artigos 17 a 20 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (2003), estipulam as competências da CGU, dentre as quais se destacam:

- ✓ Assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;
- ✓ Dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde;

- ✓ Requisitar, sempre que constatar omissão da autoridade competente, a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos, para corrigir-lhes o andamento;
- ✓ Encaminhar à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, bem como provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

As principais funções exercidas pela CGU são: controle, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria, consolidadas em uma única estrutura funcional.

A CGU tem uma secretaria específica para tratar do fortalecimento do controle social e do combate à corrupção, mas, neste trabalho, interessa conhecer de forma mais aprofundada a atribuição de controle, que é exercida por meio da sua Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI), área responsável por avaliar a execução dos orçamentos da União, fiscalizar a implementação dos programas de governo e fazer auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, entre outras funções.

4.1 Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

É sob responsabilidade da SFCI que está o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, cujos resultados constituem o referencial de toda a pesquisa realizada neste trabalho. O programa visa a inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública, e foi criado em abril de 2003, utilizando-se do mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma isenta, as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais.

A cada sorteio são definidos 60 municípios, dentre aqueles com população de até 500 mil habitantes. Em cada uma dessas unidades, os auditores examinam contas e documentos e fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, mas privilegiam, sobretudo, o contato com a população, diretamente ou através dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, como forma de estimular os cidadãos a participar do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados. O programa, até o final de 2009, contou com trinta sorteios, totalizando 1641 municípios fiscalizados, o que equivale a 29,02% do total de 5.564 municípios do Brasil (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2010b).

Os relatórios contendo os resultados dos sorteios são encaminhados aos Ministérios Gestores das políticas públicas, e, conforme o caso, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público, e mesmo à Polícia Federal, possibilitando a adoção de providências para a correção de desvios verificados, bem como subsidiando a avaliação dos programas de governo e a implementação de melhorias eventualmente identificadas como necessárias. Com o objetivo de assegurar a transparência em suas ações, a CGU disponibiliza todos os relatórios dos sorteios em seu sítio (<http://www.cgu.gov.br/>), possibilitando o acesso a qualquer cidadão interessado em tomar conhecimento dos resultados da fiscalização efetuada.

Em Sergipe, o primeiro município foi sorteado a partir da 2ª edição do Programa, e, até o 28º sorteio, considerando-se que na 27ª edição do sorteio foram sorteados dois municípios sergipanos, 28 dos 75 municípios do estado haviam sido sorteados, o equivalente a 37,3% dos municípios. Estão sendo considerados neste trabalho os relatórios produzidos até o 28º sorteio, pelo fato de que, ao final de 2009, eram estes os resultados que já estavam disponíveis no sítio da CGU.

Dos 28 municípios sorteados, apenas em um não foi fiscalizado o PNAE. A forma de fiscalização do PNAE para os 27 municípios restantes foi a mesma, de maneira que é possível fazer uma avaliação do programa nesses municípios a partir dos resultados que constam nos relatórios de fiscalização.

4.2 A comparação entre os relatórios da CGU e as atas de reuniões do CAE

Uma vez que é possível avaliar os resultados da execução do PNAE a partir dos relatórios da CGU, então estes podem ser utilizados como referenciais para se avaliar a atuação do CAE no período compreendido pela fiscalização da CGU. Considerando-se que a análise da CGU, por conta do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, compreende as licitações, contratações, entrega e distribuição da alimentação escolar, adequação do cardápio, estrutura e condições de preparação dos alimentos, chegando até a qualidade dos alimentos oferecidos aos alunos, verifica-se que todas essas atividades estão elencadas também como obrigações do CAE, de maneira que aquilo que é verificado pela CGU no momento da fiscalização deve ser cotidianamente acompanhado pelos conselheiros.

O quadro a seguir demonstra as atribuições e competências legais do CAE em comparação com os itens verificados pela CGU, demonstrando a semelhança que guardam entre si:

Competências do CAE	Itens verificados pela CGU
Acompanhar e fiscalizar o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução (princípios e diretrizes do PNAE);	- Regularidade no fornecimento da alimentação escolar.
Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;	- Licitações e contratos; - Conciliação bancária; - Compatibilidade dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios com os preços de mercado; - Integralização da contrapartida do município.
Zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como à aceitabilidade dos cardápios oferecidos; e	- Qualidade dos alimentos; - Cumprimento do cardápio; - Forma de preparação dos alimentos; - Condições de higiene e de estrutura no local de preparação e distribuição dos alimentos; - Gerenciamento do estoque dos alimentos.
Receber o Relatório Anual de Gestão do PNAE, conforme art. 34 e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do Programa.	- Análise da prestação de contas.

Quadro 1: Competências do CAE e Itens verificados pela CGU
Fonte: Dados da pesquisa.

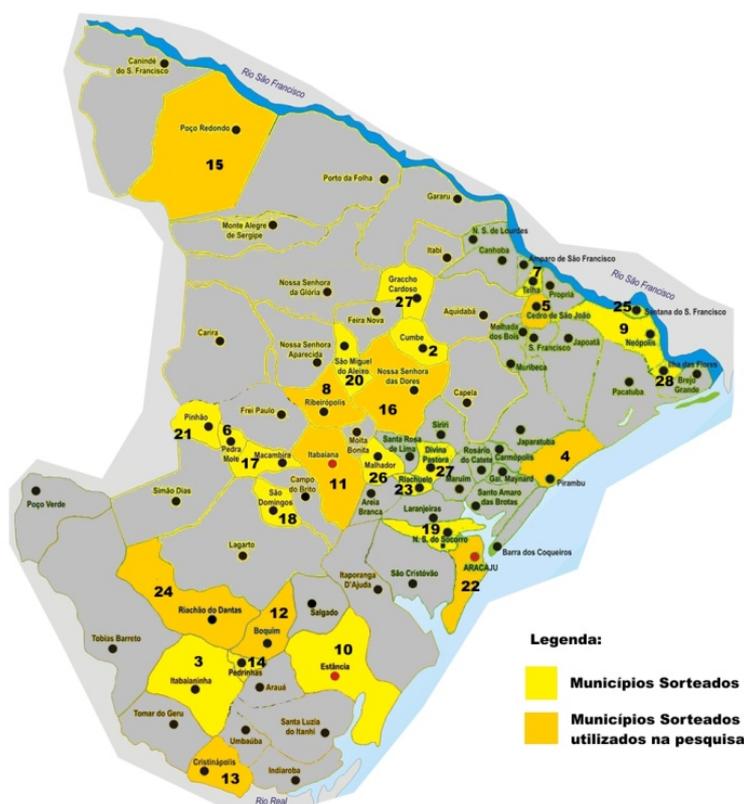
Uma vez que as verificações realizadas pela CGU estão todas compreendidas nas atribuições do CAE, conforme demonstrado no quadro, é possível afirmar que todos os itens fiscalizados pela CGU deve igualmente ser fiscalizados pelo CAE.

Ora, se a CGU detecta alguma irregularidade na execução do PNAE, o CAE, que acompanha o programa no dia-a-dia, teria ainda mais condições de ter detectado, fazendo menção da irregularidade no livro de atas.

Dessa forma, para se avaliar se o Conselho tem cumprido as suas obrigações, de maneira objetiva, será feita a comparação entre as falhas eventualmente apontadas pela CGU na execução do PNAE e o conteúdo das discussões no interior dos CAE, registrados nas atas das reuniões no período compreendido pela fiscalização.

Para essa pesquisa, foram selecionados, dentre os 27 municípios sorteados em Sergipe que tiveram o PNAE fiscalizado, uma amostra de 10 municípios, o equivalente a 37% do conjunto de municípios fiscalizados pela CGU por meio do Sorteio. A figura a seguir demonstra a distribuição entre os municípios sorteados e os municípios escolhidos para a pesquisa:

Figura 1: Municípios sorteados e municípios utilizados na pesquisa



Fonte: Dados da pesquisa

Os municípios escolhidos foram os seguintes:

Tabela 1
Municípios Integrantes da Amostra

N.º do Sorteio	Município	Região	População estimada em 2009	IDH-M-2000 ¹	Ranking/SE	PIB per capita/2006	Taxa de Alfabetização (10 anos ou mais)
4	Pirambu	Leste Sergipano	8.608	0,652	19º	4274,43	75,1
5	Cedro de São João	Baixo São Francisco Sergipano	5.522	0,684	4º	3428,53	77,4
8	Ribeirópolis	Agreste Central Sergipano	16.194	0,656	15º	4786,92	69
11	Itabaiana	Agreste Central Sergipano	86.564	0,678	5º	4569,76	72,6
12	Boquim	Sul Sergipano	25.270	0,634	29º	4187,74	72,4
13	Cristinápolis	Sul Sergipano	16.131	0,577	66º	3199,26	59,9
15	Poço Redondo	Alto Sertão Sergipano	30.249	0,536	75º	3135,32	56,4
16	Nossa Senhora das Dores	Médio Sertão Sergipano	24.747	0,637	28º	3560,69	68,5
22	Aracaju	Grande Aracaju	544.039	0,794	1º	9954,27	90,5
24	Riachão do Dantas	Centro Sul Sergipano	19.588	0,556	72º	3490,23	60,5

¹ Índice de Desenvolvimento Humano - Municipal

Fonte: Dados da pesquisa e INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009.

Os critérios para escolha dos municípios foram dois, na seguinte ordem:

- ✓ Localização geográfica – O Estado de Sergipe é dividido em oito regiões, a saber: Agreste Central Sergipano, Alto Sertão Sergipano, Baixo São Francisco Sergipano, Centro Sul Sergipano, Grande Aracaju, Leste Sergipano, Médio Sertão Sergipano e Sul Sergipano. Foi escolhido pelo

menos um município de cada região, com o objetivo de se obter da pesquisa resultados mais amplos em relação ao estado;

- ✓ População – Buscou-se selecionar municípios com população variada, possuindo o menos populoso 5.522 habitantes e o mais populoso, 544.039. Dentro de cada região geográfica priorizou-se a escolha do município mais populoso, com exceção das regiões Baixo São Francisco Sergipano, cuja escolha visou representar os municípios de baixa população e o Sul Sergipano, cujo município inicialmente escolhido, de maior população, não forneceu as atas das reuniões do conselho no período em que foi fiscalizado pela CGU.

Ressalta-se a heterogeneidade da amostra em relação a índices que indicam a situação sócio-econômica do município. Estão na amostra o primeiro e o último colocado no ranking do IDH-M, e variação semelhante pode ser percebida em relação ao PIB *per capita* e também quanto à taxa de alfabetização, o que demonstra que a amostra é diversificada e representa, em alguma medida, as heterogeneidades do estado.

Em cada um dos municípios foram coletadas as atas das reuniões ocorridas durante o tempo compreendido pela fiscalização da CGU e, de posse dos relatórios da CGU, foram levantadas as constatações apontadas durante a fiscalização do PNAE e feita a análise para averiguar se, a partir das informações registradas na ata das reuniões, o CAE tinha conhecimento das irregularidades detectadas.

5 RELATÓRIOS DA CGU

Foram analisados dez relatórios de fiscalização, sendo destacadas as falhas encontradas pela CGU na execução do PNAE. Ao todo foram registradas 82 constatações ou achados de fiscalização, resultando em um número médio de 8,2 constatações por município. No município com o maior número de constatações foram detectadas 16 falhas, enquanto que dois municípios registraram apenas 2 constatações cada um. As falhas foram agrupadas nos seguintes grupos, englobando todos os aspectos relativos ao acompanhamento do PNAE: Fornecimento de alimentação escolar; gerenciamento de estoque; cumprimento e adequação do cardápio; atuação do conselho; licitação e contratação de gêneros alimentícios; outros aspectos legais. A tabela a seguir demonstra as falhas detectadas pela CGU nos municípios:

Tabela 2
Constatações por município

(continua)

Município	Forneci- mento da Alimenta- ção Escolar	Gerencia- mento de Estoque	Cumpri- mento e Adequa- ção do Cardápio	Atuação do Conselho	Licitação e Contrata- ção dos Gêneros Alimentí- cios	Outros aspectos legais	Total
Aracaju	1	3	-	2	2	2	10
Boquim	1	-	-	1	3	-	5
Cedro de São João	1	2	2	1	4	2	12
Cristinápoli s	1	-	1	-	3	-	5
Itabaiana	-	2	1	1	2	3	9
Nossa Senhora das Dores	1	2	1	1	8	3	16
Pirambu	-	-	-	1	-	1	2

(conclusão)							
Município	Fornecimento da Alimentação Escolar	Gerenciamento de Estoque	Cumprimento e Adequação do Cardápio	Atuação do Conselho	Licitação e Contratação dos Gêneros Alimentícios	Outros aspectos legais	Total
Poço Redondo	1	1	1	1	5	2	11
Riachão do Dantas	1	3	-	1	3	2	10
Ribeirópolis	1	-	-	1	-	-	2
TOTAL	8	13	6	10	30	15	82

Fonte: Dados da pesquisa

Verificou-se que a área de Licitação e Contratação dos Gêneros alimentícios apresenta 36,6% do total de falhas detectadas, o que caracteriza um número relevante. Dentre as principais falhas, destacam-se as seguintes: restrição à competitividade ou direcionamento da licitação, quando foram encontradas evidências de que o processo licitatório foi realizado de maneira a favorecer determinado fornecedor; inobservância a aspectos legais diversos do processo licitatório; aquisição indevida, seja de item não constante do cardápio, seja com fornecedor não vencedor de licitação; fuga da modalidade de licitação, seja por meio do fracionamento, quando não se observa o limite anual relativo às aquisições de gêneros alimentícios para cada modalidade de licitação, seja simplesmente pela não realização de procedimento licitatório para se adquirir os produtos.

Houve 15 falhas classificadas como Outros aspectos legais, o que equivale a 18,3% do total, dentre as quais foram mais comuns: ausência de identificação das Notas Fiscais de aquisição de gêneros alimentícios, vinculando-as ao PNAE, uma exigência da legislação do programa; movimentação bancária irregular, com desvios de recursos para contas que não aquela específica do PNAE; ausência de aplicação

financeira dos recursos do PNAE, também uma exigência legal; e desvio de finalidade, ou seja, aquisição de produtos não permitidos pelo PNAE.

Para além da análise dos tipos de constatação, é interessante observar não somente a quantidade de falhas detectadas pela CGU, mas também a recorrência com que determinada irregularidade é constatada na amostra de municípios. O gráfico a seguir ilustra bem esta situação:

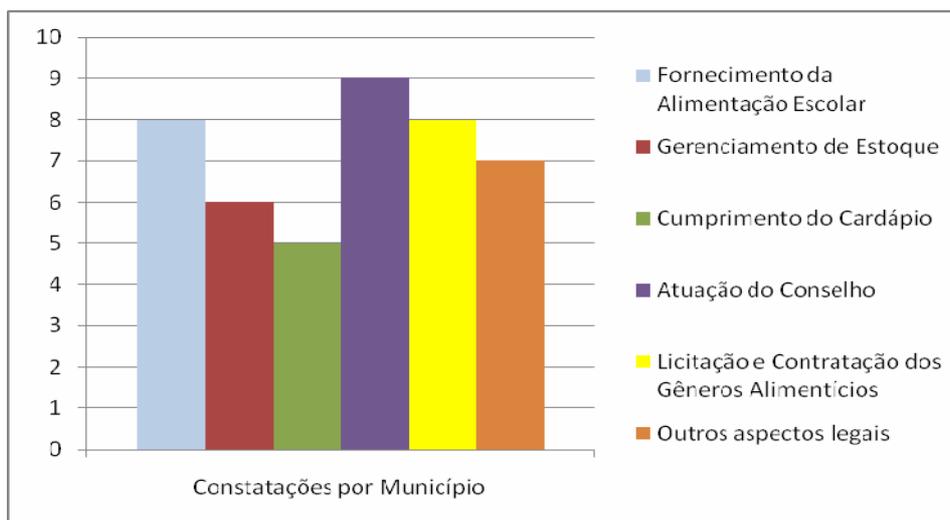


Gráfico 1: Constatações por município
Fonte: Dados da pesquisa

A falha identificada mais recorrentemente pela CGU nos municípios examinados no estudo diz respeito à atuação dos conselhos: houve problemas em 9 dos 10 municípios. Em seguida, os maiores problemas dizem respeito ao fornecimento da alimentação escolar e à licitação e contratação dos gêneros alimentícios, ambos presentes em 8 dos 10 municípios. Ressalta-se que a falha menos freqüente, que diz respeito ao cumprimento do cardápio, foi detectada em metade dos municípios, e que foram detectadas falhas em todos os municípios, evidenciando que a execução do PNAE, a partir da perspectiva da atuação da CGU não tem sido satisfatória, e que três aspectos-chaves do programa têm sido problemáticos: os procedimentos relativos à contratação dos gêneros alimentícios, o

fornecimento da alimentação escolar e a atuação do CAE, que tem como função exatamente acompanhar e fiscalizar a execução do PNAE.

É importante ressaltar que as falhas apontadas pela CGU têm diferentes níveis de gravidade, podendo algumas trazer prejuízo ao funcionamento do programa, enquanto outras configurariam apenas falhas formais. Dentre essas falhas menores destacam-se aquelas que foram classificadas neste estudo como “Outros aspectos legais”, em especial a falta de identificação das notas fiscais, falta de informação à sociedade sobre a liberação dos recursos do PNAE, ausência de aplicação financeira dos recursos do programa, dentre outras.

A grande maioria das irregularidades, entretanto, causa impacto direto à execução do PNAE, como, por exemplo, a falta de fornecimento da alimentação escolar, não cumprimento do cardápio, falta de controle do estoque dos alimentos (que pode ocasionar alimentos vencidos e desvio de itens da alimentação escolar), problemas na licitação e contratação dos gêneros alimentícios, o que pode provocar diversos problemas sérios, tais como contratação a preços superiores aos de mercado, entrega de produtos diferentes daqueles contratados, ausência de fornecimento da alimentação escolar, dentre outros.

Por último, o problema mais recorrente – atuação ineficiente dos conselhos – torna-se grave justamente porque os outros problemas dificilmente serão detectados e, na medida do possível, corrigidos pelo CAE, provocando prejuízos irreparáveis aos alunos beneficiários do PNAE.

6 ATAS DAS REUNIÕES DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Foram coletadas as atas das reuniões dos dez municípios da amostra, de acordo com o período compreendido pela fiscalização da CGU. O quadro abaixo demonstra a situação:

Município	Extensão dos Exames
Ribeirópolis	Janeiro a Dezembro/2003
Itabaiana	Janeiro/2003 a Maio/2004
Poço Redondo	Janeiro/2004 a Março/2005
Cedro de São João	Janeiro/2002 a Setembro/2003
Riachão do Dantas	Janeiro/2006 a Junho/2007
Aracaju	Janeiro/2005 a Junho/2006
Pirambu	Janeiro/2002 a Agosto/2003
Nossa Senhora das Dores	Janeiro/2004 a Maio/2005
Boquim	Janeiro a Agosto/2004
Cristinápolis	Janeiro/2004 a Novembro/2004

Quadro 2: Extensão dos Exames da CGU nos Municípios
Fonte: Relatórios da CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2009.

Considerando que é objetivo da pesquisa avaliar a qualidade da atuação dos conselhos, faz-se necessário evidenciar alguns aspectos que, apesar de não dizerem respeito ao conteúdo das atas, impactam no resultado do acompanhamento do programa. Em todos os municípios as Atas eram escritas a mão, fato que não trouxe dificuldade no entendimento de seu conteúdo. A forma de confecção das Atas varia de um município para outro, mas, no geral, as informações essenciais estavam presentes, mesmo que de forma indireta. Em alguns municípios, por exemplo, após breve introdução sempre era apresentada a pauta das reuniões. A maioria, entretanto, não apresentava tal estrutura, sendo necessário compor a pauta a partir dos assuntos efetivamente relatados na Ata. Houve dois fatores relativos à falta de padronização das Atas que inviabilizaram duas análises que se pretendia fazer. A

primeira dizia respeito às participações de “não-conselheiros” nas reuniões. Neste ponto não houve padrão nem em cada município. Alguns conselhos relatavam as participações em algumas Atas, não o fazendo em outras. Outros municípios sequer faziam menção à participação de não conselheiros, mas, algumas vezes, era relatada a fala de um deles. A segunda análise que foi inviabilizada é relativa às falas entre os conselheiros. Pretendia-se fazer o levantamento de informações como: que conselheiro normalmente relata mais denúncias ou solicita providências para solucionar problemas no PNAE. A maioria dos conselhos, todavia, quando um conselheiro se manifesta, faz, na Ata, uma referência do tipo “um dos conselheiros disse”, ou mesmo faz referência ao nome do conselheiro. Como este trabalho de pesquisa se restringiu à análise das Atas, na grande maioria dos casos não é possível saber qual segmento este ou aquele conselheiro representa. Essas duas análises enriqueceriam a pesquisa, mas não constituem o seu núcleo, não tendo havido, portanto, prejuízo considerável, visto que todas as informações que eram consideradas essenciais à pesquisa puderam ser extraídas das Atas.

Ao todo foram analisadas 61 atas, sendo que 8 se referiam a reuniões que não aconteceram por falta de quórum, resultando em 53 atas de reuniões que efetivamente ocorreram. A tabela a seguir demonstra o número médio de reuniões do CAE no período fiscalizado pela CGU:

Tabela 3
Freqüência de Reuniões por Conselho

Município	Reuniões com Quórum	Meses compreendidos pela fiscalização da CGU	Média de reuniões por ano	Freqüência
Riachão do Dantas	6	18	4	Trimestral
Poço Redondo	5	15	4	Trimestral

(continua)

(conclusão)

Município	Reuniões com Quórum	Meses compreendidos pela fiscalização da CGU	Média de reuniões por ano	Frequência
Pirambu	3	20	1,8	Semestral ou menos
Nossa Senhora das Dores	2	17	1,4	Semestral ou menos
Itabaiana	7	17	4,9	Bimestral ou menos
Cristinápolis	7	11	7,6	Mensal ou menos
Cedro de São João	2	21	1,1	Semestral ou menos
Boquim	6	8	9	Mensal ou menos
Aracaju	11	18	7,3	Mensal ou menos
Ribeirópolis	4	12	4	Trimestral

Fonte: Dados da pesquisa

Os dados da tabela evidenciam que em nenhum dos municípios houve reuniões mensais do conselho. Longe disso, a média de reuniões foi de 4,5 por ano, o que significa uma reunião a cada 80 dias. Dois dos municípios, como se pode observar, não chegaram a ter uma reunião por semestre. Apesar de não haver normativo federal que obrigue o CAE a se reunir mensalmente, este é um intervalo de tempo que permite acompanhar de maneira mais efetiva e responder a eventuais irregularidades na execução do PNAE. Com uma reunião a cada 80 dias ou, nos casos mais extremados, menos de duas reuniões por ano, o conselho dificilmente vai conseguir provocar a Administração para que os problemas detectados sejam corrigidos em tempo hábil, sem que causem prejuízos ao público-alvo do programa, os alunos.

A tabela a seguir mostra outra informação relevante: o número médio de conselheiros por município que estiveram presentes nas reuniões.

Tabela 4
Média de Conselheiros Presentes às Reuniões

Município	N.º Médio de Conselheiros
Aracaju	7,5
Boquim	6
Cedro de São João	3,5
Cristinápolis	6,9
Itabaiana	8,3
Nossa Senhora das dores	5
Pirambu	8
Poço Redondo	8,6
Riachão do Dantas	7
Ribeirópolis	13,8

Fonte: Dados da pesquisa

O número médio de conselheiros, considerando todas as reuniões de todos os municípios foi de 7,5 por reunião, o que é um excelente resultado, já que o CAE é composto normalmente por 7 conselheiros titulares e 7 suplentes, o que demonstra que, na média, há conselheiros suplentes participando costumeiramente das reuniões. Chama a atenção positivamente o município de Ribeirópolis, com média de quase 14 conselheiros por reunião, o que significa a totalidade do conselho, com titulares e suplentes. Negativamente, destaca-se o município de Cedro de São João, com média de 3,5 conselheiros por reunião, um número que, na verdade, nem configura quórum para que uma reunião efetivamente ocorresse. Ressalta-se que neste município, conforme dados da Tabela 1, ocorreram somente duas reuniões no período de 21 meses.

Para se verificar como os conselheiros têm atuado, é relevante saber quais têm sido os assuntos mais discutidos em suas reuniões. Dessa forma, foram analisadas as pautas das reuniões, dividindo-as em quatro categorias, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 5
Pautas das Reuniões

Município	Acompanha- mento do PNAE	Cardápio Escolar	Eleições e outros assuntos internos	Prestação de Contas	Total
Riachão do Dantas	3 ¹	2	1	1	7
Poço Redondo	2	2	3	-	7
Pirambu Nossa Senhora das Dores	2	-	-	1	3
Itabaiana	2	1	-	1	4
Cristinápolis	4	1	4	-	9
Cedro de São João	6	1	1	-	8
Boquim	2	-	-	-	2
Aracaju	6	3	-	1	10
Ribeirópolis	7	3	5	2	17
TOTAL	38	13	14	6	71

Fonte: Dados da pesquisa

1: Número de reuniões em que o assunto foi comentado.

Como se pode observar, o assunto mais freqüentemente discutido nas reuniões do CAE é o acompanhamento do PNAE, que foi pauta de reunião do CAE de todos os municípios ao menos duas vezes e que constitui 54% do total de pautas discutidas. Note-se que, para efeito de classificação, foram considerados como acompanhamento do PNAE todos os assuntos que envolvessem visita às escolas, discussão sobre situação do PNAE, recepção de denúncias, análise de documentos, visita a almoxarifado, dentre outros diretamente ligados à execução do programa. Para os objetivos dessa pesquisa, esse é o assunto mais relevante, pois é a partir do que foi discutido pelos conselheiros, que, em comparação às constatações da CGU, analisar-se-á de que forma o CAE tem cumprido o seu papel de acompanhar e fiscalizar a execução do PNAE.

Também constituem assuntos largamente discutidos nas reuniões do conselho o cardápio escolar, quando normalmente o nutricionista do município participa da reunião para elaboração e aprovação, e eleições e assuntos internos do conselho, tais como substituição de membros, escolha de Presidente, Vice-Presidente e Secretário, participação em cursos e treinamentos etc.

Adicionalmente, a prestação de contas do PNAE foi discutida em 5 dos 10 municípios, situação que causa estranheza, uma vez que faz parte das atribuições do CAE reunir-se para analisar e aprovar a prestação de contas do programa, informação que, obrigatoriamente, deve constar em ata.

Consta nas atas das reuniões dos municípios, no total, o registro de seis denúncias, oriundas da sociedade. Deste total, os conselhos apuraram apenas uma, ou seja, para 83,3% das denúncias de irregularidades recebidas pelos CAE's não houve sequer iniciativa do conselho no sentido de verificar se o problema apontado realmente existia.

Em relação à atuação do CAE no acompanhamento do PNAE, são indicadores relevantes o número de visitas realizadas pelo conselho às escolas, para averiguar as condições de preparação, armazenamento e distribuição da alimentação aos alunos, ao almoxarifado central do PNAE, para verificar os procedimentos de entrada e saída dos gêneros alimentícios, bem como as condições de armazenamento dos alimentos e a quantidade de vezes que os conselheiros analisam a documentação relativa ao programa. A tabela abaixo demonstra quantas vezes os conselhos de cada município realizaram as atividades de acompanhamento citadas:

Tabela 6
Atividades de Acompanhamento Realizadas pelos Conselhos

Município	Visitas às Escolas	Visitas ao Almoxarifado	Análise Documental
Aracaju	-	-	1
Boquim	4	2	1
Cedro de São João	1	-	-
Cristinápolis	2	-	-
Itabaiana	-	-	-
Nossa Senhora das Dores	-	-	-
Pirambu	2	-	-
Poço Redondo	-	-	-
Riachão do Dantas	1	-	-
Ribeirópolis	2	-	1

Fonte: Dados da pesquisa

Os dados demonstram que os conselhos não têm cumprido sua obrigação elementar a contento. Se não há o relato nas atas de que os conselheiros realizaram visitas às escolas, ao almoxarifado, ou fizeram análise documental, então não há como comprovar que sua atuação foi adequada. Apenas metade dos conselhos dos dez municípios reportou a realização de visitas às escolas, enquanto que apenas um município reportou a realização de visita ao almoxarifado do PNAE e três municípios relataram a realização de análise de documentos relativos ao programa. Apesar de a visita às escolas ou ao almoxarifado serem ações do CAE que ocorrem fora de reunião, é necessário que o conselho evidencie a sua atuação e demonstre que vem acompanhando regularmente o PNAE. Uma das formas de se evidenciar isso é por meio das atas, que registram (ou espera-se que registrem) as discussões e decisões tomadas pelos conselheiros no acompanhamento da execução do PNAE. Há a possibilidade, portanto, de que os conselhos tenham se feito visitas às escolas ou ao almoxarifado sem que tenham reportado tal fato nas atas.

Quando se compara os dados das visitas com o número de meses compreendidos pela pesquisa, verifica-se que a situação é ainda mais preocupante, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 7
Atividades de Acompanhamento Realizadas pelos Conselhos por Ano

Município	Meses	Visitas às Escolas/ano	Visitas ao Almoxarifado /mês	Análise Documental/ mês
Aracaju	18	-	-	0,7
Boquim	8	6,0	3,0	1,5
Cedro de São João	21	0,6	-	-
Cristinápolis	11	2,2	-	-
Itabaiana	17	-	-	-
Nossa Senhora das Dores	17	-	-	-
Pirambu	20	1,2	-	-
Poço Redondo	15	-	-	-
Riachão do Dantas	18	0,7	-	-
Ribeirópolis	12	2,0	-	1,0

Fonte: Dados da pesquisa

Como se pode verificar, com exceção do município de Boquim, que realizou, em média, seis visitas por ano às escolas, três ao almoxarifado, e 1,5 análises documentais, evidenciando a presença física dos conselheiros nos locais diretamente relacionados à execução do PNAE, todos os outros municípios apresentam números sintomáticos do não acompanhamento do programa.

Em relação às visitas às escolas, chama a atenção o caso de Aracaju, cujos conselheiros, no período analisado, discutiram em quatro reuniões a forma mais adequada e eficiente de se realizar as visitas às escolas. Todavia, não realizaram, efetivamente, nenhuma visita. Os outros municípios que relataram visitas às escolas o fizeram, quando muito, duas vezes ao ano. Ressalte-se que a visita realizada pelo CAE do município de Riachão do Dantas teve como objetivo a apuração de uma denúncia, não sendo oriunda da atividade cotidiana do conselho. Três dos dez

municípios, passaram longos períodos, superiores a um ano, sem relatar nenhuma inspeção física e nenhuma análise documental.

Essa ausência dos conselheiros nos locais de execução do programa e a falta da análise da documentação relativa às despesas do PNAE compõem um problema que, aliado à baixa frequência de reuniões, em média a cada 80 dias, e ao baixo índice de 16,7% de denúncias apuradas, apontam que a atuação dos CAE's tem sido incipiente, principalmente porque, da forma como eles têm realizado suas atividades, não será possível detectar um problema tão logo ele surja e adotar as medidas necessárias para resolvê-lo, de maneira a evitar prejuízos na execução do programa, o que implica, necessariamente, serviços mal prestados aos alunos beneficiários, que, na maioria das vezes, tanto dependem do PNAE.

Nas atas das reuniões também são registrados os problemas na execução do programa sobre os quais os conselheiros tinham conhecimento, fosse por conta da sua atuação, fosse por conta de o representante do Poder Executivo ter mencionado durante as reuniões. A tabela a seguir demonstra o número de problemas que constam nas atas, por município:

Tabela 8
N.º de Falhas Relatadas nas Atas

Município	N.º de Falhas
Aracaju	2
Boquim	2
Cedro de São João	-
Cristinápolis	5
Itabaiana	1
Nossa Senhora das Dores	-
Pirambu	-
Poço Redondo	1
Riachão do Dantas	6
Ribeirópolis	-
TOTAL	17

Fonte: Dados da pesquisa

Verifica-se que em quatro dos dez municípios não foi reportada nenhuma falha no PNAE. No município de Riachão do Dantas, onde foi apontado o maior número de falhas, chama a atenção o fato de que foi registrada em ata, conforme consta na Tabela 5, apenas uma visita às escolas para apurar uma denúncia, nenhuma visita ao almoxarifado do PNAE e nenhuma análise documental.

As falhas apontadas pelo conselho concentram-se, especialmente, em problemas relativos à estrutura para distribuição e preparação dos alimentos, com 41,2% dos casos, e na falta de gêneros alimentícios, com 29,4%.

No capítulo seguinte, em que será feita a análise dos relatórios da CGU em comparação com as atas das reuniões, as irregularidades detectadas serão apresentadas de maneira mais detalhada.

7 COMPARAÇÃO ENTRE OS RELATÓRIOS DA CGU E AS ATAS DOS CONSELHOS

Foram selecionados dez municípios para compor a amostra, de um total de 27 municípios fiscalizados em Sergipe por meio do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos. Em cada um destes municípios foram analisado o Relatório de Fiscalização da CGU relativo ao PNAE e as atas das reuniões do CAE durante o período compreendido pela fiscalização da CGU. Os dez relatórios analisados apresentaram, ao todo, 82 constatações. As 53 atas analisadas apresentaram, no total, 17 constatações. O gráfico a seguir ilustra a comparação entre a quantidade de irregularidades apontadas pela CGU e aquilo que foi registrado nas atas:

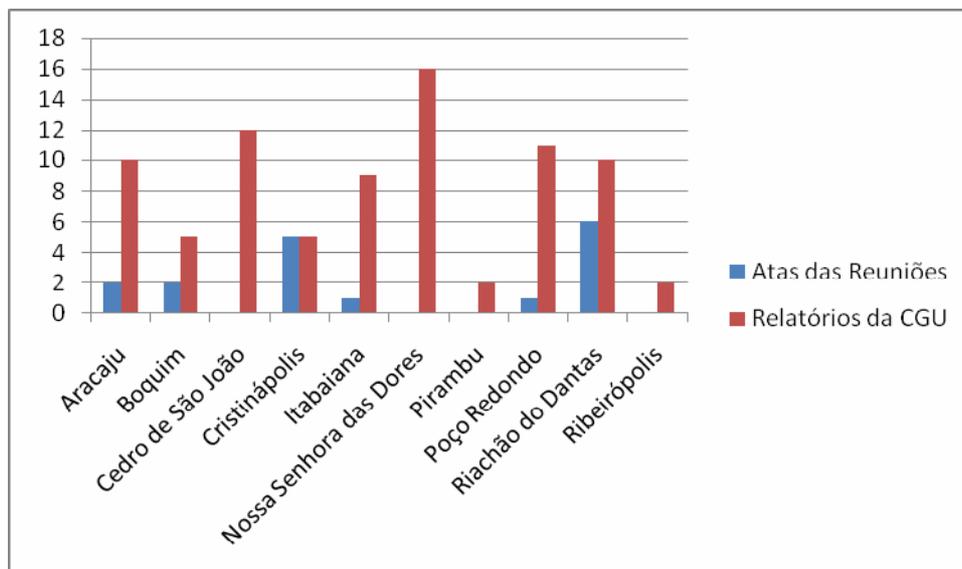


Gráfico 2: Comparação entre Relatórios da CGU e Atas das Reuniões
 Fonte: Dados da pesquisa

Em quatro municípios não foram relatadas irregularidades pelos conselhos. Já para os outros seis municípios, pode-se perceber que o número de irregularidades relatadas pela CGU foi igual ao número de irregularidades relatadas nas atas das reuniões dos conselhos apenas em Cristinápolis. Nos outros, a diferença é muito grande, com a variação a maior a favor das constatações da CGU indo de 67% no caso de Riachão do Dantas, até 1000%, no caso de Poço Redondo. Ao se analisar a situação em que se encontram os conselhos e a própria CGU, percebe-se que os dados tenderiam a estar invertidos, com o CAE tendo maior possibilidade de apurar mais problemas, já que, enquanto os conselheiros estão todos os dias do ano no município, vendo de perto a execução do problema, convivendo com o gestor, com os professores e alunos, e reunindo-se para discutirem a execução do PNAE, o Relatório da CGU é oriundo de uma fiscalização realizada durante o período médio de uma semana, na qual são feitas visitas às escolas, ao almoxarifado, são analisados todos os documentos relativos ao programa, além de serem aplicados questionários aos gestores, professores e mesmo pais de alunos sobre a execução do programa.

Essa ausência nas atas de menção a irregularidades no PNAE em alguns municípios e o baixo número de irregularidades apontadas nos outros se tornam um problema a partir do momento em que deixam transparecer que o programa vem sendo bem executado. A partir da análise das falhas apontadas pela CGU, percebe-se que somente o município de Pirambu não apresentou falhas graves na execução do PNAE. Todos os outros municípios tiveram problemas em áreas-chave, como o fornecimento da alimentação escolar aos alunos e a licitação e contratação dos gêneros alimentícios.

É esperado que a CGU detecte problemas na execução do PNAE que o conselho não detecte, assim como vale também o inverso, ou seja, o CAE apontar problemas não detectados pela CGU. Foi realizado um levantamento sobre esse aspecto e chegou-se à conclusão de que a grande maioria das irregularidades apontadas por um não é detectada pelo outro, conforme evidencia a tabela abaixo:

Tabela 9
Índice de Detecção de Falhas

Município	Constatações do Relatório da CGU			Constatações apontadas nas Atas		
	N.º.	Detectadas pelo CAE	Índice de detecção	N.º.	Detectadas pela CGU	Índice de detecção
Aracaju	10	1	10,00%	2	1	50,00%
Boquim	5	-	0,00%	2	-	0,00%
Cedro de São João	12	-	0,00%	-	-	Não se Aplica
Cristinápolis	5	-	0,00%	5	-	0,00%
Itabaiana	9	-	0,00%	1	-	0,00%
Nossa Senhora das	16	-	0,00%	-	-	Não se Aplica
Pirambu	2	-	0,00%	-	-	Não se Aplica
Poço Redondo	11	1	9,10%	1	1	100,00%
Riachão do Dantas	10	3	30,00%	6	3	50,00%
Ribeirópolis	2	-	0,00%	-	-	Não se Aplica
TOTAL	82	5	6,10%	17	5	29,40%

Fonte: Dados da pesquisa

Percebe-se que os índices gerais de detecção foram, para os conselhos, de 6,1% das falhas apontadas pela CGU, e, para a CGU, de 29,4% das falhas apontadas pelo CAE. Por coincidência, a quantidade de falhas detectadas pela CGU e pelos CAE's foi igual, até mesmo em relação aos municípios: Aracaju, Poço Redondo e Riachão do Dantas. Ressalta-se que há diferença significativa entre as falhas detectadas pela CGU e pelos CAE's, apenas em relação à área em que se concentraram:

Enquanto que 30 das 82 falhas apontadas pela CGU (36,6% do total) diziam respeito à área de licitação e contratação dos gêneros alimentícios, apenas duas das falhas detectadas pelo CAE (11,7% do total) se enquadravam nessa área, e especificamente em relação ao cumprimento do contrato, e não no tocante à licitação.

As falhas predominantemente apontadas pelos conselhos são relacionadas à estrutura para distribuição e preparação dos alimentos, com 7 das 17 falhas (41,2% do total). Apesar disso, ambos detectaram falhas relacionadas a: falta de alimentos; não cumprimento do cardápio; problemas no controle de estoque dos alimentos; falta de estrutura nas escolas; e descumprimento da legislação do PNAE.

Uma falha que foi apontada em nove dos dez municípios pela CGU diz respeito à atuação dos CAE's, mas os conselheiros, em nenhum momento, por meio das atas, apontaram a si mesmos como tendo uma atuação incipiente.

Apesar de o índice de detecção de falhas da CGU não ter sido alto (29,4% do total), merece destaque, todavia, o baixo número de falhas detectadas pelos CAE's, pois, além do baixo percentual (6,1%), deve ser considerado também o grande número de irregularidades apontadas pela CGU (em média 8,2 falhas por município).

Neste prisma, verifica-se o caso de municípios como Cedro de São João e Nossa Senhora das Dores, apenas para citar os casos extremos, com 12 e 16 constatações detectadas respectivamente, em todas as áreas de execução do PNAE, e cujos conselhos nada apontaram, como se o programa estivesse funcionando perfeitamente.

8 CONCLUSÃO

Os conselhos são uma das formas mais eficientes, atualmente, de permitir a participação popular nas políticas públicas. Um conselho que funcione efetivamente dá à sociedade civil a oportunidade não só de fiscalizar as ações do Estado, mas de modificar essas ações, a partir de um acompanhamento constante, de maneira que a sua responsabilidade também passa pelo aperfeiçoamento das políticas públicas.

O caso dos Conselhos de Alimentação Escolar nos municípios não é diferente. Considerando a carência pela qual passam milhões de famílias em todo o Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar representa não só um lanche para os alunos da rede pública, mas, muitas vezes, a refeição mais completa que muitos deles terão durante o dia. Assim, a responsabilidade do CAE é acompanhar como vem sendo executado o programa, e essa atribuição, por conta da atual formação do conselho, está muito mais nas mãos da sociedade civil, visto que, das sete vagas do CAE, quatro necessariamente pertencem à população (dois representantes da sociedade civil e dois representantes de pais de alunos). Além disso, duas das três vagas restantes pertencem a representantes de professores, alunos ou trabalhadores da educação, que, de qualquer modo, convivem diariamente com a distribuição dos alimentos para o público-alvo do programa.

Considerando a função de controle da CGU e a existência de Relatórios de Fiscalização relativos ao PNAE disponíveis na internet demonstrando os resultados da execução do programa em 27 dos 75 municípios sergipanos, é possível avaliar até que ponto os conselhos têm cumprido suas atribuições, a partir da comparação

das atas de suas reuniões com as irregularidades que a CGU detectou nos municípios.

Em relação às falhas ou irregularidades detectadas na execução do PNAE, enquanto a CGU, durante um período médio de fiscalização de uma semana, detectou 8,2 irregularidades por município, os conselhos, em um período médio de 15,7 meses, detectaram 1,7 irregularidades por município. Enquanto a CGU detectou falhas em todos os municípios, quatro CAE's não relataram nenhuma falha na execução do PNAE em sua cidade. Para completar, das 82 falhas detectadas pela CGU, somente 5 (6,1%) foram detectadas pelos conselhos, sendo que em sete municípios o CAE não relatou nenhuma das falhas.

Enquanto do ponto de vista da CGU a execução do PNAE foi problemática em quase todos os municípios (à exceção de Pirambu, cujas falhas não foram consideradas graves), o cenário apresentado pelos conselhos é totalmente diverso, dando a impressão de que o programa estaria sendo executado de forma regular. Assim, é possível afirmar que, a partir da comparação das atas das reuniões com os Relatórios de Fiscalização da CGU, os Conselhos de Alimentação Escolar dos municípios da amostra não têm cumprido as suas atribuições, estabelecidas no art. 27 da Resolução/CD/FNDE N.º 38/2009, principalmente aquelas constantes nos incisos I ao III: acompanhar e fiscalizar o cumprimento dos princípios e diretrizes do PNAE; acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; e zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como à aceitabilidade dos cardápios oferecidos.

O próprio conteúdo das atas fornece informações que apontam algumas possíveis razões para os conselhos terem atuado de forma incipiente:

Inicialmente, cumpre ressaltar que a rotina dos conselhos não contribuiu para que houvesse uma atuação eficaz. Nenhum dos municípios chegou a se reunir uma vez por mês, sendo a média de reuniões de 4,5 por ano. A média de visitas às escolas, visitas ao almoxarifado do PNAE e de análise de documentos do programa foi ainda pior: à exceção do CAE de Boquim, que realizou as três atividades citadas e cuja média de visitas às escolas foi de 6 por ano, os outros municípios pouco ou nada fizeram. Nenhum outro município realizou visitas ao almoxarifado do PNAE, tornando-se inviável comprovar se os alimentos estavam sendo corretamente estocados, se havia controle de entrada e saída de materiais, se os itens recebidos estavam de acordo com aquilo que foi licitado, dentre outras irregularidades que poderiam ser evitadas com a simples visita dos conselheiros. O mesmo vale para a análise documental, realizada apenas por outros dois municípios além de Boquim, e uma única vez cada um. Em relação a este último fato, fica justificado porque, enquanto a CGU detectou 30 falhas apenas na licitação e nos contratos relativos aos gêneros alimentícios, apenas um dos dez conselhos, o de Aracaju, que relatou ter realizado uma análise documental, detectou duas falhas nessa área.

Há ainda a questão das denúncias, citadas em cinco dos dez municípios. Do total de seis denúncias apresentadas, os conselhos evidenciaram a apuração de apenas uma, mostrando-se incapaz de responder às demandas da sociedade.

Para contrastar com os dados acima, a média de participação dos conselheiros nos municípios foi de 7,5 por reunião, o que pode ser considerado excelente, já que, usualmente, há 7 conselheiros titulares. Isso demonstra que o simples comparecimento às reuniões não torna o conselheiro atuante, nem o conselho mais eficiente.

A priori, pode-se ter a impressão de que os resultados desta pesquisa apontam para o fato de que nenhum dos Conselhos de Alimentação Escolar dos municípios da amostra foi eficiente no tocante à fiscalização. É interessante observar que, apesar de terem sido detectados problemas na fiscalização do PNAE em todos os conselhos, há heterogeneidade entre os municípios em relação ao seu desempenho. Uns são claramente melhores que outros: enquanto alguns possuem prática de visitar as escolas e os almoxarifados, outros sequer se reúnem; enquanto alguns relatam denúncias oriundas da sociedade, outros somente apontam a execução regular do programa e não conseguem comprovar a sua própria atuação. O estudo dessas diferenças será objeto de trabalhos futuros.

Os Conselhos de Alimentação Escolar, de forma geral, tendem a ser menos atuantes na fiscalização do que a CGU, sendo necessário incrementar o seu papel no controle social para superar o déficit que existe atualmente. Percebeu-se também que, ao mesmo tempo em que a CGU detecta falhas não percebidas pelos conselhos, estes também apontaram problemas não detectados pela CGU, o que demonstra que há uma importante atuação complementar das duas formas de fiscalização que precisa ser intensificada. É importante salientar a deficiência dos CAE's especialmente no tocante à parte de licitação e contratação dos gêneros alimentícios. Este fato aponta para uma necessidade especial de treinamento nessa área, haja vista que as outras formas de atuação do conselho (gerenciamento de estoque, cumprimento do cardápio, higiene na preparação dos alimentos, fornecimento dos alimentos) requerem conhecimentos menos técnicos.

Por fim, é relevante lembrar que os conselhos são uma forma de accountability relativamente nova, que, como foi demonstrado, sequer se encaixa perfeitamente nos tipos consagrados de accountability, trazendo elementos da

accountability horizontal e da accountability social. Há, portanto, muito espaço para que sua maneira de atuar evolua, e, no caso especial dos Conselhos de Alimentação Escolar, a própria legislação vem fortalecendo essa tendência ao prever que a sua composição seja, na maioria, de representantes da sociedade civil.

É fundamental que, do lado da accountability horizontal – o Poder Executivo, neste caso – sejam dadas condições para que o conselho atue, com estrutura adequada, apoio nas ações de acompanhamento e, especialmente, autonomia para os conselheiros. Do lado da accountability social, por sua vez, é fundamental que a sociedade busque cada vez mais tomar conhecimento das políticas públicas que são executadas e que tenha interesse também em acompanhá-las, de forma institucionalizada, através dos conselhos. Só é possível haver um conselho atuante se os seus membros tiverem interesse em fazer o controle social e se dispuserem a investir seu tempo acompanhando e fiscalizando, com a consciência de que, ao abrir mão da sua comodidade, estão sendo livres para agir em prol do bem comum, ou seja, estão sendo verdadeiros cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. **Sistema Político**. In: STARLING, H.M.M.; AVRITZER, L; GUIMARÃES, J; BIGNOTTO, N.. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, v. 1, p. 363-371.

ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular, e accountability**. Lua Nova, São Paulo, n. 55-56, 2002 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100004&lng=en&nrm=iso> Acesso em 06 fev. 2010.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. São Paulo: Lua Nova, 2000. v 49. p. 25-46.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opin. Publica, Campinas, v. 14, n. 1, June 2008 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso> Acesso em 06 fev. 2010.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela . **Democracia, participação e instituições híbridas**. Teoria & Sociedade (UFMG), Belo Horizonte, p. 16-41, 2005.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de S.. **Para ampliar o cânone democrático**. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIGNOTTO, N.. **Das barricadas à vida privada**. Belo Horizonte: Nova Economia, n. 16, p. 459-480. setembro-dezembro de 2006

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 06 fev. 2010.

BRASIL. **Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 06 fev. 2010.

BRASIL. **Decreto n.º 5.683, de 24 de janeiro de 2006**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 06 fev. 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. 3.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Produto Interno Bruto – PIB per capita**. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/pib/padiao.asp>> Acesso em 16 fev. 2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **A CGU**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/>> Acesso em 06 fev. 2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp>> Acesso em 06 fev. 2010.

CUNHA, Eleonora S. M.; ALMEIDA, Debora R.. **O potencial dos conselhos de políticas para alteração da relação entre Estado e Sociedade no Brasil**. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009, Rio de Janeiro. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009a.

CUNHA, Eleonora S. M.; ALMEIDA, Debora R.. **A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos**. In: I Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, 2009, Belo Horizonte. A Ciência Política e seus desafios metodológicos, 2009b.

FABRE, Hebert Samuel Carafa ; CORDONI JR, Luiz . **CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE LONDRINA: perfil dos representantes dos usuários**. Espaço Para a Saúde, 2004, n. 2, v. 5, p. 1-16,

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. São Paulo: Lua Nova, 2000. v 49. p. 47-68.

FLORENZANO, M. **República (na segunda metade do século XVIII – história) e Republicanismo (na segunda metade do século XX – historiografia)**. Clio (Lisboa), v. 14-15, p. 33-52, 2006.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff and RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba**. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2003, n.21, pp. 125-145.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE – Cidades**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em 06 fev. 2010.

LOBO, Aristides da Silveira. **Cartas do Rio: acontecimento único**. Diário Popular, Rio de Janeiro, 15 nov. 1889. Disponível em: <http://www.franklinmartins.com.br/estacao_historia.php>. Acesso em 06 fev. 2010.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. São Paulo: Lua Nova, 2007. v 70. p. 139-170.

MELLO, Maria Tereza Chaves de. **A república consentida**: cultura democrática e científica do final do Império. Rio de Janeiro: Editora FGV: Editora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (ed rur), 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação política em 3-D**: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. São Paulo: RBCS, 2003. v 18 n.º. 51. p. 123-193.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE n.º 38/2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-legislacao>> Acesso em 06 fev. 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>> Acesso em 06 fev. 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório da Situação de Mandato do CAE**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-consultas>> Acesso em 06 fev. 2010.

O'DONNELL, Guilherme. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. *Lua Nova*, 44. 1998. p. 27-52.

PERUZZOTTI, Enrique. **A política de accountability social na América Latina**. Documento de Trabajo. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires. 2005. Tradução Daniela Mateus de Vasconcelos.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>> Acesso em 16 fev. 2010.

SAMPAIO, Sergio Blasbalg de Arruda. **O olhar governamental sobre os Conselhos de políticas públicas**: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2006. 179f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/2396>> Acesso em 06 fev. 2010.

SCHEDLER, Andréas. **Conceptualizing accountability**. In. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds.) *The self-Restraining State. Power and Accountability in new democracies*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers. 1999. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=MD8Vx1HLOZgC&printsec=frontcover>> Acesso em 02 jan. 2010.

STARLING, H. M. M. . **Ditadura Militar**. In: STARLING, H.M.M.; AVRITZER, L; GUIMARÃES, J; BIGNOTTO, N.. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, v. 1, p. 251-260.

STARLING, H. M. M.. **Republicanism: alguns apontamentos**. Texto escrito para a disciplina Democracia e República: Pensamento e Prática do curso Democracia, Participação e República. 2008.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa**: aprofundando o debate. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 25, Nov. 2005 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200017&lng=en&nrm=iso> Acesso em 06 fev. 2010.

VAN STRALEN, Cornelis Johannes et al. **Conselhos de Saúde**: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2006, vol.11, n.3, pp. 621-632. ISSN 1413-8123.

Classificação: **2º Lugar**

Autor: ***Carlos Higino Ribeiro de Alencar***

Mestre em Direito Constitucional - IDP
Auditor Fiscal – Secretaria da Receita Federal do Brasil.

5º Concurso de Monografias da CGU

Categoria: Profissionais

Tema 1: Prevenção e Combate à Corrupção

Título: Prevenção e Combate à Corrupção e Eficácia Judicial no Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
CAPÍTULO 1 – COMPORTAMENTO RACIONAL E CONDUTA ILÍCITA	5
1.1. Individualismo metodológico e comportamento do agente.....	5
1.2. A função da pena.....	6
1.3. Comportamento do agente infrator: a análise econômica do comportamento criminoso.....	11
1.4. Comportamento dos agentes e corrupção.....	13
CAPÍTULO 2 – O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO DE COMBATE À CORRUPÇÃO	24
2.1. Conceito de corrupção e imposição da norma jurídica.....	24
2.2. Faltas graves praticadas por servidores públicos federais.....	26
2.3. Sanções contra a corrupção: instâncias penal, civil e administrativa.....	28
2.4. Controle judicial dos atos administrativos.....	29
2.5. Conclusões.....	32
Capítulo 3 – EFICÁCIA COMPARADA DAS NORMAS CONTRA CORRUPÇÃO	34
3.1. Mensuração da eficácia social e eficácia comparada de normas...	34
3.2. Eficácia comparada de normas.....	36
3.3. Seleção da amostra.....	39
3.3.1. Os servidores públicos federais da área econômica.....	39
3.3.2. O período abrangido: 1993-2005.....	48
3.4. Coleta dos dados.....	51
3.5. Resultados dos dados avaliados.....	52
3.5.1. Eficácia das sanções penais.....	56
3.5.2. Eficácia das sanções civis.....	59
3.5.3. Análise das reintegrações.....	62

3.6. Conclusões.....	64
CONCLUSÃO.....	66
BIBLIOGRAFIA.....	69

INTRODUÇÃO

A questão essencial da análise ora desenvolvida é que a efetiva aplicação das leis possui um papel fundamental na prevenção e no combate à corrupção. Com relação ao combate à corrupção, a efetividade da aplicação perpassa um sentimento de justiça imediata, resposta direta do Estado àquele que praticou o ato. Todavia, buscar-se-á argumentar que o principal papel da adequada aplicação legal é o de dissuadir os demais membros da sociedade a praticar atos corruptos, tendo, destarte, papel de destaque na questão da prevenção.

Nesse sentido, o presente trabalho busca analisar a eficácia judicial na prevenção e no combate à corrupção no Brasil. Argumentar-se-á que um sistema eficiente de punição tem o condão de inibir a prática dos ilícitos, sendo um fator determinante não somente para combater a corrupção, como para preveni-la, vez que os indivíduos balizarão suas escolhas, em grande parte, pela avaliação que fazem da probabilidade de punição. A hipótese a ser testada é de que o processo judicial de combate à corrupção possui um baixo grau de eficácia, sendo um fator falho não somente em relação ao combate como à prevenção da corrupção.

O estudo partirá das escolhas dos indivíduos como unidade fundamental de análise. Desenvolverá, em seguida, breve debate sobre a função da pena, o comportamento do criminoso em geral e, de maneira específica, do agente corrupto. Fará, então, uma explanação sobre o sistema jurídico brasileiro de combate à corrupção. Por fim, analisará uma amostra de servidores públicos federais punidos administrativamente por atos ligados à corrupção, avaliando a eficácia das sanções penais e civis aplicadas sobre tais indivíduos.

CAPÍTULO 1 – COMPORTAMENTO RACIONAL E CONDUTA ILÍCITA

O presente capítulo inicia com uma breve explanação sobre o individualismo metodológico, que guia a análise baseada nas escolhas dos agentes. Em seguida promove-se sintética retrospectiva sobre a função da pena para, depois, abordar o comportamento do agente infrator, com especial destaque para o agente corrupto.

1.1. Individualismo metodológico e comportamento do agente

O termo individualismo metodológico foi utilizado pela primeira vez por Joseph Schumpeter, em 1908, referindo-se às ideias de seu professor, Max Weber¹. Sobre esse conceito pairam vários equívocos. O individualismo metodológico não significa necessariamente que os indivíduos são egoístas, sendo perfeitamente compatível com análises que considerem comportamentos altruístas. Também não é sinônimo de individualismo político ou liberalismo.

Uma das bases da análise econômica, o individualismo metodológico toma o indivíduo e suas preferências como elementos fundamentais de análise. Os comportamentos coletivos são deduzidos a partir das escolhas individuais².

Dessa forma, ao se utilizar o individualismo metodológico na análise da corrupção, estar-se-á procedendo somente a uma investigação que busca entender o comportamento individual do agente e, a partir de então, tentar construir hipóteses sobre como tais agentes respondem a (des)incentivos fornecidos pelas normas que visam combater a corrupção.

¹ GICO Jr., **Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito**. *op. cit.*, p. 19.

² RODRIGUES, Vasco. **Análise Econômica do Direito: uma introdução**. Coimbra: Ed. Almedina, 2007, p. 16. “Por fim, refira-se que a Economia admite o princípio do individualismo metodológico. Isto é, que a unidade de análise fundamental são as escolhas feitas por indivíduos: os comportamentos colectivos (de empresas, de Estados ou de quaisquer outras entidades) são analisados como resultando sempre de um conjunto de escolhas individuais.”

1.2. A função da pena

A abordagem da função da pena sobre o ilícito foi objeto de diversas teorias.

Teorias mais antigas viam a pena como uma retribuição privada ao delito cometido. O Antigo Testamento, em diversas passagens, prevê que um determinado mal deva ser punido na mesma medida do dano provocado, a chamada lei do talião³.

No século XVIII e primeira metade do século XIX, pode-se destacar a existência de duas grandes linhas. Uma expressa por Kant e seguida por Hegel e outra defendida por Beccaria e Bentham.

O pensamento de Kant em relação ao crime contém características retribucionistas. A pena expressa uma obrigação moral absoluta de punir. Kant defende que a justiça seria alcançada com a lei de talião sendo aplicada por uma corte profissional e não no âmbito de uma vingança privada. A norma penal representa, destarte, um “imperativo categórico”, o que se verifica na seguinte passagem de “Doutrina do Direito”. *Verbis*:

A lei da punição é um imperativo categórico e infeliz aquele que rasteja através das tortuosidades do eudaimonismo, a fim de descobrir algo que libere o criminoso da punição [...]

Mas que tipo e quantidade de punição correspondem ao princípio e

³ Êxodo 21, 23-25. “Mas, se houver dano grave, então darás vida por vida, olho por olho, dente por dente, pé por pé, queimadura por queimadura, ferida por ferida, golpe por golpe.”

Levítico 24, 17-20. “Se um homem golpear um ser humano, quem quer que seja, deverá morrer. Quem ferir mortalmente um animal deve dar compensação por ele; vida por vida. Se um homem ferir um compatriota, desfigurando-o, como ele fez assim se lhe fará: fratura por fratura, olho por olho, dente por dente. O dano que se causa a alguém, assim também se sofrerá.”

Deuteronômio 19, 21. “Que teu olho não tenha piedade. O talião - vida por vida, olho por olho, dente por dente, mão por mão, pé por pé.”

BÍBLIA DE JERUSALÉM. São Paulo: Paulus, 2002.

medida da justiça pública? Nada além do princípio de igualdade [...]. Se o insultas, insultas a ti mesmo; se furtas dele, furtas de ti mesmo; se o feres, feres a ti mesmo; se o matas, matas a ti mesmo. Mas somente a lei de talião (*ius talionis*) – entendida, é claro, como aplicada por um tribunal (não por teu julgamento particular) – é capaz de especificar definitivamente a qualidade e a quantidade da punição; todos os demais princípios são flutuantes e inadequados a uma sentença de pura e estrita justiça.⁴

Destaca Kant, inclusive, a alegoria de uma população que estivesse a ponto de abandonar uma ilha, a qual deveria, como critério de justiça, matar todos os assassinos que lá restassem⁵.

Livianu destaca que “Kant não aceitava qualquer fim utilitarista para a pena, pois a finalidade era pagar o mal com o mal, de modo a restabelecer a moralidade e a justiça com o sofrimento do culpado. A pena, nesta hipótese, tinha um fim em si mesma”⁶. Hegel seguia a mesma linha retribucionista. Para ele, a pena era algo dirigida ao passado e não um instrumento para fins posteriores:

99 – [...] Se o crime e a sua supressão, na medida em que esta é considerada do ponto de vista penal, apenas forem tidos como nocivos, poderá julgar-se irrazoável que se promova um mal só porque um mal já existe. [...] Ora, não se trata deste mal nem deste bem; o que está em questão é o que é justo e o que é injusto.

⁴ KANT, Immanuel. **Introdução ao Estudo do Direito: Doutrina do Direito**. Bauru: Edipro, 2007, p. 145.

⁵ “Mesmo se uma sociedade civil tivesse que ser dissolvida pelo assentimento de todos os seus membros (por exemplo, se um povo habitante de uma ilha decidisse separar-se e dispersar-se pelo mundo), o último assassino restante na prisão teria, primeiro, que ser executado, de modo que cada um a ele fizesse o merecido por suas ações, e a culpa sangüinária não se vinculasse ao povo por ter negligenciado essa punição, uma vez que de outra maneira o povo poder ser considerado como colaborador nessa violação pública da justiça.” KANT, *op. cit.*, p. 146.

⁶ LIVIANU, Roberto. **Corrupção e Direito Penal. Um diagnóstico da corrupção no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 89.

[...]

102 - Neste domínio do direito imediato, a abolição do crime começa por ser a vingança que será justa no seu conteúdo se constituir uma compensação.⁷

Já Cesare Beccaria⁸ possuía uma concepção utilitarista. Os grandes representantes do utilitarismo foram Jeremy Bentham, James Mill e John Stuart Mill. Todavia, com referência ao direito de punir, Beccaria, já vislumbrava um elemento fundamental da pena, o de evitar que a sociedade viesse a sofrer novamente aquele mal, quer fosse praticado pelo próprio delinquente, quer fosse por outros membros:

Os castigos têm por finalidade única obstar o culpado de tornar-se futuramente prejudicial à sociedade e afastar os seus concidadãos do caminho do crime.

Entre as penalidades e no modo de aplicá-las proporcionalmente aos delitos, é necessário, portanto, escolher os meios que devem provocar no espírito público a impressão mais eficaz e mais durável e, igualmente, menos cruel no corpo do culpado.⁹

Bentham seguiu o mesmo caminho de Beccaria, afirmando:

Do ponto de vista de assinalar os limites da punição do primeiro lado desses extremos, devemos repousá-lo sobre a seguinte regra:

I. Que o valor da punição não deve ser menor, em qualquer caso, do que aquele suficiente para compensar o lucro da ofensa.

⁷ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios de Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 88 e 92.

⁸ Kant foi contemporâneo de Beccaria e o criticou diretamente: “Em consonância com isso, todo assassino (...) deverá ser executado. (...) Opondo-se a isso, o Marquês de Beccaria, movido por sentimentos compassivos de afetada humanidade (compassibilitas) apresentou sua asserção de que qualquer pena capital é equivocada porque não poderia estar contida no contrato civil original.” KANT, *op. cit.*, p. 148.

⁹ BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. São Paulo: Martin Claret, 2008, p. 49.

Pelo lucro do crime, deve ser entendido não somente o lucro pecuniário, mas qualquer vantagem, real ou aparente, considerada como motivo para a prática do crime.

O lucro do crime é o fator que leva o homem para a delinquência: o sofrimento da punição é a força empregada para refreá-lo. Se a primeira dessas forças for maior, o crime será cometido, se a segunda for maior, não.¹⁰

Dessa forma, segundo Bentham, a força que impelia o delinquente à prática do ato ilícito era o lucro esperado com essa atividade, entendido este não somente como lucro monetário, mas como toda e qualquer vantagem advinda do crime. Bentham, tal como faria mais tarde Becker, entendia que o delinquente tem condição de realizar um cálculo, ainda que aproximado ou inconscientemente, sobre suas ações e as respectivas consequências¹¹.

Tanto Beccaria como Bentham traziam em seus escritos um elemento fundamental para a presente análise, o poder de dissuasão da pena. A pena não mais deveria ser vista como uma vingança, mas como meio de se evitar que as

¹⁰ BENTHAM, Jeremy. Principles of Penal Law. *In: The Works of Jeremy Bentham*, vol. 1 (Principles of Morals and Legislation, Fragment on Government, Civil Code, Penal Law) [1843]. Disponível em <<http://oll.libertyfund.org/>>. Acesso em 24.03.2009. Capítulo VI – Medida da Punição. (livre tradução do autor). No original:

With a view of marking out the limits of punishment on the side of the first of these extremes, we may lay it down as a rule

I. That the value of the punishment must not be less, in any case, than what is sufficient to outweigh that of the profit of the offence.

By the profit of the crime, must be understood not only pecuniary profit, but every advantage, real or apparent, which has operated as a motive to the commission of the crime.

The profit of the crime is the force which urges a man to delinquency: the pain of the punishment is the force employed to restrain him from it. If the first of these forces be the greater, the crime will be committed; if the second, the crime will not be committed.

¹¹ “Todo homem se governa nas suas ações por um cálculo bem ou mal feito, sobre prazeres e penas, ainda mesmo o que não é capaz de uma reflexão apurada, lembra-se, por exemplo, de que a pena vai ser a consequência de uma ação que lhe agrada, esta idéia faz um certo abalo em seu espírito para o retirar do prazer. Se o valor total da pena lhe parece maior, se pesa mais do que o valor total do prazer, é natural que a força que o afasta do crime venha por fim vencer, e que não tenha lugar o desatino que formava no seu pensamento.” BENTHAM, Jeremy. **Teoria das Penas Legais e Tratado dos Sofismas Políticos**. Rio de Janeiro: Edijur, 2002, p. 23.

peças da sociedade delinquissem. A justiça não seria alcançada por meio de uma pena que impusesse ao criminoso o mesmo prejuízo por ele causado. A pena deveria ter a finalidade apenas de evitar que este criminoso e os demais membros da sociedade praticassem crimes. Beccaria e Bentham poderiam ser enquadrados na Escola Clássica de Criminologia, sobre a qual comentam Molina e Gomes:

A imagem do homem como ser racional, igual e livre, a teoria do pacto social, como fundamento da sociedade civil e do poder, assim como a concepção utilitária do castigo, não desprovida de apoio ético, constituem os três sólidos pilares do pensamento clássico. [...] A contribuição da Escola Clássica pertence mais ao âmbito da Penologia do que ao estritamente criminológico. Sua teoria sobre a criminalidade não busca tanto a identificação dos fatores que a esta determinam (análise etiológica) como a fundamentação, legitimação e delimitação do castigo.¹²

Durante os séculos XIX e XX, uma série de outras teorias do comportamento criminoso foi desenvolvida¹³, algumas delas críticas à análise utilitarista da pena¹⁴.

A função utilitarista da pena vem a ser retomada com vigor por Gary Becker, em 1968, com o artigo “Crime e punição: uma abordagem econômica”¹⁵, o qual será analisado adiante.

¹² MOLINA, Antônio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 176-177.

¹³ Para visão mais aprofundada ver MOLINA; GOMES, *op. cit.* Para uma análise mais detalhada das teorias criminais sociológicas ver SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

¹⁴ A Escola Positiva, por exemplo, criticou de maneira incisiva as abordagens utilitaristas. Ferri rechaçava o livre arbítrio, indicando que o mesmo seria mera ficção, argumentando que “Outra classe mais baixa está composta de indivíduos refratários a todo sentimento de honradez [...] um verdadeiro atavismo às raças selvagens. Desta classe se recruta, em sua maior parte, o contingente dos criminosos natos, contra os quais penas, como intimidação legislativa, são perfeitamente inúteis.” *Apud*: MOLINA; GOMES, *op. cit.*, p. 189.

¹⁵ BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, Columbia, v. 76, p. 169-217, 1968.

1.3. Comportamento do agente infrator: a análise econômica do comportamento criminoso

A aplicação do comportamento racional, originalmente desenvolvida para escolhas do agente em relação às suas possibilidades de consumo, foi expandida para diversas outras áreas do conhecimento.

Essa linha de pesquisa foi desenvolvida, com relação ao comportamento do criminoso, a partir do final dos anos 60, com o sociólogo-economista Gary Becker.

Em seu artigo de 1968, Becker defende que os criminosos são pessoas semelhantes às demais e, nesse sentido:

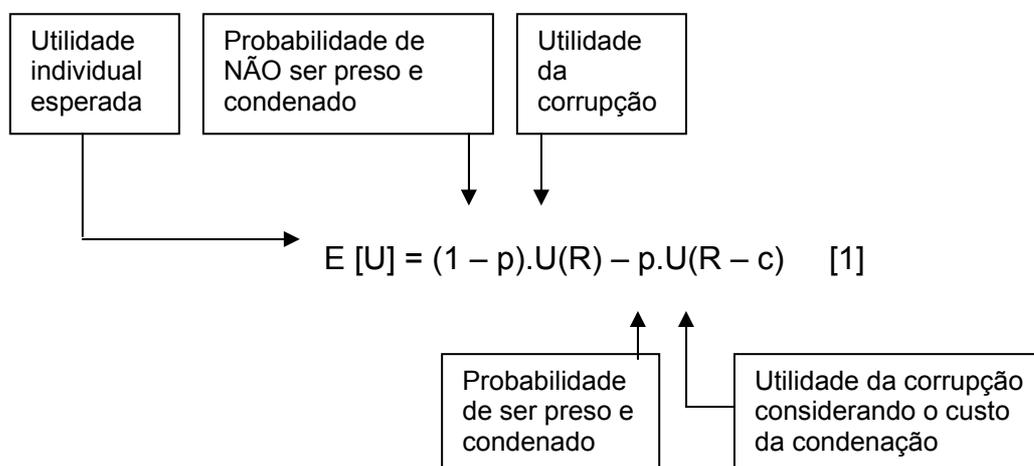
A abordagem aqui adotada segue a análise de escolha usual dos economistas e assume que uma pessoa comete um ilícito se a utilidade esperada desta atividade excede a utilidade que ele poderia obter usando seu tempo e outros recursos em outras atividades. Algumas pessoas se tornam “criminosos”, dessa forma, não porque a sua motivação básica é diferente da das outras pessoas, mas porque seus custos e benefícios são diferentes.¹⁶

A análise de Becker retoma a ideia central de Beccaria e Bentham, deixando de lado teorias que buscavam qualificar o criminoso como um desajustado social ou portador de alguma psicopatia¹⁷.

¹⁶ BECKER, Crime and Punishment: An Economic Approach, *op. cit.*, p. 176. (livre tradução do autor). No original: *The approach taken here follows the economists' usual analysis of choice and assumes that a person commits an offense if the expected utility to him exceeds the utility he could get by using his time and other resources at other activities. Some persons become "criminals", therefore, not because their basic motivation differs from that of other persons, but because their benefits and costs differ.*

¹⁷ Para uma crítica à teoria de Becker, ver CAMPOS, Marcelo da Silveira. Escolha racional e criminalidade: uma avaliação crítica do modelo. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 22, 2008, p. 93-110.

A fim de tornar mais clara a análise de Becker, pode-se descrevê-la como uma simples equação, nos seguintes termos:



Onde $E [U]$ é a utilidade individual esperada de se cometer um ilícito, p é a probabilidade de ser preso e condenado (portanto, $(1 - p)$ é a probabilidade de não ser condenado¹⁸), U é uma função utilidade, R é a renda auferida com a atividade ilícita (que inclui a renda monetária e a psicológica, pois o criminoso pode extrair outros benefícios do ato ilícito), c é o custo de ser condenado. O primeiro termo da equação $(1 - p) U(R)$, indica a chance de não ser condenado, $(1 - p)$, multiplicada pela utilidade do indivíduo considerando somente os ganhos obtidos pelo ilícito, $U(R)$, pois nesse caso ele não sofre o custo da condenação, c . O segundo termo, $p.U(R - c)$ indica a probabilidade de ser pego multiplicada pela utilidade do indivíduo, incluindo o custo de ser preso e condenado. Simplificadamente, pode-se indicar que o primeiro termo da equação é positivo e que o segundo é negativo. Destarte, quando esta expectativa, $E [U]$, for positiva, o

¹⁸ Quando se trabalha com probabilidades, estar-se-á definindo sempre $0 \leq p \leq 1$. Uma chance de 25% de ser punido representa $25/100=0,25$. Como p se encontra sempre entre 0 e 1, sempre que se indicar que a probabilidade de acontecer algo é p , a probabilidade de que tal situação não aconteça será $(1 - p)$. No presente exemplo, se a probabilidade de ser punido for de $25\%=0,25$, a probabilidade de não sê-lo será $1 - 0,25 = 0,75=75\%$.

agente tem incentivo para cometer o ilícito e, quando ocorrer o contrário, não.

Alguns outros modelos avançaram um pouco mais ao incluir o nível de riqueza inicial do indivíduo. Brown e Reynolds¹⁹ tomaram a riqueza inicial do indivíduo, denominada I, como ponto de partida. Considerando os ganhos com a atividade ilícita como g, tem-se a equação levemente modificada para:

$$E[U] = (1 - p).U(I + g) - p.U(I - c) \quad [2]$$

A função utilidade U, nesse caso, dependeria do ganho da atividade criminosa considerando a riqueza inicial I. Isso indica que indivíduos que já possuem uma quantidade de riqueza inicial alta tendem a somente cometer atividades ilícitas que propiciem um ganho considerável em relação à sua riqueza, o que está de acordo com o princípio da utilidade marginal decrescente²⁰. Tal modelo é compatível com o tipo de ilícito estudado, corrupção, e com a maioria dos crimes de “colarinho branco”.

1.4. Comportamento dos agentes e corrupção

Uma primeira especificidade da corrupção está ligada à vítima do delito. Nos delitos contra a propriedade, a vida ou incolumidade física, por exemplo, a vítima se encontra individualizada e, normalmente, colabora com a investigação. Diversos criminologistas, entretanto, argumentam que as estatísticas de crimes notificados não fornecem um quadro preciso da ocorrência real dessas infrações. Vários trabalhos enfrentaram o problema da subnotificação, ou seja, de que, em muitos casos, as vítimas não comunicam às autoridades alguns tipos de delitos, pois não acreditam que os mesmos venham a ser solucionados. Para o problema da

¹⁹ BROWN, W. W.; REYNOLDS, M. O. Crime and punishment: risk implications. **Journal of Economic Theory**, v. 6, 508-514, 1973.

²⁰ De acordo com o princípio da utilidade marginal decrescente, quanto mais unidades um indivíduo possuir de um determinado bem, inclusive dinheiro, menor a utilidade que ele atribuirá a uma unidade adicional do mesmo bem.

subnotificação foram empreendidos estudos considerando não somente as estatísticas oficiais, mas pesquisas com as vítimas, levando à criação do conceito de taxas de vitimização²¹.

Todavia, nos casos de corrupção, a vítima, o Estado, apesar de ter personalidade jurídica, não possui, de fato, existência própria, agindo por meio de seus servidores. Destarte, toda a sociedade é que acaba sendo a vítima da corrupção quando, por alguma razão, algo é adquirido pela Administração por um preço mais elevado ou um determinado tributo deixa de ser recolhido.

Um segundo problema na questão da corrupção é a tendência à união entre corrupto e corruptor para que informações sigilosas não sejam divulgadas a terceiros²², que pode ser analisada a partir de uma abordagem microeconômica, a do agente-principal. Tal análise trabalha com um conceito fundamental na sociedade contemporânea, o da informação.

A análise do agente-principal²³ foi desenvolvida para tratar de contratos, de uma maneira geral, tendo, todavia, importante aplicação nas relações de trabalho, estudando os conflitos de interesses que teriam patrões (principal) e empregados (agentes). É um problema típico de organizações, nas quais o interesse da organização – representada pelo seu controlador – pode ser, e geralmente é, diferente do interesse daquele que executa as tarefas. Apesar de tal situação ocorrer

²¹ Para maiores detalhes e estudos de vitimização envolvendo alguns países da Europa, EUA, Canadá e Austrália, ver PYLE, D. J. **Cortando os Custos do Crime: a Economia do Crime e da Justiça Criminal**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2000, capítulo II.

²² Cooter e Garoupa debatem a tendência de cooperação em crimes relacionados à corrupção, propondo que o Estado poderia preveni-los, de maneira mais adequada, incentivando a desconfiança entre os criminosos, por meio de anistias ou recompensas àqueles que cooperassem. Ver COOTER, Robert; GAROUPA, Nuno. *The Virtuous Circle of Distrust: A Mechanism to Deter Bribes and Other Cooperative Crimes*. **Berkeley Program in Law and Economics Working Paper Series**. Berkeley: 2000. Disponível em: <http://escholarship.org/uc/item/83c0k3wc>. Acesso em 16.11.2009.

²³ A origem do termo agente-principal é devido a Ross in ROSS, Stephen. *The Economic theory of Agency: the Principal's Problem*. **American Economic Review**. Nº 3, p. 134-139, 1973. Ver também HART, Oliver; GROSSMAN, Sanford. *An Analysis of the Principal-Agent Problem*. **Econometrica**, 7-46, Janeiro 1983.

sempre que houver um contrato, ela é particularmente relevante em organizações complexas, como grandes empresas e entidades estatais.

A teoria do agente-principal admite que os indivíduos maximizam sua própria utilidade. Os interesses do principal nem sempre estão alinhados com os interesses do agente. Em organizações complexas, há um custo relevante para se acompanhar e medir as ações dos agentes, o que torna a informação assimétrica. Destarte, tal análise enfrenta o problema de como os objetivos dos contratantes (principal) podem ser incorporados pelos contratados (agentes).

No âmbito institucional, o problema que se coloca é o de como a organização (principal), seja ela pública ou privada, pode atuar de modo a fazer com que seus membros (agentes) – que são os que de fato agem – almejem e persigam os mesmos objetivos da organização.

No campo do serviço público, os problemas de agente-principal se repetem de maneira similar àqueles observados pelas empresas.

Alguns dos princípios mais consagrados do Direito Administrativo pátrio - tais como os da moralidade pública, finalidade pública, supremacia do interesse público²⁴, isonomia e impessoalidade²⁵ - representam determinações que sinalizam aos agentes estatais a necessidade de um comportamento afinado com as diretrizes do principal (Estado).

A teoria do agente-principal tenta, com a sugestão de uma série de

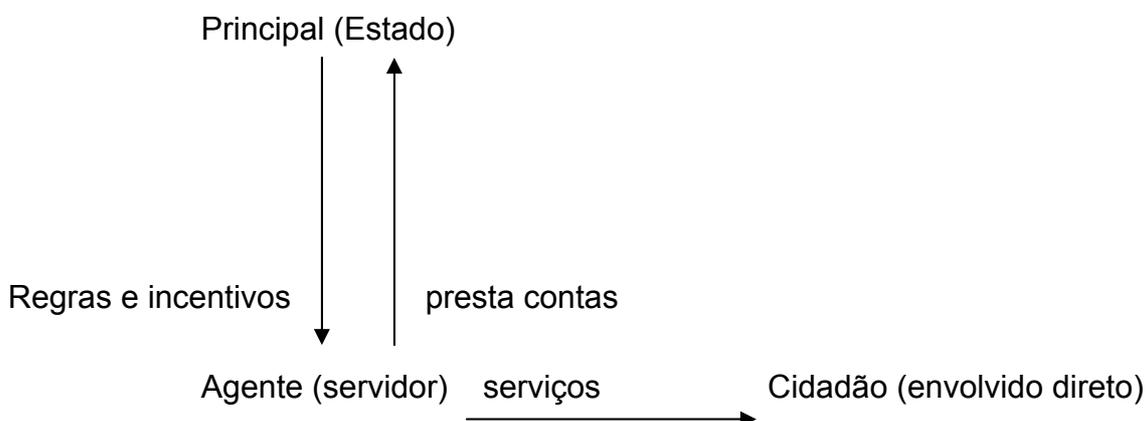
²⁴ Além de abordados pela doutrina, alguns desses princípios aparecem no art. 37 da Constituição da República e em diplomas legais, como o art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999.

²⁵ Administrativistas criticam a designação do “princípio da impessoalidade”, visto que a Administração, apesar de possuir personalidade jurídica, atua, de fato, por intermédio de pessoas, os agentes públicos. José Carvalho Filho comenta que “a referência a este princípio no texto constitucional, no que toca ao termo impessoalidade, constituiu uma surpresa para os estudiosos, que não o empregavam em seus trabalhos. Impessoal é ‘o que não pertence a uma pessoa em especial’.” CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 17.

incentivos e desincentivos, reduzir a assimetria de objetivos entre o principal e o agente.

Vale ressaltar, nesse ponto, que a análise agente-principal é extremamente interessante no tipo de corrupção aqui trabalhada, ligada a agentes públicos em um sentido administrativo, ou seja, servidores públicos regidos pelo regime estatutário federal, pois haverá um problema justamente no descompasso entre os objetivos do Estado, que assume o papel de principal, e de seus servidores, os agentes. Esse tipo de corrupção é chamada de burocrática pela literatura especializada, em contraposição à corrupção política de agentes públicos²⁶.

Utilizando a abordagem agente-principal, pode-se construir uma relação em que o Estado é o principal, traçando regras e incentivos para o servidor público, o agente. Este interage com o principal, mas também com o cidadão, a quem o serviço é diretamente prestado²⁷. Esquemáticamente, tem-se:



²⁶ Debate sobre essa diferenciação pode ser encontrada em BOWLES, Roger. Corruption. *In*: BOUCKAERT, Boudewijn; GEEST, Gerrit de. **Encyclopedia of Law and Economics**. p. 460-491. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2001; FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. **Revista de Informação Legislativa** nº 164, out-dez, 2004; VIEIRA, James Batista. **Os Microfundamentos da Transação Corrupta: o Referencial Analítico da Corrupção reconsiderado**. Tese de Mestrado em Ciência Política. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2008.

²⁷ Em uma representação completa, o círculo poderia ser fechado com o cidadão sendo o principal e o Estado o agente. Todavia, isso se daria em uma outra relação, com maior caráter político, na qual o cidadão elege seus representantes e cobra dos mesmos resultados quanto às políticas públicas propostas.

O principal, Estado, deseja atingir certas metas, implementando políticas públicas. O agente, todavia, pode não possuir incentivos para tal, alinhando-se com os objetivos do envolvido direto, pois assim maximizará sua utilidade. Nesse caso, o agente chegará a um acordo com o envolvido direto no qual ambos estarão maximizando suas utilidades. Em uma situação como esta, “o agente se comportará como monopolista discriminador de preços, tratando de obter do cliente o máximo”²⁸. Por conta de informação imperfeita, o principal não tem condições de saber se o agente está cumprindo corretamente seu contrato ou se o está violando.

Pode-se, para avançar mais uma etapa, construir um modelo algébrico simples, contendo as ideias básicas do comportamento do agente corrupto²⁹.

Suponha-se que um particular deseje uma renda R , que pode ser oriunda de uma sonegação de tributo ou de um sobrepreço em determinada mercadoria vendida para o governo. Um agente público possui a capacidade de gerar essa renda R , seja não lançando, de forma deliberada, determinado crédito tributário, seja direcionando um processo licitatório. Para que o conluio exista, será pago um suborno, que será denominado S . Existe uma probabilidade p de que esse conluio seja descoberto por um terceiro como, por exemplo, um auditor de um órgão de controle interno (CGU, no âmbito do Poder Executivo Federal), do controle externo (Tribunais de Contas) ou mesmo por um chefe ou colega de trabalho que não compactue com a corrupção. Caso o esquema seja descoberto, o particular tem a probabilidade de ser efetivamente punido com uma sanção J , aplicada pelo Poder Judiciário, que pode ser oriunda tanto do processo penal – envolvendo tempo de

²⁸ ROEMER, Andrés. **Economía del Crimen**. Cidade do México: Noriega Editores, 2007, p. 247. (livre tradução do autor). No original: *el agente se comportará como monopolista discriminador de precios, tratará de obtener del cliente el máximo precio [...]*.

²⁹ Ver BOWLES, *op cit.*

prisão, decorrente de crimes como o de corrupção ativa ou aqueles previstos na lei de licitações – como de uma ação civil, de improbidade administrativa por exemplo – envolvendo multas. Ademais, o particular também pode ser obrigado a devolver o suborno S, como reparação civil pelos danos causados à Administração. Para o particular a operação ilícita somente valerá a pena se:

$$(1 - p) (R - S) - p (J + S) \geq 0$$

O primeiro termo da equação representa a situação onde a corrupção não é detectada, indicando a renda ilícita obtida pelo particular, R, menos o custo desta renda, o suborno S, multiplicado pela chance de não ser descoberto (1 - p). Caso o ilícito seja descoberto, o particular estará submetido a uma sanção J e ainda terá que devolver o suborno S. Como p é a probabilidade de ser punido, p (J + S) representa o ônus a que estará submetido o particular, caso seja pego. Rearranjando os termos a fim de isolar S e chamando de S^S o limite superior que o particular estaria disposto a pagar (valor máximo do suborno), ter-se-ia:

$$R - S - pR + pS - pJ - pS \geq 0$$

$$R - S - pR - pJ \geq 0$$

$$R - pR - pJ \geq S$$

$$S^S \leq R (1 - p) - p J \quad [3]$$

O servidor também estará sujeito a uma sanção J, pois poderá ser condenado judicialmente em ações penal e civil (ordinária ou de improbidade), mas estará ainda sujeito a um custo denominado A (custo de oportunidade envolvendo eventuais prejuízos que o mesmo possa ter, como os salários e aposentadoria que deixará de receber se for demitido), referente à sanção administrativa disciplinar, a

qual não é aplicável ao particular³⁰.

Para o servidor, receber o suborno ou propina será vantajoso se:

$$(1 - p) S - p (A + J) \geq 0$$

Onde $(1 - p)$ representa a probabilidade de não ser descoberto o que, multiplicado pelo suborno S , tem que ser maior do que a chance de ser pego vezes o ônus, tanto judicial como administrativo, suportado pelo servidor. Rearranjando os termos, a fim de encontrar o limite inferior de S (mínimo de propina que vale a pena para o servidor), S^l , tem-se:

$$S^l \geq p (A + J) / (1 - p) \quad [4]$$

A corrupção somente se consumará se o limite superior que o particular está disposto a pagar for maior que o limite inferior que o servidor está disposto a aceitar ou, $S^s > S^l$. Comparando as equações 3 e 4 tem-se:

$$S^s > S^l$$

$$R (1 - p) - p J > p (A + J) / (1 - p)$$

$$R (1 - p) > [p (A + J) + p J (1 - p)] / (1 - p)$$

$$R (1 - p) > [p A + 2p J - p^2 J] / (1 - p)$$

$$R > [p A + 2p J - p^2 J] / (1 - p)^2 \quad [5]$$

Podem ser retiradas várias conclusões do modelo acima disposto.

³⁰ O particular também poderá, em alguns casos, sofrer alguns tipos de sanção administrativa, tal como uma multa ou a declaração de inidoneidade, proibindo-o de contratar com a Administração por determinado período. Entretanto, elas não têm natureza disciplinar. A maior parte das sanções administrativas, todavia, depende, para sua real efetivação, de decisão judicial, tal como a cobrança de uma multa por sonegação fiscal ou de um valor devido ao ente público decorrente de uma tomada de contas especial. Nestes últimos exemplos, haverá a necessidade de uma sentença judicial em ação de execução para que se efetive o ingresso de recursos nos cofres públicos. Por essa razão, o modelo foi simplificado de forma a considerar a sanção administrativa somente para o servidor, quando ela será realmente relevante, por poder implicar a perda do cargo público.

Em primeiro lugar, a questão de corrupção não está submetida a uma fórmula que permita uma solução do tipo binária (ou existe amplamente ou não existe corrupção nenhuma). Na verdade, o grau de corrupção está ligado à estrutura de incentivos para seu cometimento, de tal forma que são possíveis vários níveis de corrupção. Há diversos estudos que indicam, inclusive, que não seria eficiente uma solução na qual a corrupção fosse eliminada inteiramente³¹. Entenda-se essa colocação não como uma afirmativa de que nem toda corrupção deve ser combatida, mas, sob o prisma da eficiência ou da análise custo-benefício, de que a obtenção de um nível zero de corrupção pode implicar custos tão altos e tamanha burocratização nos processos de controle a ponto de se tornar inviável.

A corrupção irá ocorrer se o limite superior que o particular está disposto a pagar for maior que o limite inferior que o servidor está disposto a aceitar ou, $S^S > S^I$. Note que tal análise não menospreza o caráter moral e ético que pode possuir o servidor. A Análise Econômica do Direito não transforma todos os servidores em veniais, apenas tenta quantificar o comportamento médio desse tipo de agente. Dessa forma, um servidor imbuído de forte espírito de honestidade, por qualquer razão que seja, apenas terá um S^I mais elevado, ou mesmo tendente ao infinito, de tal forma que, talvez, nenhum particular esteja disposto ou seja capaz de pagar uma quantia suficiente para corrompê-lo.

A elevação da sanção judicial ao particular, J , tende a reduzir a corrupção, uma vez que aumenta o custo ao particular, caso este seja apanhado e condenado (pJ na equação 3), reduzindo S^S , visto que pJ tem sinal negativo, mesmo mantendo-se constante S^I para o servidor. Analogicamente, caso seja elevada a

³¹ MOOKHERJEE, D.; PNG, I.P.L. Corruptible law enforcers: How should they be compensated? *Economic Journal*. 105, p. 145-159. 1995.

sanção ao servidor, $(A + J)$ (equação 4), S^S será mantida constante e S^I aumentará, o que tende a reduzir a corrupção.

O aumento da probabilidade de ser descoberta a irregularidade, p , também tende a reduzir a corrupção, pois simultaneamente tende a aumentar S^I e reduzir S^S , levando a uma redução da diferença $S^S - S^I$, da qual depende a corrupção.

A título ilustrativo, podem ser elaboradas várias tabelas a partir da equação [5], alterando isoladamente os valores de A , J e p . Para tal, parte-se de um valor fixo e aumenta-se proporcionalmente cada um dos três fatores. Será utilizado, em cada uma das tabelas, o mesmo percentual de aumento.

Tabela 1.1. Aumento da probabilidade de ser punido

A	J	p	variação % de p	R deve ser maior que
10	10	0,2	-	8,75
10	10	0,3	50	16,53
10	10	0,4	100	28,89
10	10	0,5	150	50,00
10	10	0,6	200	90,00
10	10	0,7	250	178,89

Tabela 1.2. Aumento das penalidades judiciais

A	J	p	variação % de J	R deve ser maior que
10	10	0,2	-	8,75
10	15	0,2	50	11,56
10	20	0,2	100	14,38
10	25	0,2	150	17,19
10	30	0,2	200	20,00
10	35	0,2	250	22,81

Tabela 1.3. Aumento das penalidades administrativas

A	J	p	variação % de A	R deve ser maior que
10	10	0,2	-	8,75
15	10	0,2	50	10,31
20	10	0,2	100	11,88
25	10	0,2	150	13,44
30	10	0,2	200	15,00
35	10	0,2	250	16,56

Na tabela 1.1, aumentou-se a probabilidade de ser descoberto e punido, p , mantendo-se os outros dois elementos constantes. Na tabela 1.2 foi feito o mesmo para J , mantendo-se A e p constantes e, na tabela 1.3, realizou-se tal alteração em A , J e p constantes. O que se pode verificar do modelo deduzido é que um aumento na probabilidade de ser descoberto e punido, p , é o que mais aumenta a renda R para um patamar a partir do qual vale a pena ser corrupto. Isso indica que a corrupção somente valerá a pena em patamares mais altos. Esse primeiro efeito está em consonância com diversos estudos, no âmbito da análise econômica do crime, que indicam que o melhor resultado no combate à atividade ilícita é conseguido com o aumento da probabilidade de captura e condenação, conforme será visto adiante.

Em segundo lugar, aparece o aumento das penas judiciais. Uma análise perfunctória indica que tal ocorre em função de J influenciar tanto a decisão do particular como a do servidor público.

Por fim, o menor efeito encontrado é aquele referente a um aumento na penalidade administrativa-disciplinar, A .

A fim de reduzir a corrupção, o ente governamental possui várias

formas de atuação. O aumento da transparência, possível com a disponibilização do maior número de informações possíveis ao público, tal como é hoje feito por diversos países por meio da *internet*, diminui a chance de corrupção, pois aumenta a probabilidade p , visto que permite a um maior número de pessoas o acesso às informações. Um aumento do número de auditorias ou a melhoria nas fórmulas de seleção e detecção também aumenta a probabilidade p .

Apesar de um incremento em p ser mais eficiente no sentido de aumentar o custo da corrupção, deve-se levar em consideração os custos envolvidos nesse tipo de operação, ou seja, aumentar a probabilidade de descoberta da corrupção, em um contexto onde os participantes possuem tipicamente um baixo incentivo para a delação, representa um aumento de custos significativo, pois implica um incremento nos sistemas de controle, o que envolve pessoal de auditoria, sistemas informatizados de controle etc. Por outro lado, aumentar o valor das penalidades A ou J custa muito menos, basicamente aquele relacionado ao processo legislativo. Discutir-se-á mais à frente essa questão, quando o tema ligado à imposição da lei (*enforcement*) for tratado.

Pode-se, então, concluir neste tópico, que a abordagem do agente-principal permite que se aprofunde o estudo sobre o comportamento do agente corrupto, fornecendo elementos que permitem detalhar a estrutura de incentivos do mesmo, de maneira mais refinada do que na análise tradicional do comportamento criminoso. Pode-se, a partir de então, criar um modelo que utilize as principais variáveis ligadas ao combate à corrupção, analisando a influência de cada um dos fatores.

CAPÍTULO 2 – O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Tendo sido estudados, no capítulo anterior, a função da pena e o comportamento do agente corrupto, faz-se necessário, então, abordar a estrutura normativa brasileira de combate à corrupção, explicando a independência das três instâncias existentes: a penal, a civil e a administrativa.

2.1. Conceito de corrupção e imposição da norma jurídica

Um dos maiores problemas no estudo da corrupção é sua delimitação. A palavra tem origem no termo latino *corruptione*, que indica decomposição, putrefação, suborno³². A corrupção, como deturpação da ação dos agentes do Estado, movendo-se por interesses privados no mister público, somente ganha sentido em um contexto onde se devam separar as esferas pública e privada. Warren³³ defende que a definição moderna de corrupção foi elaborada pelos liberais para delimitarem a divisão entre Estado e sociedade (público e o privado). Entretanto, tal debate sobre a separação entre público e privado não é matéria moderna nem exclusiva dos liberais, estando presente em abordagens republicanistas³⁴.

³² “A corrupção teve sua primeira designação num contexto biológico ou naturalista, e foi associada a um dos momentos do ciclo da vida, no instante em que o corpo começa a perder seu vigor, sua força, sua vitalidade e ruma para a morte. Essa imagem biológica da corrupção se transporta para o mundo político e social, quando os filósofos passam a entender que as cidades, os entes políticos, são também corpos naturais.[...] Nesse contexto político, a corrupção manifesta seus primeiros sinais no momento em que os entes políticos começam a perder sua força e vigor iniciais e mostram sintomas de fragilidade, de degeneração, de desvios dos primeiros princípios” MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008, p. 14.

³³ WARREN, Mark E. What does corruption mean in a Democracy? **American Journal of Political Science**. V. 48, nº 2, p. 328-343, 2004.

³⁴ “[O Republicanismo, no seu sentido] clássico, ou do humanismo cívico, cujas origens remontam a Cícero, e que passa por Maquiavel e Montesquieu e chega a Hanna Arendt [...] enfatiza a preocupação com a *res publica*, com o bem coletivo, mesmo que isso exija o sacrifício do interesse individual. [...] A liberdade aqui tem conotação positiva, não se refere à reação ao poder do Estado, mas à disponibilidade do cidadão para se envolver diretamente na tarefa do governo da coletividade”. CARVALHO, José Murilo de. Cidadania na Encruzilhada. *In*: BIGNOTTO, Newton (org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002, p. 105.

O Banco Mundial conceitua corrupção como “o abuso do poder público para benefício privado”³⁵. A ONU, por meio de seu Escritório contra Drogas e Crime (UNODC) define corrupção como “abuso de poder em proveito próprio”³⁶. A Convenção Interamericana contra a Corrupção³⁷ e a Convenção da ONU contra Corrupção³⁸ enquadram uma série de atos como corruptos, os quais seguem nessa mesma linha. Tanzi³⁹ debate sobre a controvérsia quanto à definição de corrupção, esclarecendo que muito tempo tem sido gasto para abordar esse tópico⁴⁰.

Todavia, tendo em vista não ser o objeto principal deste trabalho o histórico da definição de corrupção, deslocar-se-á o debate para um contexto mais moderno, estudando-a a partir da violação das leis elaboradas pelos homens e impostas pelo Estado, e não de um ponto de vista ético ou moral. Nesse sentido, é relevante, para a abordagem aqui desenvolvida, o comentário de Filgueiras:

O caráter formal do direito desvincula, então, a corrupção de qualquer ato moral ou ético, já que a norma está esvaziada de concepções sobre o bem e sobre o mal, mas a vincula à existência da própria norma, tornando-a um ato de desvio ou infração. A corrupção, portanto, não significa, dada a formalidade do método juspositivista, uma infração à ética ou ao interesse público derivado da natureza humana, mas uma infração à lei emanada do Estado derivada formalmente da capacidade institucional de empreender

³⁵ Para maiores detalhes ver sítio do Banco Mundial, área sobre Governança e Corrupção, disponível em <www.worldbank.org/wbi/governance>.

³⁶ Para maiores detalhes ver sítio do UNODC, disponível em <www.unodc.org>.

³⁷ Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, com vigência dada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002

³⁸ Aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, com vigência dada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

³⁹ TANZI, Vito. Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. **IMF Staff Papers**, Washington, v. 45, nº 4, p. 559-594, dezembro 1998.

⁴⁰ TANZI, *op. cit.*, p. 564, comenta que “da mesma forma que um elefante, enquanto pode ser difícil descrever a corrupção, não é difícil geralmente reconhecê-la, quando observada”.

coerção junto aos homens.⁴¹

Dessa forma, para os fins deste trabalho⁴², a corrupção será um ato praticado por agente público, buscando algum interesse privado, para si ou para outrem, com violação de uma norma jurídica de conduta⁴³.

É imprescindível destacar que o fenômeno estudado não estará no campo da existência ou validade da norma ou, dito de outra forma, da norma sob o aspecto interno do sistema jurídico. Não se buscará analisar se determinadas regras de combate à corrupção estão em conformidade com a Constituição ou com o sistema jurídico como um todo. A norma será aqui analisada sob o aspecto externo ao sistema jurídico, de interação com o meio social. O objetivo do presente trabalho é o de mensurar se a norma é efetivamente aplicada, se sua imposição (*enforcement*) é efetiva, visto que isto será entendido como relevante para o comportamento dos agentes corruptos⁴⁴.

2.2. Faltas graves praticadas por servidores públicos federais

A amostra objeto do estudo é composta pelos servidores públicos federais. Como servidores públicos, os atos ilícitos que vierem a praticar no exercício

⁴¹ FILGUEIRAS, *op. cit.*, 2004.

⁴² Para um debate mais aprofundado sobre o conceito de corrupção ver VIEIRA, *op. cit.* e SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac-SP, 2002, p. 22-58.

⁴³ Marcos Mello destaca o conceito de Pontes de Miranda, de influência kantiana, esclarecendo que “Segundo a visão ponteana do fenômeno jurídico, consiste na obrigatoriedade a diferença específica que faz das normas do direito (jurídicas) espécie distinta do gênero normas de conduta humana. Em verdade, dentre as normas dos diversos processos de adaptação social somente as normas jurídicas se revestem de obrigatoriedade, que se escuda na coercibilidade (= possibilidade de coerção para efetivar as normas jurídicas) de que a comunidade dota o direito, como um todo. Nenhuma outra norma comportamental possui essa característica.” MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da validade**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 12.

⁴⁴ Para uma visão mais aprofundada do debate quanto à norma sob o aspecto interno (existência, vigência, incidência, pertinência e validade) e sob o aspecto externo (eficácia e efetividade) do sistema jurídico, ver PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Incidência e aplicação da lei. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil** – Seção Pernambuco, Recife nº 1, 1956, ano I; MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003; MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da validade**, *op. cit.*; CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. São Paulo: Saraiva, 2006 e NEVES, Marcelo. **Teoria da inconstitucionalidade das leis**. São Paulo: Saraiva, 1998.

do cargo, ou que guardem correlação com o cargo, estão sujeitos às sanções penais, que implicam limitação do direito de liberdade, civis, que resultam em ressarcimento ao erário – podendo ainda a ação de improbidade gerar perda da função pública, dos direitos políticos, multa, proibição de contratar com a Administração etc⁴⁵ – e administrativas. Na instância administrativa, no campo federal, os comportamentos ilícitos dos servidores e as respectivas sanções encontram-se previstos na Lei nº 8.112, de 1990 (RJSP). Tais sanções vão desde a mais branda, advertência, às mais graves, as chamadas penalidades expulsivas, as quais abrangem três espécies: a demissão, a destituição de cargo em comissão ou função comissionada e a cassação de aposentadoria ou disponibilidade. Todas estão relacionadas ao cometimento de faltas consideradas graves⁴⁶. A primeira delas, a demissão, se aplica ao servidor ocupante de cargo efetivo. A segunda, a destituição de cargo em comissão ou função comissionada, é aplicada aos servidores vinculados à Administração somente por um cargo em comissão ou uma função comissionada. A terceira, a cassação de aposentadoria, aplica-se ao servidor aposentado, ou colocado em disponibilidade, que houver praticado falta grave quando na atividade.

Para que seja aplicada a perda do cargo ou função pública, a lei previu uma série de condutas que, obviamente, considera graves. A maior parte dos atos que enseja penalidades expulsivas, previstos nos arts. 117, incisos IX a XVI, e 132, da Lei nº 8.112, de 1990, reveste-se de conteúdo patrimonial, ou seja, o servidor recebeu ou desejou obter uma vantagem ou conseguir um benefício, vedados pela lei. Utilizar-se-á esse rol de casos de demissão como aproximação à questão da

⁴⁵ Art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992.

⁴⁶ A destituição de cargo em comissão, de acordo com o art. 135 da Lei nº 8.112, de 1990, também poderá ser aplicada aos servidores comissionados que cometam faltas de média gravidade – suspensão.

corrupção, e não somente o enquadramento no art. 132, XI, do RJSP. Todavia, a fim de não se comprometer a análise, serão excluídas as expulsões de servidores por faltas ligadas às categorias que não possuem conteúdo patrimonial⁴⁷. Todas as condutas selecionadas serão passíveis também de sanções penais e civis, servindo de base para esta análise.

2.3. Sanções contra a corrupção: instâncias penal, civil e administrativa

Uma das características do serviço público no Brasil é a existência de um regime próprio, diferenciado do regime privado. Conforme já assinalado, tal regime prevê uma série de garantias ao servidor, dentre as quais a impossibilidade de perda do cargo efetivo de forma arbitrária, mas somente em decorrência de um processo administrativo onde lhe seja assegurada ampla defesa.

Entretanto, o fato de já haver sofrido uma sanção de natureza administrativa, não obsta que a ela possam cumular-se sanções penais e civis⁴⁸.

A peculiaridade de tal situação é que, pelo mesmo ato, pode o autor, agente público, sofrer penalidade por mais de uma instância. O art. 125 da Lei nº 8.112, de 1990, prevê expressamente a independência das instâncias, deixando claro que as sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se⁴⁹.

O princípio da independência das instâncias foi confirmado pela

⁴⁷ Encontram-se nesse rol a falta de assiduidade ao trabalho (abandono de cargo e inassiduidade habitual), quebra de hierarquia e decoro (incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição; insubordinação grave e ofensa física em serviço), a acumulação ilegal de cargos, prática de usura, violação de sigilo, e comportamento relapso (desídia).

⁴⁸ A cumulação de sanções já foi objeto de estudos em outros sistemas jurídicos. Nuno Garoupa e Fernando Pomar discutem a questão de haver sanções penais mesmo quando já existirem aquelas aplicadas por uma agência reguladora. Ver GAROUPA, Nuno; e GOMEZ-POMAR, Fernando. Punish Once or Punish Twice: A Theory of the Use of Criminal Sanctions in Addition to Regulatory Penalties. **American Law and Economics Review**. Vol. 6 nº. 2, 2004, p. 410 - 433.

⁴⁹ O artigo 126 da mesma lei somente excetua que, no caso de absolvição na esfera penal, por negativa de autoria ou de materialidade, o acusado também terá direito à absolvição na esfera administrativa. Em todos os outros casos, como, por exemplo, insuficiência de provas na esfera penal, a sanção administrativa será mantida.

sanções administrativas ao controle judicial. Conforme art. 5º, XXXV, da Carta Magna, o Brasil está submetido ao sistema de jurisdição única, não podendo a lei excluir qualquer lesão ou ameaça a direito da apreciação do Poder Judiciário. O servidor punido pode ingressar na Justiça com intuito de anular punição que tenha sofrido no âmbito administrativo. Caso essa punição tenha sido a demissão, o ato de retorno será denominado reintegração⁵¹.

Ressalte-se que a atuação do Poder Judiciário nessa situação é distinta, apesar de não completamente desconexa, daquela relativa ao desenvolvimento das ações penais e civis de improbidade. Aqui, o Poder Judiciário analisa se os processos administrativos foram conduzidos em conformidade com o sistema jurídico brasileiro, sobretudo no sentido de garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa. Nesse tipo de controle, o Judiciário, em alguns casos, adentra no próprio mérito do ato disciplinar, mormente quando a penalidade se demonstrar desproporcional⁵², não podendo, entretanto, substituir a Administração e indicar a pena adequada.

Apesar dos processos judiciais de combate à corrupção terem caráter distinto do controle do ato administrativo pelo Judiciário, ambos não são completamente desconexos. Uma das razões, de natureza processual, é que a ampla defesa é garantida em todas as instâncias, fazendo com que sua violação enseje nulidade em qualquer dos processos. Outra questão é que boa parte das

⁵¹ A Lei nº 8.112, de 1990, prevê a reintegração – a reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, ou no cargo resultante de sua transformação, quando invalidada a sua demissão – tanto por decisão administrativa, resultante de pedido de reconsideração, recurso ou revisão, bem como de decisão judicial. Todavia, a reintegração por decisão judicial é mais frequente.

⁵² Interessante notar que o Poder Judiciário evoluiu na questão de análise do mérito administrativo. Decisões mais antigas (STF, RMS 16.781/RJ, 04.04.1967 – 2ª Turma; STF, RMS 16.543/SP, 11.10.1966 – 2ª Turma) restringiam-se a apenas aspectos formais do ato administrativo, não adentrando em seu mérito, enquanto que, hodiernamente, adequação e dosimetria da penalidade no PAD passaram a ser apreciadas em sede judicial (STF, RMS 20.699/DF, 30.11.2004 – 1ª Turma; SJSP, 2006.61.00.026020-7, 27.02.2009).

provas é objeto de compartilhamento entre as instâncias, sendo por vezes utilizada em mais de um processo⁵³. Esse compartilhamento ocorre nos dois sentidos, tanto do processo judicial para o administrativo (como, por exemplo, nas interceptações telefônicas e análises de sigilo bancário, cuja utilização é autorizada para o processo administrativo), como do processo administrativo para o judicial (quando, por exemplo, resultados de auditorias ou sindicâncias servem de base para ações penais e de improbidade). Tal situação leva a uma convergência entre os critérios da apreciação judicial do ato administrativo disciplinar e da condução, pelo Poder Judiciário, dos procedimentos que lhe são próprios. Uma prova tida como ilegal no processo penal, provavelmente também será nula no processo administrativo.

Dada a mencionada convergência de critérios, o percentual de reintegrações judiciais fornece um bom parâmetro para avaliação dos processos administrativos, com a vantagem de tal avaliação ser conduzida pelo mesmo órgão responsável pela persecução nas instâncias penal e civil, o Poder Judiciário. Como a presente pesquisa comparará as sanções judiciais com as administrativas, poder-se-ia levantar a hipótese de que um baixo índice de eficácia dos processos judiciais de combate à corrupção fosse decorrência de sua comparação com uma base de baixa qualidade técnica, frequentemente eivada de nulidades. Tendo em vista que o processo judicial é desenvolvido por especialistas do Direito – tanto os magistrados, como os membros do Ministério Público e advogados são profissionais do mundo jurídico –, enquanto que o processo administrativo disciplinar é conduzido pelos

⁵³ Os tribunais têm entendido possível o compartilhamento de provas, até mesmo em casos mais sensíveis, que envolvem o direito à intimidade e à privacidade, como nas interceptações telefônicas. *In verbis*:

Inquérito nº 2.424, do STF - Ementa: “[...] Inteligência do art. 5º, inc. XII, da CF, e do art. 1º da Lei federal nº 9.296/96. Dados obtidos em interceptação de comunicações telefônicas e em escutas ambientais, judicialmente autorizadas para produção de prova em investigação criminal ou em instrução processual penal, podem ser usados em procedimento administrativo disciplinar, contra a mesma ou as mesmas pessoas em relação às quais foram colhidos.”

pares do servidor, tendo como requisitos somente a estabilidade e o nível do cargo ou escolaridade do presidente da comissão⁵⁴, poder-se-ia esperar que uma quantidade relevante de sanções administrativas anuladas por decisões judiciais fosse fruto da má qualidade dos processos administrativos, o que macularia a base de comparação utilizada. Em sentido oposto, um baixo índice de reintegrações judiciais refutaria essa hipótese. A fim de se obter um grau de confiança maior na qualidade das sanções administrativas, que servirão de base para a apuração da eficácia judicial, proceder-se-á a essa verificação.

2.5. Conclusões

No presente capítulo buscou-se delimitar o conceito de corrupção utilizado, aquele previsto em lei, e não em regras morais ou éticas. Ficou claro que não se fará referência somente ao tipo penal ou administrativo específico de corrupção, mas às atividades corruptas *lato sensu*. Nesse sentido, como as sanções administrativas servirão de base para a análise da eficácia das sanções judiciais, foram especificadas quais causas expulsivas de servidores públicos federais representam condutas correlatas à corrupção.

Tratou-se, também, do sistema brasileiro de combate à corrupção, com suas três instâncias: civil, penal e administrativa. Foi mostrado o princípio da independência entre as mesmas, o que desvincula os resultados das sanções administrativas, civis e penais, salvo quando houver negativa de autoria ou materialidade nesta última.

Por fim, como decorrência do sistema de jurisdição única, foi mostrado o papel do Poder Judiciário no controle do ato administrativo disciplinar, podendo tal Poder anular o ato administrativo quando entender que o mesmo possui vício

⁵⁴ Art. 149 da Lei nº 8.112, de 1990.

insanável. Como essa análise é realizada pelo mesmo órgão que cuida da efetivação dos processos judiciais – ações penais e civis de improbidade –; como algumas regras aplicam-se a todos os tipos de processos envolvidos e como algumas provas são utilizadas em todas as instâncias, é razoável supor que haja convergência de critérios de análise pelo Poder Judiciário em seus diversos campos de atuação. Dessa forma, a ocorrência de um baixo percentual de reintegrações indicaria uma boa qualidade técnico-jurídica dos processos administrativos, que representam a base de comparação para apuração da eficácia judicial.

CAPÍTULO 3 – EFICÁCIA COMPARADA DAS NORMAS CONTRA CORRUPÇÃO

3.1. Mensuração da eficácia social e eficácia comparada de normas

A apreciação de validade das normas ocorre pelos órgãos judiciais, normalmente em controle de constitucionalidade, quando as normas legais são confrontadas com a norma maior, a Constituição. Nesse ponto são amplas as discussões e os debates. Entretanto, verifica-se, no Brasil, uma menor tradição de estudos jurídicos que tratem da verificação da eficácia social das normas⁵⁵.

Uma das dificuldades no campo da eficácia social é a de se conseguir uma mensuração adequada do conjunto de condutas não atingidas ou em desacordo com as normas, ou seja, a quantidade de casos efetivamente ocorridos que se enquadrem na norma, independentemente de terem sido ou não objeto de sanção.

Na esfera penal, a eficácia de normas é avaliada tomando por base o número de crimes notificados às autoridades, complementada, em algumas situações, por pesquisas de vitimização, conforme já exposto.

A quantificação da corrupção, apesar de também possuir conteúdo

⁵⁵ O conceito de eficácia da norma não se restringe à eficácia social, tendo a doutrina trabalhado diversas definições relativas a eficácia. **Eficácia normativa** seria um sinônimo próximo ao de incidência da norma jurídica, o efeito que tem a norma jurídica de juridicizar seu suporte fático quando concretizado no mundo das realidades, gerando o fato jurídico. É, portanto, um *prius* em relação ao fato jurídico, uma vez que constitui pressuposto essencial condicionante de sua existência. **Eficácia jurídica** seria o predicado dos fatos jurídicos de desencadear as conseqüências que o ordenamento prevê. É o mecanismo de incidência, processo pelo qual, efetivando-se o fato relatado no antecedente, projetam-se os efeitos prescritos no conseqüente. Dessa forma, é característica do fato e não da norma, sendo um *posterius* em relação ao fato jurídico. Já **eficácia social** é a produção concreta de resultados na ordem dos fatos sociais. É a produção concreta de efeitos entre os indivíduos da sociedade. Não se trata mais aqui da dimensão dogmática do direito, mas de uma dimensão sociológica e econômica. Marcos Mello menciona que o termo de “eficácia do direito (...) é usado na literatura jurídica, predominantemente para designar a efetiva realização da norma jurídica no meio social a que se destina”, ressaltando, todavia, preferir a expressão “efetividade do direito, largamente empregada na terminologia do direito internacional público, por isso preferível para evitar ambigüidades semânticas.” MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da eficácia**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 2-3. Para maiores detalhes ver CARVALHO, *op. cit.*, p. 60.

penal, enfrenta problemas adicionais de mensuração, em razão da tendência de conluio entre corrupto e corruptor, gerando um elevado grau de subnotificação. A maioria das estimativas de corrupção se baseia, por esse motivo, em percepção da corrupção⁵⁶, método que sofre críticas mais recentes por parte de especialistas, tendo em vista poder gerar o efeito secundário de desincentivar a transparência e o combate à corrupção⁵⁷.

No presente estudo, concentrar-se-á esforços no tocante a normas de caráter sancionatório. Para tal, quando se for tratar da apreciação da eficácia social de normas, dever-se-á ter em vista a definição precisa do conceito. A eficácia social da norma pode ser assim entendida:

⁵⁶ Lambsdorff comenta que “Os dados sobre corrupção são, portanto, em percepções e experiências subjetivas e o trabalho empírico usando esses índices assume que eles são correlatos com os níveis reais de corrupção subjacentes”. Livre tradução do autor. No original *The data on corruption are thus based on subjective perceptions and expertise, and empirical work using these indices assumes that they are correlated with underlying real levels of corruption*. LAMBSDORFF, Johann Graf. Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? In: ROSE-ACKERMAN, Susan. **International Handbook on the Economics of Corruption**. p. 3-51. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, p.3. Para outras discussões sobre o mesmo tema ver KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. Measuring governance using cross-country perceptions data. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, 2006, *op. cit.*, p. 52-104. e WOODRUF, Christopher. Measuring institutions. In: ROSE-ACKERMAN, Susan, 2006, *op. cit.*, p. 105-124.

⁵⁷ “Os índices de corrupção medidos pela ‘percepção’ do problema podem estar com os dias contados. Estudiosos e pesquisadores do tema, no Brasil e no exterior, debateram o assunto nesta segunda-feira (16/03/2009), em Brasília, com vistas a formular metodologias mais efetivas e adequadas para medir a corrupção. [...] É que muitos governos, segundo ele, sentem-se temerosos de engajar-se nesse combate, porque ao investigar mais e trazer à tona os casos de corrupção que antes permaneciam numa certa penumbra, isso chama atenção da sociedade para o problema e cria, num primeiro instante, a noção de que a corrupção está aumentando naquele país, naquele momento. [...] ‘Então, a opção que se apresenta melhor para alguns é não mexer no assunto, pois o preço político do desgaste de imagem pode ser muito alto’, analisou o ministro. Para ele, o problema pode ser ainda maior se, além de ampliar a investigação dos casos de corrupção, amplia-se também a transparência sobre as contas públicas [...] O professor norte-americano Nikos Passas defendeu a medição da corrupção com base em informações que levem em conta a realidade de cada país. Ele critica os dados utilizados atualmente, resultantes de questionários elaborados fora dos países pesquisados e sem considerar seus problemas específicos.” BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Especialistas discutem novas formas de medir a corrupção**. Brasília, 17.03.2009. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2009/noticia03709.asp>>. Acesso em 11.04.2009. A questão pode ser abordada sob a ótica do viés de disponibilidade, ou seja, quando um agente estiver julgando a probabilidade de ocorrência de um evento, provavelmente irá buscar em sua memória informações importantes relacionadas àquele evento, o que faz com que fatos mais recentes ou mais acentuados e marcantes tendam a distorcer suas estimativas. Para maiores detalhes sobre o tema, ver KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*. Vol. 47, nº 2, 1979.

$$\frac{Q_s}{Q_{EO}}$$

Onde Q_s é a quantidade de casos sancionados e Q_{EO} é a quantidade de casos efetivamente ocorridos, que se enquadram na norma.

O fato de não ocorrer, em determinada sociedade, uma referida conduta, não indica que haja um maior grau de eficácia social da norma, nos termos ora definidos. Não é a inexistência da irregularidade que indicará a eficácia social da norma, mas a capacidade de o Estado aplicar a norma, caso ocorra a conduta prevista como irregular. Determinada conduta, como o homicídio, pode não ocorrer em um grupo social, por questões morais ou religiosas.

No caso de normas que impõem sanções e buscam restringir comportamentos inadequados, há uma maior complexidade de mensuração, em face da dificuldade de obtenção de dados confiáveis quanto ao universo dos atos efetivamente ocorridos e em desconformidade com a norma (Q_{EO}). Exemplificando, mesmo que haja uma maior quantidade de condenações por determinada conduta penal delituosa, como o tráfico de entorpecentes, não se pode afirmar que a eficácia social da norma aumentou, pois pode haver aumentado, numa proporção ainda maior, a quantidade de casos de tráfico⁵⁸.

3.2. Eficácia comparada de normas

O modelo proposto no presente trabalho aplica-se a um conjunto específico de atos passíveis de sanção: os atos irregulares graves ligados à

⁵⁸ Os momentos de guerras, fortes convulsões sociais ou de crises econômicas são exemplos de situações onde aumentam a ocorrência de diversos tipos de crimes, o que não indica, entretanto, uma maior eficácia social da norma.

corrupção, praticados por servidores públicos. Foram escolhidos os servidores públicos federais como amostra a ser analisada.

O modelo de eficácia proposto se propõe a avaliar a eficácia do processo judicial tomando por base as penas administrativas. Nesse ponto, vislumbra-se grande vantagem sobre outras experiências de eficácia social, tendo em vista que estarão sendo comparados processos que se submetem, em todos os casos, aos princípios do contraditório e da ampla defesa, por força do art. 5º, inciso LV, da Constituição da República.

Tomar-se-ão as situações de demissões por faltas graves ligadas à corrupção, conforme exposto no capítulo 2, como amostra de casos efetivamente ocorridos de corrupção, ou como anteriormente definido, como Q_{EO}. Isso não indica que se supõe perfeita a apuração administrativa contra corrupção, não havendo outros casos impunes, mas somente que aqueles casos efetivamente apurados e punidos na esfera administrativa disciplinar possuem um elevado grau de certeza quanto à ocorrência de corrupção.

Assim, pode-se afirmar que há um elevado grau de certeza quanto à responsabilidade do agente punido administrativamente. Essa situação é de difícil aferição em todos os tipos penais, devido a não existirem procedimentos “concorrentes” em outros crimes⁵⁹.

Mesmo no caso de corrupção, a análise de procedimentos preliminares, como o inquérito policial, não se mostra mais adequada, visto que por sua própria natureza, de uma investigação preliminar, não se pode afirmar que a

⁵⁹ Caso se queira avaliar a eficácia social do crime que pune o aborto, por exemplo, haverá maiores dificuldades de dimensionar o universo das pessoas que praticaram o aborto ilegalmente. Mesmo que fosse determinada a quantidade de curetagens em hospitais públicos e privados, ter-se-ia dificuldade de determinar quantas delas decorreram de abortos espontâneos (não passível de sanção penal) e quantos foram decorrentes da ingestão deliberada de medicamentos abortivos pela gestante, ou outros métodos de expulsão do feto.

existência do inquérito indique forte probabilidade de ocorrência de corrupção, representando, muitas vezes, a apuração de uma denúncia que poderá resultar em arquivamento.

Proceder-se-á a duas comparações. A primeira, referente aos casos sancionados na instância penal, Q_P , em relação aos sancionados na instância administrativa, Q_A . Dessa forma, a eficácia comparada das normas penais será dada por:

$$\frac{Q_P}{Q_A}$$

Além disso, será apurada a eficácia comparada das sanções civis, Q_C , em relação às punições na instância administrativa, Q_A . Em termos civis, foi tomada a ação de improbidade administrativa como parâmetro, por ser o instrumento que além de permitir o ressarcimento de eventual dano, possui várias outras consequências para a vida do servidor, como perda da função pública e dos direitos políticos. Por isso, é o instrumento mais adequado e completo de combate à corrupção, no âmbito civil. Destarte, a eficácia comparada de normas civis será dada por:

$$\frac{Q_C}{Q_A}$$

Um ponto que merece ser analisado, no âmbito da presente pesquisa, é quanto ao conhecimento, pelo Ministério Público⁶⁰, dos processos e sanções

⁶⁰ Ressalte-se que, apesar de ser o Ministério Público o titular natural tanto das ações de improbidade administrativa como das penais, em função do art. 129, I e III, da Constituição da República, estas

administrativas, de forma a subsidiar a propositura de tais ações. Em primeiro lugar, a Lei nº 8.112, de 1990, em seus arts. 154, parágrafo único, e 171, determina a remessa de cópias ao *Parquet*, sempre que se vislumbrarem indícios de ilícitos penais. O art. 15 da Lei nº 8.429, de 1992, prevê determinação semelhante no caso de improbidade administrativa, sendo que, ainda no curso do processo administrativo. Ademais, as sanções expulsivas – demissão, destituição de cargo em comissão ou função comissionada e cassação de aposentadoria – são todas dotadas de publicidade ampla, vez que obrigatoriamente publicadas no Diário Oficial da União⁶¹. Destarte, não há condição de alegativa de desconhecimento dos atos pelos órgãos que tenham a iniciativa de tais ações. Vale ressaltar, ainda, serem frequentes casos em que o Ministério Público acompanha os ilícitos desde o início, em parceria com as corregedorias dos órgãos, ingressando com as ações penais e de improbidade ainda no curso do processo administrativo disciplinar.

3.3. Seleção da amostra

A amostra escolhida centrou-se nos servidores públicos civis de sete ministérios do Poder Executivo Federal, no período 1993-2005. A justificativa para tal escolha deve ser analisada, conforme se procederá a seguir, tanto do ponto de vista dos servidores envolvidos como do período abrangido.

3.3.1. Os servidores públicos federais da área econômica

A presente pesquisa centrou seu foco em um conjunto bem definido de estudo, a dos servidores públicos civis federais que atuam nos órgãos e entidades dos seguintes ministérios:

também podem ser propostas pela Advocacia-Geral da União, no caso das de improbidade, devido à sua competência de defender judicialmente a União, como por particulares, no caso penal, constatada a omissão do Ministério Público, nos termos do art. 29 do Código de Processo Penal.

⁶¹ Nos termos do art. 5º, *caput* e parágrafo único, VII, da Portaria nº 310, de 16 de dezembro de 2002, da Casa Civil - Secretaria Executiva - Imprensa Nacional.

- I. Fazenda;
- II. Planejamento, Orçamento e Gestão⁶²;
- III. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- IV. Turismo;
- V. Relações Exteriores;
- VI. Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e
- VII. Desenvolvimento Agrário.

Selecionados tais órgãos, foram analisados todos os casos de penalidades expulsivas referentes não somente aos quadros dos próprios ministérios – administração direta –, mas também aquelas relativas aos servidores estatutários das autarquias e fundações a eles vinculadas⁶³.

A escolha decorreu das características da amostra a seguir descritas:

- a) abrangência nacional;
- b) estrutura organizacional de combate à corrupção;
- c) papel de destaque nas políticas públicas;
- d) característica diversificada do quadro de servidores efetivos;
- e) culturas organizacionais diversificadas, inclusive quanto ao profissionalismo da gestão;

⁶² Foram analisados casos de servidores dos ex-territórios, que aparecem em uma coluna própria nas tabelas que tratam da apuração do levantamento das ações penais, civis e de reintegração. A gestão dessa categoria de servidores é incumbência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no que diz respeito à aplicação de penalidades, apesar de estarem os mesmos cedidos aos estados que sucederam aos extintos territórios, visto que ainda se tratam de servidores federais. Tal destaque ocorreu para que se demonstrasse um número mais fidedigno dos demitidos do Ministério do Planejamento.

⁶³ As penalidades expulsivas referentes aos servidores das autarquias e fundações são aplicadas pelos respectivos ministros supervisores, por força da delegação presidencial contida no art. 1º do Decreto nº 3.035, de 1999.

f) atividades potencialmente mais expostas à corrupção, envolvendo poder de polícia e capacidade de aquisição de bens e serviços e

g) papel no controle e liberação de verbas públicas.

Ademais, houve a necessidade de limitação da quantidade de casos a serem estudados, tendo se optado por abranger uma gama menor de servidores em um período mais longo.

Em relação ao item “a”, a abrangência nacional confere caráter mais amplo ao estudo, incluindo servidores de todas as regiões do país⁶⁴.

Além disso, conforme mencionado no item “b”, o Poder Executivo Federal congrega uma estrutura profissionalizada na área de combate à corrupção, possuindo corregedorias seccionais em diversos órgãos estratégicos, como a Polícia Federal, a Receita Federal, o INSS e as Agências Reguladoras; corregedorias setoriais, que atuam no âmbito ministerial; além de um órgão central, a Corregedoria-Geral da União, com função de coordenar e supervisionar as ações das diversas corregedorias.

O papel de destaque nas políticas públicas, tratado no item “c”, é verificado pela atuação dos ministérios analisados nas políticas externa, monetária, fiscal, orçamentária, de produção e de desenvolvimento econômico do país.

O item “d” menciona a característica diversificada do quadro de servidores efetivos. Os ministérios analisados possuem corpos funcionais com uma variedade desejada para uma amostra relevante, conforme Tabela 3.1.

⁶⁴ Estudos com base em dados dos estados são perfeitamente possíveis, mas não trariam a riqueza de diversas realidades socioculturais e graus de amadurecimento da estrutura estatal, que podem possuir variações significativas. Nesse sentido, poder-se-ia supor que algumas regiões são menos tolerantes com a corrupção ou possuem um aparelho estatal mais organizado.

Tabela 3.1 - Servidores civis do Poder Executivo Federal, por nível de escolaridade.

Órgãos da administração	Superior		Intermediário		Auxiliar		Sem informação		Total
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde
Presidência da República	2.050	27,4	1.708	22,8	29	0,4	3.697	49,4	7.484
Advocacia Geral da União	6.419	71,6	1.194	13,3	31	0,3	1.318	14,7	8.962
Agric., Pec. e Abastecimento	4.070	33,8	6.146	51,1	1.293	10,7	522	4,3	12.031
Cidades	201	42,1	73	15,3	-	-	204	42,7	478
Ciência e Tecnologia	3.415	50,3	3.007	44,2	39	0,6	335	4,9	6.796
Comunicações	778	39,1	771	38,7	1	0,1	442	22,2	1.992
Cultura	1.418	47,9	977	33,0	69	2,3	498	16,8	2.962
Defesa	5.245	19,4	16.455	60,8	3.037	11,2	2.320	8,6	27.057
Desenvolvimento Agrário	2.370	35,7	3.792	57,2	4	0,1	464	7,0	6.630
Des. Social e Combate à Fome	108	15,7	100	14,5	-	-	480	69,8	688
Des., Ind. e Com. Exterior	1.305	46,9	1.267	45,5	25	0,9	188	6,8	2.785
Educação	109.717	56,8	65.179	33,7	11.486	5,9	6.863	3,6	193.245
Esporte	12	5,2	44	18,9	1	0,4	176	75,5	233
Fazenda	23.564	71,8	8.322	25,3	458	1,4	496	1,5	32.840
Governos dos Ex-Territórios	5.197	31,5	9.454	57,3	1.855	11,2	3	0,0	16.509
Integração Nacional	563	20,3	1.848	66,5	1	0,0	366	13,2	2.778
Justiça	3.563	12,5	23.239	81,7	375	1,3	1.254	4,4	28.431
Meio Ambiente	3.515	41,0	2.995	34,9	149	1,7	1.924	22,4	8.583
Minas e Energia	1.427	44,5	1.249	39,0	22	0,7	506	15,8	3.204
Planej., Orç. e Gestão	3.385	19,1	9.946	56,0	42	0,2	4.395	24,7	17.768
Previdência e Ass. Social	9.609	24,2	29.303	73,7	77	0,2	786	2,0	39.775
Relações Exteriores	2.215	63,6	1.195	34,3	4	0,1	69	2,0	3.483
Saúde	27.002	25,6	63.488	60,1	6.190	5,9	8.928	8,5	105.608
Trabalho e Emprego	3.471	49,4	3.300	47,0	33	0,5	216	3,1	7.020
Transportes	1.467	26,6	3.282	59,4	35	0,6	739	13,4	5.523
Turismo	71	16,5	112	26,0	1	0,2	247	57,3	431
Total	222.157	40,9	258.446	47,6	25.257	4,6	37.436	6,9	543.296

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁶⁵.

Alguns ministérios estão entre aqueles com maior percentual de servidores de nível superior, tais como a Fazenda (71,8%) e Relações Exteriores (63,6%), indicando um maior amadurecimento do aspecto técnico, enquanto em

⁶⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**, op. cit.

outros o percentual está entre os mais baixos – Turismo (16,5%). A quantidade de servidores também é relevante, visto que a amostra escolhida representa 16,6% do total de servidores. Esse percentual, que pode parecer pequeno, na verdade possui muita relevância quando se verifica que os ministérios da Saúde e Educação representam 61,5% do total de servidores. Destarte, se retirarmos esses dois últimos da amostra (Saúde e Educação), teremos que as áreas selecionadas abrangem 43,3% da quantidade restante de servidores do Poder Executivo Federal.

Ademais, alguns dos ministérios escolhidos possuem carreiras típicas de Estado, dentro do padrão de remuneração mais elevado do Poder Executivo, conforme a tabela 3.2:

Tabela 3.2 – Carreiras típicas de Estado dos órgãos selecionados

Ministério da Fazenda	<ul style="list-style-type: none"> - Auditoria da Receita Federal - Procuradoria da Fazenda Nacional - Tesouro Nacional - Banco Central
Ministério das Relações Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> - Diplomacia
Ministério do Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> - Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Analista de Planejamento e Orçamento
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	<ul style="list-style-type: none"> - Analistas de Comércio Exterior

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Outros ministérios, dentre os escolhidos, possuem carreiras próprias para as áreas-fim, como o Ministério da Agricultura e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, em patamares salariais um pouco menores. Além disso, todos esses Ministérios contam com carreiras de apoio administrativo.

A tabela 3.3 mostra as diferentes escalas remuneratórias, confirmando

a diversidade das carreiras⁶⁶ contida na amostra:

Tabela 3.3 – Estrutura remuneratória de carreiras dos quadros dos ministérios

Cargo	Salário inicial	Salário final
Procurador da Fazenda Nacional	14.549,53	18.260,00
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil	13.067,00	18.260,00
Diplomata, Analista do Banco Central, Analista de Planejamento e Orçamento, Analista de Finanças e Controle, Especialistas em Políticas Públicas	12.413,65	17.347,00
Fiscal Federal Agropecuário	9.552,00	13.400,00
Engenheiro Agrônomo do INCRA	4.349,37	6.580,51
Cargos administrativos nível superior – Min. Fazenda	3.534,22	5.650,00
Analista Administrativo do INCRA (nível superior)	3.348,41	5.067,08
Cargos administrativos nível superior – Geral	2.870,19	3.405,04
Cargos administrativos nível intermediário – Min. Fazenda	2.590,42	3.147,11
Cargos administrativos nível intermediário – Geral	2.148,47	2.448,44
Cargos administrativos nível auxiliar – Min. Fazenda	2.124,46	2.160,78

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁶⁷.

Ademais, é importante destacar, conforme o item “e”, que os ministérios escolhidos apresentam culturas organizacionais diversificadas, alguns com um corpo burocrático mais estável, composto por ocupantes de cargos efetivos, que tradicionalmente preenchem as funções de direção, bem como outros onde a participação de pessoas externas à Administração ocupando cargos em comissão é mais relevante, de acordo com o que se verifica na Tabela 3.4. Algumas dessas carreiras possuem maior tradição no Estado Brasileiro, mormente as de Diplomacia, Auditoria da Receita Federal e Procuradoria da Fazenda Nacional. Nesses casos, são, em sua esmagadora maioria, os próprios membros das carreiras que ocupam

⁶⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais**, *op. cit.*

⁶⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais**, *op. cit.*

os cargos de chefia ou assessoramento⁶⁸.

Tabela 3.4 - Ocupação de chefias – servidores dos próprios órgãos, servidores externos e particulares sem vínculo de cargo efetivo com a Administração.

	Cargos em comissão	Ocupados por servidores de carreira do próprio órgão		Ocupados por servidores efetivos de outros órgãos		Ocupados por servidores sem vínculo efetivo com a Administração	
		Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%
Superintendentes Regionais da Receita Federal	10	10	100,00%	0	0 %	0	0 %
Delegados da Receita Federal ⁶⁹	120	120	100,00%	0	0 %	0	0 %
Superintendentes Federais de Agricultura	27	14	51,85%	6	22,22%	7	25,92%
Gerentes do Patrimônio da União	29	8	27,58%	5	17,24%	16	55,17%
Superintendentes do INCRA	30	9	30%	4	13,33%	17	56,67%
Delegados do Ministério do Des. Agrário	26	0	0%	7	26,93%	19	73,07%

Fontes: Secretaria da Receita Federal do Brasil – MF, Ministério da Agricultura, Secretaria do Patrimônio da União – MPOG, INCRA, Ministério do Desenvolvimento Agrário e SRH – MPOG⁷⁰.

Além disso, cumpre destacar, conforme o item “f”, que é relevante, para a maior parte dos estudos sobre corrupção, o tipo de atividade que o servidor desempenha e sua relação com o particular. Assim, não somente basta realizar um levantamento de servidores com idêntico nível acadêmico e salarial, mas verificar a atividade realizada e sua possibilidade de gerar rendas indevidas. Dois fatores são mais importantes na possibilidade de gerar rendimentos indevidos:

- a capacidade de compra ou negócios de que dispõe o servidor – mais

⁶⁸ Em alguns casos, determinados cargos em comissão são restritos, por lei, a categorias de servidores indicando, inclusive, o nível em que o servidor deva se encontrar para ocupá-los. Exemplo desta situação é o previsto para os chefes de missão diplomática (embaixadores), reservados às últimas classes da carreira de diplomata – Ministros de Segunda e Primeira Classe, de acordo com o art. 41 da Lei nº 11.440, de 2006.

⁶⁹ Inclui uma delegacia de assuntos internacionais, 2 delegacias de administração tributária, 2 de fiscalização, 2 de instituições financeiras, 95 delegacias da Receita Federal e 18 delegacias de julgamento.

⁷⁰ Dados levantados a partir do rol de autoridades dos órgãos e sistemas de pessoal do Poder Executivo. Referência: junho de 2009.

concentrada em algumas áreas, responsáveis por aquisições e pagamentos;

- a possibilidade de impor restrições aos particulares, típica de carreiras ligadas a atividades que envolvem poder de polícia⁷¹. Nesse sentido é que vários estudos sobre experiências de combate à corrupção envolvem agentes policiais ou do fisco⁷², por serem carreiras clássicas onde se exerce o poder de restringir a atividade dos particulares.

Em razão disto é que se nota que dois cargos, com remuneração e nível de escolaridade próximos, possam ter níveis de corrupção distintos. Nesse caminho, a análise também se mostra adequada, visto conter várias carreiras com poder de impor restrições aos particulares, tais como os fiscais da área tributária (Secretaria da Receita Federal do Brasil), do sistema financeiro, valores e seguros (Banco Central, CVM, Susep) e do controle fitossanitário (do Ministério da Agricultura).

Outrossim, em conformidade com o item “g”, é necessário ressaltar que alguns desses ministérios possuem destacado papel no controle e liberação de verbas orçamentárias e financeiras, notadamente os ministérios do Planejamento e da Fazenda⁷³.

Por fim, para se entender a necessidade de limitação da quantidade de casos a serem estudados, vale a pena explicar brevemente a metodologia da

⁷¹ O conceito de poder de polícia aqui tratado não se limita às atividades de polícia judiciária e de prevenção, usualmente conduzidas nos estados, respectivamente pelas polícias civil e militar, mas com o conceito contido no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), mais amplo, que trata de restrições aos direitos dos particulares, definido como atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público. Nesse sentido, exercem poder de polícia, por exemplo, os fiscais tributários, fiscais do trabalho, servidores de agências reguladoras, fiscais de postura e vigilância sanitária etc.

⁷² Ver os casos de corrupção na Receita Federal das Filipinas em KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1994, capítulo 2, p. 29-37, bem como o dos policiais de Hong Kong em ROEMER, *op. cit.*, capítulo IV.c, p. 271-298.

⁷³ Lei nº 10.683, de 2003, art. 27, incisos XII e XVII.

pesquisa.

Os servidores expulsos foram selecionados a partir da publicação de suas sanções no Diário Oficial da União. Em seguida, para cada um desses servidores, eram feitas pesquisas individuais nos sítios do Poder Judiciário, a fim de serem verificadas eventuais condenações penais e civis. A opção de se trabalhar com todos os servidores públicos federais provavelmente geraria a necessidade de prazo e quantidade de pessoas envolvidas que superariam as possibilidades do presente projeto.

Como exemplo disso, pode-se destacar que levantamento dos últimos oito anos, disponível no âmbito da CGU, indica que a média anual do total de demissões é de 330,62 servidores estatutários, conforme tabela 3.5.

Dessa forma, caso se desejasse retroagir até 1993, poder-se-ia projetar uma quantidade superior a cinco mil servidores expulsos dos quadros da Administração, número elevado para ser pesquisado na estrutura deste trabalho. Houve, dessa forma, a necessidade de delimitação da amostra.

Optou-se por trabalhar com uma amostra centrada em alguns órgãos representativos, envolvendo, todavia, um espaço temporal mais alargado, ao invés da totalidade dos servidores demitidos em um período mais curto. As vantagens desse período mais longo são detalhadas no tópico seguinte.

Todas as razões expostas tornaram a amostra qualitativamente relevante para o estudo ora proposto.

Tabela 3.5 – Total de penalidades expulsivas aplicadas a servidores civis do Poder Executivo Federal – julho de 2001 a junho de 2009

Período (mm/aaaa)	01 - DEMISSÃO	02 - CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA	03 - DESTITUIÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO	TOTAL
07/2001-06/2002	253	8	12	273
07/2002-06/2003	288	8	14	310
07/2003-06/2004	246	11	15	272
07/2004-06/2005	281	17	24	322
07/2005-06/2006	210	19	18	247
07/2006-06/2007	409	35	28	472
07/2007-06/2008	268	17	39	324
07/2008-06/2009	356	29	40	425
TOTAL	2.311	144	190	2.645
% DO TOTAL	87,37	5,44	7,18	100

Fonte: Diário Oficial da União.

3.3.2. O período abrangido: 1993-2005

Definidos os órgãos cujos servidores seriam estudados, restava avançar à etapa seguinte, de delimitação temporal da amostra – de 1993 a 2005 – a qual se baseou nas seguintes razões:

a) evitar a associação com o mandato de determinado governo e identificar os efeitos do aperfeiçoamento de estruturas organizacionais;

b) entrada em vigor da lei administrativa atual, que rege as punições disciplinares, e

c) prazo para conclusão dos processos judiciais ligados ao combate à corrupção.

A primeira razão para a escolha de um lapso temporal maior decorre da possibilidade de ocorrerem distorções em períodos muito curtos, mormente em pesquisas no campo das ciências sociais. No caso do presente trabalho, isso se manifesta, sobretudo, pela possibilidade de associação com determinada gestão do mandatário do Poder Executivo, mais ou menos compromissado com a apuração de ilícitos, e a equipe por ele designada para tal função, que pode ser mais ou menos eficiente, conforme mencionado no item “a”. Há de se destacar também dois fatos que podem influenciar a quantidade de apurações disciplinares: a criação de um órgão central para combate à corrupção no Governo Federal⁷⁴ – a Controladoria-Geral da União (CGU) –, ocorrida em 2001, e a estruturação de um sistema de correição, sob a supervisão desse órgão, em 2005⁷⁵. Tais medidas não criaram o combate à corrupção no âmbito federal, que já era feito pelos diversos órgãos e entidades de forma pulverizada, mas centralizaram e organizaram melhor as atividades de apuração e sanção disciplinar de servidores. Assim, buscou-se retroagir no levantamento de dados de forma a abranger períodos anteriores à existência da CGU⁷⁶.

Uma segunda justificativa para a escolha do período é a entrada em vigor, em dezembro de 1990, da Lei nº 8.112, atual norma legal que rege as sanções administrativas, tratada no item “b”. Cumpre destacar que o processo administrativo disciplinar tem prazo de duração previsto em 120 dias, pelo art. 152 do mencionado

⁷⁴ A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31. Inicialmente denominada Corregedoria-Geral da União (CGU/PR), o órgão é vinculado diretamente à Presidência da República, com o propósito de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público

⁷⁵ Criação do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal pelo Decreto nº 5.480, de 2005.

⁷⁶ Estudo de Rocha demonstrou o aumento médio de 25% do número de servidores públicos federais do Poder Executivo expulsos, após a criação do sistema de correição. Ver ROCHA, Marcelo Nunes Neves da. Análise das penalidades graves aplicadas a servidores federais no Brasil: principais causas, modalidades punitivas, avaliação quantitativa e qualitativa. **Anais do XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Salvador, 27 a 30 de outubro de 2009. Salvador: CLAD, 2009.

diploma legal, já considerado o tempo de prorrogação⁷⁷. Todavia, tanto a jurisprudência⁷⁸ como a doutrina⁷⁹ indicam a inexistência de nulidade em caso de extrapolação de referido prazo. Dessa forma, a fim de se evitar a inclusão de dados com fundamento na legislação anterior, Lei nº 1.711, de 1952, escolheu-se trabalhar com sanções aplicadas a partir de 1993, visto que estas já seriam decorrentes da nova legislação.

Por último, outro motivo para escolha do período mencionado é o prazo para conclusão dos processos judiciais referentes ao combate à corrupção, indicado no item “c”. O decurso temporal mais abrangente favorece uma análise mais amadurecida das decisões judiciais, que normalmente necessitam de um tempo superior às decisões administrativas para sua consumação. Isso ocorre seja porque algumas áreas, como a penal, cercam-se de garantias e procedimentos maiores, seja pela própria estrutura de recursos processuais do processo judicial. Assim, o fato de se retroagir a períodos mais antigos favorece a incorporação de decisões judiciais mais consolidadas, isto é, sobre as quais caibam menos recursos

⁷⁷ Levantamentos da CGU já calcularam, para períodos recentes, um prazo médio de doze meses, havendo, no entanto, processos que chegam a durar dois ou três anos.

⁷⁸ STJ, Mandado de Segurança nº 7.962: “Ementa: Esta Colenda Corte já firmou entendimento no sentido de que a extrapolação do prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar não consubstancia nulidade susceptível de invalidar o procedimento.” Idem: STF, Mandados de Segurança nº 7.015, 21.494 e 22.656; e STJ, Mandados de Segurança nº 7.066, 7.435 e 8.877; e Recursos em Mandado de Segurança nº 6.757 e 10.464.

⁷⁹ “Esgotado o prazo e sua prorrogação, sem a conclusão dos trabalhos, [...] não restará à administração outra alternativa senão designar, de imediato, outra comissão, podendo renovar as indicações dos membros da comissão dissolvida, se acolhidas as justificativas apresentadas e continuarem os citados integrantes merecedores de confiança. [...] Quanto ao excesso [...] no cumprimento do prazo para encerramento dos trabalhos, convém lembrar que esta circunstância não constitui causa prejudicial à apuração correta dos fatos e não nulifica o processo. [...] Presentes, portanto, motivos preponderantes de ordem pública (apuração da verdade real), não há que se falar em desrespeito às normas legais.” GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. **Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 140.

“Não tendo sido cumprido o prazo, nem mesmo com a prorrogação, a autoridade instauradora tem o dever de destituir a Comissão, nomeando-se outra para prosseguir os trabalhos. [...] A prática permite (e a Lei não impede) que os membros da Comissão dissolvida possam vir integrar a nova Comissão, se a autoridade instauradora assim entender, levando em conta que o prazo foi ultrapassado, não por negligência ou falta de capacidade, senão por dificuldades naturais na apuração da verdade processual.” REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira. **Processo Disciplinar**. 2ª edição. Brasília: Consulex, 1999, p. 120 e 121.

ou cujos recursos possuam uma possibilidade menor de reversão da decisão. Quanto ao prazo final, decidiu-se delimitá-lo em 2005, por se entender razoável a expectativa de julgamento de um processo, no âmbito judicial, em torno de três anos. Isso indica que somente os casos de servidores expulsos dos quadros da Administração até 2005 serão analisados. Tal prazo foi reforçado por meta do Conselho Nacional de Justiça, que objetiva o julgamento de todos os processos distribuídos até 2005⁸⁰.

Dessa forma, foi estabelecido o período de 1993 a 2005 como escopo temporal do presente trabalho.

3.4. Coleta dos dados

O presente trabalho levantou, primeiramente, o número de servidores públicos civis do Poder Executivo Federal apenados com sanções expulsivas – demissão, cassação de aposentadoria e destituição de cargo em comissão – dos ministérios selecionados. Os dados foram obtidos a partir das publicações destas sanções no Diário Oficial da União, visto ser este tipo de ato de publicação obrigatória no referido periódico, conforme já exposto.

Com tais dados, procedeu-se à classificação das espécies de penalidades expulsivas, de acordo com seu fundamento legal, a fim de se excluir aquelas que não estivessem correlacionadas a atos de corrupção, conforme já explicado.

A partir de então, promoveu-se busca em sítios do Poder Judiciário na *internet* de cada um desses punidos, de forma a verificar a existência de três

⁸⁰ “Meta 2. Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores)”. Disponível em <www.cnj.jus.br>. Acesso em 26.10.2009. Ressalve-se que tal meta não se refere a trânsito em julgado de decisões

elementos principais: a) condenação penal e em que fase se encontrava o processo; b) condenação por improbidade administrativa e em que fase se encontrava o processo, e c) decisão judicial que determinasse a reintegração do servidor aos quadros da Administração.

Foram pesquisados os sítios da Justiça Federal, de 1ª instância, do local de origem do servidor, a fim de se verificar a existência de ações penais e de improbidade. Existentes tais ações, foram pesquisadas as páginas dos respectivos Tribunais Federais, do STJ e STF.

Para fins de análise das ações de reintegração, foi também pesquisado o sítio da Justiça Federal de Brasília, visto alguns servidores entrarem com ação de reintegração diretamente na capital federal. Além disso, a pesquisa abrangeu também o STJ, visto serem frequentes as ações de reintegração diretamente neste tribunal, quando utilizada a via do mandado de segurança, em razão das autoridades coatoras serem Ministros de Estado.

3.5. Resultados dos dados avaliados

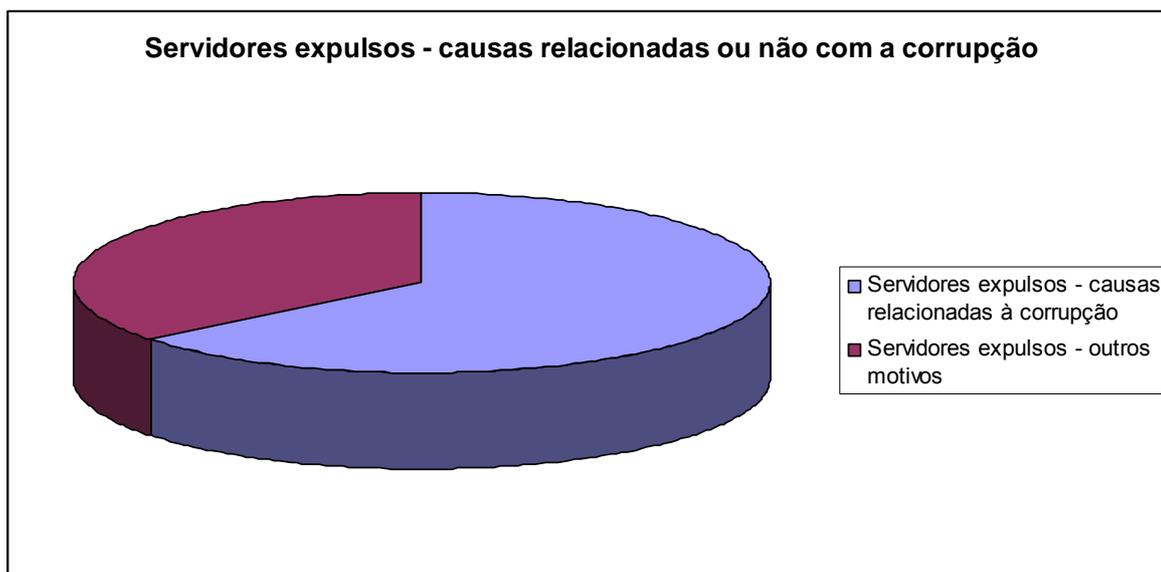
Conforme tabela 3.6, apurou-se, inicialmente, que a expulsão de servidores abrangeu 687 agentes públicos no período de 1993 a 2005. Destes, 246 servidores (35,8%) foram retirados dos quadros da Administração por razões não correlatas à corrupção, enquanto que 441 (64,2%) foram expulsos por razões ligadas à corrupção.

Tabela 3.6 – Servidores federais expulsos (1993-2005) – causas relacionadas ou não à corrupção

1993 - 2005	MAPA	MDA	MDIC	MTUR	MF	MPOG	MRE	Ex-Territórios	Total
Servidores expulsos - causas relacionadas à corrupção	45	57	19	1	255	44	14	6	441
Servidores expulsos - outros motivos	41	12	4	1	78	30	15	65	246
Servidores expulsos - totais	86	69	23	2	333	74	29	71	687

Fonte: Diário Oficial da União.

Gráfico 3.1 – Servidores expulsos – causas relacionadas ou não com a corrupção



Esses números são compatíveis com outro estudo⁸¹ que analisou causas, ligadas ou não à corrupção, para expulsão do serviço público federal em outro período (julho de 2001 a junho de 2009), envolvendo todos os servidores federais, de acordo com a tabela 3.7. Ambos os estudos indicam que aproximadamente 2/3 das expulsões de servidores públicos civis da União são

⁸¹ ROCHA, *op. cit.*

ligadas à corrupção. As causas mais relevantes dos servidores expulsos não relacionadas à corrupção dizem respeito à falta de comparecimento ao trabalho, seja por abandono de cargo – ausência por mais de 30 dias consecutivos – seja por inassiduidade habitual – 60 faltas ou mais interpoladas em um período de 12 meses.

Tabela 3.7 – Fundamento legal e causas das sanções administrativas expulsivas (julho de 2001 a junho de 2009): médias antes e depois da criação do Sistema de Correição – totalidade dos servidores públicos federais.

Fundamento legal (art. da Lei 8.112/90)	Ligação com corrupção	Motivo	Percentual anterior ao Sistema de Correição ¹	Percentual posterior ao Sistema de Correição ²
117 - IX	FORTE	Valimento de cargo	30,5	37,0
132 - IV	FORTE	Improbidade administrativa	25,5	18,8
132 - X	FORTE	Lesão aos cofres públicos	9,8	3,9
117 - XII	FORTE	Recebimento de propina ou presente	3,2	7,1
132 - XI	FORTE	Corrupção	0,2	2,8
117 - XI	FORTE	Atuação como procurador	0,8	2,1
Total das penalidades com FORTE ligação com a corrupção			70,0	71,7
132 - II	FRACA	Abandono de cargo	11,3	9,8
132 - III	FRACA	Inassiduidade habitual	3,2	2,1
117 - XV	FRACA	Desídia	8,7	6,1
117 - X	FRACA	Gerência de sociedades privadas	1,3	1,5
Total das penalidades com FRACA ligação com a corrupção			24,5	19,5
Outros			5,5	8,8

Fonte: ROCHA, *op. cit.*⁸²

⁸² Nota: 1 – abrange o período de julho de 2001 a junho de 2005. 2 – abrange o período de julho de 2005 a junho de 2009.

A presença marcante, com mais de 50% dos expulsos por corrupção, no âmbito do Ministério da Fazenda na tabela 3.8 está, em grande parte, associada à presença da Secretaria da Receita Federal do Brasil neste órgão. Conforme já expusemos, atividades de fiscalização, incluindo administração tributária e controle aduaneiro, estão mais sujeitas à questão da corrupção.

Tabela 3.8 – Expulsões do serviço público federal ligadas à corrupção, por ano e ministério (1993-2005)

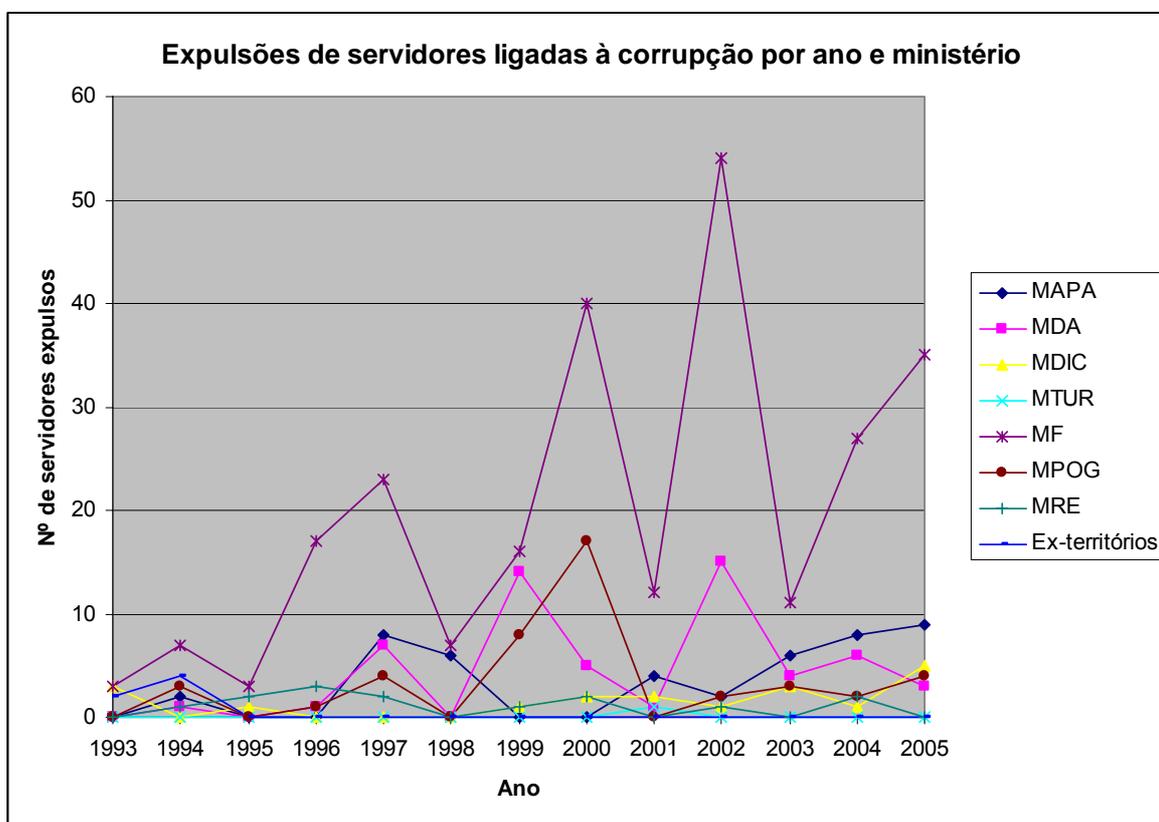
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total por órgão
MAPA	0	2	0	0	8	6	0	0	4	2	6	8	9	45
MDA	0	1	0	1	7	0	14	5	1	15	4	6	3	57
MDIC	3	0	1	0	0	0	1	2	2	1	3	1	5	19
MTUR	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
MF	3	7	3	17	23	7	16	40	12	54	11	27	35	255
MPOG	0	3	0	1	4	0	8	17	0	2	3	2	4	44
MRE	0	1	2	3	2	0	1	2	0	1	0	2	0	14
Ex-territórios	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Total anual	8	18	6	22	44	13	40	66	20	75	27	46	56	441

Fonte: Diário Oficial da União.

Analisadas as expulsões a cada ano, nota-se uma elevação considerável da média na segunda metade da amostra. Caso sejam considerados os períodos 1993-1998 e 1999-2005, verifica-se que a média anual das expulsões aumentou significativamente de 18,5 para 47,1 servidores. Entre as causas que podem ser apontadas para essa situação pode-se destacar a criação da

Corregedoria da Secretaria da Receita Federal⁸³, em 1997, e da própria CGU, em 2001.

Gráfico 3.2. Expulsões de servidores ligadas à corrupção, por ano e ministério



3.5.1. Eficácia das sanções penais

A tabela 3.9 detalha as ações penais ajuizadas contra os servidores federais que foram demitidos por atos de corrupção. A primeira linha traz apenas os servidores expulsos por ministério, conforme já mencionado. As duas linhas seguintes mostram as ações penais ajuizadas e os servidores que respondem por ações penais. A diferença decorre da possibilidade de que o servidor responda por mais de uma ação penal. A primeira observação a ser realizada é que o número de servidores que respondem na instância penal corresponde a somente um terço dos

⁸³ Decreto nº 2.331, de 1 de outubro de 1997.

servidores expulsos (34,01%). Como já foram selecionados somente os servidores expulsos por causas ligadas à corrupção, pode-se afirmar que existe conteúdo fático em quase todos os casos a ensejar conduta passível de punição na esfera penal⁸⁴. As ações penais procedentes são aquelas que possuem decisão de mérito desfavorável ao servidor, pelo menos em primeira instância, enquanto que as ações penais improcedentes representam aquelas nas quais o servidor não sofreu nenhuma condenação na esfera penal. A efetividade da sanção penal, com o trânsito em julgado da sentença, ocorreu para somente 14 servidores. Retomando o conceito de eficácia comparada de sanções penais, temos a fórmula:

$$\frac{Q_P}{Q_A}$$

A eficácia das sanções penais nesse caso representará o coeficiente entre os casos sancionados na instância penal, com trânsito em julgado, Q_P – quatorze – com o total de sancionados na instância administrativa, Q_A – quatrocentos e quarenta e um.

Dessa forma, a eficácia comparada das normas penais na presente amostra é de 3,17%. Destaque-se que isso ainda não representa efetiva prisão, pois, dependendo da pena aplicada no processo penal, não haverá encarceramento⁸⁵. Entretanto, não se está tomando o efetivo encarceramento⁸⁶

⁸⁴ Merece destaque o fato de que existem algumas causas de demissão do serviço público que mesmo não estando ligadas à corrupção possuem tipos penais correspondentes. É o caso da hipótese de demissão por abandono de cargo, prevista no art. 132, II, da Lei nº 8.112, de 1990, que possui conteúdo fático similar ao crime de abandono de função, do art. 323, do Código Penal (o tipo penal é até mais rígido do que o administrativo, visto que este estipula a necessidade de falta por mais de 30 dias consecutivos, enquanto que aquele não exige prazo mínimo, mas apenas a conduta de abandonar cargo público, fora dos casos permitidos em lei).

⁸⁵ Ver Lei nº 7.210, de 1984, que trata da execução penal, e Lei nº 9.099, de 1995, que trata dos juizados especiais federais.

⁸⁶ O número de encarcerados por crimes praticados contra a Administração Pública representa a parcela de 0,68% do total de presos no sistema penitenciário nacional. BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Relatório Estatístico-Analítico do Sistema Prisional.**

como medida do cumprimento da sanção penal, mas o trânsito em julgado da referida ação, até porque se pode discutir se o encarceramento é ou não a melhor penalidade para cada caso.

Tabela 3.9 – Penalidades expulsivas e ações penais (1993-2005)

1993 - 2005	MAPA	MDA	MDIC	MTUR	MF	MPOG	MRE	Ex-Territórios	TOTAL
SERVIDORES EXPULSOS	45	57	19	1	255	44	14	6	441
AÇÕES PENAIS AJUIZADAS	13	28	3	1	165	9	4	1	224
SERVIDORES QUE RESPONDEM AÇÃO PENAL	12	26	2	1	97	8	3	1	150
AÇÕES PENAIS PROCEDENTES	0	4	0	1	39	1	0	0	45
AÇÕES PENAIS PROCEDENTES COM TRÂNSITO EM JULGADO	2	2	0	0	8	0	2	0	14
AÇÕES PENAIS IMPROCEDENTES	0	0	0	0	8	2	1	0	11
AÇÕES PENAIS IMPROCEDENTES COM TRÂNSITO EM JULGADO	2	3	0	0	17	2	0	0	24

Fonte: Diário Oficial da União e Poder Judiciário Federal.

A tabela 3.10 detalha a eficácia das sanções penais por ministério.

Tabela 3.10 – Eficácia das sanções penais, com trânsito em julgado, por ministério e total (1993-2005).

1993 - 2005	MAPA	MDA	MDIC	MTUR	MF	MPOG	MRE	Ex-Territórios	TOTAL
Eficácia das sanções penais com trânsito em julgado	4,44%	3,51%	0,00%	0,00%	3,14%	0,00%	14,29%	0,00%	3,17%

Fonte: Diário Oficial da União e Poder Judiciário Federal.

3.5.2. Eficácia das sanções civis

A tabela 3.11 traz a análise das ações de improbidade administrativa ajuizadas contra servidores expulsos do Poder Executivo Federal por razões ligadas à corrupção.

Tabela 3.11 – Penalidades expulsivas e ações civis por improbidade administrativa (1993-2005)

1993 - 2005	MAPA	MDA	MDIC	MTUR	MF	MPOG	MRE	Ex-Territórios	TOTAL
SERVIDORES EXPULSOS	45	57	19	1	255	44	14	6	441
AÇÕES DE IMPROBIDADE AJUIZADAS	11	22	3	2	72	10	2	0	122
SERVIDORES QUE RESPONDEM AÇÃO DE IMPROBIDADE	10	19	3	1	64	8	2	0	107
AÇÕES DE IMPROBIDADE PROCEDENTES	0	5	0	0	6	1	1	0	13
AÇÕES DE IMPROBIDADE PROCEDENTES COM TRÂNSITO EM JULGADO	0	0	0	0	7	0	0	0	7

AÇÕES DE IMPROBIDADE IMPROCEDENTES	0	1	0	0	4	1	0	0	6
AÇÕES DE IMPROBIDADE IMPROCEDENTES COM TRÂNSITO EM JULGADO	0	2	0	0	3	2	0	0	7

Fonte: Diário Oficial da União e Poder Judiciário Federal.

O primeiro comentário pertinente a esse tópico diz respeito a uma questão conceitual. Apesar da nomenclatura, a ação de improbidade administrativa não tem caráter administrativo, e sim civil, desenvolvendo-se no âmbito do Poder Judiciário. Mesmo existindo outras ações que podem ser ajuizadas no âmbito civil referentes à corrupção, como uma ação civil comum para ressarcimento ao erário, a ação de improbidade administrativa tem caráter mais amplo, pelos efeitos que podem ser produzidos, conforme já exposto. Por essa razão optou-se por tomá-la como base de comparação.

Cumprido esclarecer, ainda, que existe um enquadramento específico da Lei nº 8.112, de 1990, o art. 132, IV, que prevê a demissão por improbidade. Não se fez a comparação da eficácia das ações de improbidade administrativa somente com as demissões administrativas ocorridas por esse fundamento, mas com todas as causas de corrupção, por dois motivos.

O primeiro é que os tipos administrativos possuem caráter mais aberto, entendimento já sedimentado pela doutrina⁸⁷.

O segundo ponto que é os enquadramentos dos casos de improbidade

⁸⁷ “Assim é que o regime disciplinar prevê um elenco de hipóteses configuradoras de faltas administrativas de conceituação genérica, concebidas, propositalmente, em termos amplos, para abranger a um maior número de casos.” GUIMARÃES, *op. cit.*, p. 42.

administrativa, previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429, de 1992, também possuem elevada abrangência⁸⁸.

Dessa forma, pode-se afirmar que todas as causas de demissão ligadas à corrupção podem ter conexão com atos de improbidade.

Do conjunto de servidores expulsos por atos ligados à corrupção, 107 respondem ou responderam por ações de improbidade administrativa, havendo 122 ações. Dessas, apenas 13 foram julgadas procedentes, *i.e.*, desfavoráveis aos servidores, ainda que penderes de recurso. Todavia, apenas 7 tiveram trânsito em julgado, ou seja, não cabem mais recursos nesses casos.

Retomando o conceito de eficácia comparada de sanções civis, temos a fórmula:

$$\frac{Q_C}{Q_A}$$

A eficácia das sanções civis nesse caso representará o coeficiente entre as ações de improbidade administrativa, com trânsito em julgado, Q_C – sete – com o total de sancionados na instância administrativa, Q_A – quatrocentos e quarenta e um.

Chega-se a um índice de eficácia comparada de sanções civis extremamente baixo, de apenas 1,59%. A tabela 3.12 detalha a eficácia das sanções civis por ministério.

⁸⁸ O *caput* do art. 11 da Lei nº 8.429, de 1992, caracteriza como ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão que atente contra os princípios da administração pública violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. Tal enquadramento possui, visivelmente, caráter extremamente abrangente.

Tabela 3.12 – Eficácia das sanções civis, com trânsito em julgado, por ministério e total (1993-2005).

1993 - 2005	MAPA	MDA	MDIC	MTUR	MF	MPOG	MRE	Ex-Territórios	TOTAL
Eficácia das sanções civis com trânsito em julgado	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,75%	0,00%	0,00%	0,00%	1,59%

Fonte: Diário Oficial da União e Poder Judiciário Federal.

3.5.3. Análise das reintegrações

A reintegração representa o retorno do servidor demitido, por decisão administrativa ou judicial, conforme art. 28 do estatuto dos servidores. Em função do sistema brasileiro de jurisdição única, nenhuma decisão administrativa pode escapar da apreciação do Poder Judiciário. Dessa forma, apesar de não ser o objeto específico do presente trabalho, a informação sobre as reintegrações fornece um importante indicador de qualidade das sanções administrativas, pois, se fosse demonstrado um elevado percentual de reintegrações por decisões judiciais, haveria forte indício de divergência de critério de avaliação entre as punições administrativas e judiciais, o que poderia explicar o baixo índice de eficácia das sanções judiciais contra corrupção, no modelo proposto neste trabalho. Caso as punições administrativas fossem majoritariamente anuladas pelo Poder Judiciário, poderia se deduzir que elas não representam uma boa referência para comparação. Todavia, os dados não corroboram essa hipótese.

Os dados sobre reintegração dos servidores analisados foram levantados e compilados na Tabela 3.13.

A primeira observação é a de que os servidores expulsos recorrem com elevada frequência ao Poder Judiciário para tentar retornar a seus cargos.

Praticamente metade dos punidos por corrupção ingressa com pedidos na Justiça para retornar ao serviço público, muitas vezes propondo mais de uma ação.

As sentenças de mérito concedendo reintegrações correspondem apenas a 29, não transitadas em julgado, e 20, já com trânsito. Assim, as reintegrações com trânsito em julgado representam apenas 4,53% do total de expulsos, 441. Mesmo que fosse comparada a quantidade de servidores reintegrados àqueles que efetivamente ingressaram com ações, 220, ter-se-ia um percentual de apenas 9,1%.

Importante, também, ressaltar que as ações onde houve indeferimento de reintegração representam 181 casos, somando-se as sentenças com e sem trânsito em julgado. Esse número representa 41,04% dos casos. Ambos os números indicam que é um mito a afirmativa de que a maior parte dos servidores expulsos retornam.

Tabela 3.13 – Penalidades expulsivas e reintegrações (1993-2005)

	MAPA	MDA	MDIC	MTUR	MF	MPOG	MRE	Ex-Territórios	TOTAL
SERVIDORES EXPULSOS	45	57	19	1	255	44	14	6	441
AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO AJUIZADAS	30	58	17	3	180	32	8	5	333
SERVIDORES QUE INGRESSARAM COM AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO	23	33	9	1	124	24	7	3	224
REINTEGRAÇÕES DEFERIDAS LIMINARMENTE	0	0	0	0	5	1	0	0	6
REINTEGRAÇÕES DEFERIDAS EM SENTENÇA	0	4	0	1	21	3	0	0	29

REINTEGRAÇÕES DEFERIDAS EM SENTENÇA COM TRÂNSITO EM JULGADO	0	6	6	0	6	1	1	0	20
REINTEGRAÇÕES INDEFERIDAS	5	18	0	1	39	8	2	4	77
REINTEGRAÇÕES INDEFERIDAS COM TRÂNSITO EM JULGADO	9	18	8	0	56	10	3	0	104

Fonte: Diário Oficial da União e Poder Judiciário Federal.

A maior parte dos servidores ingressa com ações buscando sua reintegração ao serviço público. Todavia, o grau de sucesso é muito baixo, no conjunto da amostra do Poder Executivo Federal ora analisada. Isso corrobora a afirmação de que os processos administrativos – utilizados como referência para obtenção da eficácia social de normas penais e civis – são rigorosos, adotando padrões similares aos processos judiciais. Apesar dessa conclusão não representar o foco do presente trabalho, qualifica a base de referência – processos administrativos – para avaliação da eficácia das normas penais e civis contra a corrupção.

3.6. Conclusões

O conceito de eficácia social, aplicado às sanções penais e civis, foi trabalhado a partir de uma amostra significativa de servidores públicos federais, de vários ministérios da área econômica do governo.

As características das carreiras, do nível de escolaridade, do grau de profissionalismo da burocracia, dentre outros fatores, permitiram construir uma amostra diversificada e relevante. Alguns cruzamentos com dados para todo o corpo

do serviço público federal do Poder Executivo, referentes a períodos distintos, indicaram que as características da amostra se aproximam muito daquelas presentes na totalidade dos servidores federais, como o percentual de causas expulsivas ligadas à corrupção. O período escolhido exclui casos mais recentes, que poderiam ainda não ter tido tempo para apreciação pelas instâncias judiciais. Além disso, a amostra possui exemplos de carreiras com atribuições de poder de polícia, além de responsabilidade em matéria de gestão orçamentária e financeira, sendo essas duas fontes recorrentes de corrupção no serviço público.

A apuração da eficácia das sanções penais e civis mostrou-se baixa em ambos os casos, com um índice bem menor no caso das sanções civis.

O índice de reintegrações por medidas judiciais é baixo. Destarte, o próprio Poder Judiciário indica o rigor técnico dos processos administrativos disciplinares, que servem de base para nossa análise de eficácia comparada de normas.

Dado se entender que o grau de eficácia das sanções influencia o comportamento dos agentes, conforme discutido no capítulo 1, pode-se deduzir que as instâncias penal e civil atuam de maneira insatisfatória nesse campo, não fornecendo uma estrutura de desincentivos adequada à prática da corrupção.

4. CONCLUSÃO

O presente estudo se propôs a verificar a eficácia do processo judicial de combate à corrupção, tendo em vista ser tal eficácia entendida como fundamental para o combate e a prevenção da corrupção no país. A hipótese colocada no início do trabalho é de que o processo judicial de combate à corrupção possui um baixo grau de eficácia.

A aplicação efetiva de normas que visem combater um comportamento indesejado é entendida como essencial para que se crie na sociedade uma expectativa de cumprimento da lei, desestimulando o referido comportamento. Isso não indica que as pessoas somente ajam conforme determinado padrão em função da norma, mas que esta fornece uma importante estrutura de incentivos.

A racionalidade dos agentes, assumida como pressuposto, fornece a base teórica que permite deduzir que aqueles que possuem propensão à prática de atos de corrupção observarão, ao tomar suas decisões, a quais regras serão submetidos e quais as chances de serem punidos. O trabalho não discutiu o grau de rigor das normas – se os agentes deveriam ficar mais tempo encarcerados ou pagar multas maiores –, centrando-se no estudo da probabilidade da punição pelo Poder Judiciário. Para avaliar a eficácia do processo judicial, utilizou-se um conceito de eficácia comparada, que busca medir a imposição, ou cumprimento, das normas.

O maior desafio para se avaliar a eficácia de processos de combate à corrupção é o de precisar os casos efetivamente ocorridos. Qualquer trabalho nesse campo lida com uma enorme dificuldade de mensuração, pois tais ilícitos tendem a ser mantidos em segredo pelos seus participantes, tendo em vista que o conluio é geralmente vantajoso tanto para o corrupto como para o corruptor. Em razão disso é

que a corrupção se caracteriza como um tipo de ilícito com elevada taxa de subnotificação. Essa dificuldade é notada na maior parte das pesquisas sobre o tema, que abordam somente a percepção da corrupção, e não as situações de fato ocorridas.

A saída para se superar o problema da omissão de informação foi a de se tomar por base de comparação as sanções administrativas, avaliando, a partir destas, o cumprimento das normas penais e civis. Esse tipo de comparação somente é possível em casos nos quais incidam espécies distintas de penalidades sobre um mesmo ato, o que ocorre nas ilicitudes praticadas por servidores, passíveis de punição nas instâncias penal, civil e administrativa. Dessa forma, foram especificadas as situações de servidores excluídos dos quadros do serviço público federal por atos ligados à corrupção e, em seguida, pesquisado o histórico de punições penais e civis (ações de improbidade) desses servidores.

As sanções administrativas não abrangem todos os casos de corrupção, mas fornecem uma boa base de comparação. Em primeiro lugar, pelas sanções administrativas serem resultado de um processo submetido ao contraditório e à ampla defesa. Ademais, por estarem passíveis de análise e anulação pelo Poder Judiciário, em ações que pleiteiem reintegração. Essa última situação permite avaliar o grau de rigor dos atos administrativos, utilizados como base para o critério de eficácia construído. A amostra das sanções administrativas possui um alto grau de probabilidade de conter atos corruptos, visto que as punições são mantidas em aproximadamente 90% dos casos pela Justiça.

A amostra escolhida recaiu sobre os servidores públicos federais dos ministérios da área econômica punidos por atos corruptos, de 1993 a 2005. A diversidade da amostra, a quantidade de casos estudados e o lapso temporal

abrangido buscaram evitar distorções tanto qualitativas (servidores com características muito próximas) como temporais (período muito curto, somente casos recentes ou limitação a um determinado governo).

Do estudo realizado pode-se concluir, com base no conceito de eficácia comparada, que a eficácia do processo judicial é extremamente baixa, ou seja, as sanções penais e civis que buscam repreender os atos corruptos de servidores públicos possuem um baixo grau de eficácia social conforme acima definido – pelo quociente entre a quantidade de casos sancionados e a quantidade de casos realmente ocorridos. Confirmou-se, dessa forma, a hipótese levantada no início do trabalho.

Apesar de cumprir um papel mais imediato, o de afastar o servidor da fonte de poder que permite a corrupção, as penalidades administrativas cumprem um papel parcial no combate à corrupção. O fator preponderante, nesse caso, seria dado pelo efetivo cumprimento de sanções penais e civis. A uma, pois o cerceamento de liberdade imposto pelo processo penal enseja um caráter pedagógico para os demais agentes que praticam corrupção. A duas, pois somente a sentença civil pode ter força executiva para fins de ressarcimento.

Comprovada a ineficácia do processo judicial no combate à corrupção, verifica-se uma grande lacuna no papel que tal procedimento desempenharia na prevenção e combate à corrupção e se abre a oportunidade para um debate mais qualificado sobre o tema. O próximo passo pode ser a investigação das razões pelas quais o processo judicial é tão ineficaz, a fim de que se possa aperfeiçoá-lo. Tal missão, todavia, é desafio para uma outra pesquisa.

BIBLIOGRAFIA

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. São Paulo: Martin Claret, 2008.

BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, Columbia, v. 76, p. 169-217, 1968.

_____. Privacy and Malfeasance: A Comment. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 9, p. 823-826, 1980.

_____. Recent Cases. **Cincinnati Law Review**, Cincinnati, v. 51, p. 897-912, 1982.

_____. Multiple Prosecutions and Punishments under Rico: A Chip off the Old "Blockburger". **Cincinnati Law Review**, Cincinnati, v. 52, p. 467-489, 1983.

_____. **The Economic Approach to Human Behavior**. Chicago: University of Chicago Press, 1990 [1976].

BECKER, Gary S; STIGLER, George J. Law enforcement, malfeasance and compensation of enforcers. **Journal of Legal Studies**, 3, p. 1-18. 1974.

BENSON, Bruce L. and ZIMMERMAN, Paul R., Alcohol and Rape: An Economics-of-Crime Perspective. Florida State University College of Law, **Public Law Research Paper Nº. 248**; nº. 07-009, fev, 2007. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=965513>>. Acesso em 30.10.2009.

BENTHAM, Jeremy. Principles of Penal Law. *In: The Works of Jeremy Bentham*, vol. 1 (Principles of Morals and Legislation, Fragment on Government, Civil Code, Penal Law) 1843. Disponível em <<http://oll.libertyfund.org/>>. Acesso em 24.03.2009.

_____. **Teoria das Penas Legais e Tratado dos Sofismas Políticos**. Rio de

Janeiro: Edijur, 2002.

BÍBLIA DE JERUSALÉM. São Paulo: Paulus, 2002.

BOWLES, Roger. Corruption. *In*: BOUCKAERT, Boudewijn; GEEST, Gerrit de. **Encyclopedia of Law and Economics**. p. 460-491. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2008.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Especialistas discutem novas formas de medir a corrupção**. Brasília, 17.03.2009. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2009/noticia03709.asp>>. Acesso em 11.04.2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Relatório Estatístico-Analítico do Sistema Prisional**. Referência: Junho-2008. Brasília: 2008. Disponível em <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em 13.04.2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Vol. 13, nº 153, janeiro de 2009. Brasília: 2009. Disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_09/Bol153_jan2009.pdf>. Acesso em 31.03.2009.

_____. **Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais**. V. 47, 5 de junho de 2009. Brasília: 2009. Disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/bol_remuneracao.htm>. Acesso em 23.06.2009.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 7.035. 16.10.2000. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/>>

detalhe.asp?numreg=200000534242&pv=000000000000>. Acesso em 01.12.2009.

_____. Mandado de Segurança nº 7.863. 16.12.2002. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200101019455&pv=000000000000>>. Acesso em 01.12.2009.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 18. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_001_100>. Acesso em 01.12.2009.

_____. Mandado de Segurança nº 21.332. 27.11.1992. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1521167>>. Acesso em 01.12.2009.

BROWN, W. W.; REYNOLDS, M.O. Crime and punishment: risk implications. **Journal of Economic Theory**, v. 6, 508-514, 1973.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Escolha racional e criminalidade: uma avaliação crítica do modelo. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 22, p. 93-110, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania na Encruzilhada. *In*: BIGNOTTO, Newton (org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002, p. 105.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. São Paulo: Saraiva, 2006.

COOTER, Robert; GAROUPA, Nuno. The Virtuous Circle of Distrust: A

Mechanism to Deter Bribes and Other Cooperative Crimes. **Berkeley Program in Law and Economics Working Paper Series**. Berkeley: 2000. Disponível em: <http://escholarship.org/uc/item/83c0k3wc>. Acesso em 16.11.2009.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and Economics**. Massachusetts: Addison-Wesley Longman, 2000.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EHRlich, Isaac. The Deterrent Effect of Criminal Law Enforcement. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 1, p. 259-276, 1972.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. **Revista de Informação Legislativa** nº 164, out-dez, 2004.

GAROUPA, Nuno; GOMEZ-POMAR, Fernando. Punish Once or Punish Twice: A Theory of the Use of Criminal Sanctions in Addition to Regulatory Penalties. **American Law and Economics Review**. Vo. 6 nº.2, 2004, p. 410 - 433.

GICO Jr., Ivo Teixeira. **Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito**. Working Paper nº 0001/09. Brasília: Departamento de Direito – UCB, 2009.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. **Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

HART, Herbert L. **O conceito de direito**. 3ªed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1994.

HART, Oliver; GROSSMAN, Sanford. An Analysis of the Principal-Agent Problem. **Econometrica**, 7-46, Janeiro 1983.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios de Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. **Econometrica** Vol. 47 No 2, 1979.

KANT, Immanuel. **Introdução ao Estudo do Direito: Doutrina do Direito**. Bauru: Edipro, 2007.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. Measuring governance using cross-country perceptions data. *In*: ROSE-ACKERMAN, Susan. **International Handbook on the Economics of Corruption**. p. 52-104. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes: 2007.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1994.

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

LAMBSDORFF, Johann Graf. Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? *In*: ROSE-ACKERMAN, Susan. **International Handbook on the Economics of Corruption**. p. 3-51. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

LIVIANU, Roberto. **Corrupção e Direito Penal. Um diagnóstico da corrupção no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.

MAURO, Paolo. Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research. **Finance & Development - IMF**, Washington, p. 11-14, março 1998.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Teoria do fato jurídico: plano da eficácia**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Teoria do fato jurídico: plano da validade**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. Competência para julgar improbidade administrativa. *In*: ZILVETI, Fernando Aurélio; LOPES, Sílvia. **O Regime Democrático e a Questão da Corrupção Política**. p. 194-198. São Paulo: Atlas, 2004.

MOLINA, Antônio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MOOKHERJEE, D.; PNG, I.P.L. Corruptible law enforcers: How should they be compensated? **Economic Journal**. 105, p. 145-159. 1995.

NEVES, Marcelo. **Teoria da inconstitucionalidade das leis**. São Paulo: Saraiva, 1998.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Incidência e aplicação da lei. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pernambuco**, Recife nº 1, 1956, ano I. p 51-55.

POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**. São Paulo: Ed. Itatiaia/Edusp, 1974.

_____. **A Miséria do Historicismo**. São Paulo: Ed. Cultrix/Edusp, 1980.

_____. **O mito do contexto. Em defesa da ciência e da racionalidade**.

Lisboa: Edições 70, 1996.

POSNER, Richard A. **Problemas de Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **Economic Analysis of Law**. Nova Iorque: Aspen Publishers, 2007.

POSNER, Richard; LANDES, William. The Private Enforcement of Law. **The Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 4, p. 1-46, 1975.

PYLE, D. J. **Cortando os Custos do Crime: a Economia do Crime e da Justiça Criminal**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2000.

REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira. **Processo Disciplinar**. 2ª edição. Brasília: Consulex, 1999.

ROCHA, Marcelo Nunes Neves da. Análise das penalidades graves aplicadas a servidores federais no Brasil: principais causas, modalidades punitivas, avaliação quantitativa e qualitativa. **Anais do XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Salvador, 27 a 30 de outubro de 2009. Salvador: CLAD, 2009.

RODRIGUES, Vasco. **Análise Econômica do Direito: uma introdução**. Coimbra: Ed. Almedina, 2007.

ROEMER, Andrés. **Economía del Crimen**. Cidade do México: Noriega Editores, 2007.

ROSE-ACKERMAN, Susan. The Economics of Corruption. **Journal of Public Economics**, vol. 4, n. 2, p. 187-203, 1975.

ROSS, Stephen. The Economic Theory of Agency: the Principal's Problem. **American Economic Review**. Nº 3, p. 134-139, 1973.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Crimonologia**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac-SP, 2002.

_____. **Ética e Economia**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2006.

TANZI, Vito. Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. **IMF Staff Papers**, Washington, v. 45, n. 4, p. 559-594, dezembro 1998.

VIEIRA, James Batista. **Os Microfundamentos da Transação Corrupta: o Referencial Analítico da Corrupção reconsiderado**. Tese de Mestrado em Ciência Política. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2008.

WARREN, Mark E. What does corruption mean in a Democracy? **American Journal of Political Science**. V. 48, nº 2, p. 328-343, 2004.

WOODRUF, Christopher. Measuring institutions. *In*: ROSE-ACKERMAN, Susan. **International Handbook on the Economics of Corruption**. p. 105-124. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

Classificação: **Menção Honrosa**

Autor: ***José Luis Serafini Boll***

Mestre em Economia Regional - PUC-RS
Coordenador-Geral de Contabilidade – Ciset/CC-PR.

5º Concurso de Monografias da CGU

Categoria: Profissional

Tema 1: Prevenção e Combate à Corrupção

1.3 – Consequências e Impactos da Corrupção

Título: A CORRUPÇÃO GOVERNAMENTAL NO BRASIL: CONSTRUÇÃO DE INDICADORES E ANÁLISE DA SUA INCIDÊNCIA RELATIVA NOS ESTADOS BRASILEIROS

RESUMO

O tema estudado no presente trabalho é a corrupção governamental, tendo como objetivo geral mensurá-la no Brasil e nos estados brasileiros por meio de indicadores objetivos. As principais pesquisas sobre corrupção têm dado ênfase às suas causas, ao comportamento dos agentes envolvidos e a como ela pode afetar os investimentos público, privado e o desenvolvimento econômico. Há, contudo, uma lacuna na forma de medi-la, especialmente no caso brasileiro, pois as medidas existentes fornecem um indicador único para o País não levando em conta as diferenças regionais. Para efetuar a análise, foram desenvolvidos indicadores compostos objetivos, os quais possibilitam compreender melhor o comportamento da corrupção governamental nos estados brasileiros e, por conseqüência, no Brasil utilizando como fonte principal de dados o Cadastro de Contas Irregulares do Tribunal de Contas da União – Cadirreg. Além de prover matéria-prima essencial para a análise da corrupção governamental pela comunidade acadêmica, a disponibilidade de um conjunto de indicadores estaduais possibilita que os órgãos de controle dos gastos públicos possam desenvolver ações localizadas visando reduzir sua ocorrência.

Palavras-chave: corrupção; corrupção governamental; indicadores de corrupção, mensurar corrupção; Cadirreg-TCU.

ABSTRACT

The subject studied in this work was government corruption and aimed to measure corruption in Brazil and the Brazilian states by objective indicators. The main research on corruption has stressed in its causes, the behavior of the agents involved and how it may affect the investment public, private and economic development. However, there is a gap in the way of measuring it, especially for the Brazilian case, because the existing measures provide a single indicator for the country not taking into account regional differences. To perform this analysis, composite indicators were developed which allowed goals to better understand the behavior of government corruption in the Brazilian states and consequently in Brazil using data as the main source of the Cadastro de Contas Irregulares do Tribunal de Contas da União - Cadirreg. Besides providing essential raw material for the analysis of government corruption by the academic community, the availability of a set of indicators allows the state organs of control of public spending to develop local actions to reduce their occurrence.

Key words: *corruption, government corruption, indicators for corruption, measures for Corruption, Cadirreg-TCU.*

LISTA DE ABREVIATURAS

Cadirreg – Cadastro de Irregularidades do Tribunal de Contas da União

CGU – Controladoria Geral da União

ICB – Indicador de Corrupção Governamental no Brasil

ICE – Indicador de Corrupção Governamental Estadual

IPC-TI – Índice de Corrupção Percebida da Transparência Internacional

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

OGU – Orçamento Geral da União

ONG – Organização Não Governamental

PIB – Produto Interno Bruto

PPA – Plano Plurianual

SGCEx – Secretaria Geral de Controle Externo

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Transparência Internacional

UF – Unidade da Federação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. CONCEITUANDO CORRUPÇÃO GOVERNAMENTAL	10
2. METODOLOGIA	13
2.1 AS SÉRIES DE DADOS UTILIZADAS	13
2.1.1 O ÍNDICE DE CORRUPÇÃO PERCEBIDA DA TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL	13
2.1.2 O CADASTRO DE CONTAS JULGADAS IRREGULARES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	16
2.1.3 A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL FEDERAL	21
2.1.4 A POPULAÇÃO POR ESTADOS	25
2.1.5 O PRODUTO INTERNO BRUTO POR ESTADOS	26
2.2 OS INDICADORES SIMPLES E COMPOSTOS	29
2.2.1 A NORMALIZAÇÃO DOS INDICADORES SIMPLES	35
3. A CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES DE CORRUPÇÃO GOVERNAMENTAL E SUA ANÁLISE DE ACORDO COM OS OBJETIVOS PROPOSTOS	36
3.1 O INDICADOR DE CORRUPÇÃO GOVERNAMENTAL ESTADUAL	36
3.2 O INDICADOR DE CORRUPÇÃO GOVERNAMENTAL NO BRASIL	41
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	46
APÊNDICE 1	48
APÊNDICE 2	49
APÊNDICE 3	53
APÊNDICE 4	56

INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno intrínseco às relações sociais e sua origem data dos primórdios da humanidade. Nas últimas décadas, o seu estudo tem despertado interesse nos meios acadêmicos e também em instituições públicas e privadas, com o objetivo de compreender quais os motivos que levam os agentes envolvidos a cometerem tais delitos, analisar seu comportamento e também medir os danos causados por essas práticas ilícitas no âmbito econômico, no político e no social. Por se tratar, geralmente, de atos criminosos praticados em caráter sigiloso, medir a corrupção sempre foi um obstáculo quase intransponível para os pesquisadores, tanto pela dificuldade de acesso como pela indisponibilidade de informações necessárias para a aferição. Atualmente, no Brasil, os recursos públicos têm sido o principal alvo do crime organizado, juntamente com o tráfico de entorpecentes e a sonegação fiscal, por envolver, principalmente, grandes volumes de recursos, proporcionando um retorno financeiro considerável aos agentes envolvidos. Os avanços proporcionados pela informática têm possibilitado o desenvolvimento de ferramentas de controle e maior transparência com relação aos gastos públicos, possibilitando, dessa forma, medir a corrupção praticada com recursos públicos de maneira objetiva, ou seja, sem o acréscimo de impressões pessoais ao indicador.

Dentre as medidas de corrupção disponíveis, a mais conhecida e utilizada para estudos sobre corrupção é o Índice de Corrupção Percebida da Transparência Internacional (IPC-TI). Esse índice é usado para comparar o nível de corrupção percebida em cerca de 130 países por meio de um *ranking*. É subjetivo e elaborado com base em opiniões expressas em questionários que são aplicados nos países estudados e também com informações fornecidas por institutos de pesquisas.

Por tratar de corrupção “percebida”, o IPC-TI tem sido alvo de críticas por parte de instituições públicas e privadas que atuam no combate à corrupção, no Brasil, especialmente pela relação existente entre a sua percepção pela população e as ações para seu combate desenvolvidas no País, na última década, no sentido de

que, quanto mais se a combate, maior é a exposição do tema na mídia e mais a população tem a percepção de que ela aumenta, fato que justificaria um possível “viesamento” do IPC-TI.

Ora, é óbvio ululante que a percepção sobre a corrupção aumenta quando se ouve falar mais do assunto. E, no Brasil, foi nos últimos anos que mais se falou no assunto, exatamente porque o combate à corrupção passou a ser uma meta e uma prioridade de Governo.¹ (Comentários do Ministro do Controle e da Transparência, Dr. Jorge Hage, sobre o Índice de Corrupção Percebida da Transparência Internacional, em 24/9/08).

Além disso, Abramo (2005), que também é diretor executivo da Transparência Brasil, ONG dedicada ao combate à corrupção no País, afirma que existem dúvidas sobre a consistência das pesquisas disponíveis que utilizam o IPC-TI, enfatizando a imprecisão e a dificuldade de se constituir uma correlação efetiva entre a corrupção existente num país e sua percepção pela população.

Diante das críticas e dos questionamentos referentes ao IPC-TI, pode-se afirmar a necessidade de se desenvolver um indicador de corrupção direto e objetivo para o Brasil, com metodologia diferenciada da utilizada pela TI, o que constitui o principal objetivo desta pesquisa. Além disso, o IPC-TI é único para o país, não considerando as diferenças regionais existentes, sendo também objeto de investigação com a finalidade de identificar a incidência da corrupção nos estados brasileiros, fato que pode ser considerado relevante para o estudo de políticas públicas, finanças governamentais, indicadores sociais e para a elaboração de estratégias visando o combate à corrupção governamental no Brasil, surgindo daí os problemas de pesquisa a serem solucionados:

- a elaboração de indicadores de corrupção governamental objetivos para os estados brasileiros; e,
- a elaboração de um indicador de corrupção governamental objetivo para o Brasil.

¹ Disponível em www.cgu.gov.br, acessado em setembro/2009.

Com isso pretende-se, inicialmente, respaldar as respostas aos seguintes questionamentos:

- a incidência da corrupção governamental nos estados brasileiros é uniforme de acordo com o índice fornecido pela TI, ou apresenta diferenças?
- quais estados brasileiros podem ter o comportamento da corrupção governamental explicado pelo IPC-TI?
- o índice subjetivo elaborado pela TI para o Brasil reflete o comportamento da corrupção governamental aferida por um indicador objetivo?

Conforme Reinikka e Svenson (2003) existem três maneiras para medir a corrupção no nível microeconômico: por meio do rastreamento dos gastos públicos, por meio da avaliação da eficiência dos serviços públicos prestados e pela avaliação da conduta individual dos responsáveis pelas empresas que fornecem bens e serviços ao setor público.

A maneira adotada na presente pesquisa para mensurar a corrupção governamental foi o rastreamento dos gastos públicos, através da análise das irregularidades praticadas por agentes responsáveis pela execução dos gastos públicos federais disponíveis no Cadastro de Contas Irregulares do Tribunal de Contas da União (Cadirreg).

A escolha do tema deve-se ao fato de se acreditar ser interessante e oportuno abordar academicamente um assunto que está na pauta diária das ações de controle que visam à boa aplicação dos recursos públicos no Brasil. Além de prover matéria prima essencial para a análise da corrupção governamental, a disponibilidade de um conjunto de indicadores estaduais possibilita que os órgãos de controle dos gastos públicos possam desenvolver ações localizadas visando reduzir a sua ocorrência. A construção dos indicadores teve o objetivo de possibilitar a análise e a interpretação das informações com maior facilidade, tornando-as

compreensíveis aos usuários, especialmente à comunidade acadêmica e aos que atuam no controle dos gastos públicos no Brasil.

O trabalho está estruturado em quatro partes, além desta introdução, contendo a conceituação da corrupção governamental, a apresentação da metodologia, a construção dos indicadores e as considerações finais. Na metodologia, são apresentadas as séries de dados e as técnicas utilizadas para a elaboração dos indicadores simples e compostos que constituíram o Indicador de Corrupção Governamental por Estados (ICE) e o Indicador de Corrupção Governamental Brasil (ICB) cuja construção se apresenta na parte seguinte; e nas considerações finais, encontram-se observações relevantes e propostas de encaminhamentos.

1. CONCEITUANDO CORRUPÇÃO GOVERNAMENTAL

A corrupção é considerada um fenômeno que afeta todos os países, cuja causa, conforme definida por Treisman (2000), está associada a aspectos históricos, culturais, a instituições políticas e a políticas governamentais, por tradições e níveis de desenvolvimento econômico.

A palavra corrupção reporta à ruptura, e esta acontece quando um indivíduo rompe ou quebra regras que regem a sua inserção no coletivo para obter algum tipo de vantagem individual. Segundo a definição da Transparência Internacional, “A Corrupção é operacionalmente definida como o abuso de poder utilizado para obter benefícios em fins privados”². Na mesma linha, Tanzi (1998) afirma que a corrupção indica o rompimento de um código de conduta moral, social ou regra administrativa, e, para haver tal rompimento, também é necessário que os agentes envolvidos consigam algum tipo de benefício para si próprio, ou seja, uma compensação pelo ato de corrupção, mais conhecida como propina. As formas de propina têm evoluído exigindo dos agentes corruptos um maior grau de especialização para que possam cometer seus delitos, especialmente com recursos públicos, que atualmente é também um ramo de atuação do crime organizado.

Silva et al (2001) afirmam que a corrupção não é apenas uma questão a ser tratada pela polícia, mas um fenômeno científico, passível de ser abordado academicamente. Nesse sentido, diversas áreas do conhecimento, conforme Andwig et al (2000) têm desenvolvido estudos sobre o fenômeno da corrupção, como as Ciências Políticas, a Antropologia, o Direito e a Economia.

Por ser um tema amplo e para possibilitar seu estudo, Del Monte e Papagni (2001) dividiram as causas da corrupção em três grandes categorias: econômicas,

² Texto elaborado com base nas informações disponíveis em <http://www.transparency.org>, em setembro de 2009.

políticas e culturais. As econômicas estão vinculadas principalmente à obtenção de vantagens financeiras ilegais por parte dos agentes envolvidos. As causas políticas estão diretamente associadas ao poder político dos agentes envolvidos e à sua influência para a alocação dos recursos públicos na região de sua base eleitoral com a finalidade de obtenção de apoio (votos). Já nas causas culturais, a corrupção está ligada a crenças, religião predominante, idéias, influência dos meios de comunicação e comportamento social, ou, ainda, ao modo como uma sociedade tolera tanto ela como os agentes corruptos.

A forma de corrupção investigada na presente pesquisa é a governamental ou aquela que ocorre quando os agentes envolvidos rompem os códigos de conduta que regulamentam sua atuação no setor público para obterem ilicitamente a sua recompensa financeira com o desvio de recursos públicos. A abordagem sobre corrupção governamental, por vezes, confunde-se com a de corrupção burocrática, mas a principal diferença é que a governamental ocorre exclusivamente no setor público, enquanto a burocrática está voltada principalmente para o estudo do comportamento dos agentes e dos cenários possíveis para a sua prática nos setores público e privado, tendo como base principal a análise microeconômica.

Diversos autores elaboraram definições para a corrupção burocrática que também se aplicam à corrupção governamental, e, dentre eles, destacam-se:

- Macrae (1982), que define o ato como sendo uma troca particular de favores, na qual existe a influência dos agentes envolvidos na alocação dos recursos públicos, caracterizando abuso no uso de responsabilidades públicas para fins privados;
- Shleifer e Vishny (1993) que a definem como venda ilegal de propriedade pública para a obtenção de vantagens particulares; e,
- Andwig (2000) que a caracteriza como sendo aquela em que o comportamento do agente público se desvia das obrigações formais do cargo para obter de vantagens pessoais, como recursos financeiros, ou *status*.

O Código Penal Brasileiro³ também classifica a corrupção governamental como delito no título XI - Dos Crimes Contra a Administração Pública, que podem ocorrer de duas formas:

- crimes cometidos por funcionário público contra a administração em geral, que configuram a corrupção passiva; e,
- crimes cometidos por particular contra a administração em geral, que caracterizam a corrupção ativa.

De acordo com os conceitos e definições apresentadas, pode-se definir a corrupção governamental como o uso ilegal, por parte de governantes, funcionários públicos e agentes privados, do poder discricionário, político e financeiro de organismos ou agências governamentais. Esse uso ilegal tem por objetivo transferir recursos públicos, de maneira criminosa, para determinados indivíduos ou grupos ligados por laços de interesse comum, sendo resultado desse ato ilícito o dano causado ao Erário.

³ Decreto-Lei nº. 2.848, de 7/12/1940.

2. METODOLOGIA

2.1 As séries de dados utilizadas

Sendo um dos objetivos desta pesquisa responder se o índice subjetivo elaborado pela TI para o Brasil reflete o comportamento da corrupção governamental aferida por um indicador objetivo, cabe apresentar-se preliminarmente aos dados, o Índice de Corrupção Percebida da Transparência Internacional.

2.1.1 O Índice de Corrupção Percebida da Transparência Internacional

O índice elaborado pela Transparência Internacional utiliza como base as percepções sociais ou de que forma a sociedade percebe a corrupção, sendo uma medida indireta que espera avaliar se uma população em confronto com a corrupção na sua vida diária tem a percepção de que existe corrupção numa determinada dimensão.

A percepção social varia ao longo do tempo e pode sofrer influência da mídia por meio da divulgação dos “escândalos” do momento ou mesmo das próprias ações desenvolvidas no combate à corrupção, refletindo que se houver muitos casos de corrupção, haverá igualmente a divulgação de muitos “escândalos”, e, por sua vez, o índice tenderá a se reduzir (aumento da corrupção percebida), mesmo se essa divulgação for decorrente do esforço para combatê-la.

Dessa forma, parece indiscutível que essa metodologia sendo baseada na percepção contém o risco de que o resultado seja influenciado por razões subjetivas mais do que pela participação do indivíduo, direta, ou não, em uma experiência de corrupção. Esse índice foi construído por pesquisadores da Universidade de Gottingen e é calculado desde 1995. Pode-se dizer que é o indicador mais utilizado

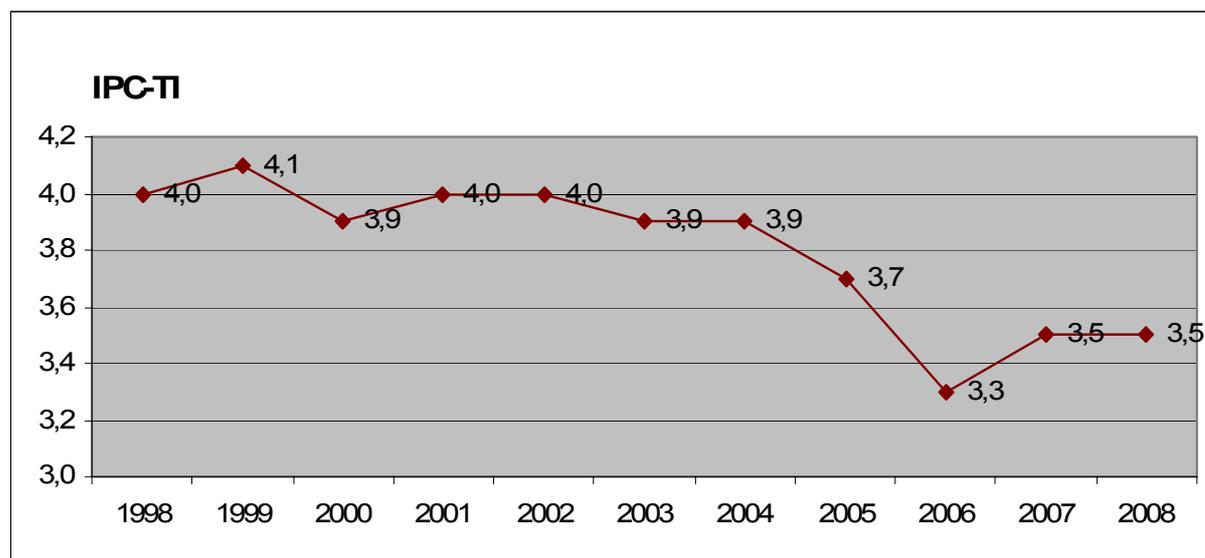
internacionalmente em pesquisas sobre corrupção. Ele é construído com base em 17 inquéritos realizados por 13 instituições independentes (como Banco Mundial, Gallup, Columbia University, Economist Intelligence Unit, etc.) em 133 países.⁴ Os dados harmonizados são transformados numa escala de 10 (totalmente honesto) a zero (totalmente corrupto), de acordo com o nível de percepção dos respondentes de cada país (gestores, acadêmicos, analistas de risco) em relação à corrupção de políticos e funcionários públicos. Como esse estudo é restrito ao caso brasileiro, apresentam-se a seguir o IPC-TI e a posição ocupada pelo Brasil no *ranking* de corrupção percebida, no período 1998 a 2008, na tabela 1 e nos gráficos 1 e 2.

Tabela 1 – Índice de Corrupção Percebida e posição do Brasil no *ranking* da Transparência Internacional – 1998-08

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Índice TI	4,0	4,1	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9	3,7	3,3	3,5	3,5
Posição TI	46	45	49	46	45	54	59	63	70	72	80

FONTE: Transparência Internacional⁵

Gráfico 1 – Índice de Corrupção Percebida da Transparência Internacional para o Brasil - 1998-08



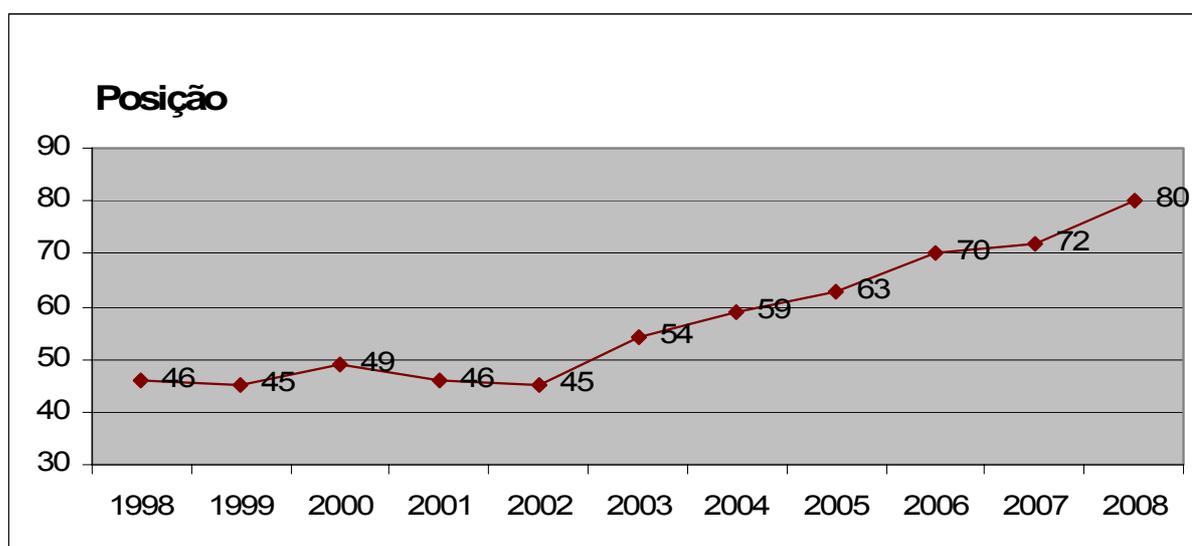
FONTE: Transparência Internacional⁶

⁴ LAMBSDORFF, Johann Graf, "Background Paper to the 2003 Corruption Perceptions Index", Transparency International (TI) and University of Passau, September 2003

⁵ Em www.transparency.org, acessado em setembro 2009.

Considerando que o IPC-TI varia em uma escala de zero a 10, sendo que zero indica a maior corrupção percebida, e 10, a menor, conforme observado no Gráfico 1, a percepção de corrupção para o Brasil aumentou no período 1998-08, avançando de 4,0 para 3,5, o que também se refletiu numa pior classificação no *ranking* da TI, conforme observado no Gráfico 2, passando da 40ª posição em 1998 para a 80ª em 2008.

Gráfico 2 – Posição do Brasil no *ranking* da Transparência Internacional



FONTE: Transparência Internacional⁷.

As principais críticas com relação ao IPC-TI, segundo Abramo (2005), são:

- a Transparência Internacional justifica ter optado por um índice composto, pois os estudos feitos nacionalmente não possibilitam a comparação entre países. No entanto, a TI utiliza, para a elaboração do índice, estudos independentes realizados nos países que compõem o *ranking*, adotando amostras e metodologias distintas entre eles;
- a definição de corrupção varia nos países pesquisados, sendo questionado, inclusive, se os fenômenos medidos são semelhantes para permitir a sua comparação. Embora questionada qual a definição utilizada para o crime de

⁶ Em www.transparency.org, acessado em setembro 2009.

⁷ Em www.transparency.org, acessado em setembro 2009.

corrupção, não é feita distinção entre corrupção governamental, política e social nos países pesquisados;

- as técnicas de amostragem são diferentes, o que pode originar inconsistências com relação às respostas apresentadas, pois podem variar dependendo do conhecimento do entrevistado sobre o assunto, seu nível de renda, formação cultural, etc.;

- o IPC-TI classifica a corrupção como sendo um fenômeno unidimensional que varia ao longo do tempo, sem distinção dos tipos de corrupção existentes.

O IPC-TI não foi utilizado na elaboração dos indicadores propostos como problema de pesquisa, mas como parâmetro de comparação dos mesmos, a fim de responder às questões investigadas para se atingirem os objetivos propostos. Esclarece-se ainda que a metodologia que embasa a construção do IPC-TI, a inferência estatística, não está sendo questionada neste trabalho, mas investigada a pertinência das principais críticas proferidas com relação ao índice.

Para a construção dos indicadores, utilizou-se como fonte principal, o Cadastro de Contas Irregulares do Tribunal de Contas da União. Foram também aplicadas as séries de dados da Lei Orçamentária Anual (LOA), da população dos estados e do Produto Interno Bruto estadual, cuja apresentação será feita em tópicos específicos a seguir.

2.1.2 O Cadastro de Contas Julgadas Irregulares pelo Tribunal de Contas da União

Preliminarmente, é necessário analisar-se a forma de atuação do Tribunal de Contas da União (TCU)⁸, sua competência e funcionamento, para melhor compreender o conteúdo da base de dados do Cadirreg. As atribuições do TCU estão previstas no artigo nº. 71 da Constituição de 1988. Essas atribuições, associadas às inspeções e auditorias, fazem com que o TCU atue de maneira

⁸ Texto elaborado com base nas informações disponíveis em <http://daleth.cjf.jus.br/revista/seriepesquisas10.pdf>, acessado em setembro/2009.

preventiva, inibindo a prática de irregularidades. Ele também busca atuar de maneira repressiva, combatendo os abusos, as fraudes, as irregularidades ou atos de improbidade, podendo condenar os responsáveis a pagarem seus débitos e/ou multas por ocasião do julgamento das contas. O TCU é um órgão colegiado, e suas deliberações são proferidas em plenário ou em suas câmaras, em sessões ordinárias e extraordinárias. O Tribunal recebe, periodicamente, as tomadas e prestações de contas de suas unidades jurisdicionadas, que são os órgãos da administração pública federal e de todos aqueles responsáveis pela gestão de recursos públicos federais. As contas apresentadas são analisadas *a posteriori*, sob os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, e, após sua apreciação, são julgadas:

- regulares, quando expressam a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;
- regulares com ressalvas, quando detectada a existência de impropriedades ou faltas de natureza formal que não resultem em danos ao erário;
- irregulares quando caracterizadas a omissão no dever de prestá-las, a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, a infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, a ocorrência de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, quando apurado desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos e a reincidência no descumprimento de determinações do Tribunal; e
- iliquidáveis, quando for impossível o julgamento de mérito.

Quando as contas são julgadas irregulares, as penalidades mais comumente aplicadas, de acordo com o caso, são:

- multa, para os casos de infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial e de reincidência no descumprimento de determinações do Tribunal;
-

- multa e recolhimento do valor do débito apurado, quando caracterizada omissão no dever de prestar contas; verificada ocorrência de dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico e quando apurado desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

O resultado financeiro das contas julgadas irregulares encontra-se registrado no Cadirreg. O cadastro histórico reúne o nome de todas as pessoas, físicas ou jurídicas, vivas ou falecidas, detentoras, ou não, de cargo e/ou função pública, que tiveram suas contas julgadas irregulares, esgotadas todas as fases do processo, não cabendo recurso administrativo e abrangendo os três Poderes da República. Para a realização desta pesquisa, foram excluídas da base Cadirreg os processos referentes às multas aplicadas e os valores em duplicidade dos “débitos solidários”, restando apenas aqueles dos débitos apurados, os quais podem ser considerados como casos de corrupção governamental. O Cadirreg foi utilizado para quantificar o número de processos e os valores referentes às irregularidades praticadas com recursos da União nos estados. A base do Cadirreg com valores registrados e atualizados pelo sistema Débito-TCU até 30.6.09 foi obtida junto ao TCU mediante solicitação formalizada por meio do processo TC 010.536/2009-8, datado de 21.11.08, tendo ingressado na Secretaria Geral de Controle Externo (SGCex), em Brasília-DF, em 8.5.09. Os dados foram disponibilizados e entregues em 31.7.09, contendo as seguintes informações referentes ao período de 1986-09: nome do responsável, nº. do processo, CPF ou CNPJ, órgão, função, julgamento, origem dos recursos, UF, data, nº. deliberação, colegiado, ata, data de publicação no DOU, observação, data, situação, observação e valor do débito contra o responsável.⁹ O critério adotado para quantificar os valores e o número de processos foi a data de ingresso do Processo de Contas no TCU e como o Tribunal julga as contas *a posteriori*; na maioria dos processos que constam na base de dados, existe, em média, a defasagem de um ano entre o fato que lhe deu origem e a sua formalização, ajuste que também foi considerado na determinação dos valores e quantidades anuais. Depois de efetuados os ajustes, a base de dados foi convertida em planilha eletrônica, onde, por meio de tabelas dinâmicas, foram consolidados os valores e o número de processos julgados irregulares por estado e ano, os quais

⁹ As movimentações do processo de requisição da base CADIRREG junto ao TCU e o recibo de entrega dos dados constam no apêndice 3.

estão apresentados nas Tabelas 2 e 3.

Tabela 2 – Valor do débito dos processos julgados irregulares, no Cadirreg – 1998-08 (R\$ 1.000)

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	386	3.589	1.295	222	910	697	631	3.717	1.688	0	206
AL	3.118	4.486	4.819	1.441	4.028	3.836	7.791	7.487	8.448	4.054	4.468
AM	9.394	5.058	7.843	3.154	10.374	7.046	26.661	11.090	16.580	5.435	5.787
AP	1.741	759	3.122	932	8.304	14.174	17.091	8.218	3.010	736	2.592
BA	91.559	15.132	32.290	19.422	42.487	29.480	49.167	15.752	78.160	7.666	4.025
CE	7.390	3.932	15.458	16.393	30.249	11.374	7.189	17.273	9.180	4.399	2.349
DF	135.307	2.990	4.947	33.920	33.497	8.219	6.915	15.555	5.375	2.893	6.083
ES	19.206	2.281	4.578	2.480	23.025	3.980	20.123	7.913	4.111	1.319	6.836
GO	8.707	6.499	17.319	8.029	6.459	8.534	9.421	8.058	9.198	3.354	2.709
MA	6.112	7.264	11.385	18.454	22.953	21.074	36.342	47.712	30.354	11.072	4.524
MG	4.714	8.462	5.932	12.534	2.573	13.014	56.505	22.878	14.359	3.381	6.116
MS	5.749	3.787	6.541	4.926	8.658	11.099	1.237	6.323	3.091	3.142	1.467
MT	87	85.544	2.192	10.167	2.967	7.620	33.147	8.596	6.570	4.499	2.174
PA	1.903	27.927	42.495	6.147	3.701	12.974	44.651	26.935	25.012	5.270	11.376
PB	5.160	5.153	9.493	6.957	4.368	4.540	18.710	7.095	7.192	2.106	1.808
PE	1.735	19.778	19.150	28.906	6.399	25.379	20.265	7.617	10.269	1.921	3.613
PI	5.217	9.750	15.892	11.696	9.862	4.163	12.594	6.240	11.015	5.876	6.270
PR	11.032	854	1.595	4.015	2.812	6.146	10.872	12.878	6.323	3.566	2.105
RJ	50.911	70.919	33.398	19.951	22.773	18.991	16.924	62.794	23.953	5.222	747
RN	5.202	3.861	1.611	3.788	5.133	9.202	14.471	8.068	14.882	3.300	3.623
RO	24.318	58.031	2.306	2.956	651	2.349	597	3.173	1.721	1.093	263
RR	1.342	1.169	7.375	303	54.864	21.243	3.751	10.609	636	2.195	0
RS	3.256	10.466	7.607	8.401	14.493	9.750	8.661	8.987	6.644	362	369
SC	6.768	326	1.101	1.115	19.226	7.736	6.654	4.104	1.901	1.137	0
SE	706	374	1.851	4.456	4.390	7.267	3.818	29.506	762	4.872	2.112
SP	17.593	1.462.475	17.343	2.911	6.841	6.369	13.058	12.574	13.642	164.012	40.485
TO	746	8.834	12.825	4.121	478	20.300	3.908	14.008	2.489	1.864	647
Total	429.360	1.829.698	291.761	237.796	352.477	296.556	451.154	395.159	316.563	254.745	122.751

FONTE: Tribunal de Contas da União – Cadirreg.

NOTAS: débitos apurados, tendo sido excluídas as multas aplicadas e os débitos solidários, com a defasagem de um ano.

Tabela 3 – Número de processos julgados irregulares, por Estados, registrados no Cadirreg – 1998-08

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
AC	3	6	4	2	5	4	4	8	9	0	1	46
AL	12	17	14	7	12	12	27	17	24	14	23	179
AM	20	9	18	9	15	18	41	29	52	22	20	253
AP	4	5	8	2	16	31	20	17	13	3	5	124
BA	56	37	58	31	37	69	125	58	127	26	18	642

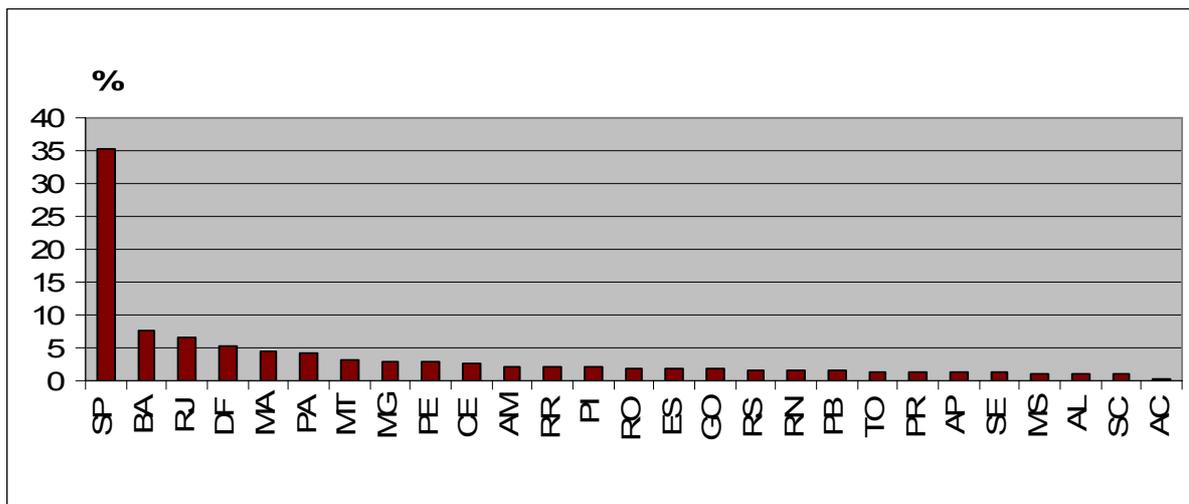
CE	15	17	28	21	23	30	31	32	41	13	9	260
DF	14	16	22	22	21	22	16	28	17	14	37	229
ES	7	3	4	6	5	7	10	14	7	2	9	74
GO	23	9	20	12	9	18	29	17	27	15	11	190
MA	16	21	18	30	36	48	109	86	105	41	18	528
MG	23	25	23	29	10	34	65	87	69	22	26	413
MS	9	1	10	5	13	6	5	17	12	7	2	87
ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
MT	1	32	13	22	7	26	38	16	33	11	2	201
PA	9	33	43	20	7	42	95	50	67	20	36	422
PB	120	11	23	21	13	19	35	36	41	13	11	343
PE	6	23	30	27	14	30	45	25	46	12	18	276
PI	20	28	51	35	34	17	57	33	53	24	24	376
PR	17	6	9	9	11	16	24	24	32	10	6	164
RJ	40	78	21	13	15	11	10	37	30	19	4	278
RN	12	16	15	15	6	22	26	32	65	18	12	239
RO	9	14	5	3	3	9	3	13	8	8	2	77
RR	4	2	7	2	3	1	4	2	4	6	0	35
RS	12	6	12	7	4	14	20	15	17	3	2	112
SC	5	4	3	2	3	10	13	7	3	3	0	53
SE	5	3	7	5	7	17	14	8	7	8	7	88
SP	19	22	33	19	11	22	41	32	38	81	29	347
TO	5	15	7	16	5	21	32	14	17	9	3	144
Total	486	459	506	392	345	576	939	754	964	424	335	6180

FONTE: Tribunal de Contas da União - Cadirreg

Análise do volume de recursos e quantidade de processos apurados no CADIRREG para o período de 1998 a 2008.

A soma do valor das irregularidades apuradas na Tabela 2 para o período 1998-08 está demonstrado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Soma do valor das irregularidades por estados, registradas no Cadirreg – 1998-08.



FONTE: Tabela 2.

Conforme apresentado no Gráfico 3, o Estado de São Paulo foi responsável por 35,3% do volume de recursos julgados irregulares pelo TCU no período em pauta, seguido por Bahia, com 7,7%, Rio de Janeiro, com 6,6%, Distrito Federal, com 5,1%, Maranhão, com 4,4%, e Pará com 4,2%. Os demais estados ficaram com um percentual abaixo de 4%, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Número de processos julgados irregulares, por estados e faixas percentuais, registrados no Cadirreg- 1998-08

FAIXAS PERCENTUAIS	ESTADOS	QUANTIDADE
Acima de 4	SP, BA, RJ, DF, MA, PA	6
De 3 a 4	MT, MG	2
De 2 a 3	PE, CE, AM, RR, PI, RO	6
De 1 a 2	ES, GO, RS, RN, PB, TO, PR, AP, SE, MS, AL,	11
De 0 a 1	SC, AC	2

FONTE: Gráfico 3.

2.1.3 A Lei Orçamentária Anual

Da mesma forma que a análise da atuação do Tribunal de Contas da União, sua competência e seu funcionamento possibilitam compreender o conteúdo da base de dados do Cadirreg, se faz necessário tecerem-se esclarecimentos preliminares sobre a Lei Orçamentária Anual. Conforme Sant'Anna (2004), o orçamento público é um documento aprovado por lei própria que contém a previsão

de receitas e a estimativa de despesas públicas a serem realizadas em um exercício financeiro. Os primeiros orçamentos públicos eram instrumentos de previsão de receitas e autorização de despesas sem nenhum vínculo com um sistema de planejamento governamental. O orçamento público tradicional evoluiu para o orçamento-programa, que contém programas e ações vinculados a um processo de planejamento público, com objetivos e metas a serem executados no exercício financeiro. O processo para a elaboração do Orçamento Geral da União (OGU) inicia-se com uma proposta elaborada pelo Poder Executivo e entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em lei. O OGU é constituído de três peças em sua composição: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais. A Constituição Federal prevê o OGU na Lei nº. 4.320/64, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Responsabilidade Fiscal. O Poder Executivo, por atribuição da Constituição Federal, é responsável pelos Sistemas de Planejamento e Orçamento, e pela elaboração do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA).

Ainda segundo Sant'Anna (2004), o Plano Plurianual é a lei que contém as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. A LDO define as metas e prioridades em termos de programas a executar pelo Governo, as estabelece para o exercício financeiro seguinte e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Com base na LDO aprovada, é feito o Projeto de LOA, que, após aprovado e sancionado, se transforma na Lei Orçamentária Anual, a qual disciplina todos os programas e ações do Governo Federal a serem executados no exercício financeiro. As despesas são autorizadas na LOA de acordo com a previsão de arrecadação, e, se, durante o exercício financeiro, houver necessidade da execução de despesas acima do limite previsto, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional a solicitação de créditos adicionais.

A série de dados da LOA contém as informações sobre a execução das despesas anuais da União abrangendo os três Poderes da República (Executivo, Judiciário e Legislativo). Tais despesas anuais da União podem ser consideradas

como a origem dos débitos julgados irregulares pelo TCU e registrados no Cadirreg. A base de dados da LOA foi obtida junto à Câmara dos Deputados Federal¹⁰, contendo os valores executados das despesas correntes e de capital, classificados conforme a Lei nº. 4.320, de 17.03.64, nas suas respectivas categorias econômicas demonstradas no Apêndice 1.

Foram excluídos da base da LOA os valores referentes às transferências de capital e os recursos específicos destinados às regiões do País, com o objetivo de refletir com maior fidedignidade os gastos efetuados, pelos seus gestores nos estados, com recursos da União. Logo após o ajuste, a base foi convertida em planilha eletrônica, e, por meio de tabelas dinâmicas, foram consolidados os valores da execução orçamentária anual por estados, demonstrados na tabela 4.

Tabela 4 – Valor dos recursos da LOA por estados – 1998-08 (R\$ 1.000)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	182.553	160.319	192.394	235.333	268.988	291.632	303.101	399.001	476.283	605.457	627.778
AL	486.765	477.449	452.353	539.221	636.385	602.032	678.675	712.536	770.110	982.722	1.098.434
AM	355.988	334.238	301.163	360.629	420.724	460.497	555.954	630.086	740.883	861.037	1.010.083
AP	132.537	116.444	352.727	383.333	483.545	503.873	556.730	550.902	653.688	804.633	822.522
BA	1.426.398	1.263.716	1.666.330	1.926.900	2.070.295	2.167.304	2.209.483	2.334.022	2.737.139	3.543.714	4.245.502
CE	1.129.896	921.868	1.198.287	1.367.151	1.532.238	1.456.707	1.664.655	1.663.621	1.876.279	2.383.494	2.795.628
DF	6.505.319	6.819.886	4.767.339	5.484.684	4.360.996	4.961.372	5.829.472	6.495.629	7.391.601	8.472.619	9.185.863
ES	438.629	380.693	435.344	466.782	537.385	572.242	665.768	702.083	847.048	968.167	1.097.710
GO	664.792	545.782	689.319	802.719	841.152	885.443	1.018.478	1.185.290	1.348.121	1.505.724	1.721.097
MA	654.852	478.827	785.681	889.984	1.005.361	1.077.084	1.154.465	1.253.578	1.441.623	2.028.366	2.445.583
MG	2.896.963	2.416.525	2.731.429	3.075.964	3.465.083	3.695.854	4.245.334	4.720.240	5.348.062	5.963.737	6.477.865
MS	387.057	312.875	335.964	394.944	417.541	436.902	509.723	566.457	671.296	891.406	853.241
MT	563.430	404.703	423.773	493.314	494.344	519.616	588.189	641.048	851.929	920.036	996.205
PA	768.088	660.417	840.742	1.073.476	1.134.876	1.079.050	1.228.449	1.290.257	1.504.629	2.101.392	2.758.827
PB	654.688	597.011	810.357	864.734	914.520	958.545	1.066.084	1.139.231	1.346.441	1.575.404	1.855.075
PE	1.316.578	1.051.770	1.211.679	1.457.736	1.642.554	1.651.651	1.776.000	1.883.899	2.213.890	2.448.000	2.976.794
PI	431.623	334.525	422.028	508.346	591.223	617.386	673.424	728.935	799.505	1.000.054	1.120.878
PR	1.581.193	1.469.923	1.302.919	1.372.467	1.566.291	1.691.461	1.882.592	2.050.426	2.337.409	2.676.050	2.978.261
RJ	4.218.725	3.567.809	3.497.274	3.589.313	4.322.706	4.588.438	5.222.847	5.559.184	6.664.214	8.206.455	8.118.130
RN	639.142	447.055	583.523	665.204	746.990	764.212	945.031	962.961	1.053.727	1.230.431	1.376.356
RO	495.733	416.632	428.413	484.754	485.911	531.501	565.061	558.761	693.916	814.842	841.057
RR	272.925	258.076	256.894	285.970	358.016	382.018	414.736	407.854	508.198	574.727	679.687
RS	2.256.776	2.155.980	2.229.539	2.383.680	2.618.616	2.859.971	3.236.516	3.456.201	4.117.877	4.643.579	5.145.228
SC	962.537	812.531	894.058	895.585	973.221	1.028.155	1.207.690	1.361.354	1.566.500	1.865.259	1.988.836
SE	390.868	242.473	273.654	324.744	362.749	369.094	419.849	446.464	508.306	627.356	693.135
SP	4.798.176	4.643.824	3.841.617	4.127.718	4.640.080	5.081.490	5.927.109	6.125.850	7.158.715	8.096.727	8.966.002
TO	185.910	105.123	163.762	303.123	301.645	309.611	359.268	417.242	542.805	753.252	549.497
Total	34.798.140	31.396.474	31.088.562	34.757.809	37.193.433	39.543.139	44.904.683	48.243.113	56.170.195	66.544.640	73.425.273

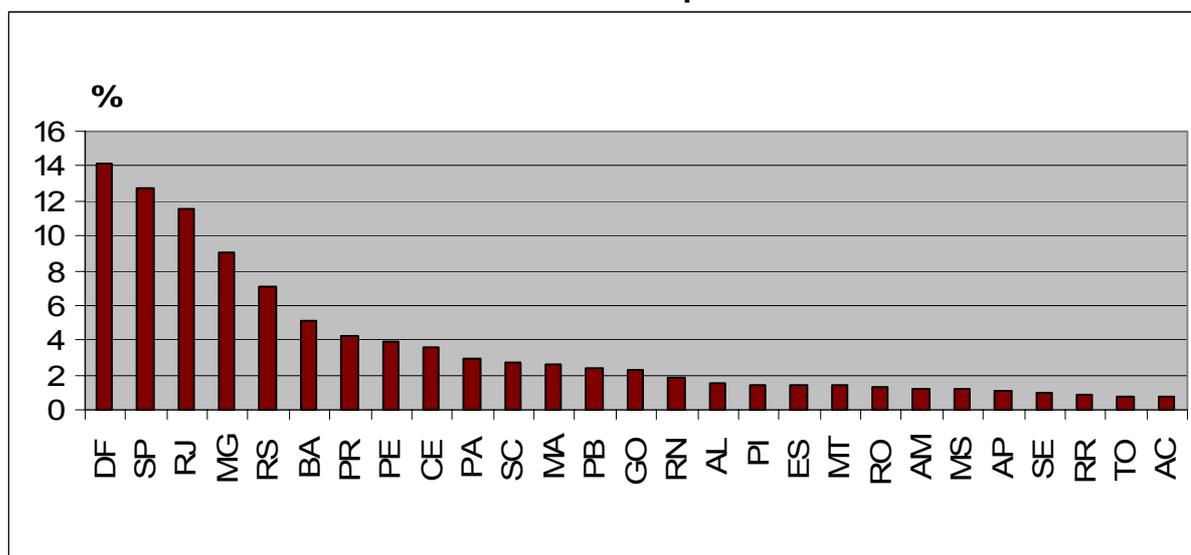
¹⁰ Base de dados obtida em www.camara.gov.br, acessada em novembro de 2009.

FONTE: Lei Orçamentária Anual – LOA.

Análise do volume de recursos aplicados nos estados, no período 1998-08, com origem na LOA

Utilizando-se a Tabela 4, elaborou-se o Gráfico 4, com o objetivo de verificar o percentual correspondente a cada estado com relação ao total de recursos.

Gráfico 4 – Percentual dos recursos da LOA por estados – 1998-08



FONTE: Tabela 4.

Conforme demonstrado no Gráfico 4, o Distrito Federal foi beneficiado com o maior volume de recursos da LOA no período 1998-08, correspondendo a 14,1%, seguido dos Estados de São Paulo, com 12,7%, Rio de Janeiro, com 11,6% e Minas Gerais, com 9%. Os demais estados ficaram situados nas faixas abaixo de 6%, como se vê no Quadro 2.

Quadro 2 – Volume de Recursos da LOA por estados e faixas percentuais – 1998-08

FAIXAS PERCENTUAIS	ESTADOS	QUANTIDADE
Acima de 8%	DF, SP, RJ, MG	4
De 6% a 8%	RS	1
De 4% a 6%	BA, PR	2

De 2% a 4%	PE, CE, PA, SC, MA, PB, GO	7
De 0 a 2%	RN, AL, PI, ES, MT, RO, AM, MS, AP, SE, RR, TO, AC	13

FONTE: Gráfico 4.

2.1.4 A população por estados

A população por estados utilizada no cálculo dos indicadores de corrupção governamental teve a base de dados obtida junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹¹, e é apresentada na Tabela 5.

Tabela 5 – População, por estados, em milhares de pessoas 1998-08

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	533	546	560	573	587	601	614	628	641	655	668
AL	2.767	2.797	2.827	2.857	2.888	2.918	2.948	2.978	3.007	3.037	3.066
AM	2.686	2.754	2.823	2.892	2.962	3.031	3.100	3.169	3.237	3.305	3.371
AP	443	462	480	498	517	535	553	571	589	607	625
BA	12.855	12.971	13.088	13.206	13.323	13.441	13.558	13.674	13.790	13.904	14.017
CE	7.240	7.343	7.447	7.550	7.655	7.758	7.862	7.965	8.068	8.169	8.268
DF	1.971	2.014	2.058	2.102	2.146	2.190	2.234	2.277	2.321	2.363	2.405
ES	3.008	3.056	3.105	3.153	3.202	3.250	3.299	3.347	3.395	3.442	3.488
GO	4.827	4.922	5.018	5.114	5.210	5.306	5.402	5.498	5.593	5.686	5.778
MA	5.522	5.592	5.662	5.733	5.803	5.874	5.944	6.014	6.083	6.152	6.219
MG	17.507	17.715	17.924	18.133	18.344	18.553	18.763	18.971	19.178	19.382	19.583
MS	2.025	2.054	2.082	2.112	2.141	2.170	2.199	2.228	2.256	2.284	2.312
MT	2.419	2.465	2.511	2.558	2.605	2.651	2.698	2.744	2.790	2.835	2.880
PA	5.970	6.090	6.211	6.332	6.454	6.575	6.696	6.816	6.936	7.054	7.170
PB	3.400	3.424	3.447	3.471	3.495	3.519	3.542	3.566	3.589	3.612	3.635
PE	7.777	7.853	7.930	8.007	8.085	8.162	8.239	8.315	8.392	8.467	8.541
PI	2.797	2.822	2.847	2.873	2.898	2.924	2.949	2.974	3.000	3.024	3.049
PR	9.364	9.472	9.580	9.689	9.798	9.907	10.015	10.124	10.231	10.337	10.441
RJ	14.108	14.261	14.415	14.570	14.724	14.879	15.033	15.187	15.339	15.490	15.638
RN	2.712	2.747	2.782	2.817	2.853	2.888	2.923	2.958	2.993	3.027	3.061
RO	1.336	1.359	1.383	1.408	1.432	1.456	1.480	1.504	1.528	1.551	1.574
RR	305	316	326	336	347	357	368	378	388	399	408
RS	10.000	10.102	10.204	10.306	10.409	10.511	10.613	10.715	10.816	10.916	11.014
SC	5.211	5.289	5.369	5.448	5.528	5.607	5.687	5.766	5.844	5.921	5.997

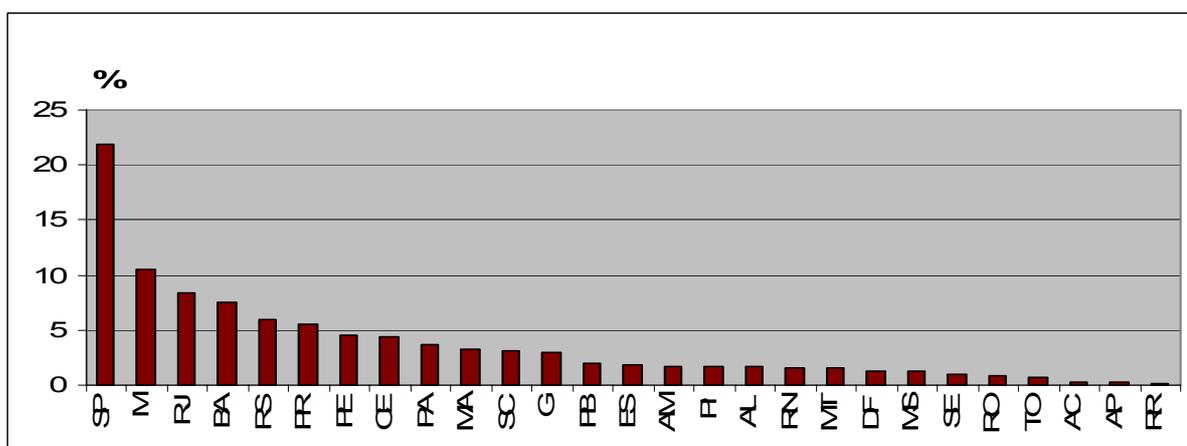
¹¹ Base de dados obtida em www.ibge.gov.br, acessada em novembro de 2009.

SE	1.732	1.760	1.789	1.817	1.846	1.875	1.903	1.931	1.960	1.987	2.015
SP	36.058	36.585	37.114	37.645	38.178	38.709	39.239	39.767	40.292	40.809	41.318
TO	1.115	1.138	1.161	1.184	1.207	1.230	1.253	1.276	1.299	1.322	1.344
Total	165.688	167.910	170.143	172.386	174.633	176.876	179.114	181.341	183.554	185.738	187.886

FONTE: IBGE

Para analisar como a população brasileira está distribuída nos estados, foi calculada a sua média no período de 1998 a 2008 e elaborado o gráfico 5.

Gráfico 5 – Percentual da população por estados, em relação à população total do Brasil – 1998-08



FONTE: Tabela 5.

De acordo com o Gráfico 5, o estado mais populoso do Brasil é São Paulo, com 21,9% da média da população no período, seguido de Minas Gerais, com 10,5%, Rio de Janeiro, com 8,4%, Bahia, com 7,6%, Rio Grande do Sul, com 5,9% e Paraná, com 5,6%. A população média dos demais estados ficou situada na faixa abaixo de 5%, conforme demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 – População média por estados e faixas percentuais 1998-08

FAIXAS PERCENTUAIS	ESTADOS	QUANTIDADE
Acima de 15%	SP	1
De 10% a 15%	MG	1
De 5% a 10%	RJ, BA, RS, PR	4
De 0 a 5%	PE, CE, PA, MA, SC, GO, PB, ES, AM, PI, AL, RN, MT, DF, MS, SE, RO, TO, AC, AP, RR	21

FONTE: Gráfico 5

2.1.5 O Produto Interno Bruto Estadual

O Produto Interno Bruto dos estados utilizado no cálculo dos indicadores de corrupção governamental teve a sua base de dados obtida junto ao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA)¹², estando o mesmo demonstrado na tabela 6.

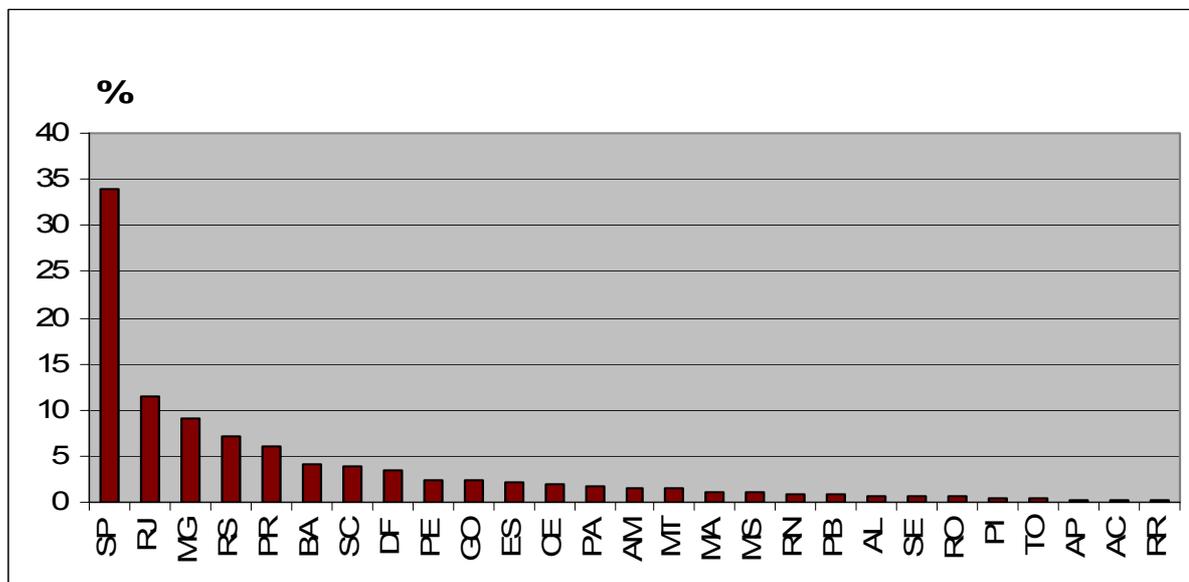
Tabela 6 – Produto Interno Bruto, a preços correntes, por estados – 1998-08 (R\$ 1.000)

Estado	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	1.454	1.557	1.703	1.921	2.868	3.305	3.940	4.483	4.835	5.761	5.895
AL	6.141	6.429	7.023	7.569	9.812	11.210	12.891	14.139	15.748	17.793	19.210
AM	15.107	15.555	18.873	20.736	21.791	24.977	30.314	33.352	39.157	42.023	47.759
AP	1.501	1.584	1.968	2.253	3.292	3.434	3.846	4.361	5.260	6.022	6.414
BA	38.759	42.040	48.197	52.249	60.672	68.147	79.083	90.919	96.521	109.652	117.744
CE	18.836	19.511	20.800	21.581	28.896	32.565	36.866	40.935	46.303	50.331	56.470
DF	25.119	22.256	29.587	33.051	56.138	63.105	70.724	80.527	89.629	99.946	109.295
ES	17.369	18.772	21.530	22.538	26.756	31.064	40.217	47.223	52.778	60.340	64.362
GO	17.428	17.920	21.665	25.048	37.416	42.836	48.021	50.534	57.057	65.210	69.616
MA	7.224	7.918	9.207	10.293	15.449	18.483	21.605	25.335	28.620	31.606	34.901
MG	89.490	93.748	106.169	113.530	127.782	148.823	177.325	192.639	214.754	241.293	261.943
MS	10.050	10.901	11.861	13.736	15.154	19.274	21.105	21.651	24.341	28.121	29.699
MT	9.901	11.701	13.428	14.453	20.941	27.889	36.961	37.466	35.258	42.687	43.026
PA	15.572	16.674	18.914	21.748	25.659	29.755	35.563	39.121	44.370	49.507	54.112
PB	7.262	7.937	9.238	10.272	12.434	14.158	15.022	16.869	19.951	22.202	24.331
PE	24.810	26.021	29.127	31.725	35.251	39.308	44.011	49.922	55.493	62.256	67.682
PI	4.413	4.734	5.330	5.575	7.425	8.777	9.817	11.129	12.788	14.136	15.597
PR	56.798	61.724	65.969	72.770	88.407	109.459	122.434	126.677	136.615	161.582	166.668
RJ	100.651	114.419	137.877	148.033	171.372	188.015	222.945	247.018	275.327	296.768	335.776
RN	6.844	7.648	9.293	9.834	12.198	13.515	15.580	17.870	20.555	22.926	25.067
RO	4.611	5.023	5.625	6.083	7.780	9.751	11.260	12.884	13.107	15.003	15.986
RR	746	817	1.117	1.219	2.313	2.737	2.811	3.179	3.660	4.169	4.463
RS	70.542	75.450	85.138	94.084	105.487	124.551	137.831	144.218	156.827	176.615	191.302
SC	32.434	35.682	42.428	46.535	55.732	66.849	77.393	85.316	93.147	104.623	113.615
SE	5.031	5.434	5.921	8.204	9.454	10.874	12.167	13.427	15.124	16.896	18.444
SP	324.152	340.281	370.819	400.629	511.736	579.847	643.487	726.984	802.655	902.784	978.628
TO	1.941	2.106	2.450	3.067	5.607	7.241	8.278	9.061	9.605	11.094	11.714

FONTE: IPEA.

Para se analisar como o volume correspondente aos PIBs estaduais está distribuído, foi calculado o PIB médio por estado no período 1998-08, demonstrado no Gráfico 6.

¹² Base de dados obtida em www.ipeadata.gov.br, acessada em março de 2010.

Gráfico 6 – PIB médio por estados – 1998-08

FONTE: Tabela 6.

Conforme demonstrado no Gráfico 6, o estado com maior PIB médio no período foi São Paulo, com 34,0% do total, seguido do Rio de Janeiro, com 11,6%, Minas Gerais, com 9,1%, Rio Grande do Sul, com 7,0%, e Paraná, com 6,0%. Os PIBs médios dos demais estados ficaram situados na faixa abaixo de 5%, do total dos estados, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4 – PIB médio por estados, e faixas percentuais – 1998-08

FAIXAS PERCENTUAIS	ESTADOS	QUANTIDADE
Acima de 15%	SP	1
De 10% a 15%	RJ	1
De 5% a 10%	MG, RS, PR	3
De 0 a 5%	BA, SC, DF, PE, GO, ES, CE, PA, AM, MT, MA, MS, RN, PB, AL, SE, RO, PI, TO, AP, AC, RR	22

FONTE: Gráfico 6.

2.2 Os Indicadores simples e compostos

Os indicadores compostos apresentam de forma sintética um conjunto de aspectos da realidade agrupado em um único número resultante de indicadores simples, depois de estabelecido algum tipo de relação entre eles com a definição de uma forma de ponderação, ou seja, uma importância diferenciada (peso) para a determinação do resultado final. Já os Indicadores Simples medem as relações diretas ou de proporção entre os fatores. Para a elaboração do Indicador de Corrupção Governamental, foram utilizadas as bases de dados Cadirreg, LOA, População e PIB, tendo sido construídos preliminarmente os seguintes indicadores simples:

- valor Cadirreg/população;
- valor Cadirreg/PIB;
- valor Cadirreg/LOA; e,
- quantidade anual de processos irregulares registrados no Cadirreg por estados/quantidade total anual de processos irregulares registrados no Cadirreg.

É necessário esclarecer-se que os indicadores compostos desenvolvidos são objetivos, pois, de acordo com a definição de Rua (1998), não contêm qualquer tipo de avaliação pessoal em seus componentes, ao contrário dos subjetivos, que levam em consideração as percepções individuais dos participantes da avaliação. A seguir apresentam-se os resultados obtidos para cada um dos indicadores simples propostos.

Indicadores simples (valor Cadirreg/população) - o componente indica o valor das irregularidades *per capita* para cada estado, como se apresenta na Tabela 7.

Tabela 7 – Indicadores simples (valor Cadirreg/população), por estados – 1998-08 (%)

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	0,725	6,572	2,313	0,387	1,551	1,161	1,028	5,921	2,632	0,000	0,308
AL	1,127	1,604	1,704	0,504	1,395	1,315	2,643	2,514	2,809	1,335	1,457
AM	3,498	1,836	2,778	1,090	3,503	2,325	8,600	3,500	5,122	1,645	1,717
AP	3,926	1,644	6,506	1,870	16,077	26,502	30,901	14,385	5,107	1,211	4,148
BA	7,122	1,167	2,467	1,471	3,189	2,193	3,627	1,152	5,668	0,551	0,287

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CE	1,021	0,535	2,076	2,171	3,952	1,466	0,914	2,169	1,138	0,538	0,284
DF	68,663	1,485	2,404	16,139	15,610	3,753	3,096	6,830	2,316	1,224	2,529
ES	6,384	0,746	1,474	0,787	7,191	1,225	6,100	2,364	1,211	0,383	1,960
GO	1,804	1,320	3,451	1,570	1,240	1,608	1,744	1,466	1,645	0,590	0,469
MA	1,107	1,299	2,011	3,219	3,955	3,588	6,114	7,934	4,990	1,800	0,727
MG	0,269	0,478	0,331	0,691	0,140	0,701	3,012	1,206	0,749	0,174	0,312
MS	2,839	1,844	3,141	2,333	4,045	5,115	0,562	2,839	1,370	1,375	0,634
MT	0,036	34,702	0,873	3,974	1,139	2,874	12,287	3,133	2,355	1,587	0,755
PA	0,319	4,586	6,842	0,971	0,573	1,973	6,668	3,952	3,606	0,747	1,587
PB	1,518	1,505	2,754	2,004	1,250	1,290	5,282	1,990	2,004	0,583	0,497
PE	0,223	2,518	2,415	3,610	0,791	3,109	2,460	0,916	1,224	0,227	0,423
PI	1,866	3,455	5,582	4,071	3,403	1,424	4,271	2,098	3,672	1,943	2,057
PR	1,178	0,090	0,167	0,414	0,287	0,620	1,086	1,272	0,618	0,345	0,202
RJ	3,609	4,973	2,317	1,369	1,547	1,276	1,126	4,135	1,562	0,337	0,048
RN	1,918	1,405	0,579	1,344	1,799	3,186	4,950	2,727	4,972	1,090	1,184
RO	18,208	42,687	1,667	2,100	0,455	1,613	0,403	2,110	1,127	0,705	0,167
RR	4,397	3,703	22,623	0,901	158,169	59,454	10,202	28,061	1,637	5,507	0,000
RS	0,326	1,036	0,745	0,815	1,392	0,928	0,816	0,839	0,614	0,033	0,033
SC	1,299	0,062	0,205	0,205	3,478	1,380	1,170	0,712	0,325	0,192	0,000
SE	0,408	0,213	1,035	2,452	2,378	3,876	2,006	15,276	0,389	2,451	1,048
SP	0,488	39,975	0,467	0,077	0,179	0,165	0,333	0,316	0,339	4,019	0,980
TO	0,669	7,765	11,050	3,481	0,396	16,501	3,118	10,976	1,916	1,410	0,482

FONTE: Tabelas 2 e 5.

Observando-se os maiores valores anuais de irregularidades *per capita* demonstrados na Tabela 7, constata-se que no ano de 2002, as irregularidades cometidas no Estado de Roraima representaram R\$158,17 por cidadão, sendo o maior índice verificado no período. Ele também foi o que figurou com maior irregularidade *per capita* nos anos de 2000, 2002, 2003, 2005 e 2007, conforme demonstrado no Quadro 5.

Quadro 5 – Valores máximos anuais dos indicadores simples (Cadirreg/população) – 1998-08

Anos	Estados	Valor máximo per capita (Cadirreg/população) (R\$)
1998	DF	68,66
1999	RO	42,68
2000	RR	22,62
2001	DF	16,13
2002	RR	158,17
2003	RR	59,45
2004	AP	30,90
2005	RR	28,06

2006	BA	5,67
2007	RR	5,51
2008	AP	4,15

FONTE: Tabela 7.

Indicador simples (valor Cadirreg/PIB) - o componente indica o valor das irregularidades com relação ao PIB de cada estado, como se vê na tabela 8.

Tabela 8 – Indicador simples (Valor Cadirreg/PIB), por estados – 1998-08 (%)

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	0,00027	0,00230	0,00076	0,00012	0,00032	0,00021	0,00016	0,00083	0,00035	0,00000	0,00003
AL	0,00051	0,00070	0,00069	0,00019	0,00041	0,00034	0,00060	0,00053	0,00054	0,00023	0,00023
AM	0,00062	0,00033	0,00042	0,00015	0,00048	0,00028	0,00088	0,00033	0,00042	0,00013	0,00012
AP	0,00116	0,00048	0,00159	0,00041	0,00252	0,00413	0,00444	0,00188	0,00057	0,00012	0,00040
BA	0,00236	0,00036	0,00067	0,00037	0,00070	0,00043	0,00062	0,00017	0,00081	0,00007	0,00003
CE	0,00039	0,00020	0,00074	0,00076	0,00105	0,00035	0,00020	0,00042	0,00020	0,00009	0,00004
DF	0,00539	0,00013	0,00017	0,00103	0,00060	0,00013	0,00010	0,00019	0,00006	0,00003	0,00006
ES	0,00111	0,00012	0,00021	0,00011	0,00086	0,00013	0,00050	0,00017	0,00008	0,00002	0,00011
GO	0,00050	0,00036	0,00080	0,00032	0,00017	0,00020	0,00020	0,00016	0,00016	0,00005	0,00004
MA	0,00085	0,00092	0,00124	0,00179	0,00149	0,00114	0,00168	0,00188	0,00106	0,00035	0,00013
MG	0,00005	0,00009	0,00006	0,00011	0,00002	0,00009	0,00032	0,00012	0,00007	0,00001	0,00002
MS	0,00057	0,00035	0,00055	0,00036	0,00057	0,00058	0,00006	0,00029	0,00013	0,00011	0,00005
MT	0,00001	0,00731	0,00016	0,00070	0,00014	0,00027	0,00090	0,00023	0,00019	0,00011	0,00005
PA	0,00012	0,00167	0,00225	0,00028	0,00014	0,00044	0,00126	0,00069	0,00056	0,00011	0,00021
PB	0,00071	0,00065	0,00103	0,00068	0,00035	0,00032	0,00125	0,00042	0,00036	0,00009	0,00007
PE	0,00007	0,00076	0,00066	0,00091	0,00018	0,00065	0,00046	0,00015	0,00019	0,00003	0,00005
PI	0,00118	0,00206	0,00298	0,00210	0,00133	0,00047	0,00128	0,00056	0,00086	0,00042	0,00040
PR	0,00019	0,00001	0,00002	0,00006	0,00003	0,00006	0,00009	0,00010	0,00005	0,00002	0,00001
RJ	0,00051	0,00062	0,00024	0,00013	0,00013	0,00010	0,00008	0,00025	0,00009	0,00002	0,00000
RN	0,00076	0,00050	0,00017	0,00039	0,00042	0,00068	0,00093	0,00045	0,00072	0,00014	0,00014
RO	0,00527	0,01155	0,00041	0,00049	0,00008	0,00024	0,00005	0,00025	0,00013	0,00007	0,00002
RR	0,00180	0,00143	0,00661	0,00025	0,02372	0,00776	0,00133	0,00334	0,00017	0,00053	0,00000
RS	0,00005	0,00014	0,00009	0,00009	0,00014	0,00008	0,00006	0,00006	0,00004	0,00000	0,00000
SC	0,00021	0,00001	0,00003	0,00002	0,00034	0,00012	0,00009	0,00005	0,00002	0,00001	0,00000
SE	0,00014	0,00007	0,00031	0,00054	0,00046	0,00067	0,00031	0,00220	0,00005	0,00029	0,00011
SP	0,00005	0,00430	0,00005	0,00001	0,00001	0,00001	0,00002	0,00002	0,00002	0,00018	0,00004
TO	0,00038	0,00419	0,00523	0,00134	0,00009	0,00280	0,00047	0,00155	0,00026	0,00017	0,00006

FONTE: Tabelas 2 e 6.

Constata-se na Tabela 8, que, em 2002, as irregularidades cometidas no Estado de Roraima representaram 2,37% do seu PIB, sendo o maior índice no período 1998-08. Esse estado também figurou com o maior índice nos anos 2000, 2002, 2003, 2005 e 2007, conforme demonstrado no Quadro 6.

Quadro 6 – Percentual dos valores máximos anuais (Cadirreg/PIB) por estados-1998-08 (%)

ANOS	ESTADOS	VALOR MÁXIMO (CADIRREG/PIB)
1998	DF	0,54
1999	RO	1,16
2000	RR	0,66
2001	PI	0,21
2002	RR	2,37
2003	RR	0,78
2004	AP	0,44
2005	RR	0,33
2006	MA	0,11
2007	RR	0,05
2008	PI	0,04

FONTE: Tabela 8.

Indicador simples (Valor Cadirreg/LOA) - o componente indica o valor das irregularidades com relação ao volume de recursos da LOA aplicados em cada estado, conforme a Tabela 9.

Tabela 9 – Indicador simples (Valor Cadirreg/LOA), por estados – 1998-08 (%)

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	0,0021	0,0224	0,0067	0,0009	0,0034	0,0024	0,0021	0,0093	0,0035	0,0000	0,0003
AL	0,0064	0,0094	0,0107	0,0027	0,0063	0,0064	0,0115	0,0105	0,0110	0,0041	0,0041
AM	0,0264	0,0151	0,0260	0,0087	0,0247	0,0153	0,0480	0,0176	0,0224	0,0063	0,0057
AP	0,0131	0,0065	0,0089	0,0024	0,0172	0,0281	0,0307	0,0149	0,0046	0,0009	0,0032
BA	0,0642	0,0120	0,0194	0,0101	0,0205	0,0136	0,0223	0,0067	0,0286	0,0022	0,0009
CE	0,0065	0,0043	0,0129	0,0120	0,0197	0,0078	0,0043	0,0104	0,0049	0,0018	0,0008
DF	0,0208	0,0004	0,0010	0,0062	0,0077	0,0017	0,0012	0,0024	0,0007	0,0003	0,0007
ES	0,0438	0,0060	0,0105	0,0053	0,0428	0,0070	0,0302	0,0113	0,0049	0,0014	0,0062
GO	0,0131	0,0119	0,0251	0,0100	0,0077	0,0096	0,0093	0,0068	0,0068	0,0022	0,0016
MA	0,0093	0,0152	0,0145	0,0207	0,0228	0,0196	0,0315	0,0381	0,0211	0,0055	0,0018
MG	0,0016	0,0035	0,0022	0,0041	0,0007	0,0035	0,0133	0,0048	0,0027	0,0006	0,0009
MS	0,0149	0,0121	0,0195	0,0125	0,0207	0,0254	0,0024	0,0112	0,0046	0,0035	0,0017
MT	0,0002	0,2114	0,0052	0,0206	0,0060	0,0147	0,0564	0,0134	0,0077	0,0049	0,0022
PA	0,0025	0,0423	0,0505	0,0057	0,0033	0,0120	0,0363	0,0209	0,0166	0,0025	0,0041
PB	0,0079	0,0086	0,0117	0,0080	0,0048	0,0047	0,0176	0,0062	0,0053	0,0013	0,0010
PE	0,0013	0,0188	0,0158	0,0198	0,0039	0,0154	0,0114	0,0040	0,0046	0,0008	0,0012
PI	0,0121	0,0291	0,0377	0,0230	0,0167	0,0067	0,0187	0,0086	0,0138	0,0059	0,0056
PR	0,0070	0,0006	0,0012	0,0029	0,0018	0,0036	0,0058	0,0063	0,0027	0,0013	0,0007
RJ	0,0121	0,0199	0,0095	0,0056	0,0053	0,0041	0,0032	0,0113	0,0036	0,0006	0,0001
RN	0,0081	0,0086	0,0028	0,0057	0,0069	0,0120	0,0153	0,0084	0,0141	0,0027	0,0026
RO	0,0491	0,1393	0,0054	0,0061	0,0013	0,0044	0,0011	0,0057	0,0025	0,0013	0,0003

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
RR	0,0049	0,0045	0,0287	0,0011	0,1532	0,0556	0,0090	0,0260	0,0013	0,0038	0,0000
RS	0,0014	0,0049	0,0034	0,0035	0,0055	0,0034	0,0027	0,0026	0,0016	0,0001	0,0001
SC	0,0070	0,0004	0,0012	0,0012	0,0198	0,0075	0,0055	0,0030	0,0012	0,0006	0,0000
SE	0,0018	0,0015	0,0068	0,0137	0,0121	0,0197	0,0091	0,0661	0,0015	0,0078	0,0030
SP	0,0037	0,3149	0,0045	0,0007	0,0015	0,0013	0,0022	0,0021	0,0019	0,0203	0,0045
TO	0,0040	0,0840	0,0783	0,0136	0,0016	0,0656	0,0109	0,0336	0,0046	0,0025	0,0012

FONTE: Tabelas 2 e 4.

De acordo com as informações apresentadas na Tabela 9, no ano de 1999, as irregularidades cometidas no Estado de São Paulo representaram 31,49% do total de recursos da LOA lá aplicados, sendo o maior índice verificado no período 1998-08. Em segundo lugar, aparece o Estado de Roraima, com 15,32% em 2002, seguido de Tocantins, com 7,83% em 2000. Os valores máximos referentes aos demais anos podem ser verificados no Quadro 7.

Quadro 7 – Percentual dos máximos anuais (Cadirreg/LOA), por estados – 1998-08 (%)

ANOS	ESTADOS	VALOR MÁXIMO (CADIRREG/LOA)
1998	BA	6,42
1999	SP	31,49
2000	TO	7,83
2001	PI	2,30
2002	RR	15,32
2003	TO	6,56
2004	MT	5,64
2005	SE	6,61
2006	BA	2,86
2007	SP	2,03
2008	ES	0,62

FONTE: Tabela 9.

Indicador simples (número de anual de processos irregulares registrados no Cadirreg por estados/número total anual de processos irregulares registrados no Cadirreg por estados), 1998-08 - o componente indica o percentual correspondente ao número de processos irregulares no CADIRREG por estados. O valor obtido representa a “probabilidade finita dos espaços amostrais finitos”,

conforme definido em Fonseca (1990, p.13), para a ocorrência de processos irregulares nos estados, os quais estão demonstrados na Tabela 10.

Tabela 10 – Indicador simples (número de anual de processos irregulares registrados no Cadirreg por estados/número total anual de processos irregulares registrados no Cadirreg por estados), 1998-08

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	0,006	0,013	0,008	0,005	0,014	0,007	0,004	0,011	0,009	0,000	0,003
AL	0,025	0,037	0,028	0,018	0,035	0,021	0,029	0,023	0,025	0,033	0,069
AM	0,041	0,020	0,036	0,023	0,043	0,031	0,044	0,038	0,054	0,052	0,060
AP	0,008	0,011	0,016	0,005	0,046	0,054	0,021	0,023	0,013	0,007	0,015
BA	0,115	0,081	0,115	0,079	0,107	0,120	0,133	0,077	0,132	0,061	0,054
CE	0,031	0,037	0,055	0,054	0,067	0,052	0,033	0,042	0,043	0,031	0,027
DF	0,029	0,035	0,043	0,056	0,061	0,038	0,017	0,037	0,018	0,033	0,110
ES	0,014	0,007	0,008	0,015	0,014	0,012	0,011	0,019	0,007	0,005	0,027
GO	0,047	0,020	0,040	0,031	0,026	0,031	0,031	0,023	0,028	0,035	0,033
MA	0,033	0,046	0,036	0,077	0,104	0,083	0,116	0,114	0,109	0,097	0,054
MG	0,047	0,054	0,045	0,074	0,029	0,059	0,069	0,115	0,072	0,052	0,078
MS	0,019	0,002	0,020	0,013	0,038	0,010	0,005	0,023	0,012	0,017	0,006
MT	0,002	0,070	0,026	0,056	0,020	0,045	0,040	0,021	0,034	0,026	0,006
PA	0,019	0,072	0,085	0,051	0,020	0,073	0,101	0,066	0,070	0,047	0,107
PB	0,247	0,024	0,045	0,054	0,038	0,033	0,037	0,048	0,043	0,031	0,033
PE	0,012	0,050	0,059	0,069	0,041	0,052	0,048	0,033	0,048	0,028	0,054
PI	0,041	0,061	0,101	0,089	0,099	0,030	0,061	0,044	0,055	0,057	0,072
PR	0,035	0,013	0,018	0,023	0,032	0,028	0,026	0,032	0,033	0,024	0,018
RJ	0,082	0,170	0,042	0,033	0,043	0,019	0,011	0,049	0,031	0,045	0,012
RN	0,025	0,035	0,030	0,038	0,017	0,038	0,028	0,042	0,067	0,042	0,036
RO	0,019	0,031	0,010	0,008	0,009	0,016	0,003	0,017	0,008	0,019	0,006
RR	0,008	0,004	0,014	0,005	0,009	0,002	0,004	0,003	0,004	0,014	0,000
RS	0,025	0,013	0,024	0,018	0,012	0,024	0,021	0,020	0,018	0,007	0,006
SC	0,010	0,009	0,006	0,005	0,009	0,017	0,014	0,009	0,003	0,007	0,000
SE	0,010	0,007	0,014	0,013	0,020	0,030	0,015	0,011	0,007	0,019	0,021
SP	0,039	0,048	0,065	0,048	0,032	0,038	0,044	0,042	0,039	0,191	0,087
TO	0,010	0,033	0,014	0,041	0,014	0,036	0,034	0,019	0,018	0,021	0,009

FONTE: Tabela 3.

Com as informações da Tabela 10, pode-se identificar que, no ano de 1998, o número de processos irregulares na Paraíba representou 24,7% do total de processos irregulares instaurados pelo TCU naquele ano, sendo o maior índice verificado no período. Em segundo lugar, aparece São Paulo, com 19,1% em 2007, seguido do Rio de Janeiro, com 16,99% em 1999, e da Bahia, com 13,31% em 2004. Os valores máximos referentes aos demais anos estão demonstrados no Quadro 8.

Quadro 8 – Percentual dos valores máximos anuais do Indicador simples (número de anual de processos irregulares registrados no Cadirreg por estados/número total anual de processos irregulares registrados no Cadirreg por estados), 1998-08.

ANOS	ESTADOS	PROCESSOS IRREGULARES
1998	PB	24,69
1999	RJ	16,99
2000	BA	11,46
2001	PI	8,93
2002	BA	10,72
2003	BA	11,98
2004	BA	13,31
2005	MG	11,54
2006	BA	13,17
2007	SP	19,10
2008	DF	11,04

FONTE: Tabela 10.

2.2.1 A Normalização dos indicadores simples

Depois de elaborados os indicadores simples, por utilizarem bases de dados com diferentes escalas de medida, foi necessário efetuar-se a normalização dos dados obtidos para posterior aplicação no indicador composto ICE. O método de normalização adotado foi o do tipo *Re-Scaling* anual, conforme previsto em OECD (2005, p.61), com a seguinte equação:

$$\text{Normalização por Re-Scaling} = \frac{[(\text{Valor observado}) - (\text{Valor mínimo})]}{[(\text{Valor máximo}) - (\text{Valor Mínimo})]}$$

Após a normalização, os dados anuais são convertidos para uma mesma escala anual que varia no intervalo (0,1), sendo obtido o valor zero para o mínimo e 1 para o máximo do período. Os valores normalizados dos indicadores simples elaborados para as Tabelas 7 a 10 estão apresentados nas tabelas 1 a 4 do Apêndice 2.

3. A CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES DE CORRUPÇÃO GOVERNAMENTAL E SUA ANÁLISE DE ACORDO COM OS OBJETIVOS PROPOSTOS

3.1 O Indicador de Corrupção Governamental Estadual

Para a construção do ICE, foram testados três modelos com diferentes ponderações, tendo sido escolhida a equação correspondente ao modelo B, por entender-se que apresenta maior equilíbrio na ponderação dos indicadores simples utilizados. Nele, foi atribuído peso de 0,33 às variáveis socioeconômicas (população e PIB estadual) e de 0,66 às que envolvem a LOA e a quantidade de processos irregulares, privilegiando, dessa forma, os atos de corrupção governamental ou as irregularidades praticadas com recursos públicos. Apesar das três diferentes ponderações aplicadas, o resultado obtido não apresentou diferenças significativas tendo figurado nas três primeiras posições os Estados do Maranhão, da Bahia e do Piauí e, nas três últimas posições, os de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Acre. O resultado dos modelos A e C, que foram descartados, encontram-se disponíveis no Apêndice 4. A seguir, apresenta-se a equação adotada para o cálculo do ICE, referente ao modelo B:

$$\text{Indicador de Corrupção Governamental Estadual (ICE)} = 0,33 * \{[(\text{valor Cadirreg/população normalizado}) + (\text{valor Cadirreg/PIB}) \text{ normalizado}]/2\} + 0,33 * (\text{valor Cadirreg/LOA normalizado}) + 0,33 * (\text{número anual de processos irregulares no Cadirreg por estados/número total anual de processos irregulares no Cadirreg normalizado})$$

Aplicando-se a ponderação proposta no modelo acima, nos indicadores simples normalizados conforme as tabelas 1 a 4 do Apêndice 2, foi obtido o ICE, que se encontra demonstrado na tabela 11.

Tabela 11 – Indicador de Corrupção Governamental por Estados – 1998-08

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Media
AC	0,025	0,103	0,065	0,015	0,029	0,027	0,018	0,134	0,173	0,000	0,053	0,058
AL	0,081	0,094	0,135	0,098	0,104	0,090	0,161	0,140	0,336	0,236	0,574	0,186
AM	0,215	0,061	0,226	0,211	0,175	0,166	0,459	0,220	0,600	0,282	0,600	0,292
AP	0,120	0,036	0,149	0,076	0,196	0,444	0,553	0,301	0,308	0,102	0,542	0,257
BA	0,572	0,176	0,441	0,472	0,381	0,408	0,497	0,254	0,950	0,180	0,236	0,415
CE	0,086	0,077	0,233	0,438	0,246	0,185	0,105	0,191	0,204	0,127	0,153	0,186
DF	0,472	0,072	0,134	0,526	0,210	0,117	0,054	0,150	0,106	0,108	0,488	0,222
ES	0,290	0,019	0,061	0,124	0,124	0,064	0,242	0,114	0,097	0,049	0,532	0,156
GO	0,147	0,056	0,248	0,278	0,076	0,134	0,133	0,097	0,200	0,131	0,216	0,156
MA	0,117	0,119	0,191	0,750	0,382	0,356	0,561	0,650	0,822	0,420	0,340	0,428
MG	0,071	0,109	0,127	0,334	0,068	0,175	0,266	0,355	0,220	0,108	0,304	0,194
MS	0,122	0,024	0,156	0,255	0,148	0,174	0,016	0,134	0,120	0,162	0,154	0,133
MT	0,000	0,593	0,086	0,589	0,052	0,203	0,522	0,140	0,252	0,205	0,184	0,257
PA	0,038	0,222	0,556	0,285	0,046	0,268	0,540	0,338	0,547	0,178	0,689	0,337
PB	0,395	0,066	0,210	0,371	0,109	0,115	0,257	0,184	0,262	0,122	0,200	0,208
PE	0,022	0,134	0,257	0,641	0,115	0,235	0,203	0,110	0,215	0,078	0,263	0,207
PI	0,155	0,188	0,558	0,866	0,348	0,119	0,320	0,191	0,525	0,382	0,756	0,401
PR	0,088	0,022	0,037	0,110	0,080	0,087	0,092	0,117	0,114	0,080	0,104	0,085
RJ	0,193	0,378	0,166	0,205	0,129	0,068	0,038	0,218	0,155	0,103	0,043	0,154
RN	0,099	0,085	0,086	0,247	0,047	0,180	0,206	0,185	0,579	0,195	0,353	0,206
RO	0,479	0,531	0,051	0,148	0,002	0,064	0,002	0,083	0,077	0,098	0,048	0,144
RR	0,098	0,043	0,472	0,033	0,660	0,609	0,153	0,453	0,074	0,417	0,000	0,274
RS	0,039	0,032	0,070	0,106	0,022	0,078	0,060	0,059	0,061	0,015	0,024	0,051
SC	0,056	0,013	0,001	0,011	0,047	0,081	0,061	0,028	0,006	0,031	0,000	0,030
SE	0,025	0,011	0,062	0,289	0,069	0,197	0,098	0,551	0,027	0,323	0,312	0,178
SP	0,071	0,636	0,198	0,170	0,079	0,102	0,110	0,116	0,108	0,837	0,554	0,271
TO	0,044	0,237	0,565	0,471	0,022	0,532	0,169	0,348	0,170	0,172	0,131	0,260

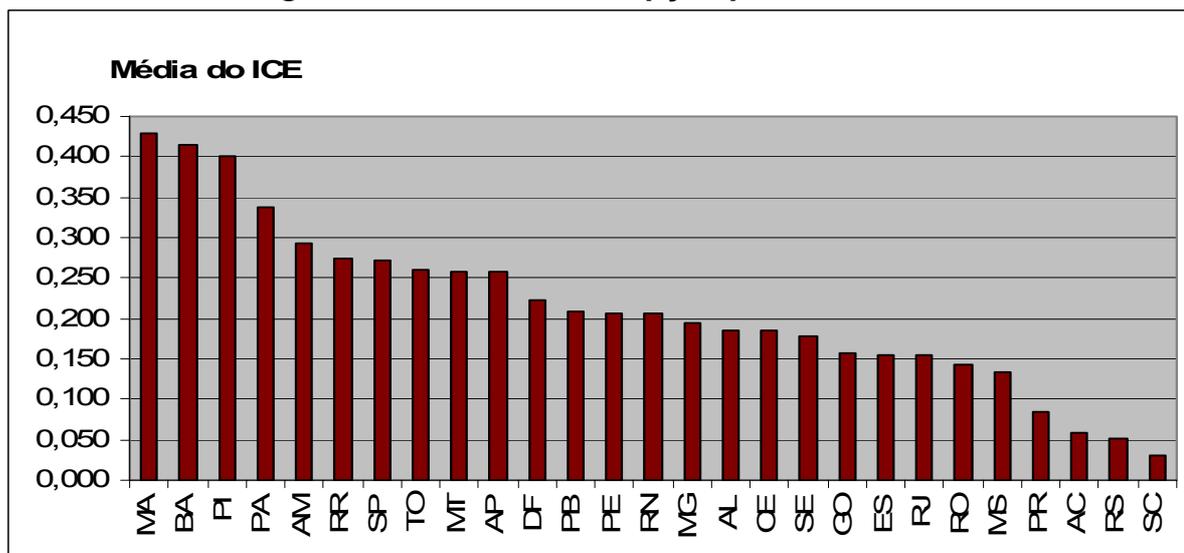
FONTE: Tabelas 1, 2, 3 e 4 do Apêndice 2.

Análise do indicador de corrupção por estados

Questão 1

A incidência da corrupção governamental nos estados brasileiros é uniforme, de acordo com o índice fornecido pela TI, ou apresenta diferenças?

A partir da média do ICE por estados apresentada na Tabela 11, foi elaborado o *ranking* estadual do período 1998-08, demonstrado no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Ranking do Indicador de Corrupção por Estados – 1998-08

FONTE: Tabela 11.

Esse *ranking* permitiu constatar-se que os estados do Maranhão, da Bahia, do Piauí e do Pará, figuram com os maiores índices, sendo que Paraná, Acre, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, têm os mais baixos. Com o objetivo de analisar a incidência relativa da corrupção governamental nos estados, foi elaborada a Tabela 12, que contém a análise de tendências do ICE com relação à sua média no período. Foi também elaborada a Figura 1, que apresenta a incidência da corrupção governamental nos estados, por intervalos em quartis, utilizando como referência a média do ICE, calculada na Tabela 12.

Tabela 12 – Análise das tendências do ICE com relação à sua média, por Estados – 1998-08

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Media	Tendência
MA	0,117	0,119	0,191	0,750	0,382	0,356	0,561	0,650	0,822	0,420	0,340	0,428	0,238
BA	0,572	0,176	0,441	0,472	0,381	0,408	0,497	0,254	0,950	0,180	0,236	0,415	0,436
PI	0,155	0,188	0,558	0,866	0,348	0,119	0,320	0,191	0,525	0,382	0,756	0,401	0,296
PA	0,038	0,222	0,556	0,285	0,046	0,268	0,540	0,338	0,547	0,178	0,689	0,337	0,171
AM	0,215	0,061	0,226	0,211	0,175	0,166	0,459	0,220	0,600	0,282	0,600	0,292	0,100
RR	0,098	0,043	0,472	0,033	0,660	0,609	0,153	0,453	0,074	0,417	0,000	0,274	0,267
SP	0,071	0,636	0,198	0,170	0,079	0,102	0,110	0,116	0,108	0,837	0,554	0,271	0,140
TO	0,044	0,237	0,565	0,471	0,022	0,532	0,169	0,348	0,170	0,172	0,131	0,260	0,311
MT	0,000	0,593	0,086	0,589	0,052	0,203	0,522	0,140	0,252	0,205	0,184	0,257	0,283
AP	0,120	0,036	0,149	0,076	0,196	0,444	0,553	0,301	0,308	0,102	0,542	0,257	0,091
DF	0,472	0,072	0,134	0,526	0,210	0,117	0,054	0,150	0,106	0,108	0,488	0,222	0,256
PB	0,395	0,066	0,210	0,371	0,109	0,115	0,257	0,184	0,262	0,122	0,200	0,208	0,246
PE	0,022	0,134	0,257	0,641	0,115	0,235	0,203	0,110	0,215	0,078	0,263	0,207	0,212
RN	0,099	0,085	0,086	0,247	0,047	0,180	0,206	0,185	0,579	0,195	0,353	0,206	0,059
MG	0,071	0,109	0,127	0,334	0,068	0,175	0,266	0,355	0,220	0,108	0,304	0,194	0,118
AL	0,081	0,094	0,135	0,098	0,104	0,090	0,161	0,140	0,336	0,236	0,574	0,186	0,014
CE	0,086	0,077	0,233	0,438	0,246	0,185	0,105	0,191	0,204	0,127	0,153	0,186	0,194

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Media	Tendência
SE	0,025	0,011	0,062	0,289	0,069	0,197	0,098	0,551	0,027	0,323	0,312	0,178	0,036
GO	0,147	0,056	0,248	0,278	0,076	0,134	0,133	0,097	0,200	0,131	0,216	0,156	0,147
ES	0,290	0,019	0,061	0,124	0,124	0,064	0,242	0,114	0,097	0,049	0,532	0,156	0,086
RJ	0,193	0,378	0,166	0,205	0,129	0,068	0,038	0,218	0,155	0,103	0,043	0,154	0,243
RO	0,479	0,531	0,051	0,148	0,002	0,064	0,002	0,083	0,077	0,098	0,048	0,144	0,323
MS	0,122	0,024	0,156	0,255	0,148	0,174	0,016	0,134	0,120	0,162	0,154	0,133	0,123
PR	0,088	0,022	0,037	0,110	0,080	0,087	0,092	0,117	0,114	0,080	0,104	0,085	0,059
AC	0,025	0,103	0,065	0,015	0,029	0,027	0,018	0,134	0,173	0,000	0,053	0,058	0,046
RS	0,039	0,032	0,070	0,106	0,022	0,078	0,060	0,059	0,061	0,015	0,024	0,051	0,062
SC	0,056	0,013	0,001	0,011	0,047	0,081	0,061	0,028	0,006	0,031	0,000	0,030	0,037

FONTE: Tabela 11.

NOTA: No intervalo de zero a 0,330, a incidência da corrupção governamental pode ser considerada baixa (transparente); no intervalo de 0,331 a 0,660, média (cinza médio); e na faixa de 0,661 a 1, alta (cinza escuro).

Figura 1 – A incidência da corrupção governamental no Brasil, por Estados - 1998-08



FONTE: Tabela 12

NOTA: Incidência da corrupção governamental nos estados, por intervalos em quartis, utilizando como referência a média do ICE, calculada na Tabela 12. Estados onde a média do ICE, no período 1998-08, situou-se no intervalo (média ICE \geq Q3/4), vermelho; no intervalo (Q2/4 \leq média ICE $<$ Q3/4), laranja; no intervalo (Q1/4 \leq média ICE $<$ Q2/4), amarelo; e no intervalo (0 \leq média ICE $<$ Q1/4), verde.

Conclusão 1

A elaboração do *ranking* com o ICE permite concluir que a incidência da corrupção governamental no período em análise, não é uniforme nos estados brasileiros, conforme demonstrado.

Questão 2

Quais estados brasileiros podem ter o comportamento da corrupção governamental explicado pelo IPC-TI?

Para isso foi elaborada a Tabela 13, onde foi calculada a correlação existente entre o ICE por estados, o IPC-TI e a posição ocupada pelo Brasil no ranking da TI, demonstrado na Tabela 13.

Tabela 13 – Análise de correlação entre o ICE, IPC-TI e posição do Brasil no ranking da TI, por estados – 1998-08

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	CORREL. ÍNDICE	CORREL. POSIÇÃO
AC	0,025	0,103	0,065	0,015	0,029	0,027	0,018	0,134	0,173	0,000	0,053	-0,416	0,226
BA	0,415	0,094	0,135	0,098	0,104	0,090	0,161	0,140	0,336	0,236	0,574	-0,564	0,624
PI	0,401	0,061	0,226	0,211	0,175	0,166	0,459	0,220	0,600	0,282	0,600	-0,692	0,690
PA	0,337	0,036	0,149	0,076	0,196	0,444	0,553	0,301	0,308	0,102	0,542	-0,273	0,461
AM	0,292	0,176	0,441	0,472	0,381	0,408	0,497	0,254	0,950	0,180	0,236	-0,367	0,087
RR	0,274	0,077	0,233	0,438	0,246	0,185	0,105	0,191	0,204	0,127	0,153	0,241	-0,414
SP	0,271	0,072	0,134	0,526	0,210	0,117	0,054	0,150	0,106	0,108	0,488	0,015	0,062
TO	0,260	0,019	0,061	0,124	0,124	0,064	0,242	0,114	0,097	0,049	0,532	-0,235	0,462
MT	0,257	0,056	0,248	0,278	0,076	0,134	0,133	0,097	0,200	0,131	0,216	-0,115	0,020
AP	0,257	0,119	0,191	0,750	0,382	0,356	0,561	0,650	0,822	0,420	0,340	-0,470	0,325
DF	0,222	0,109	0,127	0,334	0,068	0,175	0,266	0,355	0,220	0,108	0,304	-0,213	0,319
PB	0,208	0,024	0,156	0,255	0,148	0,174	0,016	0,134	0,120	0,162	0,154	-0,022	-0,096
PE	0,207	0,593	0,086	0,589	0,052	0,203	0,522	0,140	0,252	0,205	0,184	0,335	-0,238
RN	0,206	0,222	0,556	0,285	0,046	0,268	0,540	0,338	0,547	0,178	0,689	-0,491	0,564
MG	0,194	0,066	0,210	0,371	0,109	0,115	0,257	0,184	0,262	0,122	0,200	-0,145	0,066
AL	0,186	0,134	0,257	0,641	0,115	0,235	0,203	0,110	0,215	0,078	0,263	0,194	-0,220
CE	0,186	0,188	0,558	0,866	0,348	0,119	0,320	0,191	0,525	0,382	0,756	-0,291	0,263
SE	0,178	0,022	0,037	0,110	0,080	0,087	0,092	0,117	0,114	0,080	0,104	-0,204	0,158
GO	0,156	0,378	0,166	0,205	0,129	0,068	0,038	0,218	0,155	0,103	0,043	0,378	-0,491
ES	0,156	0,085	0,086	0,247	0,047	0,180	0,206	0,185	0,579	0,195	0,353	-0,800	0,669
RJ	0,154	0,531	0,051	0,148	0,002	0,064	0,002	0,083	0,077	0,098	0,048	0,369	-0,353
RO	0,144	0,043	0,472	0,033	0,660	0,609	0,153	0,453	0,074	0,417	0,000	0,149	-0,204
MS	0,133	0,032	0,070	0,106	0,022	0,078	0,060	0,059	0,061	0,015	0,024	0,363	-0,470
PR	0,085	0,013	0,001	0,011	0,047	0,081	0,061	0,028	0,006	0,031	0,000	0,384	-0,319
AC	0,058	0,011	0,062	0,289	0,069	0,197	0,098	0,551	0,027	0,323	0,312	-0,310	0,455
RS	0,051	0,636	0,198	0,170	0,079	0,102	0,110	0,116	0,108	0,837	0,554	-0,269	0,417

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	CORREL. ÍNDICE	CORREL. POSIÇÃO
SC	0,030	0,237	0,565	0,471	0,022	0,532	0,169	0,348	0,170	0,172	0,131	0,183	-0,209

FONTE: Tabelas 1, 2 e 11.

NOTA: No intervalo de zero a 0,330, o grau de correlação pode ser considerado baixo (transparente); no intervalo de 0,331 a 0,660, médio (cinza médio); e no intervalo de 0,661 a 1, alto (cinza escuro).

Conclusão 2

Os Estados do Piauí e do Espírito Santo apresentam alto grau de correlação com o IPC-TI e com a evolução da posição ocupada pelo Brasil no *Ranking* da TI, enquanto Bahia, Rio Grande do Norte, Goiás, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul, tiveram grau de correlação média, e os demais Estados apresentaram baixa ou nenhuma correlação com os números da TI. Portanto, o uso do indicador da TI ou da posição ocupada pelo Brasil no seu *ranking* não é apropriado para uma aplicação uniforme nos estados brasileiros, especialmente no que diz respeito aos estudos sobre políticas públicas, finanças estaduais, indicadores sociais e na área de Economia Regional em geral.

3.2 O Indicador de Corrupção Governamental no Brasil – ICB

O ICB foi elaborado com a ponderação do ICE anual pela população dos estados, considerando-se o seguinte modelo:

$$\text{Indicador de Corrupção Governamental no Brasil (ICB)} = \sum [(\text{população do estado/total da população dos estados}) * \text{ICE por estado}]$$

Desse modelo, foram obtidos os valores anuais referentes à corrupção governamental para o Brasil, conforme demonstrado na Tabela 14.

Tabela 14 – Indicador de Corrupção Governamental no Brasil – 1998-08

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ICB	0,142	0,248	0,200	0,291	0,128	0,163	0,202	0,197	0,265	0,292	0,314

FONTE: Tabelas 5 e 11.

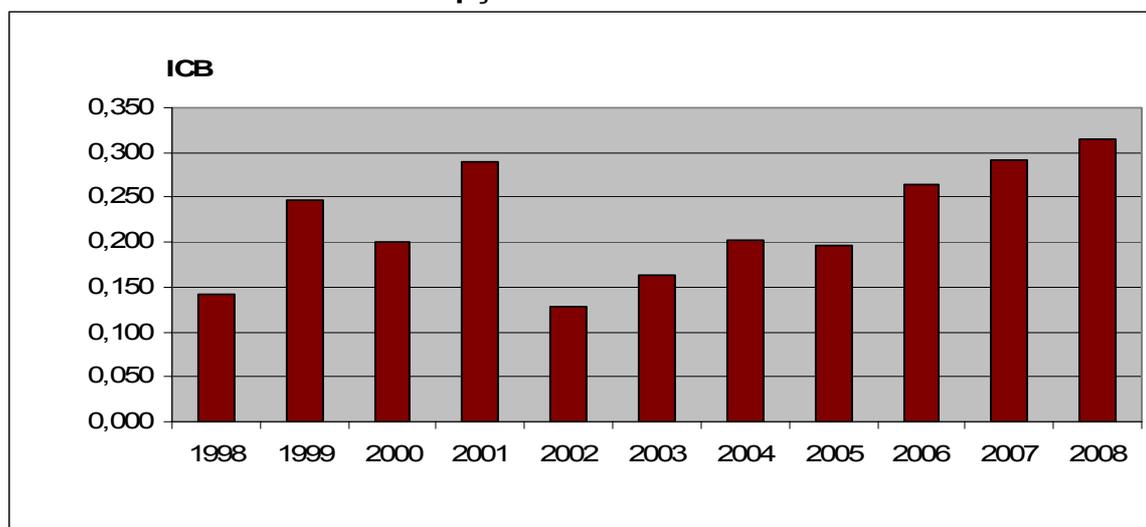
Análise do Indicador de Corrupção no Brasil com relação ao Índice de Corrupção Percebida da Transparência Internacional

Questão 3

O índice subjetivo elaborado pela TI para o Brasil reflete o comportamento da corrupção governamental aferida pelo indicador objetivo ICB?

Para responder ao questionamento, analisa-se, inicialmente, o Indicador de Corrupção Governamental no Brasil. O ICB varia em uma escala de zero a 1, sendo que zero indica o menor grau de corrupção governamental e, 1, o maior. O comportamento do ICB no período de 1998-08 pode ser observado no Gráfico 8.

Gráfico 8 - Indicador de Corrupção Governamental no Brasil – ICB



FONTE: Tabela 14.

De acordo com o comportamento verificado no Gráfico 8, o ICB apresentou alta entre os anos de 1998 e 2001, retrocedendo em 2002 e voltando a crescer até 2008. Ao se analisar a tendência do ICB com relação à sua média no período, verifica-se que, apesar do movimento de alta apresentado especialmente de 2002 a 2008, a tendência da série fica abaixo da média, sinalizando uma possível queda para 2009, conforme Tabela 15.

Tabela 15 - Análise de tendências do ICB com relação a sua média, no Brasil – 1998-08.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média	Tendência
ICB	0,142	0,248	0,200	0,291	0,128	0,163	0,202	0,197	0,265	0,292	0,314	0,222	0,171

FONTE: Tabela 14.

NOTA: No intervalo de zero a 0,330, a incidência da corrupção governamental pode ser considerada baixa; no intervalo de 0,331 a 0,660, média; e no intervalo de 0,661 a 1, alta.

Apesar do movimento de alta verificado no período estudado, a corrupção governamental no Brasil pode ser considerada baixa, pois, de acordo com os critérios adotados, o ICB não foi superior a 0,330.

Conclusão 3

Para efeito de comparação do IPC-TI e a posição do Brasil no *ranking* da TI com o ICB, foi calculado o coeficiente de correlação entre os indicadores, tendo sido obtido -54,73% com o IPC-TI e 60,46% com a posição do Brasil no *ranking* da TI, conforme demonstrado na Tabela 16.

Tabela 16 – Índice de Corrupção Percebida da Transparência Internacional, posição do Brasil no *ranking* da Transparência Internacional e Cálculo do Coeficiente de Correlação com o ICB – 1998-08

Discriminação	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Média	Desvio	Correlação ICB
Índice TI	4,0	4,1	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9	3,7	3,3	3,5	3,5	3,83	0,25	-54,73%
Posição TI	46	45	49	46	45	54	59	63	70	72	80	54,90	10,50	60,46%

FONTE: Tabelas 1 e 2.

NOTA: No intervalo de zero a 0,330, o grau de correlação pode ser considerado baixo; no intervalo de 0,331 a 0,660, médio; e no intervalo de 0,661 a 1, alto.

Tal comportamento permite concluir que, de acordo com os valores calculados na Tabela 16, tanto o IPC-TI quanto a evolução da posição do Brasil no *ranking* da TI apresentaram graus correlação médios com relação ao comportamento do ICB.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção é considerada como um problema que afeta todos os países, tendo repercussões negativas especialmente nos âmbitos social, político e econômico. Houve época em que era considerada positiva, principalmente para agilizar os trâmites burocráticos no complexo funcionamento do setor público. Na medida em que os agentes envolvidos perceberam a possibilidade de obter maiores ganhos do que a simples propina, especialmente com o desvio de recursos públicos, a corrupção governamental passou a ser um fator relevante que pode afetar os resultados esperados de programas governamentais, principalmente dos voltados às áreas sociais e à realização de obras de infra-estrutura. Portanto, mensurar a corrupção governamental praticada no setor público, com o desvio, a aplicação ilegal e as práticas ilícitas envolvendo recursos públicos, foi de fundamental importância para a resolução dos problemas de pesquisa propostos nesta monografia.

Com os resultados obtidos, foi possível analisar-se o comportamento do Índice de Corrupção Percebida da Transparência Internacional com relação ao ICB e também a incidência relativa da corrupção governamental nos estados brasileiros por meio do ICE.

Dos resultados, pode-se destacar que o Índice da Corrupção Percebida da TI, mesmo utilizando na sua elaboração uma metodologia totalmente diferenciada do ICB, teve comportamento quase similar ao deste último no período analisado, fato que pode invalidar as críticas apresentadas quanto à credibilidade, no sentido de que o índice pudesse estar viesado devido à tendência de a corrupção percebida aumentar de acordo com a exposição do assunto na mídia.

Dos Indicadores de Corrupção Estaduais, foi possível comprovar-se que a corrupção governamental não ocorre de maneira homogênea no Brasil, apresentando os maiores valores médios nos estados do Maranhão, da Bahia e do Piauí, e os menores, no Acre, no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina.

Este trabalho pode ser considerado pioneiro por utilizar a base de dados do Cadirreg-TCU e também pela elaboração de indicadores objetivos para mensurar a corrupção governamental no Brasil e nos estados brasileiros. Além disso, a disponibilidade de um indicador estadual é de fundamental importância para estudos sobre políticas públicas, pobreza, finanças públicas, indicadores sociais dentre outros temas afetos à linha de pesquisa de Economia Regional que devem ser considerados para uma melhor compreensão das desigualdades regionais. Além disso, os indicadores calculados podem servir como parâmetro para nortear as ações desenvolvidas pelas instituições públicas e privadas que atuam no combate à corrupção no Brasil e também como fator para avaliação do PPA.

Como sugestão para aperfeiçoar a análise dos dados produzidos, propõe-se que seja elaborado, pelo Tribunal de Contas da União, um código para a classificação das irregularidades inscritas no Cadirreg, visando possibilitar a identificação das causas ou dos motivos das inscrições das multas e dos débitos apurados. É necessário ainda que se revisem periodicamente esses indicadores, visto que a base de dados do Cadirreg está em constante atualização.

A metodologia desenvolvida na pesquisa pode contribuir também para o estudo de políticas públicas no âmbito municipal, pois pode ser utilizada para a aferição da corrupção governamental nos municípios, desde que os Tribunais de Contas estaduais e municipais possuam um cadastro de contas julgadas irregulares.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Claudio W., A Dificuldade de Medir a Corrupção, Novos Estudos – CEBRAP, nº73, DOI: 10.1590/S0101-33002005000300003, São Paulo, Nov. 2005.
- ANDWIG, Jens Chr.; FJELDSTAD, Odd-Helge; AMUNDSEN, Inge; SISSENER, Tone e SOREIDE, Tina, Research on corruption: a policy oriented survey. NORAD, 2000.
- BRASIL, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, Produto Interno Bruto por Estados, obtido em www.ipeadata.gov.br, set/2009.
- BRASIL, Câmara Federal, Lei Orçamentária Anual Federal, obtido em www.camara.gov.br, set/2009.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União - TCU, Cadastro de Contas Julgadas Irregulares – CADIRREG, obtido em 31/7/2009, mediante Lote/Processo 010.536/2009-8 Código 440817152, jul/2009.
- BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, População por Estados, obtido em www.ibge.gov.br, set/2009.
- DEL MONTE A., E. PAPAGNI, Public Expenditure, Corruption and Economic Growth: the Case of Italy, European Journal of Political Economy, nº.17, 2001.
- FONSECA, Jairo S. da, MARTINS, Gilberto de A. (1990) Curso de Estatística, 3ª edição, 11ª tiragem, Ed. Atlas, 1990.
- MACRAE, John, Underdevelopment and the Economics of Corruption: a Game Theory Approach. World Development, vol.10, nº 8, p.677-687, 1982.
- OECD, Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide, Organization for economic Co-operation and Development – OECD, STD/DOC (2005).
- REINIKKA, Ritva e SVENSSON, Jakob. Survey techniques to Measure and Explain Corruption. The World Bank Development Research Group, 2003.
- RUA, Maria das Graças. Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal. Brasília: ENAP, 1998.
- SANT'ANNA, Gilberto C. Orçamento Público – Conceito e Princípios, em <http://www.concursopublico.trix.net>, jan/2010.

SHLEIFER, A. e VISHNY, Robert W. Corruption. *Quartely Journal of Economics*, CVIII, p.599-617, 1993.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da; GARCIA, Fernando e BANDEIRA, Andréa Câmara. How does Corruption Hurt Growth? Evidences about the Effects of Corruption on Factors Productivity and per capita Income, 2001, extraído de www.transparencia.org.br, set/2009.

TANZI, Vito. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures. *IMF Staff Paper*, 45 (4), p.559-594, 1998.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, Índice de Corrupção Percebida e Posição do Brasil no Ranking, em www.transparency.org, acessado em set/2009.

TREISMAN, Daniel, The Causes of Corruption: a Cross-National Study, *Journal of Public Economics*, n.76, pp. 399-457, 2000.

Apêndice 1

Classificação da despesa conforme a Lei nº. 4.320, de 17.03.64.

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Pessoal Civil
Pessoal Militar
Material de Consumo
Serviços de Terceiros
Encargos Diversos

Transferências Correntes

Subvenções Sociais
Subvenções Econômicas
Inativos
Pensionistas
Salário Família e Abono Familiar
Juros da Dívida Pública
Contribuições de Previdência Social
Diversas Transferências Correntes.

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Obras Públicas
Serviços em Regime de Programação Especial
Equipamentos e Instalações
Material Permanente
Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas

Inversões Financeiras

Aquisição de Imóveis
Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras
Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento
Constituição de Fundos Rotativos
Concessão de Empréstimos
Diversas Inversões Financeiras

Transferências de Capital

Amortização da Dívida Pública
Auxílios para Obras Públicas
Auxílios para Equipamentos e Instalações
Auxílios para Inversões Financeiras
Outras Contribuições.

Apêndice 2

Indicadores simples normalizados

Tabela 1 – Indicador Simples (Valor Cadirreg/população), por estados, normalizado pelo método Re-Scaling – 1998-08

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	0,010	0,153	0,096	0,019	0,009	0,017	0,023	0,202	0,432	0,000	0,074
AL	0,016	0,036	0,068	0,027	0,008	0,019	0,076	0,079	0,465	0,242	0,351
AM	0,050	0,042	0,116	0,063	0,021	0,036	0,270	0,115	0,898	0,299	0,414
AP	0,057	0,037	0,282	0,112	0,101	0,444	1,000	0,507	0,895	0,220	1,000
BA	0,103	0,026	0,102	0,087	0,019	0,034	0,108	0,030	1,000	0,100	0,069
CE	0,014	0,011	0,085	0,130	0,024	0,022	0,019	0,067	0,152	0,098	0,068
DF	1,000	0,033	0,100	1,000	0,098	0,061	0,090	0,235	0,373	0,222	0,610
ES	0,093	0,016	0,058	0,044	0,045	0,018	0,189	0,074	0,166	0,070	0,472
GO	0,026	0,030	0,146	0,093	0,007	0,024	0,046	0,041	0,247	0,107	0,113
MA	0,016	0,029	0,082	0,196	0,024	0,058	0,189	0,275	0,873	0,327	0,175
MG	0,003	0,010	0,007	0,038	0,000	0,009	0,088	0,032	0,079	0,032	0,075
MS	0,041	0,042	0,132	0,140	0,025	0,084	0,008	0,091	0,196	0,250	0,153
MT	0,000	0,813	0,031	0,243	0,006	0,046	0,391	0,102	0,380	0,288	0,182
PA	0,004	0,106	0,297	0,056	0,003	0,031	0,207	0,131	0,614	0,136	0,382
PB	0,022	0,034	0,115	0,120	0,007	0,019	0,162	0,060	0,314	0,106	0,120
PE	0,003	0,058	0,100	0,220	0,004	0,050	0,070	0,022	0,168	0,041	0,102
PI	0,027	0,080	0,241	0,249	0,021	0,021	0,129	0,064	0,626	0,353	0,496
PR	0,017	0,001	0,000	0,021	0,001	0,008	0,025	0,034	0,055	0,063	0,049
RJ	0,052	0,115	0,096	0,080	0,009	0,019	0,026	0,138	0,231	0,061	0,012
RN	0,027	0,032	0,018	0,079	0,010	0,051	0,151	0,087	0,870	0,198	0,285
RO	0,265	1,000	0,067	0,126	0,002	0,024	0,002	0,065	0,150	0,128	0,040
RR	0,064	0,085	1,000	0,051	1,000	1,000	0,323	1,000	0,245	1,000	0,000
RS	0,004	0,023	0,026	0,046	0,008	0,013	0,016	0,019	0,054	0,006	0,008
SC	0,018	0,000	0,002	0,008	0,021	0,020	0,027	0,014	0,000	0,035	0,000
SE	0,005	0,004	0,039	0,148	0,014	0,063	0,055	0,539	0,012	0,445	0,253
SP	0,007	0,936	0,013	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,002	0,730	0,236
TO	0,009	0,181	0,485	0,212	0,002	0,276	0,091	0,384	0,298	0,256	0,116

FONTE: Tabela 7.

Tabela 2 – Indicador simples (Valor Cadirreg/PIB), por estados, normalizado pelo método Re-Scaling – 1998-08

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	0,048	0,199	0,112	0,052	0,013	0,026	0,032	0,245	0,318	0,000	0,086
AL	0,093	0,060	0,101	0,088	0,017	0,043	0,132	0,154	0,498	0,433	0,576
AM	0,114	0,027	0,059	0,069	0,020	0,035	0,194	0,095	0,389	0,246	0,300
AP	0,214	0,041	0,237	0,194	0,106	0,531	1,000	0,562	0,532	0,232	1,000
BA	0,438	0,030	0,098	0,174	0,029	0,054	0,136	0,047	0,760	0,133	0,085
CE	0,071	0,017	0,109	0,360	0,044	0,044	0,039	0,122	0,174	0,166	0,103
DF	1,000	0,011	0,022	0,487	0,025	0,015	0,018	0,053	0,041	0,055	0,138
ES	0,204	0,010	0,029	0,049	0,036	0,015	0,109	0,045	0,058	0,042	0,263
GO	0,091	0,031	0,118	0,150	0,007	0,024	0,040	0,043	0,138	0,098	0,096
MA	0,156	0,079	0,184	0,854	0,062	0,146	0,376	0,562	1,000	0,665	0,321
MG	0,008	0,007	0,005	0,049	0,000	0,010	0,067	0,031	0,048	0,027	0,058
MS	0,105	0,029	0,080	0,168	0,024	0,073	0,009	0,083	0,105	0,212	0,122
MT	0,000	0,633	0,021	0,333	0,005	0,034	0,198	0,064	0,162	0,200	0,125
PA	0,021	0,144	0,338	0,132	0,006	0,055	0,279	0,202	0,524	0,202	0,520
PB	0,131	0,055	0,152	0,320	0,014	0,040	0,277	0,121	0,329	0,180	0,184
PE	0,011	0,065	0,096	0,432	0,007	0,082	0,100	0,041	0,161	0,059	0,132
PI	0,218	0,178	0,449	1,000	0,055	0,060	0,285	0,164	0,809	0,790	0,995
PR	0,034	0,000	0,000	0,023	0,001	0,006	0,015	0,025	0,028	0,042	0,031
RJ	0,092	0,053	0,033	0,061	0,005	0,012	0,013	0,071	0,067	0,033	0,006
RN	0,140	0,043	0,023	0,181	0,017	0,086	0,205	0,131	0,677	0,273	0,358
RO	0,979	1,000	0,059	0,229	0,003	0,030	0,007	0,069	0,110	0,138	0,041
RR	0,333	0,123	1,000	0,116	1,000	1,000	0,297	1,000	0,150	1,000	0,000
RS	0,007	0,011	0,010	0,039	0,005	0,009	0,010	0,014	0,024	0,004	0,005
SC	0,037	0,000	0,000	0,008	0,014	0,014	0,015	0,009	0,003	0,021	0,000
SE	0,024	0,005	0,044	0,256	0,019	0,085	0,066	0,657	0,032	0,548	0,283
SP	0,008	0,372	0,003	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,345	0,102
TO	0,070	0,363	0,792	0,639	0,003	0,360	0,102	0,461	0,232	0,319	0,137

FONTE: Tabela 8.

Tabela 3 – Indicador simples (Valor Cadirreg/LOA), por estados. normalizado pelo método Re-Scaling – 1998-08

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	0,031	0,070	0,074	0,011	0,017	0,018	0,019	0,113	0,101	0,000	0,053
AL	0,098	0,029	0,124	0,088	0,037	0,080	0,189	0,132	0,368	0,204	0,653
AM	0,410	0,047	0,324	0,361	0,157	0,218	0,848	0,243	0,778	0,312	0,920
AP	0,203	0,019	0,101	0,077	0,108	0,418	0,536	0,201	0,139	0,045	0,506
BA	1,000	0,037	0,237	0,420	0,130	0,192	0,383	0,073	1,000	0,107	0,152
CE	0,100	0,012	0,154	0,506	0,125	0,102	0,059	0,130	0,150	0,091	0,135
DF	0,322	0,000	0,000	0,246	0,045	0,006	0,002	0,005	0,000	0,017	0,106
ES	0,681	0,018	0,123	0,207	0,276	0,089	0,527	0,144	0,148	0,067	1,000
GO	0,202	0,037	0,312	0,417	0,045	0,130	0,148	0,074	0,219	0,110	0,253
MA	0,143	0,047	0,174	0,898	0,145	0,285	0,550	0,562	0,731	0,269	0,297
MG	0,023	0,010	0,015	0,151	0,000	0,035	0,222	0,044	0,070	0,028	0,152
MS	0,230	0,037	0,239	0,528	0,131	0,376	0,025	0,142	0,139	0,174	0,276
MT	0,000	0,671	0,054	0,892	0,034	0,209	1,000	0,177	0,251	0,241	0,350
PA	0,036	0,133	0,641	0,225	0,017	0,167	0,638	0,294	0,571	0,124	0,662
PB	0,121	0,026	0,138	0,329	0,026	0,054	0,298	0,065	0,166	0,066	0,157
PE	0,018	0,059	0,191	0,857	0,021	0,219	0,187	0,031	0,141	0,039	0,195
PI	0,186	0,091	0,474	1,000	0,105	0,085	0,319	0,102	0,469	0,290	0,898
PR	0,107	0,001	0,002	0,100	0,007	0,037	0,085	0,066	0,071	0,066	0,114
RJ	0,186	0,062	0,110	0,218	0,030	0,045	0,040	0,144	0,103	0,031	0,015
RN	0,125	0,026	0,022	0,224	0,040	0,168	0,258	0,099	0,481	0,132	0,423
RO	0,764	0,442	0,056	0,242	0,004	0,049	0,000	0,057	0,063	0,066	0,050
RR	0,074	0,013	0,358	0,016	1,000	0,845	0,144	0,374	0,019	0,189	0,000
RS	0,020	0,014	0,031	0,126	0,031	0,034	0,029	0,009	0,032	0,004	0,012
SC	0,107	0,000	0,003	0,024	0,125	0,098	0,081	0,015	0,017	0,030	0,000
SE	0,026	0,004	0,074	0,584	0,074	0,287	0,145	1,000	0,028	0,383	0,489
SP	0,055	1,000	0,045	0,000	0,005	0,000	0,021	0,000	0,042	1,000	0,725
TO	0,060	0,266	1,000	0,578	0,006	1,000	0,178	0,492	0,139	0,122	0,189

FONTE: Tabela 9.

Tabela 4 – Indicador simples (número anual de processos irregulares Cadirreg por estados/número total anual de processos irregulares Cadirreg), por estados, normalizado pelo método Re-Scaling – 1998-08

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	0,017	0,065	0,018	0,000	0,059	0,044	0,008	0,071	0,048	0,000	0,027
AL	0,092	0,208	0,200	0,152	0,265	0,162	0,197	0,176	0,169	0,173	0,622
AM	0,160	0,104	0,273	0,212	0,353	0,250	0,311	0,318	0,395	0,272	0,541
AP	0,025	0,052	0,091	0,000	0,382	0,441	0,139	0,176	0,081	0,037	0,135
BA	0,462	0,468	1,000	0,879	1,000	1,000	1,000	0,659	1,000	0,321	0,486
CE	0,118	0,208	0,455	0,576	0,588	0,426	0,230	0,353	0,306	0,160	0,243
DF	0,109	0,195	0,345	0,606	0,529	0,309	0,107	0,306	0,113	0,173	1,000
ES	0,050	0,026	0,018	0,121	0,059	0,088	0,057	0,141	0,032	0,025	0,243
GO	0,185	0,104	0,309	0,303	0,176	0,250	0,213	0,176	0,194	0,185	0,297
MA	0,126	0,260	0,273	0,848	0,971	0,691	0,869	0,988	0,823	0,506	0,486
MG	0,185	0,312	0,364	0,818	0,206	0,485	0,508	1,000	0,532	0,272	0,703
MS	0,067	0,000	0,127	0,091	0,294	0,074	0,016	0,176	0,073	0,086	0,054
MT	0,000	0,403	0,182	0,606	0,118	0,368	0,287	0,165	0,242	0,136	0,054
PA	0,067	0,416	0,727	0,545	0,118	0,603	0,754	0,565	0,516	0,247	0,973
PB	1,000	0,130	0,364	0,576	0,294	0,265	0,262	0,400	0,306	0,160	0,297
PE	0,042	0,286	0,491	0,758	0,324	0,426	0,344	0,271	0,347	0,148	0,486
PI	0,160	0,351	0,873	1,000	0,912	0,235	0,443	0,365	0,403	0,296	0,649
PR	0,134	0,065	0,109	0,212	0,235	0,221	0,172	0,259	0,234	0,123	0,162
RJ	0,328	1,000	0,327	0,333	0,353	0,147	0,057	0,412	0,218	0,235	0,108
RN	0,092	0,195	0,218	0,394	0,088	0,309	0,189	0,353	0,500	0,222	0,324
RO	0,067	0,169	0,036	0,030	0,000	0,118	0,000	0,129	0,040	0,099	0,054
RR	0,025	0,013	0,073	0,000	0,000	0,000	0,008	0,000	0,008	0,074	0,000
RS	0,092	0,065	0,164	0,152	0,029	0,191	0,139	0,153	0,113	0,037	0,054
SC	0,034	0,039	0,000	0,000	0,000	0,132	0,082	0,059	0,000	0,037	0,000
SE	0,034	0,026	0,073	0,091	0,118	0,235	0,090	0,071	0,032	0,099	0,189
SP	0,151	0,273	0,545	0,515	0,235	0,309	0,311	0,353	0,282	1,000	0,784
TO	0,034	0,182	0,073	0,424	0,059	0,294	0,238	0,141	0,113	0,111	0,081

FONTE: Tabela 10.

Apêndice 3

Processo para obtenção da base de dados Cadirreg junto ao Tribunal de Contas da União.

Identificação do Lote/Processo 010.536/2009-8 Código 440817152

Deliberações

Situação do Processo ENCERRADO

Localização do Processo Adsup - SEC. ADJ. DE SUPERVISÃO E SUPORTE Desde: 07/08/2009 - 16:11:10
Ordem: 00

Tipo do Processo ADM - ADMINISTRATIVO De: 08/05/2009 a 15/05/2009 SOLI - SOLICITAÇÃO Desde: 15/05/2009

Unidade do TCU interessada no Processo SEGECEX - SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

Interessados no Processo [REDACTED]

Assunto do Processo SOLICITAÇÃO - BASE DE DADOS COMPLETA DO CADIRREG EM MEIO ELETRÔNICO - INTERESSADO:
[REDACTED]

Data de Entrada do Lote 08/05/2009

Histórico do processo

.. 11/08/2009 Ação
ENCERRAMENTO DE PROCESSO
Unidade detentora: Adsup - SEC. ADJ. DE SUPERVISÃO E SUPORTE
Motivo: Cumprimento de objetivo processual
Obs: CUMPRIMENTO DO OBJETIVO PROCESSUAL

.. 11/08/2009 Peça
DESPACHO UNIDADE TÉCNICA
Unidade detentora: Adsup - SEC. ADJ. DE SUPERVISÃO E SUPORTE
Documento: 442264473
Assunto: ENCERRAMENTO DO PROCESSO
DENÚNCIA. REPRESENTAÇÃO. CONSULTA. SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO / SOLICITAÇÃO / OUTRAS
SOLICITAÇÕES

.. 07/08/2009 Tramitação
Destinatário: Adsup - SEC. ADJ. DE SUPERVISÃO E SUPORTE
Motivo: RETIFICAÇÃO DE TRAMITAÇÃO
Aceite em: 07/08/2009 - 16:11:10

.. 31/07/2009 Peça
DESPACHO DE SERVIDOR
Unidade detentora: Disao - DIRETORIA DE SISTEMAS, APOIO, ORIENTAÇÃO
Documento: 442135650

Assunto: PROPSTA DE ENCERRAMENTO DO PROCESSO
DENÚNCIA. REPRESENTAÇÃO. CONSULTA. SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO / SOLICITAÇÃO / OUTRAS
SOLICITAÇÕES

.. 31/07/2009 Peça

ATENDIMENTO DE SOLICITAÇÃO/REQUERIMENTO
Unidade detentora: Disao - DIRETORIA DE SISTEMAS, APOIO, ORIENTAÇÃO
Documento: 442135834

Assunto: RECIBO DE RECEBIMENTO DOS DADOS SOLICITADOS E DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE
DENÚNCIA. REPRESENTAÇÃO. CONSULTA. SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO / SOLICITAÇÃO / OUTRAS
SOLICITAÇÕES

.. 19/06/2009 Tramitação

Destinatário: Disao - DIRETORIA DE SISTEMAS, APOIO, ORIENTAÇÃO
Motivo: RETIFICAÇÃO DE TRAMITAÇÃO
Aceite em: 24/06/2009 - 17:06:21

.. 19/06/2009 Peça

DESPACHO MINISTRO
Unidade detentora: GABPRES - GABINETE DO PRESIDENTE
Documento: 441448409

Assunto: FORNECIMENTO DE DADOS EXTRAIDOS DO CADIRREG
DENÚNCIA. REPRESENTAÇÃO. CONSULTA. SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO / SOLICITAÇÃO / OUTRAS
SOLICITAÇÕES

.. 19/06/2009 Peça

DESPACHO MINISTRO
Unidade detentora: GABPRES - GABINETE DO PRESIDENTE
Documento: 441448324

Assunto: FORNECIMENTO DE DADOS DO CADIRREG
DENÚNCIA. REPRESENTAÇÃO. CONSULTA. SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO / SOLICITAÇÃO / OUTRAS
SOLICITAÇÕES

.. 18/06/2009 Tramitação

Destinatário: GABPRES - GABINETE DO PRESIDENTE
Motivo: PARA DESPACHO
Aceite em: 19/06/2009 - 10:45:36

.. 09/06/2009 Tramitação

Destinatário: MIN-UA - GAB. DO MIN. UBIATAN AGUIAR
Motivo: PARA INSTRUÇÃO
Aceite em: 09/06/2009 - 16:10:33

.. 01/06/2009 Tramitação

Destinatário: GABPRES - GABINETE DO PRESIDENTE
Motivo: PARA DESPACHO
Aceite em: 03/06/2009 - 16:51:02

.. 01/06/2009 Tramitação

Destinatário: SEGECEX - SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
Motivo: PARA DESPACHO
Aceite em: 01/06/2009 - 17:43:57

.. 29/05/2009 Peça

DESPACHO UNIDADE TÉCNICA
Unidade detentora: Disao - DIRETORIA DE SISTEMAS, APOIO, ORIENTAÇÃO
Documento: 441122408
Assunto: IDSISDOC_786230V3-53_-_TC_SIS_INST_14159_01[1]

.. 15/05/2009 Peça

DESPACHO DE SERVIDOR
Unidade detentora: Disao - DIRETORIA DE SISTEMAS, APOIO, ORIENTAÇÃO
Documento: 440916831
Assunto: TC_SIS_INST_14158_01

.. 15/05/2009 Peça

NÃO INFORMADO
Unidade detentora: Disao - DIRETORIA DE SISTEMAS, APOIO, ORIENTAÇÃO
Documento: 440917807
Assunto: PRT2009-045 - PARA OS SECRETÁRIOS DAS SECEX

.. 15/05/2009 Peça

PROPOSTA ANALISTA
Unidade detentora: Disao - DIRETORIA DE SISTEMAS, APOIO, ORIENTAÇÃO
Documento: 440904371
Assunto: INSTRUÇÃO SOLICITAÇÃO DE DADOS

DENÚNCIA. REPRESENTAÇÃO. CONSULTA. SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO / SOLICITAÇÃO / OUTRAS SOLICITAÇÕES

.. 14/05/2009 Peça

NÃO INFORMADO

Unidade detentora: Disao - DIRETORIA DE SISTEMAS, APOIO, ORIENTAÇÃO

Documento: 440899325

Assunto: PORTARIA-TCU NO. 256/2000.

DENÚNCIA. REPRESENTAÇÃO. CONSULTA. SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO / SOLICITAÇÃO / OUTRAS SOLICITAÇÕES

.. 14/05/2009 Peça

NÃO INFORMADO

Unidade detentora: Disao - DIRETORIA DE SISTEMAS, APOIO, ORIENTAÇÃO

Documento: 440899318

Assunto: DOCUMENTO FÍSICO DIGITALIZADO.

EMAIL RESUMINDO TROCA PRELIMINAR DE INFORMAÇÕES ENTRE O REQUERENTE E O TCU/ADCON (SET/2008).

DENÚNCIA. REPRESENTAÇÃO. CONSULTA. SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO / SOLICITAÇÃO / OUTRAS SOLICITAÇÕES

.. 14/05/2009 Peça

NÃO INFORMADO

Unidade detentora: Disao - DIRETORIA DE SISTEMAS, APOIO, ORIENTAÇÃO

Documento: 440899271

Assunto: DOCUMENTO FÍSICO DIGITALIZADO.

CARTA/REQUEIRIMENTO RECEBIDO DO SR. JOSÉ LUIS SERAFINI BOLL EM 01/10/2008.

DENÚNCIA. REPRESENTAÇÃO. CONSULTA. SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO / SOLICITAÇÃO / OUTRAS SOLICITAÇÕES

.. 14/05/2009 Tramitação

Destinatário: Disao - DIRETORIA DE SISTEMAS, APOIO, ORIENTAÇÃO

Motivo: RETIFICAÇÃO DE TRAMITAÇÃO

Aceite em: 14/05/2009 - 18:50:30

.. 14/05/2009 Tramitação

Destinatário: SEGECEX - SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

Motivo: RETIFICAÇÃO DE TRAMITAÇÃO

Aceite em: 14/05/2009 - 18:48:38

.. 08/05/2009 Tramitação

Destinatário: Disao - DIRETORIA DE SISTEMAS, APOIO, ORIENTAÇÃO

Motivo: RETIFICAÇÃO DE TRAMITAÇÃO

Aceite em: 08/05/2009 - 19:04:32

.. 08/05/2009 Ação

AUTUAÇÃO DE LOTE

Unidade detentora: SEGECEX - SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

.. 08/05/2009 Tramitação

Destinatário: SEGECEX - SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

Motivo: CADASTRAMENTO DE LOTE

Aceite em: 08/05/2009 - 17:07:56

Apêndice 4

Aqui, apresentam-se os modelos com ponderação diferenciada do ICE que foram descartados.

Modelo A - Indicador de Corrupção Governamental por Estados – ICE

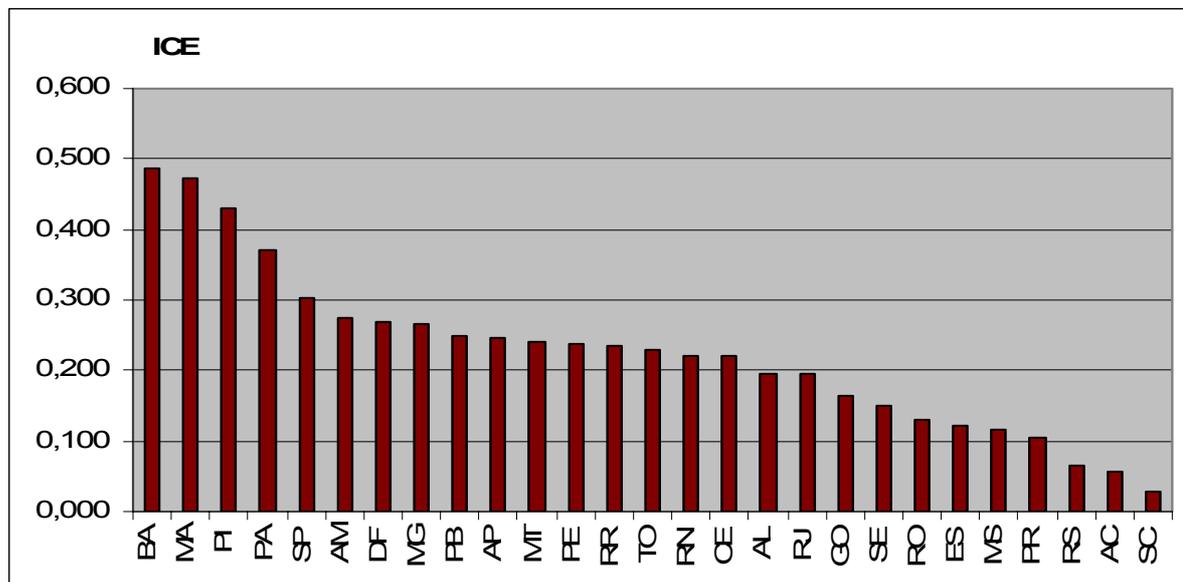
$ICE = 0,5 * \left\{ \left[\frac{\text{valor Cadirreg/população} + (\text{Valor Cadirreg/LOA}) + (\text{Valor Cadirreg/PIB})}{3} \right] + 0,5 * (\text{número de processos irregulares/total de processos irregulares}) \right\}$

Tabela 1 - ICE – Modelo A

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	0,023	0,103	0,056	0,014	0,036	0,032	0,016	0,129	0,166	0,000	0,049
AL	0,081	0,125	0,149	0,109	0,143	0,105	0,164	0,149	0,306	0,233	0,574
AM	0,176	0,071	0,220	0,188	0,209	0,173	0,375	0,234	0,542	0,278	0,543
AP	0,092	0,042	0,149	0,064	0,244	0,453	0,492	0,300	0,301	0,101	0,485
BA	0,488	0,249	0,573	0,553	0,530	0,547	0,605	0,354	0,960	0,217	0,294
CE	0,090	0,111	0,285	0,454	0,326	0,241	0,134	0,230	0,232	0,139	0,173
DF	0,442	0,105	0,193	0,592	0,293	0,168	0,072	0,202	0,125	0,135	0,642
ES	0,188	0,020	0,044	0,111	0,089	0,064	0,166	0,114	0,078	0,042	0,411
GO	0,146	0,068	0,251	0,261	0,098	0,155	0,146	0,115	0,197	0,145	0,226
MA	0,115	0,156	0,210	0,749	0,524	0,427	0,620	0,727	0,845	0,463	0,375
MG	0,098	0,160	0,186	0,449	0,103	0,252	0,317	0,518	0,299	0,150	0,399
MS	0,096	0,018	0,139	0,185	0,177	0,125	0,015	0,141	0,110	0,149	0,119
MT	0,000	0,554	0,109	0,548	0,067	0,232	0,408	0,139	0,253	0,190	0,137
PA	0,044	0,272	0,576	0,341	0,063	0,344	0,564	0,387	0,543	0,200	0,747
PB	0,545	0,084	0,249	0,416	0,155	0,151	0,254	0,241	0,288	0,139	0,225
PE	0,026	0,173	0,310	0,630	0,167	0,272	0,232	0,151	0,252	0,097	0,315
PI	0,152	0,233	0,630	0,875	0,486	0,145	0,344	0,237	0,519	0,387	0,723
PR	0,094	0,033	0,055	0,130	0,119	0,119	0,107	0,150	0,143	0,090	0,113
RJ	0,219	0,538	0,203	0,227	0,184	0,086	0,042	0,265	0,176	0,138	0,059
RN	0,095	0,114	0,120	0,278	0,055	0,205	0,197	0,229	0,588	0,212	0,340
RO	0,368	0,491	0,048	0,115	0,001	0,076	0,002	0,096	0,074	0,105	0,049
RR	0,091	0,043	0,429	0,030	0,500	0,474	0,132	0,396	0,073	0,402	0,000
RS	0,051	0,041	0,093	0,111	0,022	0,105	0,079	0,083	0,075	0,021	0,031
SC	0,044	0,019	0,001	0,007	0,027	0,088	0,061	0,036	0,003	0,033	0,000
SE	0,026	0,015	0,062	0,210	0,077	0,190	0,089	0,401	0,028	0,279	0,266
SP	0,087	0,521	0,283	0,258	0,118	0,154	0,159	0,176	0,149	0,846	0,569
TO	0,040	0,226	0,416	0,450	0,031	0,420	0,181	0,293	0,168	0,172	0,114

FONTE: Tabelas 1, 2, 3 e 4 do Apêndice 2.

Gráfico 1 – Ranking do Indicador de Corrupção, segundo o modelo A, por estados – 1998-08.



FONTE: Tabela 1 do Apêndice 4.

NOTAS: Foi utilizada, para a elaboração do *ranking*, a média anual do ICE, por estados – 1998-08.

Modelo C - Indicador de Corrupção Governamental por Estados

$$\text{ICE} = 0,25*(\text{valor Cadirreg/LOA}) + 0,25*(\text{valor Cadirreg/PIB}) + 0,25*(\text{valor Cadirreg/população}) + 0,25*(\text{número de processos julgados irregulares/total de processos julgados irregulares})$$

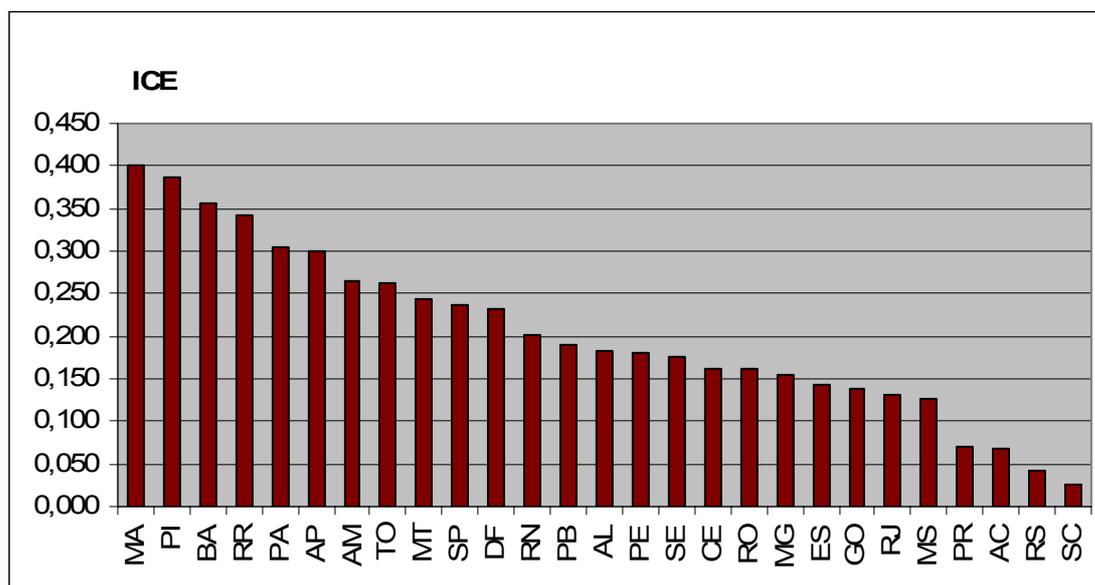
Tabela 2 - ICE – Modelo C

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AC	0,026	0,122	0,075	0,020	0,024	0,026	0,020	0,158	0,225	0,000	0,060
AL	0,075	0,083	0,123	0,088	0,082	0,076	0,148	0,136	0,375	0,263	0,550
AM	0,183	0,055	0,193	0,176	0,138	0,135	0,406	0,193	0,615	0,282	0,544
AP	0,125	0,037	0,178	0,096	0,174	0,459	0,669	0,362	0,412	0,134	0,660
BA	0,501	0,140	0,359	0,390	0,294	0,320	0,407	0,202	0,940	0,165	0,198
CE	0,076	0,062	0,201	0,393	0,195	0,148	0,087	0,168	0,195	0,129	0,137
DF	0,608	0,060	0,117	0,585	0,174	0,098	0,054	0,150	0,132	0,117	0,463
ES	0,257	0,017	0,057	0,105	0,104	0,052	0,221	0,101	0,101	0,051	0,495
GO	0,126	0,050	0,221	0,241	0,059	0,107	0,112	0,084	0,199	0,125	0,190
MA	0,110	0,104	0,178	0,699	0,300	0,295	0,496	0,597	0,857	0,442	0,320
MG	0,055	0,085	0,098	0,264	0,052	0,135	0,221	0,277	0,182	0,089	0,247
MS	0,111	0,027	0,145	0,232	0,118	0,151	0,014	0,123	0,128	0,181	0,151
MT	0,000	0,630	0,072	0,519	0,041	0,164	0,469	0,127	0,259	0,216	0,178
PA	0,032	0,200	0,501	0,239	0,036	0,214	0,470	0,298	0,556	0,177	0,635
PB	0,318	0,061	0,192	0,336	0,085	0,094	0,250	0,162	0,279	0,128	0,189
PE	0,019	0,117	0,220	0,567	0,089	0,194	0,175	0,091	0,204	0,072	0,229
PI	0,148	0,175	0,509	0,812	0,273	0,100	0,294	0,174	0,577	0,432	0,759
PR	0,073	0,017	0,028	0,089	0,061	0,068	0,074	0,096	0,097	0,073	0,089
RJ	0,165	0,308	0,142	0,173	0,099	0,056	0,034	0,191	0,155	0,090	0,035
RN	0,096	0,074	0,070	0,219	0,039	0,153	0,201	0,167	0,632	0,207	0,348
RO	0,519	0,653	0,054	0,157	0,002	0,055	0,002	0,080	0,091	0,108	0,046
RR	0,124	0,059	0,608	0,046	0,750	0,711	0,193	0,594	0,106	0,566	0,000
RS	0,031	0,028	0,058	0,091	0,018	0,062	0,049	0,048	0,056	0,013	0,020
SC	0,049	0,010	0,001	0,010	0,040	0,066	0,051	0,024	0,005	0,031	0,000
SE	0,022	0,010	0,057	0,270	0,056	0,167	0,089	0,567	0,026	0,369	0,304
SP	0,055	0,645	0,152	0,129	0,060	0,077	0,083	0,088	0,082	0,769	0,462
TO	0,043	0,248	0,587	0,463	0,017	0,482	0,152	0,370	0,195	0,202	0,131

FONTE: Tabelas 1, 2, 3 e 4 do Apêndice 2.

NOTAS: Foi utilizada, para a elaboração do *ranking*, a média anual do ICE, por estados – 1998-08.

Gráfico 2 – Ranking do Indicador de Corrupção, segundo o modelo C, por estados – 1998-08.



FONTE: Tabela 2 do Apêndice 4.

NOTAS: Foi utilizada, para a elaboração do *ranking*, a média anual do ICE, por estados – 1998-08.

5º CONCURSO DE MONOGRAFIAS DA CGU

Categoria: Universitários

Tema: Combate à corrupção

Classificação: 1º Lugar

Autora: *Naira Gomes Guaranho de Senna - representante*

Graduada em Direito - Universidade Federal Fluminense (Conclusão 2009)

Coautor: Siddharta Legale Ferreira

**Improbidade administrativa:
É constitucional a modalidade culposa?**

2010 Resumo

A presente monografia aborda o tema da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa. A aplicação desse instituto previsto na Lei n.8.429/1992 é controversa na jurisprudência brasileira, causando insegurança jurídica e ineficácia ao combate da Improbidade. Em primeiro momento, alguns temas são abordados como propedêutica: a relação entre a improbidade e corrupção, através de seus delineamentos históricos, análise das teorias explicativas e conceituação de ambos. A partir das semelhanças e diferenças, restará comprovado que os dois fenômenos estão intimamente ligados. Em segundo momento, serão analisadas as espécies de atos de improbidade administrativa previstos Lei n. 8.429/1922, bem como o caráter exemplificativo desse rol. Em terceiro momento, a controvérsia sobre a constitucionalidade da modalidade culposa, na jurisprudência e na doutrina brasileiras, de ato de improbidade – hipótese prevista no *caput* do art. 10 da Lei citada.

O combate a Improbidade também atinge a corrupção. A Lei de Improbidade Administrativa é um instrumento desse combate, por isso sua aplicação deve ser adequada e uniforme. A controvérsia a respeito da modalidade culposa impede o avanço no controle judicial dos atos de improbidade. Afinal, seria o agente público inábil punível como ímprobo? Quatro correntes respondem essa indagação. Nessa monografia, endossamos a corrente que defende a constitucionalidade da modalidade culposa, desde que se entenda a culpa do *caput* do art. 10, da Lei nº 8.429/92 como “culpa grave ou gravíssima”, bem como que seja feita uma extensão dessa

modalidade de culpa grave ou gravíssima para as demais hipóteses de atos de improbidade do art. 9º e 11, do mesmo diploma. Entender de outro modo seria ferir os princípios da proibição do excesso e da razoabilidade. Essa solução pode ser adotada através do ajuizamento ao Supremo Tribunal Federal de uma ação de declaratória de constitucionalidade com pedido de interpretação conforme a Constituição.

Palavras chaves: *corrupção - improbidade - ato culposos.*

Sumário

I.	Aspectos gerais	5
II.	Corrupção e improbidade.....	7
	1) Delineamento histórico da corrupção	7
	2) Delineamento histórico da improbidade	11
	3) As teorias explicativas	15
	4) O conceito da corrupção	17
	5) O conceito de improbidade	20
III.	Dos atos de improbidade administrativa	25
IV.	A modalidade culposa de improbidade administrativa na jurisprudência brasileira	32
V.	A modalidade culposa de improbidade administrativa na doutrina nacional	38
VI.	Conclusão.....	50
VII.	Referências bibliográficas	52

I. Aspectos Gerais.

A improbidade administrativa, embora tecnicamente distinta da corrupção propriamente dita, aos olhos do público não especializado, encerra dilemas semelhantes em relação à proteção da coisa pública. A improbidade envolve o enriquecimento sem causa, o dano ao erário e a violação aos princípios da administração pública, como moralidade, impessoalidade e eficiência. O objetivo do presente texto é estudar, mais precisamente, a modalidade culposa dos atos de improbidade e analisar a sua constitucionalidade. A aplicação adequada da modalidade culposa é um instrumento legítimo de combate e também de prevenção da improbidade e da corrupção.

A modalidade culposa da improbidade administrativa depara-se, de fato, com uma profunda divergência, doutrinária e jurisprudencial, em aberto e sem qualquer perspectiva de solução imediata. Na doutrina, existem diversas correntes, desde as que consideram a improbidade culposa inconstitucional até aquela que pensa ser perfeitamente legítima. Do ponto de vista jurisprudencial, a controvérsia é tão intensa que, por exemplo, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, há divergência entre a Primeira e a Segunda Turma sobre a possibilidade de aplicar a modalidade culposa. A discussão, como se poderá notar, não é meramente acadêmica, pois o administrador que, com imprudência, imperícia ou negligência, dá causa a um ato de improbidade,

dependendo a posição adotada, poderá sofrer as pesadas sanções previstas no art. 37,§4º, Constituição Federal de 1988 e no art. 12, Lei n. 8.429/1992.

Todo esse desentendimento generalizado, de um lado, dá margem à impunidade daqueles agentes que, melhor assessorados juridicamente, conseguem escapar aos rigores da lei e, de outro, enseja injustiça em relação aos agentes que, muitas vezes, não mereceriam a reprimenda legal, mas acabam sendo punidos por decisões judiciais sem a devida ponderação. Pautado nessas preocupações, o presente texto responderá ao final a três indagações fundamentais: É constitucional a modalidade culposa de improbidade? Quais os parâmetros para proteger a coisa pública sem gerar injustiças? O que fazer para superar essas divergências e estabelecer parâmetros razoáveis para a aplicação da referida modalidade?

Antes de responder diretamente a tais perguntas, são estabelecidas algumas premissas teóricas importantes para a compreensão do tema a partir do seguinte roteiro: (i) análise da relação entre corrupção e improbidade por meio do delineamento histórico, das teorias explicativas e dos conceitos de ambos; (ii) abordagem das espécies de ato de improbidade; (iii) comparação da jurisprudência brasileira, dos principais Tribunais Superiores e de alguns Tribunais Estaduais, sobre a modalidade culposa do ato de improbidade; (iv) análise da modalidade culposa na doutrina nacional; e, por fim, (v) a conclusão, com a tomada de posição sobre a constitucionalidade da modalidade culposa, apresentando algumas medidas cabíveis para superar esse grave caso de insegurança jurídica que acomete a proteção da coisa pública.

II. Corrupção e Improbidade.

A corrupção e improbidade são fenômenos estreitamente relacionados. A improbidade possui um conceito mais abrangente que engloba as práticas análogas a da corrupção, perpetradas por agentes públicos¹. Devido a essa íntima ligação, faz-se necessário abordar separadamente o *histórico*, o *conceito* e as *teorias* que explicam a corrupção e a improbidade, para melhor apreciar as semelhanças e diferenças entre eles. Começaremos pela corrupção.

1. Delineamento histórico da corrupção.

De início, é possível abordar a corrupção por duas perspectivas: a dos antigos e a dos modernos. A dicotomia lançada por Benjamin Constant leva em conta a importância atribuída pela sociedade sobre o espaço público ou privado. Os antigos preocupavam-se com a liberdade política, no espaço público, e os modernos, com a liberdade econômica, no espaço privado².

Quando se fala em corrupção na visão dos antigos, refere-se quase sempre à degeneração dos costumes de uma sociedade que ocorre

¹ “A expressão agentes públicos tem sentido amplo. Significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público”. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.637.

² CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. In: *Filosofia política 2* Unicamp/Ufrgs, L&PM Ed.SP, 1985.

naturalmente de tempos em tempos, de forma cíclica. Tanto é assim que Aristóteles, por exemplo, contrapõe as formas boas de governo às formas corrompidas ou deturpadas. Em “*A Política*”, tem-se a explicação de que existem formas ideais (monarquia, aristocracia e democracia³) nas quais, embora sejam governadas por um, alguns ou muitos, o bem comum é realizado. As formas deturpadas (tirania, oligarquia e demagogia/ oclocracia), por sua vez, não possui o desígnio de satisfazer o bem comum, mas sim o interesse do tirano, de um pequeno grupo ou da massa⁴⁻⁵.

A corrupção nos modernos sofre uma alteração semântica. As pré-compreensões individualistas desenvolvidas à época, provavelmente, foram responsáveis por conceber a corrupção como transações ilícitas em benefício privado, que violam o interesse público.

Maquiavel é o filósofo que destoa um pouco dessa compreensão moderna de corrupção. O autor do século XVI deu início às leituras do poder, do Estado laico e do republicanismo. Assim, o tema da corrupção, interpretado

³ Há uma intensa divergência quanto a terminologia utilizada para designar o modelo de algumas cidades-estado grega, quando se fala em governo ode muitos para muitos. Alguns utilizam democracia, terminologia que preferimos adotar V. ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. Lisboa: Clouste Gulbenkian, 1971, p.73. Outros preferem república. Por fim, existe ainda quem utilize a palavra politéia de origem grega. Cf. CAETANO, Marcelo. **Direito Constitucional**, vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 411. Os últimos alegam que democracia naquele contexto possui um tom pejorativo. Não designa a mesma idéia com a qual os modernos a utilizam. A palavra hoje, para essa democracia deturpada, seria oclocracia.

⁴ ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 90: “Entres os Estados, em geral, se dá o nome de realeza ao que tem por finalidade o interesse coletivo, e o governo de um pequeno número de homens, ou de muitos, contanto que não o seja de um apenas, denomina-se aristocracia – ou porque a autoridade está nas mãos de várias pessoas de bem, ou porque essas pessoas dela se utilizam para o maior bem do Estado. Por fim, quando a multidão governa no sentido do interesse coletivo, denomina-se esse governo República, que é um nome comum a todos os governos. (...) Os governos viciados são: a tirania para realeza, a oligarquia para a aristocracia, a demagogia para republica. A tirania constitui uma monarquia sem outra finalidade senão o interesse do monarca; a oligarquia apenas vê o interesse dos ricos; a demagogia apenas vê o dos pobres. Nenhum de tais governos cuida do interesse coletivo.”

⁵ CARDOSO, Sérgio. **Platão e Aristóteles**. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARAES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. (Org.) *Corrupção: Ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p.25-35.

de suas obras, sofre forte influência da visão dos antigos. Ela é entendida, em geral, como “natural” e como algo que afeta todo o sistema. Contudo, nota-se o surgimento das primeiras reflexões no sentido de que a corrupção pode afetar um dos agentes políticos ou toda uma cidade. A corrupção começou a ser vista também como o desrespeito às leis e às instituições, cujo efeito pode ser nefasto para o Estado⁶. Desenvolve-se a idéia de que o indivíduo se corrompe ao violar o interesse público e não todo o sistema.

No século XVIII, as reflexões sobre a corrupção avançaram ainda mais com o pensamento de Montesquieu. A corrupção é concebida como qualquer forma de uso arbitrário ou usurpação do poder, apontando que, no plano jurídico, não se cuida apenas de imoralidades e sim de ilegalidades⁷. Ela é motivada, nessa linha, pela perda da moderação dos apetites políticos e pela incapacidade de as instituições políticas efetuar suas responsabilidades.

No mundo contemporâneo, a filosofia política confere novos aspectos à corrupção. Os liberais a enxergam como a monopolização ilegal de certas atividades econômicas, como apropriação indébita dos bens comuns ou o pagamento de propinas e subornos. Os comunitaristas, por sua vez, a designam como obtenção de vantagens indevidas e desonestas que ferem o campo simbólico de integração dos laços comunitários. Por fim, os republicanos, definem corrupção como o declínio das virtudes cívicas e a apatia dos corpos da República⁸.

⁶ ADVERSE, Helton. **Maquiavel**. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARAES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. (Org.) *Corrupção: Ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p.37-47.

⁷ MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Nova Cultural, 1997, p.153 e ss.

⁸ Para uma abordagem mais completa e precisa das diversas correntes, Cf. FILGUEIRAS, Fernando de Barros. **A corrupção e a patogenicidade das instituições políticas**. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado Apresentada ao IUPERJ, 2007, p. 165 e ss.

No Brasil, a corrupção é histórica, caminhando ao lado da construção do Estado. À época da colônia, a carência de centralização do Estado moderno e da distribuição racional de funções somou-se aos salários pouco atrativos aos funcionários régios. Resultado: governadores, magistrados, meirinhos, guardas, capitães ou qualquer outro funcionário não desperdiçariam a chance de ganhos paralelos. Os desvios eram até tolerados pela coroa Portuguesa, desde que as irregularidades não atentassem contra as receitas régias e fossem obtidas de forma discreta.

O sistema imperial também foi acusado de corrupto e despótico pelos republicanos. Porém, o início do “Brasil-República” não passaria impune à leitura dos historiadores: a política dos governadores e o coronelismo são elementos sempre destacados como abuso de poder.

Mas adiante, o presidente Getúlio Vargas foi derrubado do governo em 1954, sob as acusações de que o Palácio do Catete estaria mergulhado num “mar de lama”. A construção de Brasília, no governo de Juscelino Kubitschek, foi envolta em suspeitas. A essa época a corrupção já era indicada como uma das promotoras das mazelas sociais. Com essa percepção, Jânio Quadro foi eleito através da campanha eleitoral que prometia varrer a corrupção do Estado. Com o golpe de 1964, o governo militar, revelado ditatorial em seguida, tinha em sua bandeira o combate à subversão comunista, bem como à corrupção.

Após o advento da Constituição de 1988, não se observou um mudança substancial em relação a esse panorama. A carta cidadã que reinaugurou a democracia no Brasil, expressamente elenca o princípio republicano, a moralidade da administração pública, entre outras normas

incompatíveis com um governo patrimonialista e corrupto. Mesmo assim, o quadro não foi diferente: os escândalos de corrupção são anunciados cotidianamente dos meios de comunicação, casos como o do famoso “mensalão” ou do “propinoduto”.

Deixando de lado, nesse momento, o conhecido dilema se houve aumento da corrupção, ou se foi a nossa percepção/controlado que se ampliou, percebe-se uma alteração semântica do seu conceito. José Murilo de Carvalho explica que, até 1945, era o sistema (monárquico ou o republicano) considerado corrupto. A partir daí, porém, foram os indivíduos e os políticos que passaram a ser identificados como corruptos. A dicotomia não precisa ser traçada de forma rígida, mas ela nos chama atenção para a nossa tendência atual de responsabilizar os indivíduos que comprovadamente atentarem contra o interesse público. Devemos tomar o cuidado, por isso, para não esquecer que o todo também deve ser questionado como causa das dificuldades em combater a corrupção.

2. Delineamento histórico da improbidade.

O histórico da improbidade administrativa é paralelo ao da corrupção. Pode-se asseverar que a linha evolutiva do combate de ambos os elementos se confundem. Os principais institutos de controle desses males se fortaleceram ao longo dos anos, acompanhando a intensificação das competências estatais e o aumento da máquina pública,

Até o advento da Lei n. 8.249/1992, a probidade administrativa foi tutelada por meio de outros dispositivos no direito brasileiro. A Carta do

Império de 1824, apesar de ter isentado o Imperador de qualquer responsabilidade, considerando-o como “pessoa sagrada”, estabeleceu a responsabilidade dos Ministros de Estado por corrupção ativa e passiva⁹, suborno, ou concussão, abuso do poder e pela falta de observância da Lei. Ainda que tímido, o texto constitucional procurou combater os atos hoje tidos como de improbidade.

As Constituições de 1891¹⁰, de 1934¹¹ e de 1937¹² previram como crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República os atos que atentassem contra a probidade administrativa e a guarda e emprego de bens público. A Constituição de 1946 evoluiu no combate da Improbidade ao determinar que lei ordinária dispusesse da sanção de seqüestro e perdimento de bens no caso de enriquecimento ilícito oriundo do exercício da função pública¹³. O diploma regulamentador foi a Lei n. 3.164/1957 que não trouxe muitas novidades. Previu, por exemplo, que a sanção de seqüestro e perda dos bens não impediria a responsabilidade criminal. Além disso, diante da absolvição do réu ou da extinção da ação, os bens adquiridos ilegitimamente deveriam ser devolvidos à Fazenda Pública.

⁹ Segundo Pedro Roberto Decomain, a corrupção ativa e passiva, à época, era nomeada de “peita”. A peita vinha disciplinada pelos art. 130 do Código Criminal do Império, com a seguinte redação: “*art. 130. Receber dinheiro, ou outro algum donativo; ou aceitar promessa directa, e indirectamente para praticar, ou deixar de praticar algum acto de officio contra, ou segundo a lei*”. DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007, p.2.

¹⁰ Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: 6º) a probidade da administração; 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos.

¹¹ Art 57 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra: f) a probidade da administração; g) a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos.

¹² Art 85 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra: d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público.

¹³ Art. 141,§31, *in fine* “(...) A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”.

A lei citada foi revogada no ano seguinte pela Lei Bilac Pinto (Lei n. 3.502/1958). O diploma não operou um avanço substancial na tutela da probidade. É verdade, contudo, que era mais minuciosa do que a revogada, trazendo o conceito de “servidor público”¹⁴ e detalhando as hipóteses de enriquecimento ilícito¹⁵, definindo critérios mais concretos para a aplicação judicial das sanções.

Na Constituição de 1967 e na E.C. n. 1 de 1969, houve certa continuidade do mesmo tratamento repressivo para os atos de enriquecimento ilícito ao determinar a competência do legislador ordinário para dispor sobre a pena de seqüestro e perdas de bens. A novidade foi a previsão da aplicação dessas medidas repressivas também em caso de “danos causados ao erário” (art. 153, §11, EC n. 1969). Nessa hipótese, não seria necessário estar efetivamente em função ou cargo público. Mesmo quem não fosse funcionário público, poderia ser responsabilizado¹⁶.

¹⁴ Art. 1º, §1º “A expressão "servidor público" compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.”

¹⁵ Art. 2º Constituem casos de enriquecimento ilícito, para os fins desta lei: a) a incorporação ao patrimônio privado, sem as formalidades previstas em leis, regulamentos estatutos ou em normas gerais e sem a indenização correspondente, de bens ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º e seus parágrafos; b) a doação de valores ou bens do patrimônio das entidades mencionadas no art. 1º e seus parágrafos a indivíduos ou instituições privadas, ainda que de fins assistenciais ou educativos, desde que feita sem publicidade e sem autorização prévia do órgão que tenha competência expressa para deliberar a êsse respeito; c) o recebimento de dinheiro, de bem móvel ou imóvel, ou de qualquer outra vantagem econômica, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente; d) a percepção de vantagem econômica por meio de alienação de bem móvel ou imóvel, por valor sensivelmente superior ao corrente no mercado ou ao seu valor real; e) a obtenção de vantagem econômica por meio da aquisição de bem móvel ou imóvel por preço sensivelmente inferior ao corrente no mercado ou ao seu valor real; f) a utilização em obras ou serviços de natureza privada de veículos máquinas e materiais de qualquer natureza de propriedade da União, Estado, Município, entidade autárquica, sociedade de economia, mista, fundação de direito público, empresa incorporada ao patrimônio da União ou entidade que receba e aplique contribuições parafiscais e, bem assim, a dos serviços de servidores públicos, ou de empregados e operários de qualquer dessas entidades.

¹⁶ Nesse sentido, V. DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007, p. 17, nota nº10.

Um diploma infraconstitucional relevante na proteção da probidade administrativa é a Lei n. 4.717/1965 que disciplina o cabimento de ação popular para a anulação de atos lesivos ao patrimônio público. A principal novidade reside na legitimidade conferida a qualquer cidadão para propor tal remédio constitucional em nome do interesse público. A amplitude da referida lei abrange as hipóteses de improbidade e de corrupção.

A Constituição de 1988 reforçou a proteção da probidade administrativa ao elencar a ação popular como garantia fundamental (art. 5º, LXXIII) e tipificar expressamente as sanções dos atos de improbidade no art. 37,§4º. Disciplinado pela Lei n. 8.429/1992, esse dispositivo constitucional inovou em relação à legislação anterior, tendo objetivos mais amplos do que o seqüestro e o perdimento de bens ou valores devido ao enriquecimento ilícito do regime anterior.

As medidas de anulação do ato e o ressarcimento do dano, previstas na lei da ação popular, bem como o seqüestro e perdimento de bens ou valores derivados do enriquecimento ilícito no exercício da função pública não constituíam providências judiciais suficientes para reprimir sozinhas a improbidade administrativa. O motivo é que essas medidas revelaram-se limitadas para os fins a que se propunham, especialmente diante de um administradores estatais desinteressados na preservação efetiva de um Administração Pública proba e eficiente.

Esse breve histórico da improbidade e da corrupção, com ênfase especial na realidade brasileira, revela o contexto no qual os institutos são discutidos. É possível, então, passar ao delineamento ao exame das teorias

explicativas das causas de ambos os fenômenos, bem como aos conceitos centrais.

3. As Teorias Explicativas

Diversas correntes procuram explicar a corrupção e, em razão de sua semelhança, prestam-se perfeitamente à explicação também da improbidade administrativa. São elas: (i) *public choice*, (ii) *rent seeking*; e (iii) gerencialismo¹⁷.

A teoria da escolha pública (*public choice*¹⁸) entende que o Estado moderno enfrenta dificuldades em regular os conflitos econômicos, de modo a estabelecer uma relação positiva entre as despesas sociais e a satisfação das necessidades e interesses sociais. A corrupção ou improbidade, nessa perspectiva, emergem do fato de os políticos, burocratas e eleitores não se voltarem para o bem comum, mas para a maximização da utilidade de forma semelhante ao mercado. A solução proposta é a criação de um sistema de incentivos e punições para forçar a burocracia a produzir de forma eficiente, bem como reduzir as oportunidades de corrupção. Um complemento à *public choice* é encontrado na teoria da economia das organizações que chama atenção para a busca do interesse pessoal, refletida na preocupação que a

¹⁷ SOARES, Aline Bruno. **Democratização, ativismo internacional e luta contra a corrupção, estudo de caso sobre a transparência Brasil e a Transparency International**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, 2004, p.63 e ss.

¹⁸ Sobre a *public-choise* e o *rent-seeking*, V. MACIEL, Felipe Guatimosim. **O Controle da Corrupção no Brasil. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Concursos/Arquivos/1_ConcursoMonografias/3_Felipe_Guatimosim_Maciel.pdf** Acesso em: 25 jun 2010.

organização burocrática circunscreva-se aos setores estratégicos, como jurisdição, arrecadação de impostos e segurança pública.

A teoria dos caçadores de renda (*rent seeking*), por sua vez, defende que os agentes econômicos possuem uma motivação básica: maximizar seu bem-estar econômico. Tal maximização, a princípio, ocorre dentro de um conjunto de regras, conforme as preferências individuais, embora, na prática, os agentes procurem maximizar a renda dentro ou fora das regras lícitas de conduta econômica¹⁹. Essa teoria foi complementada pela teoria da economia política da propina. Principal expoente dessa teoria, Susan Rose-Ackerman²⁰ explica, por exemplo, que propinas e subornos relacionam-se às tensões entre o público e o privado. Em regra, as relações entre o Poder Público e os agentes privados devem ocorrer com impessoalidade. A propina, no entanto, quebra essa impessoalidade, maximizando o interesse privado em detrimento do público. É o que ocorre, por exemplo, quando funcionários públicos recebem verbas para agilizar o deferimento de licenças de obras sem a devida fiscalização. Outra linha semelhante trabalha com um institucionalismo histórico que explica a corrupção a partir das falhas das instituições, principalmente, na ausência de seletividade de suas intervenções, de tal modo que há uma sobrecarga na burocracia que facilita os caçadores de renda (*rent seeking*).

O gerencialismo sugere, como causa da corrupção, a falta da adoção de modelos gerenciais do setor privado por parte do Estado,

¹⁹ Para um comentário da teoria, Cf. SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Corrupção e desempenho econômico. In: Bruno Wilhelm Speck (*et al.*). **Os custos da corrupção**. Cadernos Adenauer nº 10, 2000, p.64.

²⁰ ROSE-Ackerman, Susan. **Corruption and government: Causes, consequences and reform**. Cambridge University Press, 1999, p. 7-38.

destacadamente o controle de resultado pelos administradores o que dá margem à falta de eficiência, ao descaso com o dinheiro público, ao clientelismo e à própria corrupção²¹.

Seja qual for a corrente adotada, a corrupção e a improbidade administrativa deitam suas raízes tanto na ânsia do ser humano por posse, prazer ou poder, bem como nas desigualdades sócio-econômicas e na dificuldade do Estado em ser transparente na esfera pública e punir corruptos e corruptores. Sendo assim, é o efetivo controle social dos agentes políticos e econômicos, e não uma opção político-ideológica, que poderá fazer com que a corrupção alcance patamares ínfimos ou, pelo menos, toleráveis.

4. O conceito de Corrupção.

Em relação ao seu conceito, a corrupção pode ser definida sobre diferentes prismas, pois uma definição suficientemente abrangente é extremamente difícil de ser formulada. Do ponto de vista econômico, ela será descrita eminentemente como uma transação onde as pessoas auferem vantagens competitivas ou ganhos pecuniários ilicitamente, por exemplo,

²¹ Note-se que, em geral, as últimas correntes são de uma linha neoclássica ou neoliberal, para as quais a corrupção grosso modo resulta do acúmulo de monopólios e poderes por parte do Estado e da carência de prestação de contas e controle. Justamente por isso, é preciso cautela para não generalizar as pré-compreensões dessa linha, segundo a qual o Estado é descrito como necessariamente corrupto e deve ser reduzido. Nem tanto, nem tão pouco. Um Estado mínimo não será capaz de extirpar a corrupção, já que os agentes privados também estão envolvidos no processo. Um Estado forte e interventor também não estará livre a corrupção, ou será necessariamente mais corrupto apenas por isso. Não é possível reduzir o complexo problema da corrupção a um dilema entre a desgastada dicotomia esquerda e direita. V. LAMBSDORFF, Johann Graf. Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? In: ROSE-ACKERMAN, Susan (Org.) **International handbook on the economics of corruption**, 2006, p.4: "The argument that corruption can be contained by minimizing the public sector reflects economists faith in the market and their distrust of politicians. As the macro level, however, the empirical findings provide little support for this proposition".

mediante o pagamento de propinas. Sob o ângulo moral, a corrupção é o contrário da virtude, do bem e do justo, seja na vida pessoal, seja na vida pública. Dentro do recorte político, a corrupção significa a confusão entre o público e o privado. Do prisma sociológico, é comum fazer menção ao patrimonialismo, nepotismo e clientelismo como formas de corrupção. Do ponto de vista normativo, ao menos no Brasil, a corrupção é um crime²², tipificado de forma precisa no Código Penal, mas é impugnada através de outros institutos, como as sanções previstas na lei de improbidade administrativa e as sanções de inelegibilidades no campo da legislação eleitoral.

A corrupção passiva está prevista no art. 317, do Código Penal. O sujeito ativo desse crime é o funcionário público, disciplinado no art. 327 do mesmo diploma, incluídos, aqui, até mesmo os transitórios e sem remuneração. O sujeito passivo do crime é o Estado e, ainda, o ofendido, caso seja prejudicado pelo ato de corrupção. É necessário que o funcionário tenha dolo, pois não há previsão de modalidade culposa, ou seja, o sujeito ativo, voluntária e conscientemente, deve solicitar, receber ou aceitar promessa de vantagem indevida.

A *corrupção ativa*, prevista no art. 333 do Código Penal, é o outro lado da moeda da corrupção passiva. Seu sujeito ativo é o particular que oferece ou promete a vantagem indevida ao funcionário público dirigida à prática de omissão ou retardamento de ato de ofício. O sujeito passivo também é o Estado. Esse crime, assim como a corrupção passiva, é formal, pois

²² Enquanto a corrupção possui a natureza de crime, consubstanciando em instituto do direito penal, a improbidade possui natureza civil.

independe de um resultado material. Para a sua consumação, não é necessário que o funcionário aceite a posterior concretização da vantagem²³.

Outro ilícito importante é a concussão, prevista no art. 316 do Código Penal. Esse artigo tipifica a conduta de exigir para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, sendo seu sujeito ativo o funcionário público, descrito no art. 327 também do Código Penal. A concussão se distingue da corrupção passiva, porque nesta não houve coação por parte do funcionário²⁴, ou seja, houve coação, força ou ameaça. Deve haver dolo, vontade de exigir a vantagem indevida²⁵.

A corrupção se perpetua também no seio da sociedade, por meio de práticas cotidianas desonestas, como, por exemplo, o não recolhimento de tributos devidos e o desrespeito da legislação de trânsito²⁶. Por isso, é vital o fortalecimento dos padrões éticos para que isso reflita no exercício do poder estatal. Afinal, como bem colocou Emerson Garcia, “[u]m povo que preza pela honestidade terá governantes honestos”²⁷. É igualmente importante formação de uma consciência democrática, pautada na constante fiscalização popular das instituições públicas.

²³ Os crimes de corrupção não são bilaterais: caso o funcionário não aceite a oferta de vantagem indevida, ainda assim, o corruptor incorre no tipo de corrupção ativa. Em outros sistemas penais, o tratamento legal não é este. O elemento objetivo do tipo de corrupção ativa é oferecer e receber, desse modo, não é necessário que o particular concretize a promessa. Porém, se a promessa de vantagem seja impossível, segundo Edmundo Oliveira, o crime não se consuma, por ex., “a promessa de dar a lua ao funcionário”. OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de Corrupção**. 2ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 75.

²⁴ Julio Fabbrini Mirabeti: “não está excluída a possibilidade de autoria por parte daquele que, embora não tenha ainda assumido a função, atue em razão dela”. MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de direito penal**. V.3, 22ªed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 301.

²⁵ MIRABETE, Julio Fabbrini. *Op. cit.*, p. 301.

²⁶ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 4ª ed. rev e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.8.

²⁷ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 4ª ed. rev e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p 9.

Por outra via, a responsabilização do agente público pelo descumprimento dos princípios que regem o interesse público no exercício de sua função deve ser sancionada. Se a sanção não existe ou não é aplicada como se deve, restará a impunidade e, com ela, a continuidade das diversas formas de corrupção e improbidade. A devida responsabilização e punição passa pelo aprimoramento dos mecanismos repressores que possui o Estado no controle interno do uso indevido da máquina pública por seus agentes. Um desses mecanismos é a Lei de Improbidade Administrativa. Nas palavras de Walter Claudius Rothenburg,

“A corrupção arraigada e generalizada aliada à impunidade dos ímprobos e à deficiente atuação das autoridades encarregadas da fiscalização e repressão, por certo inspiraram o constituinte e justificam um regime jurídico severo e mais ágil ao lado da repressão criminal”²⁸.

Nas linhas seguintes, será analisada a Lei de Improbidade Administrativa como um instrumento assaz importante no combate à corrupção, tomada em sentido amplo.

5. O conceito de Improbidade

É uma tarefa verdadeiramente complexa conceituar a improbidade administrativa. De modo primário, pela própria expressão percebe-se que ela ocorre quando há violação à probidade administrativa. A Lei n.

²⁸ ROTHEBURG, Walter Claudius. Ação de improbidade administrativa: aspectos de relevo. In.: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (org.). **Improbidade Administrativa: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 200.

8.249/1992 enumera os atos que violam a probidade, através das figuras gerais do enriquecimento ilícito (art.9º), do prejuízo ao erário (art. 10) e do atentado a princípios da Administração Pública (art. 11). Muitos juristas enfrentam tal tarefa através da aproximação entre probidade e moralidade administrativa. Ambos são princípios constitucionais estritamente relacionados, quando se demanda uma atuação honesta do agente público. Alguns entendem que a probidade seria, na verdade, um subprincípio da moralidade²⁹, enquanto outros a enxergam como um conceito mais amplo – abrangendo a moralidade³⁰.

Para os primeiros, os atos que violam o princípio da probidade violam a moralidade, necessariamente. A moralidade é o dever de ética, honestidade, boa-fé, entre outros deveres, que devem ser observados pelo agente público no trato com a coisa pública. O dever de probidade e suas sanções previstas pelo art. 37, §4º, CF/1988, é um fortalecimento para a moralidade administrativa.

²⁹ Segundo Wallace Paiva, “[c]ontido no princípio da moralidade administrativa está o da probidade”. MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 101. Na doutrina de Marcelo Figueiredo, “[e]ntendemos que a probidade é espécie o gênero ‘moralidade administrativa’ a que alude, v.g., o art. 37, *caput* e seu §4º, da CF. O núcleo da probidade está associado (deflui) ao princípio maior da moralidade administrativa (...)”. FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa: Comentários à Lei nº 8.429/92 e Legislação Complementar**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.47. Podemos citar ainda, José Afonso da Silva que assevera: “A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem”. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 669.

³⁰ Nas palavras de Emerson Garcia, “[e]m que pese ser a observância ao princípio da moralidade um elemento de vital importância para a aferição da probidade, não é ele o único. Todos os atos dos agentes públicos devem observar a normatização existente, o que inclui toda a ordem de princípios, e não apenas o princípio da moralidade. Assim, quando muito, será possível dizer que a probidade absorve a moralidade, mas jamais terá a sua amplitude delimitada por esta”. GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 47. Pedro Roberto Decomain caracteriza o ato de improbidade como ofensa a princípios constitucionais da Administração Pública. “O conceito de improbidade, todavia, pode ter alcance mais amplo, abrangendo não apenas atos atentatórios ao princípio constitucional da moralidade administrativa (...)”. DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007, p. 24.

A segunda corrente, por sua vez, entende que a probidade engloba a moralidade e outros princípios constitucionais, como a impessoalidade e, ainda, a eficiência. Com base na segunda corrente, o ato de improbidade resulta da desobediência dos deveres de probidade administrativa pelo agente público, resultando nas sanções da Lei n. 8.429/1992. Na tentativa de distinção entre ato de imoralidade e de improbidade, podemos anunciar que

“(...) o ato imoral afronta a honestidade, a boa-fé, o respeito à igualdade. As normas de conduta aceitas pelos administrados, o dever de lealdade, a dignidade humana e outros postulados éticos e morais, enquanto o ato ímprobo significa a má qualidade de uma administração pela prática de atos que implicam enriquecimento ilícito do agente ou prejuízo ao erário ou ainda, violação dos princípios que orientam a administração pública, sendo que todo ato contrário à moralidade administrativa é ato configurador de improbidade. Porém nem todo ato de improbidade administrativa representa violação à moralidade administrativa”³¹.

Deixando a divergência conceitual de lado, consubstancia-se em verdadeiro direito público subjetivo da sociedade, em geral, a existência de uma Administração Pública honesta. Para isso, a atividade administrativa desempenhada pelos agentes públicos deve respeitar os princípios constitucionais. A atividade deve, ainda, ser cercada pelos deveres éticos de probidade como a honestidade, boa-fé, legalidade, impessoalidade, transparência, diligência e sem recair nos desvios a esses deveres, como em casos de excesso ou abuso de poder, desvio de finalidade, ilegitimidade,

³¹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 111.

enriquecimento ilícito, entre outros³². Nas palavras de André de Carvalho Ramos,

“(...)De fato, a improbidade administrativa é a designação técnica da chamada corrupção administrativa, pela qual é promovido o desvirtuamento dos princípios basilares de uma administração eficiente, transparente e equânime, em prol quer de vantagens patrimoniais indevidas, quer para beneficiar, de modo ilegítimo, servidores ou mesmo terceiros”³³.

Ainda segundo André de Carvalho Ramos, expõe-se uma possível relação entre probidade administrativa e corrupção, afirmando ser essencial a tutela constitucional e internacional da probidade no Estado de Direito para assegurar os meios necessários para efetivação dos direitos fundamentais, cujo centro epistemológico é a dignidade da pessoa humana. O jurista parte do pressuposto da essencial atuação do Estado na efetivação dos direitos humanos. Se o Estado e seus administradores são corruptos, os recursos ficarão comprometidos e as conseqüências serão sentidas pelos administrados, como se pode observar em suas palavras:

“[e]sse agir em prol dos direitos humanos é erodido pelas práticas de corrupção, ou seja, para que o homem possa viver uma vida digna com a satisfação de suas necessidades materiais e espirituais básicas, devem atuar os agentes públicos com probidade, devendo o ordenamento jurídico possuir instrumento para zelar por tal conduta e reprimir, sancionando, os faltosos”³⁴.

³² Muitos desses conceitos são difíceis de serem delimitados de maneira abstrata, por isso, além do indispensável esforço doutrinário na delimitação de figuras como a boa-fé e honestidade, a jurisprudência judicial e administrativa são de grande valia para a formação do conceito, através da casuística. A “criatividade” em lesar a máquina administrativa seja por terceiros ou por seus servidores pode ser fugir aos conceitos doutrinários.

³³ RAMOS, André de Carvalho. O combate Internacional corrupção e a lei da improbidade. In.: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (org.). **Improbidade Administrativa: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 19.

³⁴ RAMOS, André de Carvalho. Ob. Cit., p. 7.

Uma questão passível de discussão é a de se o princípio da eficiência pode fazer parte do rol de proteção da probidade. Em outras palavras, o atentado contra este princípio resulta num ato de improbidade? Alguns doutrinadores afirmam que a ação proba do administrador público envolve impedir a ineficiência da atividade pública. O agir eficiente significa, de modo geral, aproveitar, ao máximo, os escassos recursos disponíveis, evitando o desperdício e o gasto excessivo e equivocado, ou seja, a administrador deve reduzir os custos e potencializar os resultados, produzindo maiores benefícios públicos. De fato, o raciocínio é correto. Afinal, os direitos não nascem em árvores, mas têm custos, conforme retrata a expressão acertada de Flávio Galdino³⁵.

Apesar de o princípio da eficiência apenas ter sido incluído no rol do art. 37, *caput*, da CF/1988, após a Emenda Constitucional n. 19/1998, sua vigência era implícita no ordenamento e “sempre esteve ínsita no fim buscado por qualquer ato estatal”³⁶. A eficiência, então, é um dever a ser observado pelo agente público. Mesmo que não tenha sido contemplada expressamente pela Lei n. 8.249/1992, a violação ao princípio da eficiência pode consubstanciar em atentado ao princípio da probidade. Dessa forma, como bem explica André de Carvalho Ramos:

“o conceito de improbidade administrativa que, além de abarcar os casos de corrupção em sentido estrito, prescinde do prejuízo patrimonial do Estado, englobando atos atentatórios aos princípios básicos da administração pública, como o da publicidade, impessoalidade,

³⁵ Confira-se, especialmente, o capítulo XIII sobre a eficiência na Administração Pública. V. GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: Direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005,

³⁶ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 54.

*legalidade e eficiência. Ou seja, pode um ato de improbidade ao determinar despesa supérflua e desnecessária, atentando contra o princípio da eficiência*³⁷(grifos nossos).

A partir da análise do delineamento histórico e do conceito de corrupção e improbidade, as diferenças e semelhanças entre eles ficam mais claras. A improbidade é um fenômeno mais amplo, que envolve não apenas os casos de corrupção, mas também outros ilícitos que deterioram a probidade da Administração pública. Entretanto, o combate a ambos os males é uno, feito, principalmente, por meio da aplicação dos diplomas legislativos repressores. A corrupção é ilícito penal, enquanto os atos de improbidade possuem natureza civil, prevista na Lei n. 8.429/1992. Como observaremos a seguir, alguns desses atos não se encaixam no conceito de corrupção.

III. Os Atos de improbidade

A improbidade administrativa consiste na violação à probidade administrativa que abrange os princípios da administração pública, como a moralidade administrativa e os deveres éticos de probidade, como a boa-fé, a lealdade, entre outros. O art. 37, §4º, CF/1988, estabeleceu para os atos de improbidade, sem prejuízo da ação penal cabível, severas sanções, tais como a suspensão dos direitos políticos a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário. A forma e gradação dessas sanções, por expressa disposição constitucional, ficou a cargo do Legislador.

³⁷ RAMOS, André de carvalho. *Op. Cit.*, p.5.

A Lei n. 8.429/1992, em linhas gerais, positivou três espécies de improbidade administrativa: (i) decorrente de ato ilícito, (ii) de lesão ao erário e (iii) de atos ou omissões que atentem contra nos princípios da administração. Cabe ressaltar que o rol de atos de improbidade enunciado pelo diploma é exemplificativo, sendo o elenco previsto nos arts. 9º, 10 e 11 e detalhado nos incisos seguintes a partir da enumeração das hipóteses mais freqüentes.

Prevista de forma genérica no *caput* do art. 9º e mais detalhadamente nos incisos I a X do mesmo artigo, a primeira espécie decorre do enriquecimento ilícito, obtido por meio de uma vantagem patrimonial indevida praticada por agentes públicos ou terceiros que concorreram para a prática do ato. Certos juristas apontam o enriquecimento ilícito como o mais grave tipo de improbidade³⁸, pois revela manifestamente um comportamento do agente público ou do terceiro beneficiado direcionada a afrontar a coisa pública. Algumas hipóteses previstas nos incisos do art. 9º demonstram exatamente isso, por exemplo, a aquisição de bens em montante superior à renda (art. 9º, VII) e incorporação ou uso de rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades públicas (art. 9º, XI e XII).

A segunda, e mais polêmica hipótese de improbidade administrativa, está prevista no artigo 10 da mesma Lei – a lesão ao erário público³⁹. Esta lesão pressupõe a perda patrimonial, desvio, apropriação,

³⁸ FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. 6º ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 82. GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p.285.

³⁹ Cabe ressaltar, nesse ponto, que o art. 21, I, da Lei de Improbidade Administrativa dispensa a efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público para a aplicação das sanções previstas no art. 12, da mesma Lei. Pela sistemática do art. 10, tal dispensa não se aplica, pois é necessária a efetiva violação ao patrimônio público-financeiro ao erário. Nesse sentido, V. PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. São Paulo: Atlas, 2007, p.78.

malbaratamento ou dilapidação⁴⁰ dos bens ou haveres das entidades da Administração direta ou indireta. São 13 as espécies de ato de improbidade que causam lesão ao erário, previstas nos incisos. É interessante notar que as condutas do art. 9º, causadoras de enriquecimento ilícito, em sua maioria, conduzem a um dano ao patrimônio público. Afinal, *agente público obtém vantagens econômicas à custa do patrimônio público, cuja perda, prejuízo ou retirada deverá ser recomposta, a despeito das demais sanções.*⁴¹.

É difícil pensar numa situação que gere enriquecimento ilícito, mas não cause lesão ao erário. O exemplo ainda assim, é possível: é o caso do servidor que recebe propina para agilizar determinado pedido ou processo feito pelo administrado. Nessa situação, ocorreu efetivo ‘enriquecimento ilícito’, para os efeitos legais (art. 9º), sem um dano econômico direto ao erário⁴².

O art. 10 carrega, de fato, a hipótese mais polêmica de improbidade, porque o legislador, intencionalmente ou por descuido, acabou empregando apenas com um termo, a “culpa”, sem um parágrafo ou dosimetria específica das sanções para a modalidade culposa de improbidade, dando ensejo à controvérsia sobre a constitucionalidade dessa. A previsão da conduta dolosa não é objeto de muitos questionamentos. O problema reside na modalidade culposa em razão de uma escolha pública pouco clara, apenas *em*

⁴⁰ “Dentro do contexto da norma, perda patrimonial quer dizer decréscimo, privação, desfalque de bens e haveres públicos. Desvio significa descaminho, desvirtuamento do destino legal de coisa pública. Apropriação consiste no assenhoreamento, tomar como própria (apoderar-se de) coisa pública. Malbaratamento expressa a dissipação, a venda por preço irrisório de bem público. Dilapidação é desperdício, esbanjamento, debarate de recursos públicos”. PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Op. cit.*, p. 78.

⁴¹ FIGUEIRDO, Marcelo. **Proibidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. 6º ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.95.

⁴² “Contudo, rigorosamente não houve (...) prejuízo ao erário, mas prejuízo à moralidade administrativa, e especialmente à probidade”. FIGUEIRDO, Marcelo. *Op. cit.*, p.96.

passant por uma palavra. Essa escolha legislativa rende merecidas críticas e acentuadas controvérsias, inclusive, como dito, sobre a constitucionalidade do dispositivo. Será realizada uma análise mais detida em um tópico próprio do trabalho, mais adiante.

A terceira espécie de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, Lei n. 8.429/1992, decorre de atos ou omissões que atentem contra os princípios da administração, discriminados igualmente no *caput* do art. 37, CF/1988. Note-se que não se trata de qualquer violação a um ou alguns princípios da administração pública, mas sim daquela, como dispositivo define, “*que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições*”.

O primeiro aspecto importante de se destacar é o caráter exemplificativo do rol estabelecido pelos artigos citados. Essa premissa pode ser conferida (i) pela expressão “*notadamente*” nos *caputs* dos artigos citados e (ii) pela redação dos próprios artigos, especialmente a do art. 11 que tipificou o atentado aos princípios da administração como ato de improbidade. Dessa maneira, todo o ato de improbidade constituirá uma violação a um princípio constitucional administrativo. Além disso, como considerado acima, as condutas que causam enriquecimento ilícito, geralmente envolvem dano ao erário (art. 10). A simbiose entre as condutas é flagrante.

Duas técnicas foram empregadas pelo legislador. De um lado, especificam-se determinadas condutas nos incisos dos artigos, como modelos mais comuns de improbidade e titulares de natureza exemplificativa dos conceitos trazidos no *caput*. De outro, é mantida a possibilidade de

identificação de outros atos de improbidade, pela abertura proposta pelo *caput*.

Segundo Emerson Garcia,

“(...) no caput dos dispositivos tipificadores da improbidade, tem-se a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, apresentando-se como instrumento adequado ao enquadramento do infindável número de ilícitos passíveis de serem praticados, os quais são frutos inevitáveis da criatividade e do poder de improvisação humanos”⁴³.

Conforme o autor, a prova da ocorrência do ato de improbidade depende da demonstração de incompatibilidade da conduta com os “*princípios regentes da atividade estatal*”⁴⁴. Apenas em segundo momento, volta-se à subsunção da conduta aos tipos do art. 9º ou 10º. Mesmo que o agente não se enquadre exatamente nas espécies desses artigos, poderá ser punido pelas sanções que previstas para o art. 11º. Em outra situação, a conduta pode ser enquadrada como enriquecimento ilícito e dano ao erário, ao mesmo tempo. Para resolver essa suposição, deve ser buscada a real intenção do sujeito ativo. Por exemplo, se o objetivo era se enriquecer, então, a lesão causada ao erário foi secundária e a sanção a ser aplicada é a prevista para o art. 9º (ato de improbidade por enriquecimento ilícito)⁴⁵.

Um segundo aspecto a ser abordado é a questão dos terceiros como sujeitos dos atos de improbidade. Os sujeitos passivos da improbidade

⁴³ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 230.

⁴⁴ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. *Op. cit.*, p. 283.

⁴⁵ Segundo Emerson Garcia, a própria redação do art. 12 da Lei n. 8.429/1992 ao estabelecer as sanções resolve o problema da conjunção dos artigos 9º e 10, prevendo ressarcimento integral do quando houver nos casos de enriquecimento ilícito e perdas de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se ocorrer essa circunstancia no caso do art. 10 (lesão ao erário). GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. *Op. cit.*, p. 285.

são agentes públicos⁴⁶, servidores ou “não”, conforme dispõe o art. 1º, *caput*, da Lei n. 8.429/92. O art. 3º, de modo mais incisivo, determina que mesmo quem não seja agente público, mas concorra ou induza a prática do ato ou se beneficie dele, será abrangido pela Lei. O terceiro é externo a Administração, em razão disso, as sanções serão aplicadas, no que couber, não havendo, por exemplo, a perda da função pública.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, as condutas previstas no art. 3º pressupõe o dolo do terceiro, ou seja, só pode ser responsabilizado se tinha ciência da ilicitude da vantagem. Em suas palavras:

“A conduta ímproba não é genericamente a de prestar auxílio ao agente, mas sim a de induzir ou concorrer. O sentido de induzir é o de instilar, plantar, incutir em outrem a idéia do ilícito (que antes não existia); concorrer, por sua vez, significa participar do ilícito, prestando auxílio material ao agente. Tendo-se referido apenas a tais condutas, não constitui ato de improbidade o fato de o terceiro instigar o agente à prática do ilícito; instigar, como se sabe, tem o sentido de incentivar, fomentar, estimular o agente (que já se preordenara ao ilícito). Tratando-se de condutas suscetíveis de punição, não podem os termos que as expressam ser objeto de interpretação ampliativa. (...) Demais disso, tal conduta, como vimos, pressupõe dolo, elemento subjetivo incompatível com a responsabilidade de pessoa jurídica.”⁴⁷

Dentre as inúmeras questões polêmicas, extraídas da Lei n. 8.429/1992, destaca-se a possibilidade a modalidade culposa de improbidade, ou, em outros termos, sobre a (im)prescindibilidade o elemento subjetivo do dolo para a formação do tipo dos atos de improbidade. Dolo e culpa são

⁴⁶ O art. 2º da Lei n. 8.429/92 define “agente público”. Art. 2º. “Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego, função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

⁴⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p.1020-1.

institutos emprestados do direito penal, aplicáveis por analogia à Lei de Improbidade. O dolo pode ser direto ou eventual. O primeiro ocorre quando o agente dirige sua conduta para um resultado ilícito, a partir de sua livre e consciente vontade. O segundo, quando o agente assume o resultado por sua conduta livre e consciente. Na culpa, o agente não dirige a sua conduta a um resultado ilícito, mas este é alcançado, pois sua ação foi descuidada. Não houve em seu agir a diligência, prudência ou perícia que devem ser observadas pela sociedade. Na culpa, diferente do dolo, não há previsão, pelo sujeito ativo, do resultado. Como bem explica Nelson Hungria, “*No dolo, ação (ou omissão) e resultado são referíveis à vontade; na culpa, de regra, somente a ação (ou omissão)*”⁴⁸.

Conceituadas e contextualizadas a corrupção e a improbidade, é possível notar que as teorias explicativas, analisadas anteriormente, apontam para diferentes caminhos de proteção da coisa pública. Se as escolhas públicas forem bem feitas, a tendência é se diminuir consideravelmente a margem de risco para a improbidade administrativa (*public choice*). A medida que as sanções são claras e efetivas para aqueles que tentam obter da coisa pública vantagens ilícitas, enriquecendo ou violando princípios da Administração Pública, os caçadores de renda tendem a desistir das manobras ilegais e a se manter na legalidade (*rent seeking*). Por fim, a eficiência no exercício das competências do Estado e o controle da atividade dos agentes públicos conduzem a patamares de desvios, corrupção e improbidade desprezíveis ou mais aceitáveis (gerencialismo).

⁴⁸ HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. Volume I. Tomo II. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 90.

O problema central, apontado pelo texto a seguir, é que as escolhas públicas e as sanções não se encontram claramente definidas na improbidade culposa, como revela uma jurisprudência conflitante entre as Turmas do Superior Tribunal de Justiça e uma doutrina permeada por quatro correntes doutrinárias diferentes a respeito do tema. Diante de tamanho desacordo, a aplicação uniforme do instituto pelo Judiciário e a repressão da improbidade administrativa ficam fragilizadas. As reflexões e proposições das linhas a seguir procuram justamente solucionar essa problemática que envolve a modalidade de culposa da improbidade a partir do olhar das três teorias: (i) escolhas públicas mais claras sobre o que será punível na modalidade culposa; (ii) sanções melhor definidas para a modalidade culposa, estabelecendo o que é ou não constitucional; (iii) determinação mais clara de quais são os erros por culpa grosseiros ou inaceitáveis numa Administração proba e democrática. Com essas preocupações, procura-se analisar criticamente o comportamento da jurisprudência e da doutrina sobre a modalidade de improbidade para, em seguida, propor soluções.

IV. A modalidade culposa de improbidade na jurisprudência brasileira.

No âmbito Superior Tribunal de Justiça (STJ), existe profunda divergência sobre a necessidade de dolo para configurar a improbidade administrativa, notadamente entre a Primeira e a Segunda Turma, dependendo inclusive da hipótese de improbidade ventilada (enriquecimento ilícito, dano ao erário ou violação aos princípios da administração).

A *Primeira Turma*, de início, fixou o entendimento de que é imprescindível comprovar do elemento subjetivo – dolo ou culpa – para a configuração do ato de improbidade⁴⁹. Do contrário, aplicar-se-ia a tese da responsabilidade objetiva, o que não é compatível com a matéria de improbidade, segundo a maioria dos Ministros da Turma. Se o ato praticado pelo agente público decorrer de inabilidade de inexperiência não se pode aplicar as sanções de improbidade administrativa previstas na legislação específica. O objetivo da Lei n. 8.429/1992 é punir o ímprobo e não o inexperiente. A presença do elemento subjetivo dolo ou culpa é reafirmada em fragmentos dos acórdãos de julgados da primeira Turma:

*“(...) a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa exige a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público, pois **não é admitida a responsabilidade objetiva** em face do atual sistema jurídico brasileiro, principalmente considerando a gravidade das sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa (LIA)”⁵⁰ (grifo nosso).*

*“A jurisprudência desta Corte já se manifestou no sentido de que se faz necessária a **comprovação dos elementos subjetivos** para que se repute uma conduta como ímproba (**dolo, nos casos dos artigos 11 e 9º e, ao menos, culpa, nos casos do artigo 10**), afastando-se a possibilidade de punição com base tão somente na atuação do mal administrador ou em supostas contrariedades aos ditames legais referentes à licitação,*

⁴⁹ Vale ressaltar que existem decisões da Segunda Turma do STJ também nesse sentido. Exemplificativamente, confira-se esta: STJ, Segunda Turma, REsp 1.021.851-SP, Rel. Min. Eliana Calmon, J.12.8.2008. Informativo nº 363: “Quanto ao ato de improbidade, a Turma reiterou que, para sua configuração, **é necessária a presença do elemento subjetivo (dolo ou culpa), tal como identificado e explicitado pelas instâncias ordinárias, excepcionada apenas a hipótese do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa**” (grifo acrescentado). No mesmo sentido, ainda, estão os precedentes do TCU: Decisão 215, DO 21/5/1999; do STJ: REsp 861.566-GO, DJ 23/4/2008; REsp 944.295-SP, DJ 18/9/2007; REsp 737.972-PR, DJ 3/8/2007; REsp 199.478-MG, DJ 8/5/2000; REsp 226.863-GO, DJ 4/9/2000, e REsp 154.128-SC, DJ 18/12/1998.”

⁵⁰ STJ, Primeira Turma, REsp 875.163-RS, Rel. Min. Denise Arruda, J. 19.5.2009. Informativo nº 395.

*visto que nosso ordenamento jurídico não admite a responsabilização objetiva dos agentes públicos*⁵¹ (grifo nosso).

A *Segunda Turma* do STJ, por sua vez, é permeada por dissensos. Os acórdãos relatados pelo Ministro Castro Meira, em geral, no que tange à hipótese do art. 11 da Lei de Improbidade (violação aos princípios da administração pública), aplicam a tese da responsabilidade objetiva, reconhecendo a existência de improbidade independentemente de dolo ou culpa. Significa que, para essa corrente, a violação à legalidade já caracterizaria improbidade. Confira-se:

*“A lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não exige dolo ou culpa na conduta do agente, nem prova da lesão ao erário público. Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade”*⁵² (grifo nosso).

*“O ato de improbidade é constatado de forma objetiva, independentemente de dolo ou de culpa e é punido em outra esfera, diferentemente da via penal, da via civil ou da via administrativa. (...) Diante das Leis de Improbidade e de Responsabilidade Fiscal, inexistente espaço para o administrador ‘desorganizado’ e ‘despreparado’”*⁵³ (grifo nosso).

⁵¹ STJ, Primeira Turma, REsp 997564 / SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, J. 18.03.2010, DJe 25.03.2010. No mesmo sentido: STJ, Primeira Turma, REsp 604151 / RS, Rel. Min. José Delgado, Rel. P/ Acórdão Min. Teori Albino Zavascki. J. 25.04.2006, DJ 08.06.2006; STJ, Primeira Turma, REsp 939.142-RJ, Rel. originário Min. Francisco Falcão, Rel. para acórdão Min. Luiz Fux, J. 21.8.2007. Informativo nº 328 Período: 20 a 24 de agosto de 2007; STJ, Primeira Turma, REsp 727.131-SP, Rel. Min. Luiz Fux, J. 11.3.2008. Informativo nº 348 Período: 10 a 14 de março de 2008; STJ, Primeira Turma, REsp 909446 / RN, Rel. Min. Luiz Fux, J. 06.04.2010, DJe 22.04.2010 ; STJ, Primeira Turma, REsp 758639 / PB, Rel. Min. José Delgado, J. 28.03.2006, DJ 15.05.2006.

⁵² STJ, Segunda Turma, REsp 826678 / GO, Rel. Min. Castro Meira, J. 05.10.2006, DJ 23.10.2006. No mesmo sentido: STJ, Segunda Turma, REsp 287728 / SP, Rel. Min. Eliana Calmon, J. 02.09.2004, DJ 29.11.2004; STJ, Segunda Turma, REsp 617851 / MG, Rel. Min. Eliana Calmon, J. 06.12.2005, DJ 19.12.2005;

⁵³ STJ, Segunda Turma, REsp 708170 / MG, Rel. Min. Eliana Calmon, J. 06.12.2005, DJ 19.12.2005.

Vale ressaltar que, ainda no âmbito da *Segunda Turma*, tal posicionamento não é pacífico. Alguns Ministros têm entendido pela necessidade de comprovação do elemento subjetivo para restar configurada a improbidade, conforme comprovam alguns acórdãos. Por exemplo, o trecho da seguinte decisão:

*“Lei n. 8.429/92. Fixação do âmbito de aplicação. Perspectiva teleológica. Artigos 15, inc. V, e 37, § 4º, da CF. O ato de improbidade, a ensejar a aplicação da Lei n. 8.429/92, **não pode ser identificado tão somente com o ato ilegal**. A incidência das sanções previstas na lei carece de um plus, traduzido no evidente propósito de auferir vantagem, causando dano ao erário, pela prática de ato desonesto, dissociado da moralidade e dos deveres de boa administração, lealdade e boa-fé”⁵⁴ (grifo nosso).*

Em relação ao art. 10 da Lei n. 8.429/1992, a questão é mais delicada no que tange a possibilidade de ato de improbidade na modalidade culposa. A controvérsia reside no caput do dispositivo que expressamente prevê conduta dolosa ou culposa como ato de improbidade que cause lesão ao erário.

A *Primeira Turma* do STJ exige a comprovação do elemento subjetivo, como visto, sendo que a culpa só cabe quanto aos casos previstos no art. 10. Nos termos do acórdão:

“Embora mereçam acirradas críticas da doutrina, os atos de improbidade do art. 10, como está no próprio caput, são também punidos à título de culpa, mas deve estar

⁵⁴ STJ, Segunda Turma, REsp 269683 / SC, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. P/ Acórdão Ministro Paulo Medina, J. 06.08.2002, DJ 03.11.2004. No mesmo sentido: STJ, Segunda Turma, REsp 534575 / PR, Rel. Min. Eliana Calmon, J. 09.12.2003, DJ 29.03.2004; STJ, Segunda Turma, REsp 621415 / MG, Rel. Min. Eliana Calmon, J. 16.02.2006, DJ 30.05.2006; STJ, Segunda Turma, REsp 626034 / RS, Rel. João Otávio de Noronha, J. 28.03.2006, DJ 05.06.2006.

*presente na configuração do tipo a prova inequívoca do prejuízo ao erário*⁵⁵

*“As condutas típicas que configuram improbidade administrativa estão descritas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, sendo que **apenas para as do art. 10 a lei prevê a forma culposa**. Considerando que, em atenção ao princípio da culpabilidade e ao da responsabilidade subjetiva, **não se tolera responsabilização objetiva e nem, salvo quando houver lei expressa, a penalização por condutas meramente culposas**, conclui-se que o **silêncio da Lei tem o sentido eloqüente de desqualificar as condutas culposas nos tipos previstos nos arts. 9.º e 11”**⁵⁶ (grifo nosso).*

A controvérsia sobre a modalidade culposa do art. 10 não é debatida frontalmente na Segunda Turma do STJ em relação aos acórdãos que afirmam ser aplicável a responsabilidade objetiva para se configurar o ato de improbidade. Nesses julgados, mesmo que o agente público não tenha agido com intento (dolo) ou com negligência (culpa), o fato pode ser tipificado como um ato de improbidade, caso lese o princípio da legalidade.

No âmbito do *Supremo Tribunal Federal*, a controvérsia não surge de forma nítida. Não há como definir claramente qual a posição adotada em relação a cada uma das controvérsias apontadas acima. No entanto, em decisão que teve o seguimento negado, o Ministro Cezar Peluso sinalizou no sentido de que o dolo ou má-fé constitui um pressuposto da improbidade administrativa. O caso envolvia a aplicação do art. 11 da Lei n. 8.429/1992 – atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública. Para que a conduta do agente estar em

⁵⁵ STJ, Segunda Turma, REsp 842428 / ES, Rel. Min. Eliana Calmon, J. 24.04.2007, DJ 21.05.2007.

⁵⁶ STJ, Primeira Turma, REsp 751634 / MG, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, J. 26.06.2007, DJ 02.08.2007. No mesmo sentido: STJ, Segunda Turma, REsp 842.428-ES, Rel. Min. Eliana Calmon, J. 24.4.2007. Informativo nº 318 Período: 23 a 27 de abril de 2007; STJ, Primeira Turma, REsp 751634 / MG, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, J. 26.06.2007, DJ 02.08.2007.

desacordo com tais princípios seria necessária que tenha sido praticada com má-fé. Dessa forma, aplicar-se-ia a responsabilidade subjetiva. Como se extrai do acórdão:

*“(...) In casu, não restou comprovado nos autos que o apelado teve a **intenção e vontade consciente de violar os princípios básicos da administração pública citados pelo apelante (legalidade, moralidade e impessoalidade)**. Ao contrário, não verifico a ocorrência de violação a nenhum princípio da administração”* (grifo nosso).

A jurisprudência dos *Tribunais Estaduais* retrata a controvérsia existente no STJ. No *Tribunal Estadual do Rio de Janeiro* (TJRJ), a maioria dos acórdãos, determina que haja dolo e a má-fé para caracterização da improbidade administrativa. Outros poucos acórdãos desse Tribunal se expressam em sentido contrário, dispensando o elemento subjetivo. Para exemplificar essa corrente minoritária, veja-se:

“O que se tutela nesta demanda é o princípio da legalidade administrativa contida no art. 11 da Lei 8429/92 cuja violação importa em hipótese autônoma de improbidade, independentemente de prova do dolo na conduta do agente”⁵⁷

No *Tribunal do Distrito Federal* (TJDF), a presença do elemento subjetivo (dolo ou culpa) é imprescindível, caracterizando-se a

⁵⁷ STF. RE 589784/MS. Rel. Min. Cezar Peluso. J. 23.01.2010. DJe-029 17/02/2010. Nesse sentido: TJRJ. 9ª Câmara Cível, Apelação nº 0000861-81.2007.8.19.0051 (2009.001.64999). DJ 23 fev 2010. Rel. Des. Roberto de Abreu e Silva; TJRJ. 16ª Câmara Cível. Apelação nº 0003400-38.2007.8.19.0045 (2009.001.38314). DJ 01 dez 2009. Rel. Des. Mauro Dickstein; TJRJ. 2ª Câmara Cível. Apelação nº 0000203-64.2008.8.19.0005 (2009.001.28040). DJ 26 ago 2009. Rel. Des. Heleno Ribeiro P Nunes; TJRJ. 4ª Câmara Cível, Apelação nº 0000916-63.2004.8.19.0010 (2008.001.61095). DJ 31 mar 2009. Rel. Des. Mario dos Santos Paulo; TJRJ, 1ª Câmara Cível, Apelação nº 0002325-53.2005.8.19.0038 (2008.001.12876). DJ 10 fev 2009. Rel. Des. Fabio Dutra; TJRJ. 9ª Câmara Cível. Apelação nº 043079-42.2005.8.19.0004 (2008.001.02586). DJ 01 jul 2008. Rel. Des. Renato Simoni; TJRJ. 20ª Câmara Cível. Apelação nº 0024976-93.2005.8.19.0001 (2007.001.66755). DJ 05 mar 2008. Rel. Des. Leticia Sardas.

⁵⁸ TJRJ, Nona Câmara, Apelação nº 0007844-31.2005.8.19.0063 (2008.001.00325), Rel. Des. Roberto de Abreu e Silva, J. 27.05.2008; TJRJ, Nona Câmara Cível, Apelação nº 0007844-31.2005.8.19.0063 (2008.001.00325), Rel. Des. Roberto De Abreu e Silva, J. 01.07.2008.

responsabilidade subjetiva do agente⁵⁹. O mesmo se passa no *Tribunal do Rio Grande do Sul* (TJRS), no qual há vários acórdãos cuja inexistência do dolo ou culpa do administrado levou à impossibilidade de acolhimento do pedido em ação de improbidade⁶⁰.

Em relação à constitucionalidade modalidade culposa de improbidade, alguns acórdãos do *TJRS* enfrentaram a questão. Em um deles, o ato de improbidade que havia decorrido de culpa, por negligência do agente, serviu para atenuar a aplicação das sanções previstas no art. 12, II, Lei n. 8.429/1999. Veja-se:

*“Para atender à proporcionalidade, a cumulação das sanções previstas no inciso II do art. 12 da LIA deve atender à gravidade do fato, e a graduação deve atender à extensão do dano e ao proveito patrimonial do agente. Ainda, deve-se considerar a intensidade do elemento volitivo. (...) Caso em que não houve dolo na prática dos atos ímprobos, a culpa foi decorrente de negligência, com escassa má-fé, o valor do montante do dano não é elevado, e não houve proveito patrimonial dos agentes. Aplicação tão somente da penalidade de ressarcimento do dano. (...)”*⁶¹

Em outro acórdão, a *Terceira Câmara Cível do TJRS* entendeu desnecessária a comprovação do dolo, sendo suficiente a da culpa para a caracterização do ato de improbidade, levando em consideração a redação da cláusula geral do art. 5º da Lei n. 8.429/1992. Este artigo prevê o ressarcimento em ação ou omissão, dolosa ou culposa, que tenha causado lesão ao

⁵⁹ TJDF.Conselho Especial. Inq nº 2001 00 2 003536-6. DJU 14 abr 2003. Rel. Juiz Vaz de Mello; TJDF.Conselho Especial. Inq nº 2001 00 2 003536-6. DJU 14 abr 2003. Rel. Juiz Vaz de Mello.

⁶⁰ TJRS. 21ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 70022562425. DJ 09 jun 2010. Rel. Juiz Francisco José Moesch. TJRS. 1ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 70032176844. DJ 26 mai 2010. Rel. Juiz Carlos Roberto Lofego Canibal. TJRS. 1ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 70025681313. DJ 16 dez 2009. Rel. Juiz: Jorge Maraschin dos Santos.

⁶¹ TJRS. 2ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 70031746894. DJ 31 mar 2010. Rel. Denise Oliveira Cezar.

patrimônio público – as hipóteses de lesão são estabelecidas justamente pelo art. 10, do mesmo diploma, que previu a modalidade culposa⁶².

V. A modalidade culposa de improbidade na doutrina nacional.

A doutrina advoga pela imprescindibilidade da comprovação do elemento subjetivo, *lato sensu*, do agente público ou terceiro, para além da conduta de ímproba e do resultado. Dessa maneira, rejeitam a responsabilidade objetiva em matéria de improbidade administrativa. Existem, especificamente quanto a modalidade culposa, pelo menos, quatro correntes a respeito dos atos de improbidade. As correntes entendem pela: (i) constitucionalidade; (ii) constitucionalidade com ressalvas; (iii) inconstitucionalidade; e (iv) imprecisão legislativa da modalidade culposa do ato de improbidade.

A **primeira corrente** defende a **constitucionalidade da modalidade culposa** do ato de improbidade do art. 10, da Lei n. 8.429/1992. Entende que o dolo não foi exigido expressamente pelo artigo 37, §4º, CF/1998, não sendo essencial para todo e qualquer espécie de improbidade. Dessa forma, estaria dentro do âmbito de conformação do legislador ordinário estabelecer a modalidade culposa e foi o que fez para as hipóteses do art. 10º, da Lei n. 8.429/1992.

⁶² “Conduta lesiva ao patrimônio público para a qual concorreram o Coordenador Regional de Saúde a quem cabia zelar pela regularidade da cedência, especialmente para que fosse aferida a efetividade do servidor, bem como o Delegado Regional de Saúde Adjunto que emitiu parecer favorável a cedência, mesmo ciente da irregularidade da situação funcional do servidor cedido, ambos incorrendo em ato de improbidade administrativa na modalidade culposa”. Trecho de TJRS. 3ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 70030114714. DJ 29 nov 2009. Rel. Des. Matilde Chabar Maia.

O elemento subjetivo dolo é pressuposto indispensável para a improbidade estabelecido para os casos de enriquecimento ilícito (art.9º) e como violação aos princípios da Administração Pública (art. 11), enquanto pode ser o dolo ou culpa em relação à improbidade que causa dano ao erário (art. 10)⁶³⁻⁶⁴. O elemento subjetivo integra a tipicidade dos atos de improbidade administrativa, sendo que a culpa só se aplica aos do art. 10⁶⁵.

José dos Santos Carvalho Filho, integrante dessa corrente, argumenta que o elemento subjetivo dolo é pressuposto indispensável para a improbidade como enriquecimento ilícito (art.9º da Lei n. 8.429 de 1992) e como violação aos princípios da administração pública (art. 11), enquanto o elemento subjetivo poderia ser com dolo ou culpa em relação à improbidade como danos ao erário (art. 10)⁶⁶. Veja-se:

*“O elemento subjetivo é o dolo ou culpa, como consta do caput do dispositivo. Neste ponto o legislador adotou critério diverso em relação ao enriquecimento ilícito. É verdade que **há autores que excluem a culpa, chegando mesmo a considerar inconstitucional tal referência no mandamento legal.** Não lhes assiste razão, entretanto. **O legislador teve realmente o desiderato de punir condutas culposas de agentes, que causem danos ao erário.** Aliás, para não deixar*

⁶³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris 2009, p.1022-6.

⁶⁴ No mesmo sentido, V. MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 2759: “conduta dolosa ou culposa do agente: para a tipificação de um ato de improbidade descrito no art. 10 não se exige a existência da vontade livre e consciente do agente em realizar qualquer das condutas dele descritas, responsabilizando-se também o agente cuja conduta, por imprudência, negligência ou imperícia, adéqüe-se àquelas previstas no art. 10. Portanto, somente nos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei nº. 8429/92 – caracterizados pela existência de lesão ao erário público – permite-se tanto a conduta dolosa quanto a culposa.” No mesmo sentido: FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa: Doutrina, Legislação e Jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2007. PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. São Paulo: Atlas, 2007. DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

⁶⁵ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa: Doutrina, Legislação e Jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2007, p.80.

⁶⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris 2009, p.1022-6.

dúvida, referiu-se ao dolo e à culpa também no art.5º, que, da mesma forma, dispõe sobre prejuízos ao erário. Em nosso entender, não colhe o argumento de que a conduta culposa não tem gravidade suficiente para propiciar a aplicação de penalidade. Com toda a certeza, há comportamentos culposos que, pela repercussão que acarretam, têm maior densidade que algumas condutas dolosas. Além disso, o princípio da proporcionalidade permite a perfeita adequação da sanção à maior ou menor gravidade do ato de improbidade. O que se exige, isto sim, é que haja comprovada demonstração do elemento subjetivo e também do dano causado ao erário. Tanto quanto na improbidade que importa em enriquecimento ilícito, não há ensejo para a tentativa”⁶⁷ (grifos nossos).

No mesmo sentido, Pedro Roberto Decomain afirma que a culpa, em sentido estrito (negligência, imperícia ou imprudência), pode ser tipificada como um ato de improbidade que causa prejuízo ao erário (art. 10). Assim, “[m]esmo que o dano ao Erário não seja impingido propositalmente (...), a situação poderá caracterizar-se como improbidade”⁶⁸. O autor destaca a redação do inciso X, do art. 10, da Lei n. 8.429/1992⁶⁹, que exige o comportamento negligente no trato do patrimônio público, como uma situação evidente da modalidade culposa. Para o autor, o agente público descuidado com o interesse público da Administração poderá ensejar um ato de improbidade:

“A ação descuidada, marcada pelo desinteresse na preservação daquilo que pertence à Administração Pública, é que configura a improbidade. E esse pouco caso pela coisa pública insere-se também no terreno da desonestidade. Não com a marca do propósito de produzir desfalque patrimonial (como acontece em

⁶⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, Lumen Juris, 2009, p.1024.

⁶⁸ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007, p. 109. O autor cita ainda a frase de Hugo Nigro Mazzilli: “O administrador negligente é desonesto, violando os princípios da eficiência e da lealdade”.

⁶⁹ Art. 10. X. “agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público”.

*relação a outros incisos), mas pelo menos **com a marca da incúria no exercício da função**, produzindo com isso o dano que houvesse o agente atuado como deveria, realizando o esforço com que o cargo lhe impunha para a preservação do patrimônio público, não teria tido lugar”⁷⁰⁻
⁷¹ (grifo nosso).*

A **segunda corrente** também admite a modalidade culposa de improbidade prevista no art. 10. No entanto, acrescenta um requisito: **a gravidade da culpa**. Não é qualquer culpa que torna apto o reconhecimento da improbidade. Apenas quando o agente público falta com dever de “cuidado objetivo” ou comete ato eivado de “culpa grave” é que se poderia reconhecer a improbidade administrativa. Luiz Alberto Ferracini, ao comentar o mencionado art. 10, explica que a improbidade relaciona-se à má-fé para prejudicar o Poder Público. Segundo o autor,

“[n]a culpa seria a falta pelo agente público, de ‘cuidado objetivo’. ‘Em face disto, a observância do dever de diligência necessária e a imprevisibilidade objetiva excluem a tipicidade do fato. A imprevisibilidade pessoal exclui a culpabilidade’. Assim sendo, incidindo ao agente público a imprevisibilidade dos elementos acima, o fato ser atípico.”⁷²

Fábio Medina Osório, por sua vez, mudando de posicionamento, também passou a admitir a modalidade culposa de improbidade no art. 10, sob

⁷⁰ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007, p. 109.

⁷¹ Segundo Wallace Paiva Martins Júnior, “diante das Leis de Improbidade e de Responsabilidade fiscal inexistem espaço para o administrador ‘desorganizado’ e ‘despreparado’, não se podendo conceber que um Prefeito assuma a administração de um Município sem a observância das mais mezinhas regras de direito público”. Cf. **Probidade Administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 105. No mesmo sentido, Emerson Garcia afirma “deve ser de novas reflexões o entendimento de que a ‘lei não pune o administrador incompetente, mas unicamente o desonesto’, máxime quando se constata a inclusão do princípio da eficiência no rol constante do art. 37, *caput* da Constituição. Incompetência e eficiência veiculam premissas conceituais que se excluem, não sendo suscetíveis de coexistir harmonicamente como vetores da atividade estatal”. GARCIA, Emerson e ALVES, Roberto Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 49.

⁷² FERRACINI, Luiz Alberto. **Improbidade administrativa: Teoria, Legislação, jurisprudência e prática**. Campinas: Aga Juris Editora, 2001, p.86.

dois fundamentos, quais sejam, (i) a inexistência de uma regra geral que vede a improbidade a título de culpa e (ii) a liberdade de que dispõe o legislador, democraticamente legitimado, para proceder a tal regulamentação. Ainda assim, o jurista aborda o problema em termos mais estreitos.

Inicialmente explica que não é qualquer lesão ao erário, mas sim uma “lesão grave” que acarreta a improbidade, mesmo se desprovida de dolo. A gravidade é esmiuçada, em seu texto, por uma série de conceitos como “a eficiência funcional mínima”, “desvalor da conduta”, “desvalor do resultado”, “violação grosseira ao dever de cuidado objetivo”, “lesão ao bem jurídico tutelado” e “agressão grave à cultura político-administrativa vigente”. Em seguida, continua a explicação, afirmando que a improbidade não é o erro profissional dentro de uma margem razoável, porque a Lei de improbidade procura punir agentes públicos inábeis, mas sim os desonestos. Justamente por isso, o reconhecimento da improbidade culposa, segundo o autor, demanda um juízo valorativo por meio de uma apreciação racional, razoável, proporcional e justa do fato ilícito⁷³.

Em relação à corrente que admite a constitucionalidade da medida com ressalva, devemos destacar a doutrina de Walter Claudius Rothenburg. O autor traz uma variação da segunda corrente ao estender a aplicação da modalidade de culpa grave para as demais hipóteses de improbidade previstas nos artigos 9º e 11, tendo em vista a redação do art. 5º⁷⁴, que se caracteriza como “*norma geral do microsistema (sic) normativo estabelecido pela lei 8.429/92*”. O autor exemplifica esta proposição com a

⁷³ OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.248-322.

⁷⁴ Art. 5º. “Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”.

redação art. 11, VII, que comportaria perfeitamente a culpa do agente – “revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço da mercadoria, bem ou serviço”.

A extensão da aplicação da modalidade culposa também é defendida por Maria Goretti Dal Bosco, com a exceção de sua aplicação ao art. 9º, pois os atos que importam enriquecimento ilícito, por sua natureza, não suportariam a culpa⁷⁵. A autora segue a posição de Marino Pazzaglini Filho ao escrever sobre a redação do art. 9º, dizendo que esta não comporta atos de negligência, imprudência ou imperícia, conforme se destaca no trecho:

*“todas as espécies de atuação suscetíveis de gerar enriquecimento ilícito pressupõem a consciência da antijuridicidade do resultado pretendido”, além do que, e impossível supor que o ‘agente desconhece a proibição de se enriquecer às despesas do exercício de atividade pública, ou de permitir que, por ilegalidade de sua conduta, outro o faça. **Não há pois enriquecimento ilícito imprudente ou negligente**”⁷⁶(grifo nosso).*

Apesar de negar a culpa para os casos do art. 9º, Maria Goretti

Dal Bosco afirma que a aplicação é perfeita ao art. 11. Em suas palavras:

“(...) o art. 11 da Lei nº 8.429/1992 é dirigido aos agentes públicos, assim entendidos os especificados no art. 2º da Lei. Veja-se, ainda, que a lei aqui considera tanto as ações, como as omissões do agente, que importem em atos de improbidade atentatórios aos princípios

⁷⁵ Segundo a autora a avaliação da modalidade culposa pelo juiz em relação ao art. 9º deve ser feita com cautela, pois a culpa não pode ser usada como uma escapatória para o acusado em alguns casos. O exemplo dado foi o caso da Ministra Zélia Cardoso de Mello que se beneficiou de um esquema de corrupção formado por Paulo César Farias. Este recebeu 800 mil dólares de empresas de ônibus e, no dia seguinte, a Ministra autorizou um aumento de 17,4 % do preço das passagens que estavam congeladas. O valor foi revertido para uma reforma na casa da Ministra. A Ministra poderia alegar culpa nesse caso para se beneficiar da atipicidade de sua conduta ímproba.

⁷⁶ DAL BOSCO, Maria Goretti. **Responsabilidade do agente público por ato de improbidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 144.

*constitucionais e violação de deveres que menciona. Assim, da mesma forma que o art. 10, o 11 abrangem, também, a conduta culposa, o que não ocorre no art. 9º*⁷⁷ (grifo nosso).

Em crítica a esse entendimento, Waldo Fázio Júnior escreve sobre a incoerência da corrente da culpa grave. Não teria sido a intenção do legislador punir apenas nos casos de “culpa grave” as condutas do art. 10 e, sobretudo, haveria impropriedade no uso desse termo. Interpretar como “culpa grave” a modalidade culposa prevista no *caput* do art. 10 seria um equívoco, porque esta se iguala ao dolo. A equiparação do dolo à culpa grave é feita por outros autores, igualmente⁷⁸. A conduta culposa do *caput* deve ser entendida como a falta de atenção evitável ao homem médio. Nas palavras do autor,

*“O legislador, ao aludir à culpa, certamente não se refere à culpa grave, uma vez que esta é equiparada ao dolo, sendo, portanto, prescindível, porque a modalidade dolosa é a regra, entre os atos de improbidade administrativa”*⁷⁹.

Outro autor a rejeitar a graduação de culpa, em certa medida, é Emerson Garcia. Seja a culpa leve, grave ou gravíssima, a improbidade poderá ser verificada, conforme entende o autor. Qualquer que seja a modalidade de culpa, o ato de improbidade subsiste, pois assim quis o legislador ao disciplinar o art. 37, §4º através do art. 10º da Lei n. 8.249/1992. Já para as hipóteses dos arts. 9º e 11, em que não previu a modalidade culposa, apenas o agente intencionado e que almejou o resultado lesivo pode ser punido.

⁷⁷ DAL BOSCO, Maria Goretti. *Op.cit.*, p. 145.

⁷⁸ Cf. a doutrina de Carlos Roberto Gonçalves. GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

⁷⁹ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa: Doutrina, Legislação e Jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 82.

A defesa do autor, porém, admite a atipicidade em casos de culpa leve, para as hipóteses art. 10. Segundo sua doutrina, a culpa leve pode levar à não incidência do tipo legal, desde que o ato praticado seja escusável, por ser insignificante do ponto de vista da improbidade e, ainda, se a previsibilidade em relação ao dano fosse de difícil percepção ao homem médio⁸⁰. Para o autor,

“os graus da culpa podem ser úteis por ocasião da verificação do grau de proporcionalidade que deve existir entre ato e sanção, bem como para os fins de dosimetria desta”⁸¹.

A **terceira corrente** defende a **inconstitucionalidade da modalidade culposa** de improbidade administrativa e sugere uma interpretação do art. 10, conforme o artigo 37, §4º, CF/1988. De início, argumenta-se que o conceito de Improbidade Administrativa está delineado implicitamente no referido artigo da Constituição. A improbidade não seria a simples violação à ordem jurídica ou a legalidade. Para ser considerado ímprobo, faz-se necessária uma ofensa à moralidade administrativa, que resulte em enriquecimento ilícito, obtenção de vantagem para si ou outrem ou que cause dano ao erário. Do contrário, não se justificariam as pesadas sanções definidas na própria Constituição e delimitadas pela Lei n. 8.429/1992.

Os autores, que endossam a terceira corrente, admitem apenas a conduta dolosa, ou seja, a vontade deliberada do agente público, como

⁸⁰ Emerson Garcia define as modalidades de culpa com base na “previsibilidade do evento danoso” A culpa gravíssima é definida como “a ausência de previsão de um evento que o seria por qualquer homem normal”; a culpa leve consiste no evento que “só poderia ser previsto com o emprego de uma diligência incomum, própria daqueles que exercem atividades que pressupõem, um maior grau de discernimento” e a culpa grave, por sua vez, “se consubstancia na não previsibilidade do evento que o seria pelos homens diligentes e responsáveis, qualidade esta indissociável dos gestores da coisa pública”. GARCIA, Emerson e ALVES, Roberto Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, P. 269

⁸¹ GARCIA, Emerson e ALVES, Roberto Pacheco. *Op. cit.*, p. 270.

tipificadora do ato de improbidade. Do contrário, teríamos um ato culposo violador da moralidade e, mesmo, da legalidade, mas que não é qualificado como ímprobo⁸². Nesse Sentido, Benedicto Pereira Porto Neto e Pedro Paulo de Rezende Porto Filho concluem que:

*“A Constituição Federal (bem como a legislação infraconstitucional) exige como elemento do tipo improbidade administrativa **a intenção de praticar a ilegalidade**. Elemento subjetivo é, portanto, requisito inafastável para tipificação da conduta punível na forma da Lei 8.429, de 1992. (...)*

Um exemplo mais radical: também seria ato de improbidade, na visão estreita contestada, o ato de servidor que, desrespeitando normas de trânsito com outro veículo, causando danos ao erário; a simples inobservância das normas de trânsito, aliás, já representaria ilegalidade, e, por tanto, ato de improbidade.

Interpretação dessa ordem levaria a uma conclusão absurda: o administrador público que se utilizasse de sua competência para invalidar seu próprio ato estaria confessando sua conduta ímproba e, via de consequência, expondo-se às pesadas sanções constitucionais e legais.

(...)

*Em resumo, **a vontade do agente, o fim por ele almejado**, é fundamental para a caracterização do ato de improbidade⁸³(grifo nosso).*

Outro argumento utilizado para restringir a improbidade à modalidade culposa é a figura da boa-fé. Se o agente atuou com boa-fé, sem a intenção de lesar o erário, não pode sofrer as mesmas pesadas sanções aplicáveis ao agente desonesto e ímprobo. De forma incisiva defende Mauro Roberto Gomes de Mattos,

⁸² MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa – o direito dos administrados dentro da lei 8.429/1992**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 1ªed, 2004, p. 214.

⁸³ PORTO NETO, Benedicto Pereira e PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. Violação ao dever de licitar e a improbidade administrativa. In: BUENO, Cássio Scarpinella e PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Orgs.). **Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 115-6.

“Não pode o legislador querer desnaturar a figura da boa-fé ou da falta de intenção de lesar o ente público, para considerá-la, em igualdade de condições, com aquelas situações caracterizadoras da devassidão do agente público desonesto que traz no seu espírito intenções impuras e imorais reveladas na vontade de fraudar o erário”⁸⁴.

No mesmo sentido, escreve Marcelo de Figueiredo ao afirmar que faltou ao legislador inconstitucional a devida consideração ao princípio da razoabilidade quando considerou qualquer ação culposa, que importe em lesão ao erário, como um ato de improbidade administrativa. O autor supõe o exemplo do agente que causa uma pequena lesão ao erário involuntariamente, através de uma omissão culposa, as sanções aplicáveis seriam desproporcionais. Maria Goretti Dal Bosco também segue o ensinamento do autor: *“Se não for inconstitucional, (...), pelo menos aquele dispositivo deveria ser interpretado conforme a Constituição”⁸⁵.*

O tratamento sancionatório dispensado aos agentes de boa-fé e má-fé, previsto no art. 12 da Lei n. 8.429/1992, não deve ser o mesmo, pois a igualdade e a razoabilidade/proporcionalidade restariam desatendidas. As sanções aplicáveis, como a perda do cargo, suspensão dos direitos políticos por 8 (oito anos), proibição de contratar com o Poder Público, dentre outras previstas no art. 12, II, são amplamente desproporcionais quando recaem sobre o agente que pensa agir de acordo com a lei e com o interesse público, lastreado na boa-fé, mas que, por inabilidade ou falta de diligência, na verdade, fere a probidade administrativa. Isso não significa que o autor da conduta não

⁸⁴ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa – o direito dos administrados dentro da lei 8.429/1992**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 1ª ed., 2004, p.215.

⁸⁵ DAL BOSCO, Maria Goretti. **Responsabilidade do agente público por ato de improbidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 136-137.

será punido, por ex., em processo administrativo que possa, até mesmo, resultar a sua demissão. Mas nele não recaíram as pesadas sanções da improbidade.

A **quarta corrente, por fim**, chega a conclusões semelhantes por caminhos diversos, defendendo a **imprecisão legislativa da modalidade culposa do ato de improbidade**. Interpreta-se a referência à culpa no art. 10 da Lei de improbidade, como uma imprecisão do legislador, razão pela qual não deveria ser levada em consideração⁸⁶. Essa corrente é defendida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro. A autora enxerga uma relação necessária entre a conduta do agente com a má-fé para que haja improbidade. Apenas um comportamento desonesto merece ser punido como improbidade. De acordo com suas próprias palavras:

“A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias, regulamentos, portarias torna praticamente impossível a aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, a aplicação da lei de improbidade exige bom-senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo foi o de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem conseqüências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. (...) Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão

⁸⁶ “Dos três dispositivos que definem os atos de improbidade, somente o artigo 10 fala em ação ou omissão, dolosa ou culposa. E a mesma idéia de que, nos atos de improbidade causadores de prejuízo ao erário, exige-se dolo ou culpa, repete-se no artigo 5º da lei. É difícil dizer se foi intencional essa exigência de dolo ou culpa apenas com relação a esse tipo de ato de improbidade, ou se foi falha do legislador, como tantas outras presentes na lei. **A probabilidade de falha é a hipótese mais provável, porque não há razão que justifique essa diversidade de tratamento**”. (grifo nosso). PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005, p.727-8.

*severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.*⁸⁷

A melhor corrente é a que circunscreve a modalidade culposa de improbidade às hipóteses de culpa grave ou gravíssima, com ausência de boa-fé. Em que pese os argumentos da primeira corrente, relativa a opção do legislador pela culpa no art. 10, a adoção da modalidade culposa de improbidade pura e simples parece violar o princípio da proibição do excesso admitir que há uma modalidade culposa sem quaisquer parâmetros confiáveis (primeira corrente). Por outro lado, assumir a culpa como inconstitucional pura e simplesmente não é uma interpretação conforme que pode ser extraída dos limites semânticos do enunciado normativo do art. 37,4º, CF/1998 (terceira corrente). Não há qualquer vedação a regulamentação da modalidade culposa pelo legislador. Tampouco há elementos confiáveis para considerar uma omissão do legislador (quarta corrente).

Rejeitadas a primeira, terceira e quarta corrente, resta a segunda que reconhece a modalidade culposa de improbidade, se houver culpa grave e boa-fé para todos os casos de ato de improbidade (art. 9º, 10 e 11). Ainda assim, resta responder a dúvida de como implementar institucionalmente essa opção que consegue equacionar da melhor forma possível a necessidade de proteger a coisa pública, sem atropelar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Essa é a indagação fundamental que será respondida na conclusão.

VI. Conclusão

⁸⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005, p.727-8.

Encerrada a exposição dos principais fundamentos teóricos e problemas práticos que envolvem a modalidade culposa de improbidade administrativa, resta responder objetivamente aos questionamentos inicialmente formulados.

É constitucional a modalidade culposa de improbidade?

Sim, desde que concebida como culpa grave. De fato, o legislador democraticamente eleito tem legitimidade para dispor sobre a modalidade dolosa ou culposa, mas sua margem de atuação encontra limites no princípio da proibição do excesso⁸⁸ do qual se impõe considerar a improbidade por culpa apenas de grave⁸⁹ ou gravíssima⁹⁰ na qual o agente público não tenha atuado de boa-fé.

Quais os parâmetros para proteger a coisa pública sem gerar injustiças?

Existem parâmetros subjetivos e objetivos para aferir se a modalidade culposa grave de improbidade merece a reprimenda da improbidade administrativa. Do ponto de vista subjetivo, é a ausência de boa-

⁸⁸ O princípio ou postulado da proibição do excesso foi desenvolvida por Humberto Ávila. Em suas palavras: “[a] promoção das finalidades constitucionalmente postas possui, porém, um limite. Esse limite é fornecido pelo postulado da proibição de excesso. Muitas vezes denominado pelo Supremo Tribunal Federal como uma das facetas do princípio da proporcionalidade, o postulado da proibição de excesso proíbe a restrição excessiva de qualquer direito fundamental. (...) O postulado da proibição de excesso depende, unicamente, de estar um direito fundamental sendo excessivamente restringido.” ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. São Paulo: Malheiros, 2007, p, 89.

⁸⁹ Por culpa grave, podemos levar em consideração a doutrina de Emerson Garcia: “culpa grave, a qual se consubstancia na não previsibilidade de um evento que o seria pelos homens diligentes e responsáveis, qualidade esta indissociável dos gestores da coisa pública”. GARCIA, Emerson e ALVES, Roberto Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 269-270.

⁹⁰ A culpa gravíssima pode ser entendida como a ausência da diligência necessária e de previsão do resultado ilícito por qualquer homem normal. Não foi empregada a diligência que se espera do homem médio. GARCIA, Emerson e ALVES, Roberto Pacheco. *Op. cit.*, p. 269-270.

fé, o erro crasso, a falta do dever de cuidado objetivo. Do objetivo, decorre do descumprimento de um dever de um patamar de eficiência mínimo aceitável de acordo com a cultura administrativa, do respeito aos bens jurídicos tutelados e do desvalor da conduta. São esses parâmetros subjetivos e objetivos os elementos aptos a tutelar a modalidade culposa de improbidade.

O que fazer para superar essas divergências e estabelecer parâmetros razoáveis para a aplicação da referida modalidade?

Ainda que se reconheça que a modalidade de improbidade administrativa por culpa grave ou gravíssima seja constitucional e a melhor para proteger a coisa pública sem cometer injustiças, resta a dúvida de como seria possível torná-la a corrente dominante. Propõe-se que seja ajuizada uma ação declaratória de constitucionalidade⁹¹, diante da profunda controvérsia judicial que se instalou no âmbito do Superior Tribunal de Justiça e no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados.

O pedido formulado ao Supremo Tribunal Federal seria a de interpretação conforme para que se entenda a “culpa” do *caput* do art. 10, da Lei nº 8.429/92 como “culpa grave ou gravíssima”, bem como que seja feita uma extensão dessa modalidade de culpa grave ou gravíssima para as demais hipóteses de atos de improbidade do art. 9º e 11, do mesmo diploma. A partir da decisão vinculante e *erga omnes* conferida pela Corte Constitucional, nesse

⁹¹ A ação declaratória de inconstitucionalidade é uma das ações do controle abstrato de constitucionalidade das normas infraconstitucionais cuja apreciação e julgamento compete ao Supremo Tribunal Federal. A referida ação foi introduzida na Constituição através da EC n. 3º/1993 que visa a declaração da constitucionalidade de uma norma que tem sua compatibilidade com a Constituição discutida em âmbito judicial. “[N]ão se figura admissível a propositura de ação declaratória de constitucionalidade se não houver *controvérsia* ou *dúvida* relevante quanto a constitucionalidade da norma”. A decisão pelo STF declarará a procedência da ação, com a constitucionalidade da norma, ou a improcedência, com a conseqüente inconstitucionalidade. Dessa forma, a controvérsia judicial restará pacificada em razão do seu caráter *erga omnes* e vinculante. MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 371.

sentido, restaria pacificada a jurisprudência. A aplicação adequada da Lei de Improbidade consubstanciará segurança e eficácia ao combate desse mal constante que acomete a Administração Pública brasileira.

VII. Referências bibliográficas.

- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2007.
- ADVERSE, Helton. Maquiavel. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARAES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. (Org.) **Corrupção: Ensaio e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CAETANO, Marcelo. **Direito Constitucional** vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- CARDOSO, Sérgio. Platão e Aristóteles. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARAES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. (Org.) **Corrupção: Ensaio e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. In: Filosofia política 2 Unicamp/Ufrgs, L&PM Ed.SP, 1985.
- DAL BOSCO, Maria Goretti. **Responsabilidade do agente público por ato de improbidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa: Doutrina, Legislação e Jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2007.
- FERRACINI, Luiz Alberto. **Improbidade administrativa: Teoria, Legislação, jurisprudência e prática**. Campinas: Aga Juris Editora, 2001.
- FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa: Comentários à Lei nº 8.429/92 e Legislação Complementar**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- FILGUEIRAS, Fernando de Barros. **A corrupção e a patogenia das instituições políticas**. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado Apresentada ao IUPERJ, 2007.
- GARCIA, Emerson e ALVES, Roberto Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

- HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. Volume I. Tomo II. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. **Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries?** In: ROSE-ACKERMAN, Susan (Org.) International handbook on the economics of corruption, 2006.
- MACIEL, Felipe Guatimosim. **O Controle da Corrupção no Brasil**. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Concursos/Arquivos/1_ConcursoMonografias/3_Felipe_Guatimosim_Maciel.pdf
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibição Administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, ANO
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa – o direito dos administrados dentro da lei 8.429/1992**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 1ª ed., 2004.
- MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de direito penal**. V.3, 22ªed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.
- OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de Corrupção**. 2ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. São Paulo: Atlas, 2007.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2005.
- PORTO NETO, Benedicto Pereira e PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. **Violação ao dever de licitar e a improbidade administrativa**. In: BUENO, Cássio Scarpinellae PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Orgs.). **Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- RAMOS, André de Carvalho. **O combate Internacional corrupção e a lei da improbidade**. In.: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (Org.). **Improbidade Administrativa: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

- ROSE-Ackerman, Susan. **Corruption and government: Causes, consequences and reform.** Cambridge University Press, 1999.
- ROTHERBURG, Walter Claudius. Ação de improbidade administrativa: aspectos de relevo. In.: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (org.). **Improbidade Administrativa: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros, 2005.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Corrupção e desempenho econômico In: SPECK, Bruno Wilhelm et. al. (Org.). **Os custos da corrupção.** Cadernos Adenauer nº 10, 2000.
- SOARES, Aline Bruno. **Democratização, ativismo internacional e luta contra a corrupção, estudo de caso sobre a transparência Brasil e a Transparency International.** Dissertação de Mestrado em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, 2004.
- ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado.** Lisboa: Clouste Gulbenkian, 1971.

**5º CONCURSO DE MONOGRAFIAS DA CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA
UNIÃO**

Classificação: **2º Lugar**

Autora: ***Camila Flores Orth***

Graduada em Ciências Econômica – Universidade do Vale do Rio dos Sinos -
UNISINOS (Conclusão 2009).

Assessora Econômica – FEDERASUL

CATEGORIA: UNIVERSITÁRIOS

TEMA: PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

**PERSPECTIVAS DE INIBIÇÃO DA CORRUPÇÃO A PARTIR DA CARTA
COMPROMISSO DO GOVERNO GAÚCHO – UM ENFOQUE ECONÔMICO**

RESUMO

A corrupção é um elemento que sempre esteve presente na sociedade, em maior ou menor grau, porém, é recente o interesse por esse tema nas mais diversas áreas como Direito, Psicologia e Sociologia. Em nível mundial, o destaque ao fenômeno parece ter sido dado a partir do escândalo de Watergate (1972-1974). No campo econômico, as pesquisas começaram a surgir com maior vigor a partir de meados da década de 1980. Este trabalho analisa, sob o enfoque econômico, os elementos que compõem a Carta Compromisso do Governo Gaúcho, com o objetivo de avaliar se ela será capaz de reduzir a corrupção no Estado. Os procedimentos metodológicos utilizados foram: *i*) revisão bibliográfica para a fundamentação teórica a respeito dos custos decorrentes da corrupção e os instrumentos de combate a mesma; *ii*) análise da Carta Compromisso; *iii*) e, por fim, com base nesta fundamentação a construção de um questionário aplicado aos deputados Gaúchos para avaliar a compreensão teórica a respeito dos meios pelos quais pode se combater a corrupção. Como resultado, pôde-se verificar que as medidas indicadas na Carta Compromisso, em sua maioria, vão ao encontro dos instrumentos indicados pelos teóricos do assunto. Quanto à avaliação da pesquisa realizada com os representantes do poder Legislativo do Estado, percebeu-se que existem divergências importantes entre as suas opiniões e as conclusões dos principais pesquisadores do tema.

Palavras-chave: corrupção; custos econômicos; instrumentos de combate.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	4
2 EVOLUÇÃO DA CORRUPÇÃO NA SOCIEDADE MODERNA	9
2.1 BREVE HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO MUNDIAL	9
2.2 HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL	13
3 OS CUSTOS ECONÔMICOS DA CORRUPÇÃO	19
3.1 OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO NOS INVESTIMENTOS	19
3.1.1 Ótica Microeconômica	19
3.1.2 Ótica Macroeconômica	23
3.2 OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO PARA O SETOR PÚBLICO.....	28
3.2.1 Prejuízos à arrecadação fiscal	28
3.2.2 Aumento dos gastos públicos	29
3.2.3 Mudanças na composição dos gastos públicos	30
3.2.4 Baixa qualidade dos serviços públicos e dos recursos humanos empregados	32
3.2.5 Instabilidade política e crise de legitimidade do governo	34
3.3 CUSTOS IMPOSTOS À SOCIEDADE	36
4 INSTRUMENTOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO	41
4.1 REFORMAS NO JUDICIÁRIO	41
4.2 REFORMAS NO SETOR PÚBLICO.....	42
4.3 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL.....	45

4.4 REDUÇÃO DA IMPUNIDADE E AUMENTO DAS PENALIDADES.....	46
4.5 ALTERAÇÕES NAS NORMAS DE FINANCIAMENTO DE PARTIDOS E CAMPANHAS.....	47
5 ANÁLISE DO COMBATE À CORRUPÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	48
5.1 ANÁLISE DAS PROPOSTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO	49
5.1.1 Criação do Comitê Estadual de Controle das Finanças Públicas e da Transparência.....	49
5.1.2 Instituição do Programa de Transparência das Contas Públicas	50
5.1.2.1 Controle Social.....	50
5.1.2.2 Prevenção dos desvios no uso dos recursos públicos e da corrupção.....	53
5.1.3 Modernização do Estado e da Gestão Pública	56
5.1.4 Simples Gaúcho	57
5.2 ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS.....	58
6 CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69
APÊNDICE A – RESULTADOS DAS QUESTÕES OBJETIVAS DO QUESTIONÁRIO APLICADO AOS DEPUTADOS DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	79

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um tema que está cada vez mais em foco, devido aos constantes escândalos protagonizados por diversos governos, em diferentes épocas e países. A Economia da Corrupção é um campo de pesquisa relativamente novo, principalmente no Brasil. Pesquisadores como Silva (2000) e Garcia e Neto (2005) perceberam a necessidade de novos estudos acerca do tema, e ainda salientaram a importância da utilização do instrumental econômico para a análise desse fenômeno.

Embora existam diversos sentidos que podem ser atribuídos à palavra corrupção, há um denominador comum a todos: ela envolve a interação entre pelo menos dois indivíduos, um corrupto e um corruptor, e essa relação implica numa transferência de renda ilegal (SILVA, 1996).

A definição dada pelo Banco Mundial, do ponto de vista público, afirma que corrupção é o uso da posição pública de um indivíduo para fins privados ilegítimos; cabe destacar que a organização mundial de combate à corrupção, conhecida como Transparência Internacional também utiliza este conceito (UNODC, 2005). O conceito de corrupção definido pelo Banco Mundial é o escolhido para essa monografia, pois se analisará o fenômeno apenas do ponto de vista público, não fazendo parte do escopo dessa pesquisa o estudo da corrupção na área privada.

Silva (1996) afirma que há uma considerável escassez de estudos sobre a corrupção nas Ciências Sociais e, particularmente, na Economia. A corrupção, de fato, é um problema econômico, pois gera custos, e estes exercem uma influência negativa sobre os investimentos, crescimento e desenvolvimento econômico, além de diminuir o poder de arrecadação do Estado e minar a legitimidade política.

No período pós-governo militar no Brasil (1985 –), devido a maior liberdade de expressão e de imprensa, os casos de corrupção começaram a ser descobertos e divulgados em maior intensidade à sociedade. Atualmente, seja por meio das próprias instituições governamentais como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Polícia Federal (PF) e o Ministério Público Federal (MPF), seja pela atuação dos órgãos de imprensa, atos de corrupção têm sido descobertos nas mais variadas instituições brasileiras e em todos os níveis do setor público.

Silva (2001) estudou alguns desses casos recentes de corrupção como, por exemplo, o “escândalo do orçamento” descoberto em 1993, que custou à sociedade algo em torno de R\$ 30 milhões. Há também outros desvios ligados à arrecadação ilícita de verbas eleitorais como o Valerioduto¹ com valores estimados de R\$ 2,6 bilhões, além do caso dos Sanguessugas², um esquema de cerca de R\$ 100 milhões (VIEIRA, 2007).

Em um dos mais recentes casos ocorrido no Rio Grande do Sul, mais precisamente no Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, houve um desvio de cerca de R\$ 40 milhões no período de julho de 2003 a novembro de 2007 (GODINHO, 2008). Pode-se fazer um comparativo com o gasto previsto pelo Governo do Estado com os Programas Estruturantes para se perceber a dimensão dessa fraude. No projeto Renovação da Frota da Segurança Pública, ligado ao Programa Estruturante Cidadão Seguro, foram orçados R\$ 74,6 milhões, para a aquisição de 2.000 veículos entre os anos de 2009 e 2010 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2008). Ou seja, o valor desviado do Detran

¹ Esquema de desvio de recursos ocorrido entre 1997 e 2005. Ficou conhecido como Valerioduto devido ao seu principal agente, o publicitário Marcos Valério, que captava recursos do setor público e privado, e os repassava, por meio de suas agências de publicidade, a deputados (BRASIL, 2006b).

² Denominação dada ao esquema de desvio de recursos para a compra de ambulâncias que ocorreu entre 2001 e 2006 (BRASIL, 2006a).

corresponde a mais da metade do orçamento para a aquisição de novas viaturas para o Estado.

Dadas as consequências perversas da corrupção, percebe-se a necessidade de se estabelecerem processos que inibam essas atividades, minimizando assim esses problemas e oportunizando melhores condições de investimentos ao setor público. Assim, conhecer os custos da corrupção, da criação e manutenção de estruturas para o seu combate e analisar esses valores em termos de custos de oportunidade e eficácia, tornam-se fundamentais para avaliar seus impactos econômicos.

O caso do Detran motivou o Governo do Estado do Rio Grande do Sul a lançar um pacote de medidas destinadas ao combate da corrupção. Tendo em vista a relevância e a contemporaneidade do tema, percebeu-se a importância de se realizar um estudo mais detalhado acerca do mesmo, evidenciando o histórico de fraudes no mundo e no Brasil, discutindo os principais custos gerados pela corrupção para os investimentos, para o Estado, e para a sociedade, e os instrumentos e estratégias propostos para o seu combate. E, por fim, produz-se uma avaliação das medidas propostas pelo Governo do Estado, comparando-as com aqueles instrumentos tidos como os mais eficientes pela literatura especializada no assunto.

Sendo essa problemática que direciona este trabalho, em síntese, busca-se a resposta para o seguinte questionamento: os elementos propostos na Carta Compromisso do Governo Gaúcho serão eficientes para inibir a corrupção no Estado?

Para responder à questão levantada é que se propõe este trabalho, assim, pretende-se analisar, sob o enfoque econômico, os elementos que compõem a

Carta Compromisso do Governo Gaúcho, com o objetivo de avaliar se ela será capaz de reduzir a corrupção no Estado.

Tem-se, ainda, os seguintes objetivos específicos: *i)* analisar a evolução dos processos de corrupção e determinar seus custos econômicos; *ii)* determinar os instrumentos e estratégias inibidores da corrupção; e *iii)* avaliar a percepção dos deputados estaduais em relação às questões teóricas da corrupção.

Os procedimentos metodológicos utilizados para realizar esse trabalho foram pesquisas bibliográficas, principalmente a análise de artigos nacionais e internacionais acerca dos custos, consequências e formas de combate à corrupção. Além disso, para analisar as propostas de combate à corrupção divulgadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, realizou-se uma avaliação da Carta Compromisso publicada pelo mesmo em julho de 2008. O período analisado foi de julho de 2008 até novembro de 2009.

Por fim, aplicou-se um questionário aos deputados da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul para posterior avaliação da percepção desses parlamentares quanto às conclusões teóricas obtidas durante a realização desta pesquisa. As questões e seus respectivos resultados encontram-se no apêndice A deste trabalho.

Com o intuito de atender ao objetivo proposto, estruturou-se o trabalho em quatro capítulos: no primeiro capítulo se desenvolve um estudo histórico da corrupção atrelado à evolução da sociedade moderna e do Estado, a partir de uma visão mundial e também sob uma ótica mais específica, analisando o cenário brasileiro. No segundo capítulo são evidenciados os custos gerados pela corrupção, tais como os impactos negativos no nível de investimentos, na taxa de crescimento econômico, na capacidade de arrecadação do setor público, na distribuição da renda

e na confiança nas instituições. No terceiro capítulo busca-se uma sistematização dos instrumentos de combate à corrupção. A partir de uma revisão teórica procura-se delimitar as linhas gerais que foram adotadas para sanar este problema. No quarto capítulo procura-se identificar quais as linhas de atuação adotadas pela gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2007-2010), a partir da sistematização desenvolvida no terceiro capítulo. A idéia é verificar se os procedimentos adotados estão em sintonia com estas linhas de ação e analisar o modelo de combate adotado sob a ótica econômica. Também são analisadas as opiniões do legislativo estadual, obtidas pela aplicação de um questionário quanto à corrupção.

2 EVOLUÇÃO DA CORRUPÇÃO NA SOCIEDADE MODERNA

A corrupção é um fenômeno perverso, mas nem sempre as práticas corruptas foram consideradas um mal para a sociedade. Para se entender um pouco mais sobre a dimensão e a evolução da corrupção, é importante analisá-la também sob uma perspectiva histórica, e realizar essa apreciação é o objetivo da próxima seção.

2.1 BREVE HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO MUNDIAL

Segundo Tanzi (1998), a corrupção não é um fenômeno recente, nem exclusivo às atuais democracias. Ela pode ser percebida como inerente à sociedade humana, e é possível citar casos de corrupção ocorridos há mais de dois mil anos atrás, como os documentos encontrados na Assíria, datados provavelmente de 1500 a.C., que transcrevem um contrato de doação de uma escrava para um homem de família proeminente que, em troca, garantiria impunidade ao filho da doadora, que cometera um assassinato. Outro exemplo, ocorrido em Roma no ano de 74 a.C, é o de Statius Albinus Oppianicus, em que ele comprou dez jurados no processo em que era acusado de assassinar seu enteado por questões de herança (CAVALCANTI, 1991).

Nos dois casos citados, percebe-se um denominador comum, o pagamento de um suborno para livrar um criminoso de uma pena. Uma das formas mais antigas e comuns de corrupção é o suborno, mas ela também pode se manifestar de diferentes maneiras em diversos tipos de crimes como, por exemplo, os atos ilegais de propina e de enriquecimento ilícito por parte de guardas, jurados e de funcionários públicos em geral, que foram mencionados em 1652, num manuscrito

anônimo intitulado Arte de Furtar. Este manuscrito relata atividades de corrupção que ocorreram na Coroa Portuguesa no século XVII (ARTE, 1992).

Interessante observar que, desde o surgimento da concepção de Estado, ou de um poder regulador, percebe-se a existência de alguma forma de corrupção, seja desde a mais simples e antiga, como o suborno, até os complexos desvios e superfaturamentos atuais. Da mesma forma que se percebe esse fenômeno como inerente à sociedade humana, também se verificam incrementos na tentativa de reduzi-los. Cavalcanti (1991) afirma que as primeiras leis anticorrupção foram formuladas em Constantinopla e datam de 318 d.C. No entanto, ao longo da história, dificilmente se vê a efetiva condenação e punição de indivíduos que cometeram atos corruptos. Como a “teoria dos incentivos” ensina, não havendo punição, estimula-se o aumento a essas práticas.

De acordo com Silva (1996), os agentes públicos tendem a agir de acordo com princípios privados, e buscarão transferir renda de outros setores da sociedade, se houver essa possibilidade. Suas ações são condicionadas por regras e por um sistema de incentivos. O grau de corrupção de uma sociedade é influenciado por esses incentivos, como por exemplo: sistema de leis e punição de agentes corruptos, salário de funcionários públicos e grau de discricionariedade das decisões públicas. Se há expectativa de punição, tudo indica que haverá menor incidência de fraudes.

Um exemplo de utilização de incentivos com vistas a diminuir a corrupção ocorreu em 1737, em Florença, quando o duque de Lorena, Francisco I, desencadeou um movimento de moralização, de acordo com Cavalcanti (1991). A corrupção nessa época era vista como normal, e se encontrava em todos os níveis da sociedade, mas principalmente na nobreza, segundo Bartlett (1993). Quando

Francisco I ascendeu ao poder modificou essa tradição corrupta. O historiador Jean-Claude Waquet³ encontrou documentos desse período relativos a 51 processos de corrupção, que transcorriam de maneira regular para os padrões da época. Waquet descobriu ainda que inúmeros corruptos foram realmente punidos nesse período em Florença, o que contribuiu para uma diminuição significativa dos casos de corrupção.

Da mesma forma que em Florença no início do século XVIII, nos EUA o que se via era um contínuo aumento no número de casos de corrupção nos anos de 1800. Uma tradição solidamente implantada nesse país parecia impulsionar o fenômeno, pois estabelecia para os corruptos unicamente duas penas: perda de suas funções e da competitividade política. Provavelmente devido a essa cultura, a partir da segunda metade do século XIX, a impunidade tornava-se norma neste país. Para exemplificar, cita-se o caso ocorrido em 1868, em que embora tenha sido comprovado que Oakes Ames, acionista majoritário da Union Pacific Road, tenha subornado 18 deputados, nenhuma sanção lhe foi aplicada (CAVALCANTI, 1991).

Essa tradição atravessaria todo o século XX, até a década de 70, quando seria mais uma vez reafirmada em um caso de repercussão mundial, o escândalo Watergate (1972-1974). De acordo com Cavalcanti (1991), para não ir aos tribunais defender-se de inúmeras acusações de suborno, o vice-presidente dos EUA, Spiro T. Agnew, em 11 de outubro de 1973, renunciou ao cargo. No ano seguinte, Richard Nixon abandona voluntariamente a presidência do país, quando o seu impeachment acabara de ser recomendado pela comissão de justiça do congresso devido às acusações de diversos crimes de corrupção. Speck (1998) afirma que esse escândalo político, que culminou na renúncia do presidente Richard Nixon, foi o

³ Historiador francês que publicou o livro *De La Corruption* (1984), em que analisou os referidos documentos.

ponto de partida para uma reavaliação do tema da ética na política e na administração pública dos EUA.

Apesar de o primeiro caso de corrupção dos EUA com grande repercussão mundial ter ocorrido nos anos 1970, um grande impulso de civismo nesse país surgia já a partir da década de 1960. Um de seus maiores objetivos era modificar a legislação e os costumes, a fim de tratar corruptos como criminosos comuns e, inclusive, mandá-los para a cadeia, de acordo com Cavalcanti (1991).

Devido a diversos escândalos que se tornaram públicos nas décadas de 1980 e 1990, em vários países da Europa Ocidental, nos Estados Unidos e no Japão, pode-se perceber a ocorrência de um aumento da visibilidade do tema da corrupção nos meios de comunicação (SPECK, 1998).

Por muito tempo não se falava abertamente sobre corrupção, ou melhor, não oficialmente. Quando o assunto passa a ser tratado de forma prioritária pela imprensa e a despertar o interesse da população, tem-se a impressão de que o número de casos aumentou no mundo. Cada vez mais escândalos são descobertos e veiculados pelos meios de comunicação. Segundo Speck (1998), essa percepção pode possuir duas fontes: um aumento real de incidência da corrupção no país, ou um aumento na sensibilidade da população frente a ela.

Com relação ao aumento da sensibilidade pode-se pensar da seguinte forma: a imprensa e os órgãos de controle começam a investigar, e com isso passam a desvendar novos esquemas de corrupção, o que gera um aumento no número de corrupção percebida, assim, tem-se a impressão de que a integridade do serviço público está caindo rapidamente, quando o que está ocorrendo, na verdade, é um incremento na percepção desse crime (SPECK, 1998).

Conforme a sociedade vai tomando consciência de que a corrupção é um mal a ser combatido, cresce a importância desse tema para a mídia. Assim, a sociedade e os próprios políticos irão se mobilizar na busca e no combate a essas fraudes. Com isso, aumenta a expectativa de punição aos corruptos e, da maneira que foi argumentado anteriormente, este é um dos desestímulos a esse tipo de comportamento fraudulento.

Assim como ocorrido em diversas partes do mundo, a década de 1980 foi decisiva para o Brasil do ponto de vista de avanços no combate à corrupção. O que se percebe é que, a partir de meados dessa década, o tema começou a ser divulgado na mídia, e passou a despertar maior interesse da sociedade brasileira. Porém, durante um longo período de tempo, foi relegado a segundo plano, como pode ser verificado na próxima seção.

2.2 HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

Pouco se sabe sobre a história da corrupção no Brasil. Este tema sempre foi considerado um “tabu” na sociedade e foi, durante muito tempo, tratado à margem pelos governantes. Apenas na história recente temos visto uma inversão nessa situação, visto que o tema vem recebendo uma maior atenção da mídia e, com isso, tornando-se uma das prioridades nos programas de governo.

De acordo com Lima (2009), a corrupção no Brasil não é um problema novo, ela teria surgido quase em seguida ao descobrimento do país, já que os primeiros registros de práticas corruptas datam do século XVI. Os casos de corrupção observados com mais frequência, segundo Biason (2009), eram de funcionários públicos da Coroa Portuguesa, encarregados da fiscalização de contrabando de

produtos brasileiros como pau-brasil, tabaco, metais preciosos e especiarias. Estes acabavam não cumprindo suas funções e praticando eles mesmos a comercialização ilegal desses produtos.

Com o povoamento da colônia, a plantação de cana e os engenhos que produziam o açúcar tornaram-se a atividade econômica mais relevante. Para sustentar uma produção extensiva e fazê-la a custos baixos, a melhor alternativa encontrada foi o uso de mão-de-obra escrava negra. Assim, o tráfico negreiro passou a ser um importante ramo de comércio, altamente lucrativo e que estava em constante expansão. No início, a oferta era grande e, portanto, o preço do escravo era baixo.

Porém, devido a tratados firmados pela Inglaterra e outros países da Europa que proibiram o tráfico acima da linha do Equador e, em 1827, com a ratificação de um tratado assinado por Brasil e Inglaterra, que classificou o tráfico negreiro como pirataria, o preço dos escravos passou a se elevar de forma significativa. Buscando cumprir esse tratado, o governo brasileiro promulgou diversas leis antitráfico, porém nenhuma com real aplicação, até que, em 1850, foi aprovada a Lei Eusébio de Queiroz, que foi acompanhada de diversas medidas para combater essa atividade (CAVALCANTI, 1991).

Interessante observar que entre 1827 e 1850 foi um dos períodos em que a corrupção foi mais tolerada no Brasil, pois o governo brasileiro mantinha-se conivente com os traficantes que burlavam a lei, uma vez que ainda era muito presente nessa época a visão de que se o tráfico fosse extinto não se teria alternativa para continuar a produção agrícola de exportação. Isso se derivava da crença de que os altos custos com mão-de-obra levariam a uma diminuição da competitividade dos produtos brasileiros. Segundo Biason (2009), isso fez com que

diversos políticos renomados como o Marquês de Olinda, por exemplo, impulsionassem o tráfico ao comprarem escravos recém-chegados da África para o uso em suas propriedades.

Para manter o tráfico em funcionamento nesse período, uma ampla cadeia de relações era formada e diversos funcionários públicos eram subornados: autoridades portuárias, chefes de polícia e juizes. Assim, esse comércio ilegal de escravos prosseguiu quase que livremente pelo século XIX, viabilizado pela corrupção (CAVALCANTI, 1991).

Ainda durante o período da monarquia no Brasil (1822-1889), a corrupção era considerada um lubrificante para a economia. Muitos acreditavam que sem ela os grandes empreendimentos de que o país necessitava não teriam se concretizado. Seria nas alianças, frequentemente corruptas, entre capital estatal e privado, segundo Cavalcanti (1991), que estaria a base das estradas de ferro e das primeiras siderúrgicas.

De acordo com uma corrente econômica denominada de revisionista⁴, a corrupção não traria apenas malefícios para a sociedade, ou seja, existiriam benefícios derivados de certos atos ilícitos. Segundo Maciel (2005), esses autores afirmam que a corrupção poderia apresentar um papel de facilitadora nas relações entre o setor privado e o setor público com alto nível de burocracia, ela teria, então, a função de azeitar as engrenagens da burocracia governamental.

Embora essa proposição teórica possa ser verdadeira para determinadas situações, onde a burocracia é de tal ordem que a economia só funcionaria se existisse corrupção, ela não é sustentável no longo prazo. Essa parece ser a visão

⁴ Alguns resultados que confirmam as teses desses autores são tratados neste trabalho na seção 3.1, que mostram que a maior incidência de corrupção poderia, na realidade, estimular o Investimento Estrangeiro Direto (IED) em um país.

dominante dos pesquisadores deste tema como, por exemplo, Speck (1998), Gyihmah-Brempong (2002), Rose-Ackerman (2002), Mauro (2002), entre outros.

Ainda durante o período do Império, a maioria dos atos ilícitos ocorridos eram ligados a contratação de empresas para execução de obras públicas e de concessões. Biason (2009) cita o caso em que o Visconde de Mauá teria recebido uma licença para a exploração de cabos submarinos e a transferiu para uma companhia da Inglaterra, em troca do cargo de diretor da mesma.

Quando o país passa de Império para República os relatos tornam-se mais complexos, em função do processo democrático que se instala. De fato, a democracia e o processo eleitoral que a sustenta têm sido alvos constantes de ações de corruptores e corruptos. Essas ocorreram desde a Grécia Antiga até os dias atuais, independentemente do nível de desenvolvimento sócio-econômico dos países, segundo Cavalcanti (1991). No caso brasileiro, este é um elemento que permeia diversos regimes políticos e diferentes épocas. Percebe-se, ao longo da história do país, que aos poucos alguns avanços foram logrados em busca de maior transparência e seriedade nas eleições. Mas isso nem sempre foi assim. Durante um longo período, a compra de votos e a fraude eleitoral eram tão disseminados que eram considerados normais, tanto para os governantes, quanto para a sociedade.

Durante a República Velha (1889-1930), dois elementos preocupantes vigoravam concomitantemente, segundo Biason (2009), o voto de cabresto, em que determinado indivíduo impunha seu desejo de voto a seus empregados, e o voto comprado, em que o eleitor literalmente vendia o seu voto ao seu empregador. Os empregados “deviam lealdade” e, portanto, lhes era exigido que votassem nele.

A crença de que essas práticas abusivas e corruptas eram normais era reforçada pela ampla incapacidade, intencional ou não, do Estado controlar o

processo. Um exemplo é que não eram exigidos documentos de identificação aos votantes, portanto, nada impedia que um mesmo indivíduo votasse mais de uma vez na mesma eleição (CAVALCANTI, 1991).

Outro evento ocorreu durante as eleições presidenciais de 1929. Nestas, o candidato Júlio Prestes (representante das oligarquias cafeicultoras) teria vencido as eleições por uma margem de 363 mil votos o oponente Getúlio Vargas (representante da Aliança Liberal). Acusações de fraude eleitoral, somadas ao apoio popular e a interesses em relação à tomada de poder resultaram na Revolução de 1930, que levaram Getúlio Vargas à presidência do país. Nesse caso, a corrupção eleitoral levou a uma interrupção violenta da normalidade democrática (BIASON, 2009; CAVALCANTI, 1991).

Após o fim do regime militar no país, em 1985, diversos eventos de corrupção se tornaram públicos como, por exemplo: o caso da licitação da Rodovia Norte-Sul, em 1987, que foi fraudada; as investigações contra as indenizações milionárias fornecidas pela previdência do Rio de Janeiro no início dos anos 1990; e, talvez, o episódio de maior repercussão no país e no exterior, o esquema que levou ao impeachment do presidente Fernando Collor em 1992. Devido a esses fatos, pode-se perceber que há uma relação muito forte entre redemocratização e a descoberta de escândalos de corrupção, relação essa que se mostra evidente no Brasil (SPECK, 1998).

Neste novo ciclo político o escândalo de corrupção que culmina com o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, é um marco. Durante as eleições de 1989, foi estruturado um esquema de captação de recursos para a campanha de Collor com base em chantagens e promessas de acordos e privilégios, que previamente lotearam os recursos da administração federal. O

episódio ficou conhecido por “esquema PC” sigla baseada no nome do tesoureiro da campanha, Paulo César Farias. Estima-se que esse esquema tenha movimentado, em apenas três anos, de 600 milhões a 1 bilhão de dólares (BIASON, 2009).

Este foi o primeiro caso em que houve intensa divulgação na mídia, e efetiva participação popular. Esse episódio marca, portanto, uma nova era no tratamento da corrupção no Brasil. Pode-se afirmar que, a partir de então, a sociedade brasileira começa a dar mais atenção para instrumentos de controle e combate à corrupção, ao mesmo tempo em que a mídia passou a reforçá-los.

Este capítulo tinha como objetivo elucidar a questão de que a corrupção não é um problema novo, e muito menos exclusivo das atuais democracias. Pode-se perceber que o que ocorreu e ainda está ocorrendo, no período recente, é um aumento na divulgação de casos e esquemas corruptos. A população do Brasil e do mundo vem se sensibilizando e o tema passa a ter maior importância para a sociedade e para a mídia, sendo mais investigado e passando a vigorar como prioridade nos programas de governo.

A partir do conhecimento desses casos de corrupção ocorridos no Brasil e no mundo, algumas dúvidas podem persistir. Afinal, quais são os reais custos da corrupção para a economia e a sociedade, além dos valores desviados que são posteriormente descobertos? Esse é o objetivo do próximo capítulo, ou seja, discutir e avaliar os custos econômicos da corrupção.

3 OS CUSTOS ECONÔMICOS DA CORRUPÇÃO

A existência da corrupção acarreta diversos custos à economia. A apreciação destes custos é o objetivo deste capítulo. A análise realizada se fundamenta na discussão teórica dessa questão e no levantamento de dados de alguns eventos que ocorreram no Brasil e no mundo.

De modo geral, na literatura, os custos da corrupção são abordados pelos impactos que geram em três segmentos, são eles: investimentos, setor público e sociedade. Desta forma, estruturou-se este capítulo em três seções que seguem essa divisão.

3.1 OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO NOS INVESTIMENTOS

Os custos aos investimentos podem ser analisados sobre o enfoque microeconômico, abordando-se os gastos adicionais para a manutenção e geração de novos ativos por parte das empresas, decorrentes de pagamentos extra-oficiais, ou do ponto de vista macroeconômico onde se observa os efeitos da corrupção sobre o investimento agregado. Neste trabalho analisaram-se alguns aspectos mais relevantes de cada uma destas óticas.

3.1.1 Ótica Microeconômica

Do ponto de vista microeconômico, a corrupção eleva o custo do investimento privado ao exigir o pagamento de subornos e propinas durante a constituição e ao longo da vida útil do projeto. Além disso, eleva também a incerteza quanto ao seu

sucesso. Como as decisões de investimento fundamentam-se pela análise do fluxo de caixa, através da Taxa Interna de Retorno (TIR), então, aumentos de custos reduzem o fluxo de caixa líquido, e o aumento do risco eleva a taxa de desconto, que também reduz o Valor Presente Líquido (VPL). Assim, investimentos que eram viáveis do ponto de vista econômico ($VPL > 0$) podem se tornar inviáveis por terem um custo superior ao retorno ($VPL < 0$), apropriado ao risco. Logo, é através destes efeitos que, de acordo com Mauro (2002), a corrupção acaba inibindo os investimentos em uma economia.

Ainda, a redução dos investimentos, associados ao aumento nos seus custos e a instabilidade gerada nas previsões dos fluxos de caixa das empresas em função da corrupção afetam significativamente a competitividade do país, segundo Decomtec (2006). Ou seja, como efeito secundário, tem-se o impacto nas contas do Balanço de Pagamentos e este, por consequência, no nível de renda e emprego da economia dada a redução da demanda agregada, segundo uma visão keynesiana.

Ruzindana (2002) afirma que a corrupção, ao incrementar os custos do investimento, impondo pagamentos de subornos ou comissões, acaba levando ao aumento dos preços dos bens fornecidos e dos serviços prestados ao consumidor final. Assim, não apenas as empresas empreendedoras sofreriam com os custos gerados pela corrupção em função da perda de competitividade, mas também os consumidores, visto que os custos das firmas seriam repassados aos preços finais de seus bens e serviços de acordo com a elasticidade-preço dos produtos. Ou seja, os consumidores estariam sendo impactados não só pela perda de renda nominal, conforme visto anteriormente, mas também pela queda da renda real.

Em locais em que a corrupção é uma praxe, os empresários estão cientes de que uma parte de seus lucros pode ser reivindicada por funcionários públicos

corruptos como, por exemplo, o pagamento de uma “taxa” sobre as concessões para a liberação de novos investimentos. Mauro (2002) afirma que, devido a isso, os empreendedores podem encarar a corrupção como um imposto de natureza extremamente pernicioso, dada a necessidade de sigilo e a incerteza a ele associada.

Dessa forma, as avaliações de risco realizadas pelos empreendedores devem levar em conta não só os custos dos “tributos” impostos pelos corruptos, mas também a instabilidade política e institucional. Isso em função de que sociedades corruptas são geralmente mais instáveis. Como exemplo dado por Silva (2001), pode-se considerar os casos como o México, a Índia, o Paquistão, e em menor grau, o Brasil. Interessante observar que ao considerar a propina como tributo poderá haver um efeito substituição entre os tributos e as propinas, ou seja, poderá ocorrer a tentativa de evasão fiscal para compensar o pagamento do suborno. Esse efeito, associado com a tentativa de repor a receita fiscal pode gerar um efeito pernicioso de ação e resposta entre agentes privados, públicos e fraudadores que poderia explicar parcialmente a instabilidade.

Além dos impactos gerados no investimento privado, a corrupção também afeta os investimentos públicos, reduzindo sua produtividade. Do ponto de vista contábil, pode-se ter a ilusão de que o investimento é elevado, no entanto, estão incluídas nessa conta as comissões ilícitas para a execução dos investimentos e os valores que se perdem na burocracia gerada em função (ou para a manutenção) da corrupção. Assim, devido a esse adicional pago, para cada unidade monetária investida, o investimento é, de fato, menor (DECOMTEC, 2006).

Em relação a projetos públicos de investimento, percebe-se que a maior fonte de corrupção centra-se em projetos de infra-estrutura, devido, principalmente, aos

elevados recursos realizados nesses empreendimentos e da dificuldade de fiscalização e mensuração do custo real do investimento. Rose-Ackerman (2002) afirma que um estudo realizado na Tailândia documentou diversos exemplos de corrupção burocrática em projetos de construção, infra-estrutura e de outras áreas. O desvio estimado foi de 20% a 40% dos custos dos projetos, entre os anos de 1960 e 1990. Durante o mandato de Fernando Collor de Mello no Brasil, acredita-se que as comissões ilícitas derivadas de contratos públicos tenham crescido de 10% a 15% para 30% a 50%.

De acordo com Elliot (2002b), o favoritismo constitui outra forma comum de corrupção. Empresas favorecidas podem entrar em conluio com funcionários públicos para aumentar o valor dos lances vencedores em processos de concorrência pública e, ao mesmo tempo, reservar comissões ilícitas para obter a cooperação desses funcionários. Além deste problema, as empresas vencedoras podem não ser aquelas mais eficientes e eficazes na execução dos projetos.

Este é um efeito que tem sido pouco estudado e também pouco percebido pela sociedade. Um exemplo amplamente conhecido seria a contratação de uma empreiteira para construir uma estrada. Se ela for mal feita, por deficiência técnica, os custos de manutenção e recuperação em breve serão superiores ao do investimento, e dever-se-ia associar a esses o custo gerado aos indivíduos, como o aumento do gasto na manutenção dos seus automóveis, e também a perda de competitividade gerada no setor de transporte de cargas. Este é só um exemplo, pode-se pensar em outros, como a construção de hospitais, o fornecimento de equipamentos e medicamentos e logo associar-se os custos adicionais para a sociedade decorrente da contratação de empresas menos eficientes e eficazes.

Utilizando um modelo de equilíbrio geral para o período de 1994-1998, Carraro, Focchizzato e Hillbrecht (2006) estimaram que o volume de recursos envolvidos com corrupção no Brasil estaria em torno de 11% do PIB. Eles observaram também que a existência de corrupção endógena estimulou uma redução dos investimentos privados e do consumo das famílias, o que ocasionou uma queda na renda do Brasil no período. Esses resultados confirmam a análise realizada anteriormente nesta seção.

Então, sob a ótica microeconômica, pode-se afirmar que a corrupção eleva o custo do investimento privado ao exigir pagamentos extra-oficiais das empresas, como propinas para a obtenção de licenças, por exemplo. Aumenta também o risco de se investir em determinados países, pois sociedades altamente corruptas normalmente são instáveis. E a instabilidade política e econômica cria incerteza quanto à apropriação de direitos privados e sociais (PEREIRA, 2002). Assim, quando o nível de corrupção é elevado, projetos de investimento são adiados ou até mesmo cancelados. Esses efeitos impactam na sociedade seja pela redução da renda e/ou seja pela queda dos empregos, ou ainda pela utilização de serviços e produtos inferiores. Além de todos estes custos microeconômicos existem ainda diversos aspectos macroeconômicos do investimento que são impactados pela existência de corrupção, conforme destacado na próxima seção.

3.1.2 Ótica Macroeconômica

Analisando os custos econômicos da corrupção sob a ótica macroeconômica percebe-se que a corrupção afeta o crescimento econômico, o nível do PIB *per capita*, as atividades de investimento, o comércio internacional e a estabilidade de

preços negativamente, conforme Dreher e Herzfeld (2005). Mauro (2002) encontra evidências empíricas de que boa parte do efeito da corrupção sobre o crescimento econômico se dá pelo investimento.

Mauro (1995) fez uma análise *cross-country* que relaciona índices de honestidade burocrática e eficiência e crescimento econômico. A partir da estimação do seu modelo, ele observou que há uma relação negativa e estatisticamente significativa entre corrupção e investimento, que é estendida também ao crescimento econômico.

Os resultados de Mauro (1995) foram confirmados posteriormente por pesquisadores como Mo (2001) e também testados com outras variáveis macroeconômicas como o Investimento Estrangeiro Direto (IED) por Wei (2000), e a produtividade por Lambsdorff (2003).

A produtividade estaria sendo explicada pelos efeitos microeconômicos mencionados na seção anterior. Os investimentos, da mesma forma, pois este seria o somatório dos valores individuais.

Já o fluxo de investimentos estrangeiros diretos poderia ser explicado, segundo Decomtec (2006), em função de que a corrupção representa custos informais que entram como fator de desconto no cálculo do VPL dos projetos, ou seja, há uma ampliação do risco e o ajuste da taxa de desconto, o que faria com que as empresas e os investidores se desestimulassem a investir nesses países.

Embora Wei (2000) tenha identificado um efeito negativo e estatisticamente significativo da corrupção sobre o IED, Egger e Winner (2005), em oposição, ao analisarem uma amostra de 73 países desenvolvidos e subdesenvolvidos, no período de 1995-1999, encontraram uma clara relação positiva entre corrupção e Investimento Estrangeiro Direto. Para chegarem a esses resultados, os autores

utilizaram os dados dos índices de percepção da corrupção da Transparência Internacional⁵ (TI), o *International Country Risk Guide* (ICRG) e os índices do Banco Mundial de 1997/1998. Eles construíram uma equação com os principais determinantes do IED, e isolaram o efeito gerado pela corrupção. Assim, eles chegaram ao resultado de que mudanças no sentido de aumentar o nível de corrupção seriam capazes de explicar parte do crescimento do IED, na maior parte dos países da amostra. Por esse resultado a corrupção seria, na realidade, um estímulo para o IED, confirmando a tese dos revisionistas.

Já Ruzindana (2002), afirma que os países que possuem corrupção endêmica e problemas institucionais acabam tendo maiores prejuízos relacionados com os investimentos, pois esses países acabariam atraindo apenas investidores aventureiros ou fracassados, e não os mais eficientes e eficazes. Aqui, reforça-se a tese dos principais teóricos da área de corrupção, ou seja, a corrupção não é sustentável a longo prazo, como sugeriram os revisionistas. Assim, os países com altos níveis de corrupção até poderiam atrair investidores, mas esses seriam os menos eficientes do mercado, o que não contribuiria com o crescimento e o desenvolvimento econômico do país.

Outro aspecto interessante da corrupção é o que ocorre, segundo Méon e Sekkat (2005) e Méon e Weill (2008), nos países onde a aplicação penal é débil. Eles observaram que a corrupção afeta negativamente o investimento e o crescimento em qualquer lugar, mas especialmente, e de forma mais intensa em países que possuem legislação complacente com o crime, fraca aplicação das leis e baixa eficiência governamental.

⁵ Este é um índice que mede a percepção da corrupção entre diversos países do mundo, a amostra conta hoje com 180 países. É calculado a partir de 13 diferentes pesquisas. Tem periodicidade anual, e o primeiro ano em que foi calculado foi 1995.

Wu (2006) ao avaliar o comportamento de empresas multinacionais de diversos países frente à corrupção observou que, nos países em desenvolvimento, essas empresas pagam altos níveis de propinas e subornos. Elas tendem a investir em países que possuem níveis de corrupção semelhantes ao de seu país de origem, *ceteris paribus*. Outro aspecto relevante verificado por esse autor é que a corrupção é uma barreira maior para firmas provenientes de países menos corruptos do que é para firmas provenientes de países mais corruptos, que podem ser menos eficientes e corrobora os resultados obtidos por Ruzindana (2002), gerando todas as mazelas mencionadas na seção 3.1.1.

Em uma posição intermediária, ou seja, com resultados dicotômicos, encontra-se a pesquisa desenvolvida por Rock e Bonnett (2004). Estes autores observaram que a corrupção reduz o crescimento e/ou o investimento na maior parte dos países em desenvolvimento, particularmente nos pequenos, mas acelera o crescimento em alguns dos países recentemente industrializados do leste asiático, incluindo o Japão. O que leva à constituição de um paradoxo: uma combinação de altos níveis de corrupção e altas taxas de crescimento. Os autores fornecem algumas prováveis explicações para a existência desse paradoxo, uma delas se refere às características desses países, que tem o poder extremamente centralizado no Estado. Esses governantes parecem ter desenvolvido uma visão de longo prazo da corrupção, assim, investiram pesadamente em bens públicos e possuem quase um poder de monopólio sobre os canais em que é possível extrair subornos. Então, a diferença seria que, nesses países, a rede de corrupção seria centralizada, e traria menos malefícios do que uma rede de extração de subornos mal organizada e descentralizada.

Ao constatar que a corrupção gera diversos custos para a economia, mas o seu combate gera custos igualmente vultosos, Méndez e Sepúlveda (2006) verificaram que, ao manter todas as outras variáveis constantes, a taxa de crescimento econômico de uma economia é maior quando há um baixo, porém positivo, nível de corrupção.

De fato, eliminar totalmente a corrupção de uma economia pode custar muito caro, pois pode requerer, por exemplo, que os salários do funcionalismo público sejam excessivamente altos e que as penalidades efetivas para os envolvidos em fraudes sejam muito severas, o que justificaria os resultados obtidos por Méndez e Sepúlveda (2006). Neste sentido, Tanzi (1998) observa que, teoricamente, um nível ótimo de corrupção deve ser alcançado quando o custo social marginal de reduzir a corrupção for igual aos benefícios sociais marginais dessa redução.

Em síntese, parece ser dominante a corrente de pesquisadores que relacionam negativamente corrupção a variáveis macroeconômicas como crescimento, investimento estrangeiro direto e produtividade (MAURO 1995, 2002; ROSE-ACKERMAN 2002, MÉON e SEKKAT, 2005; RUZINDANA, 2002; DREHER e HERZFELD, 2005; MO, 2001; WEI, 2000; LAMBSDORFF, 2003). Em posição intermediária estão Méndez e Sepúlveda (2006) e Tanzi (1998), que argumentavam que a corrupção é um mal que deve ser combatido, mas que existiria uma taxa pequena, porém positiva, que maximizaria o crescimento econômico. No outro extremo, encontram-se pesquisadores que afirmam que, em alguns países, altos níveis de corrupção estariam associados a altas taxas de crescimento econômico (ROCK e BONETT, 2004), e aqueles que afirmam ser a corrupção na realidade um atrativo de Investimento Estrangeiro Direto, como Egger e Winner (2005).

Além de todos os custos micro e macroeconômicos que a corrupção gera ao investimento, temos ainda os custos gerados para o Estado, piorando a situação das finanças públicas, que é o tema da próxima seção.

3.2 OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO PARA O SETOR PÚBLICO

Os custos que a corrupção gera para o setor público podem ser divididos em cinco grupos: *i)* os prejuízos à arrecadação fiscal; *ii)* o aumento dos gastos governamentais; *iii)* as mudanças predatórias na composição dos gastos; *iv)* a piora na qualidade dos serviços públicos e nos recursos humanos empregados; e *v)* os impactos sobre a legitimidade do governo. Assim, esta seção está dividida em cinco subseções conforme a classificação mencionada.

3.2.1 Prejuízos à arrecadação fiscal

Os desvios gerados pela corrupção podem afetar o setor público levando à diminuição da arrecadação tributária do governo. Dada a natureza dos impostos, há a probabilidade de que empresas e funcionários da arrecadação fiscal se associem para diminuir as alíquotas cobradas, ou obter isenções arbitrárias (ROSE-ACKERMAN, 2002; MAURO, 2002; TANZI e DAVOODI, 1997; TANZI, 1998).

Em especial, os agentes aduaneiros do governo são aqueles mais assediados por corruptores, pois eles detêm o controle da entrada e saída de produtos do país. Os funcionários corruptos demandam propinas para, por exemplo, fornecer às empresas licenças de importação e exportação, além de diminuições das tarifas e taxas de exportação (ROSE-ACKERMAN, 2002; MAURO, 2002).

Os impactos da perda de arrecadação tributária refletem-se na capacidade de investimentos públicos ou até mesmo em despesas com saúde e educação. Dessa forma, o Estado pode se ver obrigado, ou tentado, a elevar impostos, para compensar as perdas ou gerar os recursos necessários para o nível de despesas previstas. É possível supor que o aumento de tributação leve a um incremento da corrupção criando um círculo vicioso.

3.2.2 Aumento dos gastos públicos

De acordo com Tanzi e Kroll (2002), os tributos induzidos possuem uma função estabilizadora dos ciclos econômicos, e a corrupção afeta esta função. Isso ocorreria em consequência da propensão de diminuir a receita tributária e de aumentar os gastos públicos, que sucede quando inspetores fiscais são corrompidos com o intuito de reduzir a arrecadação tributária, e quando funcionários corruptos concedem benefícios públicos a indivíduos que não teriam o direito de recebê-los.

Além disso, a corrupção parece provocar um incremento na dimensão dos investimentos públicos, de acordo com Tanzi e Kroll (2002). Mas esse aumento é na realidade apenas uma ilusão, visto que uma parte das despesas contabilizadas como investimento é, na realidade, para pagamento de propinas.

A prevenção e o combate à corrupção exigem uma estrutura de fiscalização permanente dentro do Estado, para o controle dos funcionários e do uso dos recursos públicos. Mas, quanto maior o escopo da corrupção, maior deve ser o volume de gastos empreendidos em seu controle e combate, para que se possam obter resultados efetivos.

A criação e manutenção de órgãos de fiscalização e controle no Estado exigem um aumento na quantidade de funcionários públicos, cursos de capacitação para esses servidores e infraestrutura adequada para abrigar esses órgãos, etc. Silva (1997) afirma que no ano de 1997 foram gastos cerca de R\$ 330 milhões no custeio desse sistema de fiscalização e controle no Brasil. Ele afirma que este custo é alto, mas se as ações desses órgãos fossem bem direcionadas esse sistema poderia funcionar efetivamente, poupando os cofres públicos de diversas perdas decorrentes do processo de corrupção.

3.2.3 Mudanças na composição dos gastos públicos

Diversos pesquisadores como Elliot (2002b), Rose-Ackerman (2002), Mauro (2002), Ruzindana (2002) e Tanzi e Kroll (2002) afirmam que a existência de corrupção leva a distorções na alocação de gastos governamentais em uma economia.

Tanzi (1998) e Mauro (2002) afirmam que os governos corruptos podem apresentar um comportamento predatório, diminuindo seus gastos em saúde e educação, em particular. Desta forma a distribuição dos gastos pode gerar ineficiência dos recursos públicos levando a uma redução da taxa de crescimento do país e a um aprofundamento das desigualdades.

No que se refere aos investimentos, se as receitas de subornos crescerem conforme aumenta o volume de aquisição de capital, os projetos de investimento serão executados em excesso, uma vez que costuma ocorrer maior oportunidade para desvio de recursos neste tipo de despesa pública.

Ainda, se os projetos forem atípicos ou complexos, maiores serão as facilidades de ocultar desvios. Logo, poderão ocorrer investimentos desnecessários

pela simples razão de que nestes, é mais fácil de desviar os recursos.

Por fim, se os contratantes pagarem propinas com o objetivo de prestar serviços abaixo do padrão a consequência é uma baixa qualidade da infraestrutura pública (ROSE-ACKERMAN, 2002).

De acordo com Mauro (2002), os funcionários públicos corruptos podem preferir aqueles tipos de despesa que os permita extrair subornos, mantendo-se em segredo, como compras de ativos altamente especializados, ou projetos de grandes obras de infraestrutura, em que o seu valor de mercado seja de difícil determinação, favorecendo oportunidades de corrupção mais rentáveis.

Assim, se existe corrupção, as prioridades de desenvolvimento de um país podem ser negligenciadas em favor de projetos que os agentes corruptos e corruptores achem mais vantajosos do ponto de vista pessoal. Assim, há uma distorção nas decisões do governo (RUZINDANA, 2002).

Ainda, a corrupção pode gerar empreendimentos em obras “infladas”, ou seja, projetos em que há um aumento da necessidade de recursos para contemplar o pagamento de propinas, ou mesmo aquelas construídas apenas para oportunizar a extração de subornos. Por exemplo, na Itália, foram construídas algumas escolas que jamais chegaram a ser usadas, de acordo com Tanzi e Kroll (2002). No Estado do Rio Grande do Sul e no restante do Brasil tem-se diversos casos como, por exemplo, uma ponte construída no interior do município de Taquara (RS) em 1985. Essa obra foi empreendida com o objetivo de ligar os municípios de Taquara e Santo Antônio da Patrulha (RS), mas hoje o que se vê é uma obra sem função social, pois de um lado desta tem-se uma propriedade particular, e do outro uma área de mata nativa e banhado (FONTOURA, 2009).

Tem-se, portanto, que a corrupção é capaz de mudar predatoriamente a composição dos gastos públicos, fazendo com que sejam priorizados gastos e investimentos em obras de infraestrutura de grande vulto e compra de artigos especializados, ou seja, projetos que possibilitem a extração de subornos devido à dificuldade de quantificar seus custos, em detrimento de gastos em saúde e educação. Além disso, o número de obras “infladas” deve ser maior, conforme aumenta a incidência desse fenômeno.

3.2.4 Baixa qualidade dos serviços públicos e dos recursos humanos empregados

Como evidenciado na seção anterior, com a existência de corrupção, algumas obras públicas podem ser empreendidas unicamente com o objetivo de extrair subornos, o que gera inúmeros custos para a sociedade e o Estado, se a qualidade dessas obras for baixa (TANZI e KROLL, 2002). Logo, os prejuízos gerados para o Estado provêm de duas vertentes: a primeira, é que se o projeto inclui os desvios para subornos, a obra poderia ser realizada com um custo menor; a segunda consiste nos gastos de manutenção das obras desnecessárias ou de má qualidade. Para a sociedade o que ocorre é que se pagam os impostos esperando uma contrapartida em serviços públicos, se estes são ruins significa que a contrapartida não é adequada.

Além disso, no caso da contratação de uma empreiteira, por exemplo, por meio de licitação, há a possibilidade da concorrente menos eficiente ser escolhida, apenas por ter informações privilegiadas, devido ao pagamento de um suborno a um funcionário corrupto. Assim, a obra a ser realizada provavelmente terá uma qualidade inferior à que se esperava (ELLIOT, 2002b).

Logo, a existência de corrupção gera efeitos perversos sobre a qualidade da infraestrutura. Essa relação foi observada por Tanzi e Davoodi (1997) e Elliot (2002b). Tanzi (1998) também afirma que a corrupção diminui a produtividade dos investimentos governamentais em infraestrutura.

Com relação a essas questões Garcia e Neto (2005), ao analisarem o setor de obras rodoviárias do Rio Grande do Sul, verificaram que a corrupção afetou a qualidade do serviço prestado, modificou a decisão de investimentos das empresas e reduziu a eficiência burocrática.

Assim, a corrupção também reduz a habilidade do governo de impor regulações, controles e inspeções visando a correção das falhas de mercado existentes. Desta forma, o que ocorre é que o governo não desempenha satisfatoriamente sua função regulatória sobre bancos, hospitais, transporte público, distribuição de alimentos, entre outros. Ao contrário, ao invés de corrigir as falhas de mercado, quando intervém na economia motivado por interesses corruptos, como, por exemplo, ao criar monopólios visando ganhos privados, o governo acaba criando novas falhas de mercado (TANZI, 1998).

Ao reduzir a qualidade dos serviços públicos, o Estado pode acabar imputando aos indivíduos com maiores níveis de renda a busca de complemento a esses serviços junto à iniciativa privada, como planos de saúde, educação particular, entre outros.

Outro problema grave que pode ocorrer em países com alta incidência de corrupção é o desperdício de recursos humanos. Funcionários competentes, que poderiam empenhar esforços para a realização de suas atividades no setor público acabam tendo incentivos para integrarem cargos que possuam maiores brechas para corrupção, ou transferir-se para a iniciativa privada, que paga maiores salários.

Ruzindana (2002) mostra o caso de Uganda, em que a corrupção afetou as práticas de contratação e de promoção de tal forma, que se chegou ao ponto de não haver mais nenhuma possibilidade de se contratar pessoal qualificado. Os funcionários públicos honestos e competentes eram intimidados, envergonhados, e muitas vezes atemorizados para que permanecessem em silêncio. Isso terminou fazendo com que boa parte dos indivíduos honestos migrassem para o exterior à procura de trabalho, e que os únicos interessados no serviço público fossem aqueles indivíduos em busca de benefícios ilícitos como o recebimento de subornos.

Portanto, o desvio de verbas prejudica a habilidade do governo de prover serviços básicos com qualidade e de promover o desenvolvimento sustentável: econômico, social e político, além de gerar desperdício de recursos humanos (UNODC, 2005).

3.2.5 Instabilidade política e crise de legitimidade do governo

A existência de corrupção acaba levando o poder público a cair em descrédito, segundo Speck (2004), corrói a confiança da sociedade nas instituições, de acordo com UNODC (2005), e leva à instabilidade institucional, que gera como consequência um efeito negativo na taxa de crescimento econômico, segundo Silva (1997, 2001) e Mo (2001).

De acordo com Rose-Ackerman (2002), Elliot (2002b) e Pereira (2005), ao produzir ineficiência e injustiça, a corrupção pode trazer desconfiança quanto ao funcionamento do sistema econômico e, assim, minar a legitimidade política do Estado.

Ela também reduz a legitimidade da economia de mercado e talvez até da democracia em conjunto. De fato, segundo Tanzi (1998), as críticas proferidas aos

governantes de muitos países, especialmente daqueles em desenvolvimento, são motivadas pela existência de aliciamento. Sendo que este pode desacelerar ou mesmo bloquear o movimento em direção à democracia e à economia de mercado.

Logo, pode-se afirmar que a corrupção compromete a legitimidade dos governos, em especial as democracias, fazendo com que os indivíduos passem a acreditar que não sejam mais importantes os valores democráticos, mas sim a capacidade de pagamento de cada agente. Essa crise de confiança nos governantes pode levar a golpes militares – um dos exemplos mais recentes é o ocorrido em Honduras em 2009 –, que são justificados como uma resposta à corrupção dos governantes democráticos (ROSE-ACKERMAN, 2002).

Desta forma, a corrupção prejudica o desenvolvimento econômico e político, e compromete a eficiência e a eficácia administrativa. Ela põe em xeque a legitimidade das instituições e dos líderes políticos, pois desmoraliza a liderança de um país e reduz a capacidade do governo de confiar na cooperação e no apoio e participação popular. O resultado disso pode ser instabilidade política e inquietação social que inibem o desenvolvimento e podem gerar reações violentas. De acordo com Ruzindana (2002), praticamente todas as mudanças das últimas décadas de governos na África, tenham sido elas pacíficas ou violentas, foram justificadas pela necessidade de combater a permanência de governos corruptos.

Assim tem-se, de acordo com Elliot (2002b), que a corrupção, especialmente em países pobres, freia o crescimento e impede o desenvolvimento econômico, comprometendo a legitimidade política, fatores esses que levam a uma exacerbação da pobreza, e assim, à instabilidade política no país.

3.3 CUSTOS IMPOSTOS À SOCIEDADE

O custo da corrupção no Brasil é cerca de 11% do PIB para os anos de 1994-1998, de acordo com Carraro (2006), ou seja, se prevalece esse percentual, em 2008 o custo teria sido de R\$ 317,8 bilhões. Esses desvios irão impactar em menor quantidade e/ou qualidade dos serviços públicos à sociedade. Além disso, é praticamente um consenso na literatura (RODRIGUEZ e RAMLOGAN, 2007; GUPTA, DAVOODI, ALONSO-TERME 2002; GYIMAH-BREMPPONG, 2002; GYIMAH-BREMPPONG e CAMACHO, 2006; ROSE-ACKERMAN, 2002; LI, XU, e ZOU, 2000; TANZI, 1998) de que esses impactos irão recair de forma preponderante sobre a parcela mais pobre da população.

Assim, tendo em vista que a corrupção leva à diminuição da quantidade e a piora da qualidade dos serviços públicos, pode-se inferir que ela gera inúmeros custos à sociedade, sendo que os principais e mais significativos são dois: *i)* o incremento à desigualdade de renda e *ii)* a exacerbação da pobreza.

Para pesquisadores como Gyimah-Brempong (2002), Gyimah-Brempong e Camacho (2006), Elliot (2002b), Rose-Ackerman (2002) e Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002), a corrupção é positivamente correlacionada com a desigualdade de renda. De acordo com Elliot (2002b), este efeito ocorre porque a corrupção aumenta o poder daqueles que têm disposição e capacidade de pagar propinas em detrimento daqueles que não podem.

Seguindo a mesma linha de Elliot (2002b), Rose-Ackerman (2002, p. 78), afirma que “*a corrupção traz consequências distributivas*”. Uma parcela da riqueza do país é apropriada por funcionários ou empresas que participam de processos corruptos, contribuindo para a intensificação das desigualdades de renda. Para

cobrir os altos preços de contratos e os desvios de arrecadação, os governos se vêem obrigados a cortar gastos ou aumentar os impostos, como já mencionado na seção anterior. Dado que as grandes empresas, e os maiores contribuintes, podem subornar funcionários públicos e assim obterem uma diminuição da tarifa efetiva que incide sobre sua renda, quem pode acabar padecendo, de forma mais intensa, com o aumento da carga tributária é a população mais pobre, que sofre com a incidência dos impostos sobre o consumo (considerados regressivos), que são impossíveis de sonegar, pois já estão embutidos no preço dos produtos. Assim, em países com alta corrupção o sistema tributário pode tornar-se mais regressivo, agravando a desigualdade de renda.

Ao pesquisar o caso dos países africanos, Gyimah-Brempong (2002) descobriu que o sistema tributário teórico desses países não é regressivo, entretanto a corrupção permite que uma minoria rica e com grande influência consiga escapar de suas obrigações, o que faz com que a carga tributária caia quase que exclusivamente sobre os pobres. A corrupção pode levar assim à concentração de renda e de posses em uma pequena parcela da população. Como para conquistar poder é necessário, de certa forma, ter riqueza financeira, os ricos utilizam a sua para consolidar seu poder econômico e político, piorando ainda mais as desigualdades sociais do país.

Para Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002), Li, Xu e Zou (2000) e Gyimah-Brempong (2002) a corrupção acentua a desigualdade de renda por diversos canais. Em primeiro lugar, dado que ela diminui o crescimento econômico, é mais provável que a divisão de renda favoreça mais os ricos do que os pobres. Em segundo lugar, ela pode levar à evasão de tributos, a uma fraca administração fiscal e a concessão de isenções que favorecem desproporcionalmente os grupos bem relacionados e

ricos. Isso pode reduzir a progressividade do sistema tributário, fenômeno também observado por Rose-Ackerman (2002).

A medida de desigualdade de renda mais utilizada é o Coeficiente de Gini⁶. Os pesquisadores costumam divergir acerca do impacto da corrupção sob esse indicador. Como já mencionado anteriormente, Gyimah-Brempong (2002), Gyimah-Brempong e Camacho (2006), Elliot (2002b), Rose-Ackerman (2002) e Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002), afirmam que corrupção e desigualdade de renda são positivamente correlacionadas.

Pesquisadores como Li, Xu e Zou (2000) afirmam que a corrupção afeta o coeficiente de Gini em forma de U invertido, ou seja, a desigualdade é menor quando os níveis de corrupção são altos ou baixos, mas quando o nível de corrupção é intermediário a desigualdade é alta. Para testar estas hipóteses eles utilizaram dados da Ásia, América Latina e de países da OCDE, e concluíram que a corrupção explicaria grande proporção do diferencial do coeficiente de Gini ao longo dos continentes.

Rodriguez e Ramlogan (2007) encontraram resultados empíricos um tanto diferentes das pesquisas no assunto, no que tange à América Latina em específico. Neste continente, níveis mais baixos de corrupção são associados a um nível superior de desigualdade, constatação também feita por Li, Xu e Zou (2000). Entretanto, um nível mais baixo de corrupção por si só não piora a desigualdade de renda, mas particularmente, defendem eles, é uma estratégia de desenvolvimento focada nas privatizações que serve como o canal de impacto da corrupção. Quando eram controladas pelo Estado havia muita corrupção dentro destas empresas, assim, quando elas são transferidas para o controle privado, há uma busca por

⁶ O coeficiente de Gini tem como limites 0 e 1. Sendo que, quanto mais próximo de 1 maior é a desigualdade de renda, e quanto mais próximo de 0 menos desigual é a distribuição da renda.

eficiência e lucratividade, assim as firmas são reestruturadas, e com as demissões em massa, a desigualdade é intensificada.

Com pesquisas na mesma linha, Gupta, Davoodi e Alonso-Terme. (2002), chegam a conclusões diferentes no que tange à magnitude do efeito da corrupção sob a desigualdade de renda. Para eles, uma piora no índice de corrupção de um país por um desvio padrão (2,52 pontos em uma escala de zero a dez) gera um incremento no coeficiente de Gini de 11 pontos decimais. Efeito que eles consideram significativo, dado que a média mundial do coeficiente de Gini é de 39 pontos decimais.

Ao avaliar corrupção, crescimento econômico e distribuição de renda, Gyimah-Brempong e Camacho (2006) chegaram a conclusão de que existem diferenças regionais significativas entre os efeitos da corrupção. A diminuição de um desvio-padrão em corrupção diminui o coeficiente de Gini (em uma escala de 0-1) em 0,05 pontos nos países da OCDE, em 0,14 pontos nos países asiáticos, em 0,25 pontos nos países da América Latina e em 0,33 pontos nos países africanos.

Tanzi (1998) afirma que a corrupção reduz o rendimento potencial dos pobres. Nessa linha, Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002) afirmam que o aumento de um desvio-padrão na taxa de crescimento da corrupção reduz o crescimento da renda dos 20% mais pobres da população em 4,7 pontos percentuais por ano, o que é considerável dado a média de crescimento da renda que é de 0,6% ao ano. Além disso, há evidências de que corrupção alta e crescente aumenta a pobreza. Um acréscimo de um desvio-padrão na corrupção provoca um incremento de aproximadamente 5 pontos percentuais por ano no crescimento da pobreza. Pode-se concluir, portanto, que há forte correlação positiva entre corrupção e pobreza.

Assim, altos níveis de corrupção podem levar a altos níveis de pobreza por duas razões segundo Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002), primeiro, evidências sugerem que uma alta taxa de crescimento é associada a uma alta taxa de redução da pobreza, e a corrupção diminui a taxa de redução da pobreza por meio da redução da taxa de crescimento. Em segundo lugar, a desigualdade de renda mostrou ser nociva ao crescimento, então, se a corrupção aumenta a desigualdade de renda, ela também irá reduzir o crescimento e através disso irá limitar a redução da pobreza.

Assim, dados os efeitos perversos da corrupção sob o coeficiente de Gini e sob a pobreza, Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002) e Gyimah-Brempong e Camacho (2006) afirmam que reduzir o nível de corrupção irá gerar também uma melhoria na distribuição de renda, dado que os benefícios do crescimento econômico irão se propagar para um segmento maior da população. Gyimah-Brempong e Camacho (2006) ainda sugerem que, principalmente as regiões mais pobres e de crescimento mais lento no mundo, leia-se África e América Latina, devem perseguir reformas para reduzir os impactos negativos da corrupção sobre o crescimento econômico e a distribuição de renda.

4 INSTRUMENTOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

A existência de corrupção gera inúmeros custos para os investimentos, para o Estado e para a sociedade, como evidenciado no capítulo anterior. Tendo em vista a redução destes custos, o objetivo deste capítulo é discutir os instrumentos de combate à corrupção considerados mais eficazes pela literatura especializada.

São muitos os instrumentos de combate à corrupção sugeridos pelos principais pesquisadores do tema como Tanzi (1998), Rose-Ackerman (2002), Speck (1998) e Elliot (2002b). Nesta seção trata-se daqueles que são considerados consenso: *i)* reformas no judiciário; *ii)* reformas no setor público, em particular no funcionalismo; *iii)* a busca por maior transparência e ampliação do controle social; *iv)* a redução na impunidade e a imposição de penalidades mais rigorosas; e, por fim, *v)* a alteração nas normas de financiamento de partidos e campanhas eleitorais. Assim, esta seção está estruturada conforme estes cinco tópicos.

4.1 REFORMAS NO JUDICIÁRIO

Reformas que modernizem e tornem o poder judiciário mais eficiente, transparente e independente são um passo importante na luta contra a corrupção. Essa afirmação é reiterada por diversos pesquisadores na área, como Elliot (2002b), Speck (1998), Miola (2007) e Pereira (2005).

O judiciário deve ter a autoridade necessária para investigar toda e qualquer denúncia de malversação dos recursos públicos, não importando quem são, nem qual o posto que os acusados ocupem. De acordo com Speck (1998), deve-se criar

dentro da estrutura do próprio poder judiciário um canal eficiente de denúncia de esquemas de corrupção. Além disso, é fundamental que se assegure a independência desse poder das influências políticas. Se os postos mais altos são ocupados por indivíduos indicados por membros do legislativo ou do executivo, é difícil de acreditar que a imparcialidade das decisões seja mantida quando da análise de contas desses poderes.

Assim, a realização de reformas no judiciário é imprescindível para combater a corrupção, e deve receber prioridade quando ocorrer a implementação de uma estratégia anticorrupção. De acordo com Elliot (2002b), o judiciário deve ser o órgão mais transparente, eficiente e “limpo” do sistema, visto que os denunciadores de processos ilícitos devem ser protegidos, e se o próprio órgão que julga esses processos é corrupto, o sistema como um todo será.

4.2 REFORMAS NO SETOR PÚBLICO

As reformas no setor público tratadas nesta seção compreendem a reorganização e o fortalecimento do funcionalismo público, a mudança no comportamento dos líderes políticos e a criação de órgãos, conselhos e comissões específicas para tratar do controle e do combate à corrupção.

De acordo com Ruzindana (2002), o fortalecimento do funcionalismo público deve ser feito por meio de capacitação profissional, aumento de salários e nomeação e promoção por critérios meritocráticos.

A exemplo, Singapura, um país que possui um baixo índice de corrupção, vem apresentando uma redução constante do nível deste fenômeno ao longo dos últimos anos. Este país tem um dos maiores salários pagos ao funcionalismo

público, que é pequeno e desfruta de um alto status (MACIEL, 2005; TANZI, 1998).

Rose-Ackerman (2002), também concorda que a reforma do funcionalismo público é um instrumento muito eficaz para o combate à corrupção. Quanto aos seus salários, afirma que, se a remuneração no setor público for inferior àquela do setor privado, somente os indivíduos dispostos a aceitar subornos irão ter interesse no primeiro. Assim, a instituição de um salário justo é importante, mas não é suficiente, pois pode ocorrer que, com o aumento do salário, os funcionários simplesmente demandem propinas mais altas. Para corrigir esse provável desvio de comportamento, os custos de se perder um cargo governamental devem ser elevados, seja pelo prestígio que esse cargo pode trazer, seja pelos benefícios que podem ser alcançados, que não existem no setor privado.

Porém, um aspecto relevante é a forma como esses benefícios são concedidos. Neste sentido, Tanzi e Kroll (2002) argumentam que embora o aumento de salário dos funcionários públicos seja uma medida importante, ela poderá não ter efetividade se implementada individualmente.

É importante instituir métodos claros de seleção de funcionários, extinguindo a contratação por apadrinhamento e o nepotismo. Singapura, como já citado anteriormente, que é hoje considerado um dos países menos corruptos do mundo, incrementou significativamente os salários de seus funcionários, mas paralelamente a isso aumentou a transparência nas prestações de contas do governo, o que no conjunto contribuiu para a queda do nível de corrupção.

Outro fator importante no combate à corrupção é o exemplo da liderança. Quando os grandes líderes políticos de um país não dão um bom exemplo, seja por estarem eles próprios envolvidos em atos corruptos, ou por tratarem com

leviandade os casos em que amigos ou parentes seus tenham se envolvido com crimes de corrupção, não se pode esperar que os funcionários públicos do governo ajam de maneira diferente (TANZI, 1998; RUZINDANA, 2002).

Outro exemplo de reforma é a seguida por alguns países como Singapura, Hong Kong, Uganda e Argentina, que criaram comissões anticorrupção ou secretarias de ética com a missão de reduzir a corrupção, impondo aos funcionários públicos a obrigação de declarar sua riqueza.

Porém, para serem efetivos, esses órgãos devem possuir ampla dotação de recursos, ter um quadro de pessoal da maior integridade e, principalmente, devem ser independentes politicamente. Também devem ter o poder de impor sanções ou ao menos ter um judiciário que imponha essas penalidades. Infelizmente, em alguns países essas instituições são obrigadas a relatar suas ações confidencialmente a algum ente político superior, ao invés de reportar diretamente ao corpo legislativo. Isso acaba por reduzir a sua efetividade. Outro problema encontrado é que em alguns países os relatórios e descobertas dessas instituições não são seguidos por nenhum outro órgão do país, e os indivíduos envolvidos em processos de corrupção não são punidos (TANZI, 1998).

Assim, tem-se que as reformas no setor público como o fortalecimento do funcionalismo público, o comportamento das lideranças e a criação de órgãos específicos de combate à corrupção e promoção da ética e transparência nas funções públicas são instrumentos importantes e eficazes no combate a esse fenômeno. Isso é evidenciado pelo caso de Singapura e Uganda, que ao instituírem essas reformas lograram grandes avanços nessa área.

4.3 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

A transparência no exercício das funções públicas e no uso do dinheiro público deve ser sempre perseguida por qualquer líder ou funcionário do setor público de uma economia. Ao divulgar as contas públicas e fornecer amplo acesso às informações de receitas, gastos, contratos de fornecedores e outros procedimentos envolvendo o dinheiro público, o governo emite um sinal de confiança e credibilidade à sociedade. E, ainda, permite a ampliação da participação e do controle social nesses processos, o que se mostra fundamental para o combate à corrupção (PEREIRA, 2002; MIOLA, 2007).

Em diversos países, a falta de transparência em leis, regras e processos acaba por criar um ambiente fértil para o crescimento da corrupção. As leis são frequentemente confusas e, às vezes, sofrem mudanças que não são anunciadas apropriadamente. Muitas leis e regulações são escritas de modo que partes importantes fiquem conceitualmente opacas, levando a diversas interpretações. Assim, essas deficiências em leis e regulamentos tornam difícil determinar se a corrupção teve algum papel decisivo em muitas situações (TANZI, 1998).

No que se refere à transparência, a imprensa tem um papel fundamental. Para Elliot (2002b) a liberdade de imprensa é fator indispensável para aumentar a transparência, pois ela eleva o risco da corrupção, uma vez que amplia as chances de detecção e a probabilidade de punição.

A longo prazo, afirma Ruzindana (2002), o controle da população é a melhor forma de garantir a prestação de contas e a transparência das atividades do governo. Assim, quanto maior é o interesse da sociedade nos assuntos públicos, maior será o controle desta exercido sobre o governo.

Ainda, de acordo com Rose-Ackerman (2002), outro instrumento de combate à corrupção que deve ser considerado pelos governantes é a proteção e recompensa aos indivíduos que denunciarem esquemas ilícitos. Essas ações, na realidade, refletem num aumento da participação da sociedade no controle social sobre o gasto público.

4.4 REDUÇÃO DA IMPUNIDADE E AUMENTO DAS PENALIDADES

No mundo todo, são poucos os indivíduos que sofrem algum tipo de punição pelo envolvimento em esquemas corruptos, mesmo quando comprovada sua participação. Além do mais, com exceção de poucos países, parece haver uma grande discrepância entre as penas especificadas nas leis e regulamentos, e as sanções efetivamente aplicadas. Geralmente, as penas efetivas tendem a ser mais tolerantes e permissivas do que aquelas especificadas nas leis (TANZI, 1998).

É importante destacar que se a sociedade perceber que há impunidade, serão inúmeros os incentivos para participar de um esquema de corrupção. Se a possibilidade de detecção e de efetiva punição para esses casos é alta, os indivíduos serão desencorajados a participar de tais esquemas. De acordo com Rose-Ackerman (2002), se a probabilidade de descoberta do ato corrupto for elevada, assim como a punição decorrente, a oferta e a demanda de suborno podem diminuir até ficarem próximas a zero.

Neste sentido, Tanzi (1998) também detectou que, mantendo todos os outros fatores constantes, a corrupção pode ser reduzida incrementando as penalidades sobre aqueles que forem pegos e considerados culpados. De acordo com Speck (1998), um dos principais responsáveis pelo problema da corrupção no Brasil é a

impunidade.

Pesquisadores como Rose-Ackerman (2002) e Elliot (2002b) defendem que as sanções para indivíduos que participem de esquemas corruptos devem estar atreladas aos benefícios marginais desses pactos corruptos. Assim, a intensidade da pena deve ser projetada de forma que a penalidade aumente proporcionalmente à gravidade do crime cometido. Além disso, as sanções impostas devem recair não apenas sobre o funcionário corrupto, mediante pagamento de um múltiplo das propinas recebidas, mas também sob o indivíduo corruptor, mediante o pagamento de um múltiplo dos rendimentos obtidos devido ao pagamento do suborno.

4.5 ALTERAÇÕES NAS NORMAS DE FINANCIAMENTO DE PARTIDOS E CAMPANHAS

De acordo com Speck (1998), um dos fatores responsáveis pelo aumento da corrupção nas atuais democracias é o financiamento de partidos e eleições. Assim, uma das frentes de combate à corrupção deve ser a busca por formas realistas e justas de formatar o financiamento de partidos e campanhas eleitorais. Fiscalizações intensas sobre as prestações de contas dos partidos, financiamento dos custos eleitorais pelo Estado e flexibilização das doações privadas, buscando maior transparência sobre os investimentos eleitorais, são possíveis direções para essa formatação, segundo o autor.

5 ANÁLISE DO COMBATE À CORRUPÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul, após enfrentar um processo desgastante, resultante de diversas denúncias de corrupção, que culminou com a fraude do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, buscou responder com a proposição de um conjunto de medidas com vistas a inibir a corrupção no Estado.

Este capítulo tem como objetivo avaliar esse conjunto de medidas à luz das questões teóricas discutidas nos capítulos anteriores. Ainda, tem-se a análise dos questionários aplicados aos deputados estaduais do Rio Grande do Sul com o objetivo de avaliar a concordância destes com os preceitos teóricos, a fim de poder julgar a possibilidade de leis e procedimentos normativos adequados a serem formulados e aprovados pela Assembléia Legislativa que sejam eficazes no processo de inibição da corrupção.

Desta forma, este capítulo está dividido em duas seções, na primeira são relatados quais foram os instrumentos propostos pelo governo gaúcho, bem como faz-se uma análise dessas propostas. Na segunda seção, serão avaliados os resultados de 45 questionários que foram respondidos (entre os 54 enviados) pelos deputados da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul quanto à percepção desses parlamentares em relação ao processo de corrupção no Estado.

5.1 ANÁLISE DAS PROPOSTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul lançou, em julho de 2008, uma Carta Compromisso, na qual discrimina as medidas que seriam tomadas em relação à prevenção e ao combate à corrupção. Entre elas estão: *i)* a criação do Comitê Estadual de Controle das Finanças Públicas e da Transparência; *ii)* a instituição do Programa de Transparência das Contas Públicas; *iii)* a modernização do Estado e da gestão pública; e *iv)* a reformulação do programa Simples Gaúcho (RIO GRANDE DO SUL, 2008a). As seções seguintes analisam cada um destes itens.

5.1.1 Criação do Comitê Estadual de Controle das Finanças Públicas e da Transparência

A proposta para este comitê é que esse seja composto por diversos órgãos que têm como missão apurar atos ilícitos. Assim, esse Comitê, em sua proposta, deveria ser formado por representantes da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), da Procuradoria Geral do Estado (PGE), do Ministério Público Estadual (MPE) e da Ouvidoria Geral do Estado (OGE).

Entre as atribuições deste comitê estaria o compartilhamento de dados com vistas a prevenir, controlar e combater a corrupção (RIO GRANDE DO SUL, 2008a). De acordo com as informações obtidas até o término dessa pesquisa (em novembro de 2009) este comitê ainda não teria se reunido (BRUM, 2009).

Esta é uma iniciativa extremamente importante, independente do julgamento da eficiência e eficácia dos órgãos envolvidos. Ou seja, mesmo que por mais

competentes que sejam os funcionários e a capacidade de ação destes órgãos, a ação individual destes será sempre inferior àquela que resultaria da integração e cruzamento de informações entre eles.

Miola (2007) indica que esta é uma estratégia relevante para diminuir a corrupção. Assim, pode-se concluir que a criação do Comitê Estadual de Controle das Finanças Públicas e da Transparência é uma medida que se alinha a discussão teórica e, por essa razão, crê-se que será efetiva para inibir a corrupção no Estado se for, de fato, implementada.

5.1.2 Instituição do Programa de Transparência das Contas Públicas

O Governo do Estado dividiu as ações do Programa de Transparência em duas áreas principais: o controle social e a prevenção da corrupção. Para melhor contemplar os assuntos tratados em cada área, subdividiu-se essa subseção conforme essa classificação.

5.1.2.1 Controle Social

Com relação ao controle social, tem-se quatro ações programadas: *i)* divulgação do Portal da Transparência; *ii)* criação da Ouvidoria Geral do Estado; *iii)* criação da Secretaria da Transparência e da Probidade Administrativa; e *iv)* criação do Cadastro do Gestor Público.

O Portal da Transparência foi ao ar oficialmente no dia 18 de agosto de 2009. Nele é possível pesquisar dados de receitas e despesas da administração direta e indireta do Estado, inclusive com detalhamentos de fornecedores e empresas

responsáveis por obras e serviços. De acordo com Brum (2009), o que ainda falta no portal é a divulgação da quantidade de servidores de carreira, cargos em comissão e uma tabela que relacione cargos e salários.

Essa iniciativa é muito louvável, pois dá mais transparência ao uso do dinheiro público. A navegação no portal é fácil, com diversas instruções de uso, e as informações são passadas de forma simplificada, facilitando o seu entendimento para todos os cidadãos. Além disso, há um glossário que explica diversos conceitos nas áreas de finanças públicas, receitas e gastos.

Tendo em vista o que foi observado no ponto 4.3, pode-se perceber que o Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul atende a diversos requisitos tidos como fundamentais para a promoção da transparência e do controle social das ações do setor público, o que já fora defendido por autores como Pereira (2002) e Miola (2007). Assim, ao dar publicidade às contas públicas possibilita-se aos contribuintes a fiscalização das contas do Estado, tornando-se assim mais um instrumento de controle de desvios de verbas públicas.

Além disso, no portal há um espaço para que a população possa fazer denúncias de casos de corrupção em que é assegurado o sigilo do autor da acusação, caso o mesmo julgue necessário. As denúncias devem ser embasadas, ou seja, o autor deve possuir provas concretas, sendo possível a anexação de arquivos que comprovem a mesma, como documentos escritos, fotos e gravação de vídeo ou áudio. Um aspecto interessante, neste caso, é que é possível o delator acompanhar o andamento da apuração decorrente da denúncia. Esse canal de comunicação população-governo também é muito defendido na literatura, por pesquisadores como Speck (1998) e Ruzindana (2002). E a proteção a

denunciantes também é considerado um grande avanço para o controle social, como já observado por Rose-Ackerman (2002).

Quanto ao segundo ponto, a criação da Ouvidoria Geral do Estado, é uma proposta que visa estruturar e reformular a atual Ouvidoria Estadual, tornando-a mais apta na gestão das denúncias que digam respeito ao Poder Executivo. Esta proposta ainda está em discussão quanto à sua estrutura, não se encontrando notícias do prosseguimento da ação até a finalização deste trabalho (em novembro de 2009).

Se for realmente implantada, será um grande passo para a promoção da transparência no Estado. Conforme evidenciado no capítulo anterior, todas as ações que incrementem o risco de detecção e punição de atos corruptos são importantes para conter tanto a demanda quanto a oferta por esse tipo de comportamento.

O terceiro item, em relação ao controle social mencionado no início da seção, é a criação da Secretaria da Transparência e da Probidade Administrativa. Esse órgão foi criado em dezembro de 2008, tendo como atribuições a prevenção e o controle da corrupção e a promoção da transparência na gestão pública do Estado (SECRETARIA DA TRANSPARÊNCIA E DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA, 2009). A constituição de órgãos que tratem exclusivamente da prevenção e do combate à corrupção é defendida por Tanzi (1998), e esses contribuem significativamente para a redução da corrupção, conforme visto na seção 4.2.

Por fim, o quarto ponto trata da criação do Cadastro do Gestor Público, este seria semelhante ao Cadastro Informativo das Pendências perante Órgãos e Entidades da Administração Estadual (CADIN/RS), e listaria os gestores públicos que tiveram as contas reprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado. O objetivo desta ferramenta é evitar que os indivíduos listados possam assumir cargos públicos

novamente (BRUM, 2009). Essa ferramenta ainda não estava disponível no Portal da Transparência até novembro de 2009.

Este cadastro pode servir como um inibidor à corrupção se observado pela ótica da oferta, dado que a punição para um ato de corrupção, ou de malversação dos recursos públicos seja severa. Assim, além de servir como um incentivo para a boa-fé dos gestores também seria um incentivo à sua atuação como fiscais e orientadores de seu setor ou órgão do setor público, o que contribuiria para a prestação de serviços mais eficientes e transparentes.

Pode-se concluir então, que as iniciativas do Governo Estadual para incrementar o controle social serão eficazes, se implementadas conforme o previsto, no combate à corrupção.

5.1.2.2 Prevenção dos desvios no uso dos recursos públicos e da corrupção

Em relação às ações de prevenção da corrupção, o Governo Estadual centrou seus objetivos principalmente em três pontos: *i)* criação do Código de Ética e Conduta do Servidor Público Estadual; *ii)* elaboração do Manual do Gestor Público; e *iii)* elaboração da Carta Compromisso de Transparência e de Responsabilidade (RIO GRANDE DO SUL, 2008a).

O Código de Conduta da Alta Administração e o Código de Ética dos Servidores Públicos Civis do Poder Executivo foram instituídos a partir do Decreto Estadual de número 45.746 do dia 14 de julho de 2008. Este decreto também criou a Comissão de Ética Pública, que tem por objetivo fiscalizar a aplicação dos preceitos estabelecidos nesses códigos.

O Código de Conduta da Alta Administração, além de outras instruções, tem por objetivo tornar os gestores públicos de alto escalão exemplos de ética e probidade administrativa para todos os outros funcionários e gestores do setor público. Esse código apresenta a declaração de bens do agente público como um dever a ser cumprido. Além disso, coloca também como dever do agente público da alta administração a abstenção ao recebimento de presentes ou vantagens de indivíduos que possam estar buscando algum tipo de favorecimento dentro da esfera governamental. O exemplo da liderança em uma economia é um fator importante para inibir a oferta de corrupção, como evidenciado por Tanzi (1998). Assim, o código estabelecido pelo governo gaúcho gera incentivos para que os gestores da alta administração busquem uma conduta ilibada criando, assim, o efeito referido por Tanzi (1998).

O Código de Ética dos Servidores Públicos Civis do Poder Executivo, além de outras instruções, torna dever ético dos servidores públicos agir de acordo com os valores de probidade, lealdade, retidão e justiça. Proíbe a solicitação e o recebimento de qualquer tipo de gratificação financeira para si, para familiares, ou qualquer pessoa, para o cumprimento de sua função e, também, veda o uso de informações privilegiadas que este servidor possa conseguir em favor de si, parentes ou qualquer outro indivíduo.

O segundo item mencionado, que trata da elaboração e divulgação do Manual do Gestor Público, tem como objetivo disciplinar e harmonizar procedimentos, competências e restrições que digam respeito à atividade do servidor com funções de gestor. Ele foi lançado oficialmente no dia 18 de agosto de 2009, e trata de temas como licitações, contratos administrativos e de pessoal, bens públicos, convênios e orçamento público.

A definição clara de regras de comportamento, a simplificação e harmonização de normas e procedimentos já foram enaltecidos como instrumentos importantes para inibir a prática de atos ilícitos por autores como Heimann (2002) e Tanzi (1998). Acredita-se, portanto, que a criação e a disponibilização de um material como esse aos gestores públicos seja fundamental para diminuir a opacidade nas normas e padronizar as ações a serem tomadas pelos funcionários públicos.

A Carta Compromisso de Transparência e de Responsabilidade foi elaborada pelo Governo Estadual, e já está em vigor para todos os novos gestores públicos do Estado. Alguns dos compromissos firmados por essa Carta são: *i)* com a ética, probidade administrativa e combate à corrupção; *ii)* com o desenvolvimento e aprimoramento das carreiras de Estado; *iii)* com a gestão por resultados; *iv)* com a obediência ao Código de Ética dos Servidores Públicos e a Código de Conduta da Alta Administração; *v)* com a modernização do Estado; e *vi)* com a defesa do patrimônio público e com a adoção de medidas corretivas de eventuais desvios e irregularidades apontadas pelos órgãos de controle da Administração Pública.

A instituição de documentos que orientem a ação dos funcionários e gestores públicos como códigos de conduta e de ética, o Manual do Gestor Público e a Carta Compromisso de Transparência e Responsabilidade são controles internos efetivos. Como já evidenciado no capítulo anterior, os controles internos devem ser a linha de frente para o ataque à corrupção. Assim, normas de comportamento claras tornam mais fácil o exercício das funções dos gestores, e acaba por incrementar os riscos de detecção de atos corruptos.

5.1.3 Modernização do Estado e da Gestão Pública

O Governo do Estado acredita serem necessárias também medidas com vistas a modernizar o Estado e a Gestão Pública, para isso dividiu suas atuações principalmente em duas áreas distintas: *i)* a Escola de Governo; e *ii)* a definição de novos perfis para as carreiras funcionais (RIO GRANDE DO SUL, 2008a).

O objetivo da reestruturação da Escola de Governo é promover a capacitação técnica adequada para os gestores indicados a cargos de direção e, além disso, adotar padrões de remuneração compatíveis com o mesmo. Este é um instrumento fundamental para o combate à corrupção, como evidenciado por Ruzindana (2002) e Tanzi e Kroll (2002).

Em síntese, parece ser consenso entre os pesquisadores do tema corrupção a crença de que a reforma do funcionalismo público, que inclua a instituição de salários justos e compatíveis com os salários oferecidos no setor privado, bem como a capacitação para o exercício do cargo, é um dos elementos fundamentais e eficazes para a diminuição da corrupção.

Com a definição de novos perfis para as carreiras funcionais, da qual trata o segundo item, o Governo do Estado visa introduzir um modelo de gestão por resultados, premiando a eficiência dos servidores. Este também é um critério sugerido pelo ponto 4.2 dessa pesquisa, e reiterado por diversos pesquisadores na área como Rose-Ackerman (2002) e Klitgaard (1988). Ao instituir um modelo de gestão por resultados se implantam incentivos positivos para um melhor desempenho dos funcionários públicos, e se desencoraja a ocorrência de corrupção.

É interessante observar que a percepção da sociedade, como senso comum, é de que os funcionários públicos brasileiros são, em sua maioria, indivíduos com

baixa afeição pelo trabalho, burocráticos e lentos em suas atividades. Essa baixa estima pelo funcionalismo pode ser também um fator responsável pela grande incidência de corrupção no país. Assim, medidas que visem a valorização do funcionalismo público, não apenas pela remuneração, mas por outros incentivos que levem ao destaque desses cargos na sociedade, imputando maior status e prestígio a esses pode ser um instrumento com grande eficácia no combate à corrupção.

5.1.4 Simples Gaúcho

Uma das propostas do Governo Estadual que também pode ser interpretada como uma tentativa de diminuir a corrupção é a renovação e reestruturação do Simples Gaúcho. Este é um programa que visa diminuir a incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para pequenas e médias empresas. Esta iniciativa complementa o Simples Nacional implantado em 2007, pelo Governo Federal. A simplificação do sistema tributário também foi apontada como um fator importante para a instituição de uma estratégia de combate à corrupção por Elliot (2002b).

Assim, tem-se que as medidas propostas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul na Carta Compromisso de julho de 2008 são condizentes com os instrumentos de combate indicados pelos pesquisadores que se dedicam a este tema, conforme visto no capítulo 4. Assim, é fundamental para a inibição da corrupção no Estado que essas medidas sejam efetivamente implementadas.

O que ainda poderia ser proposto, para complementar essas medidas, seriam as reformas no judiciário e nos órgãos de fiscalização do governo, tornando-os independentes do poder dos políticos que gravitam no poder executivo e no poder

legislativo. Um exemplo do que ocorre hoje no Estado é que os sete conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, indicados nos últimos 20 anos pela Assembléia Legislativa e pelo Governo do Estado, são todos políticos (GERMANO, 2009). Dados esses fatos, é possível supor que muitas das decisões desse órgão fiscalizador não sejam de todo imparciais, prejudicando o efetivo combate à malversação dos recursos públicos.

Ainda, deveria haver um sistema de incentivos para os delatores, e também um mecanismo que oferecesse proteção aos mesmos. Assim, unindo a implementação das reformas propostas pelo Governo do Estado com essas que busquem a independência dos órgãos de fiscalização e controle e do judiciário poder-se-ia ter uma estratégia anticorrupção com alta probabilidade de gerar resultados positivos no futuro.

5.2 ANÁLISE DOS QUESTIONÁRIOS

Esta seção apresenta os resultados do questionário aplicado aos deputados da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul nos dias 28 de outubro e 4 de novembro de 2009. Esse questionário visava obter informações da percepção dos deputados em relação às questões definidas por pesquisadores do tema corrupção. Assim, utilizando-se da revisão teórica acerca dos custos, instrumentos e estratégias de combate à corrupção, construiu-se um questionário (apêndice A) com 20 questões. Sendo estruturado com 17 questões organizadas na escala likert de cinco níveis, sendo 1 discordo totalmente e 5 concordo plenamente. As outras três foram questões abertas. Destacam-se que os valores mencionados no texto podem

apresentar uma pequena diferença do apresentado no questionário em função do arredondamento dos valores realizados no apêndice A.

A justificativa de aplicar o questionário aos deputados deveu-se ao fato de que qualquer projeto do executivo, para que entre em vigor, deverá ser aprovado pela Assembléia Legislativa. Ainda, o legislativo pode propor alterações nos projetos enviados pelo executivo. Assim, é fundamental conhecer a percepção dos representantes deste poder para que se possa inferir as perspectivas de melhoria ou de desvios nos projetos do governo estadual para combater a corrupção ou até mesmo, na ausência de um projeto do executivo, qual seria a perspectiva de um projeto construído pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Uma vez construído, encaminhou-se o questionário aos gabinetes dos 54 deputados, dos quais 45 responderam. Esse número de respondentes permite afirmar que os resultados são representativos e totalmente generalizáveis para a Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Na Tabela 1 pode-se visualizar alguns dos principais resultados⁷ obtidos com a aplicação do questionário, comparados com o que fora argumentado pela teoria.

⁷ Os resultados tratados nesta seção serão agrupados como não concordo/discordo (soma dos percentuais das respostas 1 e 2, ou seja, discordo totalmente e discordo), e concordo (soma dos percentuais das respostas 4 e 5, ou seja, concordo e concordo plenamente). Ressaltando que os percentuais para cada nível pode ser observado no apêndice A.

TABELA 1 – COMPARAÇÃO DA OPINIÃO DOS DEPUTADOS E DOS RESULTADOS TEÓRICOS OBTIDOS NO TRABALHO

	Questão	Opinião Deputados	O que diz a teoria
2	A corrupção é um fator inibidor do desenvolvimento econômico no RS.	Concorda	Concorda
5	A corrupção existente no Estado inibe o investimento privado.	Não Concorda	Concorda
6	O aumento dos gastos públicos do RS é em parte devido à corrupção.	Não Concorda	Concorda
7	O Estado do RS perde arrecadação em virtude da corrupção.	Concorda	Concorda
9	A desigualdade de renda existente no Estado decorre, em parte, de um processo de corrupção.	Não Concorda	Concorda
10	A qualidade do serviço público se deteriorou no Estado em função do processo de corrupção.	Não Concorda	Concorda
11	O aumento do preço das tarifas públicas é em parte em decorrência do processo de corrupção.	Não Concorda	Concorda
12	A corrupção exerceu influência na magnitude da dívida pública do RS.	Não Concorda	Concorda

Analisando as respostas obtidas, pode-se verificar que a maioria dos entrevistados, 71%, não concorda com a afirmação de que a corrupção no Estado do Rio Grande do Sul seria maior do que em outros Estados desenvolvidos do país como São Paulo, por exemplo.

Quanto à questão já discutida nas seções anteriores, de que a corrupção é de fato um inibidor do desenvolvimento econômico, somente 47% dos respondentes concordaram com essa visão. Assim, apesar de não obter a aceitação da maioria absoluta, apenas da relativa, dos deputados, essa opinião coletada pelos questionários vai ao encontro do que diversos teóricos já afirmaram acerca dos impactos da corrupção, que ela retarda o desenvolvimento econômico.

A maioria dos deputados consultados, 64%, acredita que a corrupção é um fator antigo no Rio Grande do Sul e, 51% acham que o que aumentou nos últimos

anos foi a percepção da corrupção e não a incidência do fenômeno em si. Essas respostas são coerentes com outro resultado, a discordância de 69% dos entrevistados frente a afirmativa de que a corrupção teria aumentado após a implementação do Plano Real. Neste trabalho foram mencionadas as pesquisas de alguns autores como Speck (1998) que sugerem que o que vêm ocorrendo nos últimos anos não é um aumento no número de casos de corrupção, mas sim um aumento da percepção da sociedade frente a esse fenômeno. Atualmente, de fato, há um interesse maior da sociedade e também dos órgãos de comunicação frente a esse tema, isso contribui para que exista uma maior probabilidade de detecção desses crimes e, quando isso ocorre, passa a ter uma ampla divulgação do mesmo, dando a sensação de que eles aumentaram, mas o que aumentou foi a sua percepção.

Quanto à questão vista na discussão de custos da corrupção, de que essa gera queda nos investimentos, apenas 29% dos deputados concordam que a corrupção é um fator inibidor do investimento privado no Rio Grande do Sul, enquanto 47% discordam. O restante não soube se posicionar a respeito do tema. Essa é uma questão que contraria os resultados de teóricos como Mauro (1995, 2002), que afirma que a corrupção atuaria como um imposto quando do planejamento de novos investimentos, incrementando seus custos, o que levaria à evasão desse capital de países corruptos para países com menor incidência do fenômeno. Silva (2001) e Carraro, Focchezato e Hillbrecht (2006), comprovaram este fato para o Brasil, ao desenvolverem uma pesquisa em que a conclusão foi de que, no período de 1994-1998, a existência de corrupção endógena levou a uma redução dos investimentos privados.

A afirmação de que a corrupção é em parte responsável pelo aumento dos gastos públicos no Estado é considerada verdadeira para 40% dos entrevistados, e é falsa para 47%. Esse é outro resultado que contraria as conclusões de teóricos na área como Tanzi e Kroll (2002), que afirmam que a corrupção gera aumento dos gastos públicos e perda de arrecadação tributária. Essa última conclusão destes autores obteve a concordância de 49% dos deputados consultados, e foi rejeitada por 31% desses.

Essa discordância da maioria dos deputados da afirmação de que a corrupção seria responsável por parte do aumento dos gastos públicos no Estado causa estranheza. Dado que a própria definição de corrupção se baseia nos desvios de verbas públicas e que o Estado, não importando as circunstâncias, deve continuar a prover serviços públicos à população, beira a obviedade a afirmativa de que a existência de corrupção aumenta os gastos públicos estatais. Assim, a não ser que a maioria dos entrevistados considere que o Estado é livre desse mal, torna-se sem sentido esse desconhecimento por parte dos deputados, a menos que esse esteja fundamentado em um profundo desconhecimento dos impactos da corrupção por parte desses parlamentares.

Para 62% dos entrevistados, a corrupção não é um fator que impacta na desigualdade de renda existente no Rio Grande do Sul. Esse resultado contraria as conclusões de alguns dos principais teóricos do tema, como Rose-Ackerman (2002) e Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002), que afirmam que a corrupção é positivamente correlacionada com a desigualdade de renda. Autores como Gyimah-Brempong e Camacho (2006) ainda afirmam que os efeitos perversos da corrupção sobre a desigualdade de renda são mais intensos em países da África e da América Latina, conforme visto na seção 3.3.

Considerando-se que o Brasil é um dos países com maior carga tributária do mundo e que o Rio Grande do Sul possui um dos maiores percentuais de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do país, então, dadas as discussões apresentadas no ponto 3.3, é difícil admitir que a corrupção não seria, em parte, responsável pela desigualdade de renda no Estado, onde a existência de corrupção pode levar a um sistema tributário regressivo, fazendo com que a carga tributária recaia mais sobre os indivíduos mais pobres e que os recursos arrecadados – oriundos de uma carga tão elevada – sejam destinados em grandes volumes aos interesses dos corruptores. Assim, esses dois elementos estariam somando-se para agravar as questões de desigualdade de renda.

Diversos pesquisadores como Tanzi e Kroll (2002), Elliot (2002b), Tanzi e Davoodi (1997) e Tanzi (1998) afirmam que a corrupção reduz a qualidade do serviço público e diminui a habilidade do governo de exercer com eficiência e eficácia suas funções. Em contradição a isso, a percepção de 49% dos deputados consultados, é de que a corrupção não fez declinar a qualidade do serviço público do Rio Grande do Sul e somente 24% acreditam que sim, ou seja, de que a corrupção foi de fato um elemento importante para o declínio dos serviços públicos. Os demais, 27%, não souberam se posicionar a respeito.

Cabe um destaque a essa questão. Esse é um ponto relevante no que se refere a ação dos corruptos e corruptores, pois neste caso a ação resulta em custos diretos para toda a sociedade. A não compreensão dessa relação por parte dos deputados gera uma impossibilidade de estabelecer a relação entre os custos de ações para minimizar a corrupção e os benefícios sociais da minimização desta. Isso resultaria na probabilidade da não aprovação de projetos que tivessem custos

elevados, justificando a não aprovação, ainda, em função destes elevados custos, prejudicando a sociedade como um todo.

Para 44% dos entrevistados, a Assembléia Legislativa do Estado teria instrumentos para combater a corrupção no Estado, enquanto 62% do total acreditam que é função desse órgão combater a corrupção. Quando se trata do Tribunal de Contas do Estado, 58% acreditam que o mesmo dispõe de instrumentos para combater a corrupção no Estado.

Aqui cabe outro destaque em relação às respostas dos entrevistados. Ou seja, a percepção, da maioria, de que a Assembléia tem como função o controle da corrupção e de que possui os instrumentos necessários para exercer esse controle. Bem, em sendo assim, um questionamento surge imediatamente, que é: por que ela não propôs um projeto de lei que estabelecesse as condições necessárias para inibir a corrupção no Estado? Essa pergunta poderia servir de base para uma nova pesquisa em relação ao tema.

Em síntese, com a análise realizada neste capítulo, pode-se afirmar que, em teoria, as medidas propostas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul são adequadas, utilizando a maioria dos instrumentos de combate à corrupção propostos no ponto 4 deste trabalho. Se todas estas medidas vierem a ser implementadas e forem bem geridas, provavelmente levarão a resultados positivos. Interessante observar aí que essa não é a percepção dos deputados. Para a maioria dos parlamentares, 58% do total, os instrumentos de combate à corrupção do Rio Grande do Sul não seriam efetivos. Um provável motivo para explicar esse resultado, é que boa parte dos deputados estaduais desconheçam essas medidas e sua eficiência na inibição da corrupção.

6 CONCLUSÃO

O objetivo geral desta pesquisa é analisar, sob o enfoque econômico, os elementos que compõem a Carta Compromisso do Governo Gaúcho, com o intuito de avaliar se ela será capaz de reduzir a corrupção no Estado. Pode-se afirmar que esse objetivo foi atingido, uma vez que as medidas propostas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul alinham-se aos preceitos teóricos observados nesse trabalho, e deverão ser efetivas se implementadas.

No que concerne a apreciação histórica, desenvolvida na primeira parte dessa pesquisa, foi possível verificar que a corrupção é um elemento antigo, e que passou a receber maior destaque, tanto na mídia quanto nas pesquisas, após o escândalo de Watergate (1972-1974) nos Estados Unidos. Tendo sido, por muito tempo, um crime mais tolerável pela sociedade. Porém, após esse caso percebe-se que ela passa a ser menos admitida pela sociedade e, com isso, cresce a divulgação desses atos na mídia; o que não significa, necessariamente, que estejam aumentando o número de casos de corrupção, mas possivelmente o que está ocorrendo, de fato, é apenas o aumento da sua percepção.

Na segunda parte do trabalho, verificou-se que a corrupção pode gerar inúmeros custos econômicos, que foram analisados sob três óticas: os custos aos investimentos, ao setor público e à sociedade. A exigência de pagamento de propinas pode desestimular o investimento privado na medida em que gera instabilidade no ambiente de negócios e diminuição na competitividade pelo estabelecimento de informações privilegiadas.

A corrupção provoca desvio dos recursos públicos para a mão de particulares. Desta forma, para manter o mesmo nível de serviços prestados à população faz-se necessário, por exemplo, o aumento da carga tributária.

Por fim, a corrupção pode agravar as disparidades de renda, ao aumentar o poder daqueles que podem pagar propinas em detrimento dos que não podem, o que acaba onerando o setor público e pode levar a um aumento da carga tributária. Como aqueles que têm capacidade de pagar propina conseguem sonegar boa parte desses impostos, uma parcela desse aumento pode dar-se mediante o aumento de impostos sobre o consumo (os quais são considerados regressivos) contribuindo para um possível aumento da regressividade do sistema tributário.

Sobre a revisão teórica acerca do combate à corrupção tem-se que os instrumentos de combate mais efetivos são: as reformas no poder judiciário, visando sua independência, agilidade e eficiência; as reformas no setor público, valorizando o funcionalismo; a busca pelo aumento da transparência em ações, processos e no uso do dinheiro público, possibilitando o aumento do controle social sobre o governo; a instituição de um sistema de crime e castigo, que amplie as possibilidades de detecção e promova um aumento das penalidades; e a mudança nas regras de financiamento de partidos e campanhas eleitorais.

Ao avaliar as propostas para o combate à corrupção, contidos na Carta Compromisso publicada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul em julho de 2008, verificou-se que elas estão em conformidade com os instrumentos propostos pelos pesquisadores da área como os mais eficazes. Porém, há alguns pontos que essas medidas não contemplam, como as reformas no poder judiciário.

Na análise da pesquisa realizada com os deputados da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, quanto às suas percepções acerca do

processo de corrupção no Estado, encontraram-se resultados que divergem das conclusões obtidas pelos principais pesquisadores da área. Afirmativas como: a corrupção é positivamente relacionada com a desigualdade de renda; ela inibe o investimento privado; ela diminui a qualidade dos serviços públicos; e ela aumenta os gastos públicos, foram refutadas pela maior parte desses parlamentares.

Portanto, conclui-se que os elementos propostos pela Carta Compromisso do Governo Gaúcho para inibir a corrupção serão efetivos se forem todos implementados e bem geridos. Deve-se ter atenção, no entanto, à possibilidade de desvios nos projetos quando apresentados à Assembléia Legislativa, pois as percepções dos representantes do legislativo diferem daquelas preconizadas pelos principais teóricos da área. Então, é provável que algumas ações desse projeto sejam distorcidas ao passarem pelo crivo da Assembléia Legislativa, perdendo sua eficácia no cumprimento de seu principal objetivo, ou seja, na inibição da corrupção no Estado do Rio Grande do Sul.

O pacote anticorrupção da gestão 2007-2010 do Governo do Estado do Rio Grande do Sul foi lançado em 14/07/2008, ou seja, passaram-se apenas 16 meses desde sua proposição, e nem todas as suas medidas passaram pelo crivo da Assembléia Legislativa. É um período de tempo relativamente pequeno para que se avalie sua efetividade sobre a evasão de recursos públicos, a retomada de investimentos e a correção de desigualdades de renda, por exemplo. E, ainda, existem ações programadas que não foram implantadas, como o Comitê Estadual de Controle das Finanças Públicas e da Transparência. Essas são algumas limitações que foram encontradas ao longo da construção deste trabalho.

Por fim, na realização desta pesquisa algumas questões surgiram, e estas poderiam servir de base para novas pesquisas. São duas: houve redução real da

corrupção no Estado após a implementação das medidas propostas pelo Governo do Estado? Outra questão importante é que: dado que os deputados têm a percepção de que é função da Assembleia Legislativa combater a corrupção, por que ela não gerou um projeto de lei que estabelecesse as condições necessárias para inibir a corrupção no Estado?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTE de Furtar. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992. 303 p.

BARTLETT, Kenneth R. Jean-Claude Waquet. Corruption, Ethics And Power In Florence, 1600-1770. University Park: Pennsylvania State University Press. 233 p.

Rivista Di Studi Italiani, n. 1, p. 257-261, jun. 1993.

BIASON, Rita de Cássia. Breve História da Corrupção no Brasil. 2009. Disponível em: http://www.votoconsciente.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=214&Itemid=44>. Acesso em: 29 mai. 2009.

BRASIL. (a) Congresso Nacional. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “das Ambulâncias”. Brasília, dez. 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/CPI/RelatorioFinalAmbulancias.asp>>. Acesso em: 02 abr. 2009.

BRASIL. (b) Congresso Nacional. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “dos Correios”. Brasília, abr. 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/comissoes/CPI/RelatorioFinalCorreios.asp>>. Acesso em: 02 abr. 2009.

BRUM, Marcele. Transparência a passos lentos. **Zero Hora**, Porto Alegre, ano 46, n. 15.902, p. 9, 15 mar. 2009.

CARRARO, André; FOCHEZATTO, Adelar e 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. **Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia**, ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2006.

CAVALCANTI, Pedro Rodrigues de Albuquerque. **A corrupção no Brasil**. São Paulo: Siciliano, 1991. 120 p.

COLLIER, Paul. How to reduce corruption. **African Development Bank**, Oxford, p. 191-205, 2000.

DECOMTEC. Área de Competitividade. Relatório. **Corrupção**: custos econômicos e propostas de combate. São Paulo, 05 dez 2006.

DREHER, Axel; HERZFELD, Thomas. The economic costs of corruption: a survey and new evidence. **Public Economics**, jun. 2005.

EGGER, Peter; WINNER, Hannes. Evidence on corruption as na incentive for foreign direct investment. **European Journal of Political Economy**, v. 21, p. 932-952, abr. 2005.

ELLIOT, K. A.(a) Introdução. In: ELLIOT K. A. (Org.) **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. p. 17-23.

_____. (b) A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In: ELLIOT K. A. (Org.) **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Cap. 10, p. 255-339.

FONTOURA, Leandro. Brasil, o país do desdém. Caderno Cultura. **Zero Hora**, ano 45, n. 15.837, 10 jan. 2009.

GARCIA, R. L.; NETO, G. B. A Percepção da Corrupção e suas Implicações Econômicas: Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no RS. **Ensaio FEE**, v. 26, p. 321-352, 2005.

GERMANO, Paulo. Politização do TCE gera debate. **Zero Hora**. Porto Alegre, ano 46, n. 16.147, p. 06, 16 nov. 2009.

GODINHO, L. MPF/RS denuncia 44 pessoas por fraude no Detran. **JusBrasil**, 16 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/10635/mpf-rs-denuncia-44-pessoas-por-fraude-no-detran>> Acesso em: 04 nov. 2008.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (2008). **Renovação da Frota de Veículos da Segurança Pública**. Disponível em: <http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com_projeto&Itemid=38&task=detalhe&id=72> Acesso em: 20 mai. 2009.

GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid; ALONSO-TERME, Rosa. Does corruption affect income inequality and poverty? **Economics of Governance**, Springer Berlin/Heidelberg, v.3, p. 23-45, jan. 2002.

GYIMAH-BREMPPONG, Kwabena. Corruption, economic growth, and income inequality in África. **Economics of Governance**, Springer Berlin/Heidelberg, v. 3, p. 183-209, jan. 2002.

GYHMAH-BREMPPONG, Kwabena; CAMACHO, Samaria Munoz. Corruption, growth, and income distribution: are there regional differences? **Economics of Governance**, Springer Berlin/Heidelberg, v.7, p. 245 – 269, fev. 2006.

HEIMANN, Fritz F. O combate à corrupção internacional: o papel da comunidade comercial. In: ELLIOT K. A. (Org.) **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Cap. 8, p. 219-240.

KLITGAARD, Robert. Controlling Corruption. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. 1988. 202 p.

LAMBSDORFF, Johann Graff. How corruption affects productivity. **University of Passau**, Germany, v. 56, n. 4, p. 457-474, 2003.

LI, Hongyi; XU, Lixin Colin; ZOU, Heng-Fu. Corruption, income distribution, and growth. **Economics and Politics**, Oxford, v. 12, n. 02, jul. 2000.

LIMA, Luiz Octavio de. **A corrupção como nunca se viu**. 2009. Disponível em: <
<http://www.dcomercio.com.br/especiais/2009/museu/projeto.htm>> Acesso em: 11 jun.
2009.

MACIEL, Felipe Guatimosin. **O controle da corrupção no Brasil**. 2005. Disponível
em: <
www.cgu.gov.br/Concursos/Arquivos/1_ConcursoMonografias/3_Felipe_Guatimosim_Maciel.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2008.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v.
110, n. 3, p. 681-712, ago. 1995.

_____. Corruption and the composition of government expenditure. **Journal of Public Economics**, v. 69, p. 263-279, 1998.

_____. Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOT K. A. (Org.) **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Cap. 4, p. 135-167.

MÉNDEZ, Fabio; SEPÚLVEDA, Facundo. Corruption, growth and political regimes: cross country evidence. **European Journal of Political Economy**, v. 22, n. 01, p. 82-98, mar. 2006.

MÉON, Pierre Guillaume; SEKKAT, Khalid. Does corruption grease or sand the wheels of growth? **Public Choice**, v. 122, n. 1-2, p. 69-97, jan. 2005.

MÉON, Pierre Guillaume; WEILL, Laurent. Is corruption na efficient grease? **Large Papier**, Strasbourg, n. 06, p. 1-37, 2008.

MIOLA, Cezar. Corrupção e desperdício na administração pública: antes de tudo é preciso prevenir. **O Sul**. 19 mai. 2007. Disponível em: <http://www.ampcon.org.br/noticias_midia_det.php?id=73>. Acesso em: 23 nov. 2008.

MO, Pak Hung. Corruption and economic growth. **Journal of Comparative Economics**, v. 29, n. 1, p. 66-79, 2001.

NASSMACHER, K. H. *O financiamento de partidos políticos na Alemanha posto à prova. Os Custos da Corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. Cap.5, p. 105-127.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho 2005.

_____. Reforma do Estado e transparência. VII Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, p. 8-11, 2002.

PIETH, Mark. Cooperação internacional de combate à corrupção. In: ELLIOT K. A. (Org.) **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Cap. 6, p. 183-200.

RIO GRANDE DO SUL (a). **Carta-Compromisso do Governo Estadual**, julho/2008.

Disponível em:

<http://www.estado.rs.gov.br/arquivos/arqs_anexos/carta_compromisso.pdf > Acesso em: 02 nov. 2008

_____. (b). Decreto nº 45.746 de 14 de julho de 2008. Institui, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul, o Código de Conduta da Alta Administração, o Código de Ética dos Servidores Públicos Civis do Poder Executivo Estadual, cria a Comissão de Ética Pública e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 14 jun. 2008. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=51863&hTexto=&Hid_IDNorma=51863> Acesso em: 03 nov. 2008.

_____. (c). Decreto nº 45.747 de 14 de julho de 2008. Institui o Gabinete da Transparência, Prevenção e Combate à Corrupção. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 14 jun. 2008. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=51864&hTexto=&Hid_IDNorma=51864> Acesso em: 03 nov. 2008.

ROCK, Michael T.; BONNETT, Heidi. The comparative politics of corruption: accounting for the east asian paradox in empirical studies of corruption, growth and investment. **World Development**, v. 32, n. 6, p. 999-1017, 2004.

ROSE-ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. In: ELLIOT K. A. (Org.) **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Cap. 2, p. 59-102.

RODRIGUEZ, Antonio; RAMLOGAN, Carlyn. Corruption, privatisation and the distribution of income in Latin América. **Development Research Working Paper Series**. La Paz, n. 09, p. 1-32, nov. 2007.

RUZINDANA, Augustine. A importância da liderança na luta contra a corrupção na Uganda. In: ELLIOT K. A. (Org.) **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Cap. 7, p. 201-218.

SECRETARIA DA TRANSPARÊNCIA E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA, Rio Grande do Sul. Disponível em: < <http://www.setra.rs.gov.br>>. Acesso em: 13 nov. 2009.

SILVA, M. F. G. da. A Economia Política da Corrupção. **Estudos Econômicos da Construção – Sinduscon/SP**, São Paulo, v. 2, p. 71-96, 1996.

_____. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo, Editora Senac, 2001. 138 p.

_____. Corrupção e Desempenho Econômico. In: SPECK, Bruno Wilhelm *et al.* **Os Custos da Corrupção**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. Cap. 3, p.63-77.

_____. O controle dos Processos de Licitação: uma Análise de Economia Política. **Estudos Econômicos da Construção – Sinduscon/SP**, v.2, n.3, 1997.

SPECK, B. W. Corrupção, Prevenção e Controle. **Correio Brasiliense**, 30 de março de 2004.

_____. Fraude e Corrupção como Desafios para Democracias Contemporâneas. **Debates** (Centro de Estudos Konrad - Adenauer - Stiftung), n. 17, p. 39-58. 1998.

_____. Mensurando a corrupção: Uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: SPECK, Bruno Wilhelm *et al.* **Os Custos da Corrupção**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. Cap. 1, p.9-45.

TANZI, V. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. **IMF Staff Paper**, v.45, n.4, p.559-594, dez. 1998.

TANZI, V.; DAVOODI, H. Corruption, Public Investment, and Growth. **International Monetary Fund. Working Paper**, out. 1997.

TANZI, V.; KROLL, J. Comentários sobre a parte II. In: ELLIOT K. A. (Org.) **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Cap. 9, p. 241-247.

TRANSPARENCY International. Site Oficial. Disponível em:
<www.transparency.org>. Acesso em: 14 abr. 2009.

UNODC Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crimes. **Programa Contra a Corrupção**. 2005. Disponível em:
<www.bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/576/1/Programa+contra+Corrupção+-+UNODC.pdf ->. Acesso em: 23 dez. 2008.

VIEIRA, Isabela. Esquemas de arrecadação ilícita para eleições movimentaram R\$ 5,8 bilhões. **Agência Brasil**. 16/05/2007. Disponível em:
<<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/05/16/materia.2007-05-16.4707184578/view>> Acesso em: 23 nov. 2008.

WEI, Shang-Jin. Local corruption and global capital flows. **Brooking Papers on Economic Activity**, v. 2000, n. 2, p. 303-354, 2000.

WU, Shih-Ying. Corruption and cross-border investment by multinational firms. **Journal of Comparative Economics**, v. 34, p. 839-856, 2006.

**APÊNDICE A – RESULTADOS DAS QUESTÕES OBJETIVAS DO
QUESTIONÁRIO APLICADO AOS DEPUTADOS DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

QUESTÃO		1	2	3	4	5	NR
1	A corrupção é maior no RS do que em outros Estados desenvolvidos do país, como SP, por exemplo.	51%	20%	20%	2%	7%	0%
2	A corrupção é um fator inibidor do desenvolvimento econômico no RS.	16%	11%	27%	22%	24%	0%
3	A corrupção é um elemento antigo no RS.	13%	13%	9%	13%	51%	0%
4	A corrupção é um elemento mais presente no RS a partir da implementação do Plano Real.	49%	20%	13%	7%	11%	0%
5	A corrupção existente no Estado inibe o investimento privado.	33%	13%	24%	16%	13%	0%
6	O aumento dos gastos públicos do RS é em parte devido à corrupção.	24%	22%	13%	24%	16%	0%
7	O Estado do RS perde arrecadação em virtude da corrupção.	11%	20%	20%	20%	29%	0%
8	O RS tem realizado investimentos desnecessários em função de benefícios a empreiteiras.	22%	18%	33%	13%	11%	2%
9	A desigualdade de renda existente no Estado decorre, em parte, de um processo de corrupção.	36%	27%	13%	2%	22%	0%
10	A qualidade do serviço público se deteriorou no Estado em função do processo de corrupção.	24%	24%	27%	20%	4%	0%
11	O aumento do preço das tarifas públicas é em parte em decorrência do processo de corrupção.	18%	24%	24%	13%	20%	0%
12	A corrupção exerceu influência na magnitude da dívida pública do RS.	20%	38%	7%	13%	20%	2%
13	A corrupção no RS não aumentou nos últimos anos, o que aumentou foi a sua percepção.	11%	18%	18%	29%	22%	2%
14	A Assembléia Legislativa dispõe de instrumentos para combater a corrupção no RS.	9%	9%	38%	20%	24%	0%
15	O TCE dispõe de instrumentos para combater a corrupção no RS.	7%	11%	20%	16%	42%	4%
16	É função da Assembléia Legislativa combater a corrupção no Estado.	11%	7%	16%	18%	44%	4%
17	Os instrumentos de combate à corrupção adotados pelo RS são efetivos.	16%	42%	22%	11%	4%	4%

5º Concurso de Monografias da CGU

Classificação: **Menção Honrosa**

Autora: ***Silvana Moreira Silva***

Graduanda em Comunicação Social - Habilitação em Jornalismo - Universidade

Federal da Bahia (Conclusão 2010.1)

Categoria Universitários

Tema 1: Prevenção e combate à corrupção

Inovações de controle cidadão para prevenção da corrupção

Accountability e Internet:

análise dos portais Câmara dos Deputados do Brasil

e United States House of Representatives

RESUMO

A literatura acerca da democracia digital envolvendo transparência e *accountability* tem contribuído para a percepção de que o processo de prestação de contas e sua divulgação são imprescindíveis, entre outros fatores, para a prática da boa governança e o empoderamento do cidadão no sistema político. Os *websites*, possibilitando o acesso a informações governamentais, têm contribuído, portanto, com esses mecanismos de democracia. Admitindo que uma das exigências do regime democrático é a existência de instrumentos capazes de controlar a atividade do governo e as formas pelas quais o Estado atua, argumenta-se, hipoteticamente, que nos portais governamentais existem elementos para o “controle cognitivo” do cidadão sobre os agentes políticos, ou seja, instrumentos que permitem conhecer e acompanhar as ações do Estado. O presente trabalho objetiva identificar quais elementos permitem o “controle cognitivo” do cidadão sobre as ações dos deputados da Câmara dos Deputados do Brasil e da *United States House of Representatives*. Especificamente, propõe-se: examinar como se materializa o monitoramento sobre deputados do Brasil e dos Estados Unidos através das páginas eletrônicas das respectivas câmaras baixas; averiguar de que maneira o ambiente digital pode incrementar práticas de controle na democracia contemporânea; traçar encaixes entre perspectivas do plano teórico e as experiências nos portais governamentais; observar quais padrões e diferenças existem nos portais das câmaras baixas dessas duas democracias. Para tal, analisa-se qualitativamente o conteúdo dos portais, identificando informações referentes a controle e *accountability*, sempre que possível, estabelecendo comparações entre as duas experiências e as associando à fundamentação teórica. Fatores referentes à dinâmica do Estado democrático

contemporâneo e às possibilidades de comunicação *online* entre agentes, instituições estatais e cidadãos serão suscitados para discutir as possibilidades de monitoramento dos cidadãos sobre o Estado e o mecanismo de *accountability* aplicado à democracia digital brasileira e norteamericana. Conclui-se que os elementos disponíveis nos portais facilitam a vigilância sobre as ações dos gestores públicos, bem como servem para exercer pressão sobre agências de controle para a promoção de *accountability*, contribuindo, então, para inibir ações ilegais, como a corrupção.

Palavras-chave: controle; internet; Poder Legislativo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1 DIMENSÕES DE ACCOUNTABILITY.....	11
1.1 Características do mecanismo.....	13
1.2 Tipologias de <i>accountability</i>	15
1.3 Controle social e <i>accountability</i>	17
1.4 <i>Accountability</i> midiática.....	19
2 ACCOUNTABILITY ATRAVÉS DA INTERNET.....	22
2.1 Internet e democracia: algumas dimensões.....	23
2.1.1 Perspectivas.....	23
2.1.2 Informação governamental <i>online</i>	25
2.1.3 Inovações comunicacionais.....	28
2.2 Comunicação institucional e <i>accountability</i> do Estado.....	29
2.3 <i>Accountability</i> e outros pressupostos da democracia.....	31
2.4 Limites à <i>accountability</i>	34
3 ESTUDO DE CASO.....	36
3.1 Apresentação dos portais.....	37
3.2 Conteúdo dos portais.....	38
3.2.1 Dados orçamentários.....	38
3.2.2 Responsividade.....	44
3.2.3 Justificação pública.....	47
3.2.4 Autocontrole do Estado.....	51
3.3 Ressalvas da análise.....	52
CONCLUSÃO.....	54
REFERÊNCIAS.....	61
ANEXO I.....	70
ANEXO II.....	74

INTRODUÇÃO

O uso da internet expandiu em diversos países nas últimas décadas, e os Estados têm demonstrado interesse em se inserir nesse âmbito comunicacional, a fim de se aproximar especialmente dos cidadãos, seja por estratégia política ou por demanda da população. Assim se estabelece uma estreita relação entre as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e a democracia. Dessa interface surge um novo campo de estudo, a democracia digital. Pesquisas dessa subárea, também conhecida como ciberdemocracia, destacam o potencial da internet associado à prática da democracia e as dificuldades que já começam a se apresentar, como a exclusão digital.

Neste trabalho, demonstra-se interesse pela relação entre elementos de controle na democracia representativa – na qual cidadãos conferem a determinados agentes o poder de os representar em decisões políticas – e o ambiente formado pelas TICs, especialmente, o mecanismo de *accountability* e a internet.

O processo de *accountability* é um tipo de controle em que “o sujeito é chamado a prestar contas a determinada autoridade por suas ações praticadas” (MULGAN, 2000, p.555), ou seja, um indivíduo, ou uma instituição, é obrigado a prestar contas a outro sujeito, ou outra agência, por suas ações em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder. A *accountability* também refere-se a um ato ou uma decisão política já tomados ou exercidos por um agente que exerce função no Estado e está numa posição em que tem obrigação de dar explicações e assumir a responsabilidade por eventuais falhas, más decisões ou incompetência relacionadas a atos praticados ou decisões tomadas em exercício. Assim, é possível afirmar que tal processo é externo (no sentido de que se deve prestar contas a um

outro), requer interação (pois os envolvidos se engajam nos atos de demandar e de fornecer explicações) e implica em autoridade (já que existe a possibilidade de aplicar sanção ao sujeito que é chamado a prestar contas).

Em uma democracia representativa, o parlamentar é um exemplo de sujeito que deve prestar contas sobre matéria pública a agências do Estado e cidadãos. Portanto, como agentes públicos investidos de responsabilidade administrativa e política, os parlamentares devem responder a essas autoridades. Na prática, eles respondem principalmente a agências de controle do Estado, pois são elas que estão investidas do poder de impor sanções ou penalidades, em caso de conduta ilegal. Também se considera, entretanto, o cidadão como uma autoridade a quem esses agentes devem responder, porque o poder de decidir quem ocupa os cargos da esfera de decisão política na democracia é oriundo dos eleitores. Estes podem recompensar positivamente o agente político mantendo-o no cargo através das eleições.

O papel desenvolvido pela internet na relação entre Estado e cidadão é de fundamental importância para a democracia contemporânea. Entre outras possibilidades, o ambiente digital permite que os cidadãos apresentem suas demandas aos representantes autorizados sem a atuação de intermediários. Já para os agentes políticos, a internet funciona como um espaço essencial para tornar as ações do Estado visíveis à população.

Uma das exigências do regime democrático é a existência de instrumentos capazes de controlar a atividade do governo e as formas pelas quais o Estado atua (CUNHA, 2000). Considerando essa premissa e relacionando-a com as potencialidades da internet na relação entre Estado e cidadão, argumenta-se, hipoteticamente, que nos

portais governamentais existem elementos para o “controle cognitivo” do cidadão sobre os agentes políticos. Dito de outro modo, esses portais apresentam elementos para que o cidadão possa conhecer as ações dos representantes e acompanhar seu trabalho. Em situações de crise ou escândalo, especialmente, os elementos podem servir para que cidadãos exerçam pressão sobre agências da estrutura do Estado, a fim de que elas promovam *accountability*, com a fiscalização e exigência de explicações, inclusive nos portais, e a aplicação de sanção em agentes públicos, caso se comprove a existência de conduta ilegal.

Buscar-se-á verificar tal hipótese através da observação de informações dispostas em dois portais do legislativo federal que dão suporte à visibilidade do Estado: o portal Câmara dos Deputados do Brasil e o portal *United States House of Representatives*, as câmaras baixas brasileira e norteamericana. Os portais foram observados no período de março a maio de 2010. A escolha de câmaras baixas deve-se à intenção de se pesquisar uma amostra significativa de representantes que estão no centro das decisões de instituições que atingem – ou influenciam – as demais esferas de poder Estatal e a sociedade. Quanto aos países, optou-se por analisar Brasil e Estados Unidos por se tratarem de duas relevantes democracias contemporâneas. Entre outros fatores, o estudo do Brasil é relevante por representar uma das mais consolidadas democracias da América Latina, e os Estados Unidos por ser palco do surgimento de instituições importantes no processo de construção do sistema democrático, exercendo, inclusive, influência no desenvolvimento de instituições do Brasil, a exemplo do sistema federativo de governo.¹

O principal objetivo é identificar quais elementos permitem o “controle cognitivo” do

¹ Tal assunto é tratado com mais propriedade por Alexis de Tocqueville (1977), em “A democracia na América”.

cidadão sobre as ações dos parlamentares da Câmara dos Deputados do Brasil e da *United States House of Representatives*, ou seja, analisar quais insumos disponíveis nos portais permitem que cidadãos conheçam e acompanhem as ações dos deputados para exercer pressão sobre agências de controle inseridas na estrutura do Estado, que fiscalizam e podem impor sanção a agentes públicos.

Especificamente, propõe-se: 1) examinar como se materializa o monitoramento sobre deputados do Brasil e dos Estados Unidos através das páginas eletrônicas das respectivas câmaras baixas; 2) averiguar de que maneira o ambiente digital pode incrementar práticas de controle na democracia contemporânea; 3) traçar encaixes entre perspectivas do plano teórico e as experiências nos portais governamentais; 4) observar quais padrões e diferenças existem nos portais das câmaras baixas dessas duas democracias.

Para apresentar um panorama geral sobre o hipotético fenômeno e identificar possíveis fatores que contribuem para a ocorrência do mesmo, foram utilizadas questões-chave² para auxiliar a observação de quais são e como estão dispostas as informações que possibilitam conhecer e acompanhar as ações dos agentes políticos. Nos acessos periódicos às páginas citadas, buscou-se, por exemplo, o detalhamento individual de gastos dos parlamentares, as proposições ou os projetos de lei sugeridos ou relatados pelos representantes, o modo como o parlamentar tem votado nas sessões e um espaço individual do deputado em que ele expõe seu posicionamento argumentativamente ou dá razões de suas ações.

O objeto de estudo é o controle, importante instrumento para a prática da

² As questões citadas são fruto de uma adaptação do questionário utilizado por Silva et al (2009), no artigo intitulado "Publicidade, accountability e participação nos parlamentos online da América Latina: estudo sobre seis países".

accountability no âmbito de democracias contemporâneas e que está atrelada a outros pressupostos, como transparência e participação. Tomando como referência a *accountability* para os cidadãos, a relação é clara: a partir da prestação de contas por parte dos governantes, trazida à visibilidade também pelos portais, torna-se mais viável e consistente a participação política. Contudo, para que haja tal processo, é necessário que o Estado facilite o acesso a informações públicas e que os cidadãos estejam minimamente dispostos a acompanhar as ações políticas do país e a exigir a promoção de *accountability*.

Observar algumas formas de controle sobre instituições governamentais através da internet torna-se relevante, então, por representar mais um passo para a compreensão da dinâmica do Estado democrático contemporâneo e das possibilidades de comunicação *online* entre agentes, instituições estatais e cidadãos.

A fim de esclarecer a questão empírica proposta, será necessário abordar certos aspectos teóricos a respeito do mecanismo de *accountability* – uma prática de controle legal –, da internet e da intersecção entre ambos. Nas seções seguintes, propõe-se uma abordagem teórica de certas questões para, enfim, realizar um estudo de caso. Deste modo, a segunda seção desenvolve os principais fatores referentes ao conceito e ao processo de *accountability*. Na terceira seção, são apontados fatores relacionados à intersecção entre *accountability* e internet, indicando alguns pontos sobre o emprego da internet para a democracia. Na quarta, busca-se averiguar as questões abordadas nas seções anteriores com um estudo de caso comparativo entre o Brasil os Estados Unidos. Por fim, serão tecidas considerações sobre o tema analisado.

1. DIMENSÕES DE *ACCOUNTABILITY*

O termo *accountability* é caracterizado como complexo e “camaleônico” (MULGAN, 2000). Um motivo plausível para tal afirmação é o fato de estar atrelado a outros termos ou conceitos próximos, como responsabilização, fiscalização, punição e exposição. De modo geral, na *accountability*, um sujeito é obrigado a prestar contas de suas ações à autoridade competente. Para a realidade política, *accountability* é a situação em que os agentes políticos se reportam a órgãos do próprio Estado e, de modo amplo, aos cidadãos, a fim de justificar suas decisões e, em caso de eventual má conduta, receber punições ou constrangimentos (SCHEDLER, 1999). A publicidade é importante para a prestação de contas, mas não pode ser confundida com a própria *accountability*. A primeira é condição estrutural para a existência da última.

A *accountability* na democracia é a própria obrigação de se prestar contas em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder. Nesse sentido, o processo de *accountability* compreende algumas etapas, como (1) a identificação de algo como um problema, ou a existência de algo que exija explicação, justificação ou obrigação de prestação de contas. A partir de então, é necessário (2) apurar as responsabilidades, identificando os responsáveis pelas falhas ou pelos atos. Se houver inconformidade com as leis vigentes no país, deve

existir a possibilidade de (3) aplicação de punição formal ou exigência de retratação pública (MAIA, 2006).

A dimensão teórica do termo *accountability* vem sendo objeto de estudo há algumas décadas. Anna Maria Campos, por exemplo, defendeu em 1990 que o termo no Brasil não dispunha de uma tradução para o português porque a prática da *accountability* no país era frágil ou mesmo ausente. A autora questiona quais as conseqüências da ausência desse conceito para a administração pública brasileira e defende que “quando a indignação for superada e o tecido institucional fortalecido, é provável que surja o conceito e, só então, surja a palavra traduzida” (CAMPOS, 1990, p 48).

Quase duas décadas depois, Antonio Pinho e Ana Sacramento (2008) tentam verificar se as alterações políticas, sociais e institucionais, ocorridas no Brasil, contribuíram para que ocorresse a tradução da palavra *accountability* para o português. Constataram que têm ocorrido avanços, que o conceito de *accountability* está em construção, porém uma tradução ainda não é possível, talvez por precisarmos construir uma verdadeira cultura de *accountability*.

Além dessa, outras pesquisas envolvendo *accountability* concluem que ela é imprescindível para a prática da boa governança, o empoderamento do cidadão no sistema político e, portanto, a democracia. De modo geral, o desempenho da prática de governar depende da *accountability* porque o mecanismo contribui para que o poder exercido pelos agentes públicos seja, além de limitado, sujeito a punições por parte de agências públicas, especialmente, e de cidadãos.

A *accountability* é “um atributo-chave para a democracia e a qualidade democrática,

bem como um ingrediente essencial para a viabilidade da democracia a longo prazo” (SCHEDLER, 1999, p. 2).³ Quando este tipo de controle é ineficaz, a democracia se torna fágil, suscetível à corrupção e incapaz de garantir liberdades civis básicas. Essas deficiências são mais perceptíveis e dramáticas em democracias incipientes do que em democracias consolidadas (O’DONNELL, 1999).

1.1 Características do mecanismo

Diversos autores expõem características básicas do conceito de *accountability* no plano teórico ou do processo de *accountability* enquanto atividade prática. Segundo Luiz Akutsu (2005), o mecanismo pressupõe uma relação bilateral e, no caso da administração pública, ocorre do seguinte modo: “a primeira [parte] delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos e, ao mesmo tempo, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos” (p 5).

Para que esta relação seja eficiente, é necessário que haja certa interação, ou troca, entre quem busca respostas e fiscaliza e aquele que tem a obrigação de responder e está sujeito a sanções. É o que defende Richard Mulgan (2000). O autor explora a abordagem do processo de *accountability* em diversos trabalhos e conclui que nessa literatura são citados mais dois aspectos básicos. O processo é externo, pois uma pessoa ou instituição presta contas a outro indivíduo ou agência, e implica em direitos de autoridade, ou seja, o “principal” reforça que tem direitos de autoridade superior – de demandar respostas e impor sanções – sobre o “agente” quando exige

³ Tradução própria do original em inglês: “a key attribute of both democracy and democratic quality, as well as an essential ingredient in democracy’s long-term viability”.

a prestação de contas⁴. No contexto do Estado democrático, a parte principal é composta pelos cidadãos (os representados), enquanto o agente corresponde ao ocupante de cargo público (o representante).

Esses direitos são abordados por Andreas Schedler (1999) como os dois pilares do conceito de *accountability*. São eles: “*answerability*, a obrigação de agentes públicos para informar sobre e explicar o que estão fazendo; e *enforcement*, a capacidade de agências públicas para impor sanções em detentores do poder que tenham violado suas funções públicas” (SCHEDLER, 1999, p 14).⁵

Na primeira dimensão, é intrínseco à *accountability* o fato de o agente estar habilitado para responder por suas próprias ações. Admitindo como exemplo os agentes da esfera de decisão política, é possível dizer que eles devem informar e justificar as decisões que tomaram ou que pretendem tomar – considerando que já foram autorizados para tal pelos cidadãos através das eleições. Por isso, esta dimensão do conceito é tanto informacional quanto argumentativa. A segunda dimensão carrega uma ideia de que os “detentores do poder”, neste caso, os agentes que exercem cargo público, não apenas são chamados a prestar contas, mas podem ser recompensados pela conduta legal ou serem punidos pela ilegal, através de sanções previstas em lei. Essas duas dimensões, *answerability* e *enforcement*, dão ao conceito de *accountability* uma conotação discursiva e punitiva, reforçando que, para o processo ser efetivo, ele deve contar com mecanismos de monitoramento e também deve prever os de punição.

⁴ O *principal* é a parte que detém o poder e para a qual o *agente* deve ser responsivo. Esta análise é inspirada em teoria econômica. Recomenda-se a leitura de Sappington (1991).

⁵ Tradução própria do original em inglês: “*answerability*, the obligation of public officials to inform about and to explain what they are doing; and *enforcement*, the capacity of accounting agencies to impose sanctions on powerholders who have violated their public duties”.

A *accountability* é uma ação retrospectiva. No caso de representantes eleitos, seu desempenho é observado por eleitores para decidir se lhes confiam mais um mandato nas eleições futuras ou não. Já que os representantes não podem ser obrigados a cumprir no decorrer de seus mandatos aquilo que prometeram na campanha eleitoral, eles podem ser punidos por seus atos ou suas omissões em eleições subsequentes (ARATO, 2002). A “sanção eleitoral” mencionada – uma analogia com a sanção legal da *accountability* que será abordada a seguir – de fato, é o poder do eleitor de conferir novo mandato a um representante ou não. Esta é a importância de um mecanismo que permita avaliar retrospectivamente.

Com base no trabalho de Sayed Ahmed Naqi (2008), é possível resumir as principais características do mecanismo em questão. A partir de revisão de literatura, o autor identifica que: 1) *accountability* é fruto da relação entre “aquele que solicita a prestação de contas” e “aquele que presta contas”⁶, então, é resultado do contato entre agentes de dois setores do próprio Estado⁷ (reafirmando a ideia de bilateralidade); 2) *accounters* podem exercer o poder de recompensar, punir e impor sanção a um *accountee* (previsão de *enforcement*); 3) *accountability* envolve a justificação de ações passadas (ação retrospectiva).

1.2 Tipologias de *accountability*

Conforme proposto por Guillermo O’Donnell (1999), o mecanismo de *accountability*

⁶ “Aquele que solicita a prestação de contas” e “aquele que presta contas” representam uma tentativa de tradução dos dois termos originalmente em inglês: *accounter(s)* e *accountee(s)*, respectivamente.

⁷ Também é possível que a *accountability* resulte da interação entre cidadão e agente do Estado se o primeiro demandar explicações ao segundo. Na realidade, essa situação é mais rara, porém nada impede que ocorra, pelo contrário, é saudável para a democracia que aconteça. Os cidadãos podem exigir explicação e justificação dos agentes especialmente através de denúncias ou solicitações a agências de controle do próprio Estado. Os membros desses órgãos exigirão dos agentes a prestação de contas.

pode ser dividido em duas principais linhas, vertical e horizontal, levando em consideração o “sujeito” (que presta contas) e a “autoridade” (a quem se presta contas), portanto, “conforme a direcionalidade dos sistemas de controle assim como dos terrenos em que se produz o controle” (PERUZZOTTI et al., 2002, p. 28).

Na *accountability* vertical⁸, tal como proposta pelo pesquisador, a relação é entre partes desiguais, neste caso, os agentes públicos devem prestar contas sobre seus atos e suas decisões à opinião pública.⁹ Já a *accountability* horizontal envolve partes hierarquicamente iguais, deste modo, agências do Estado fiscalizam umas as outras, através de *checks and balances* (O'DONNELL, 1999).

Há ainda quem defenda um terceiro eixo, a “*accountability* oblíqua”¹⁰, que propõe ampliar a função de fiscalizar para outras agências, em vez de se limitar às estatais. Neste caso, existe a proposta de ampliar o conceito de *accountability* horizontal para incluir atores ou entidades não-estatais, como a mídia. Entretanto, O'Donnell contesta esta terceira possibilidade. Para o autor, não existe a necessidade de um terceiro viés, pois os dois propostos já contemplam o controle exercido por agentes ou agências estatais ou não. Se a proposta do terceiro eixo for fruto de preocupação com um excesso de poder de fiscalização do Estado, ela não faz sentido, porque para isso já existe a *accountability* vertical, que contrapõe e equilibra o processo.

Nas democracias em que a *accountability* horizontal é frágil e até intermitente, é necessário reforçá-la, atribuindo ao parlamento e também a partidos de oposição

⁸ Admite-se aqui a possibilidade de *accountability* vertical, porém deve-se ressaltar que esta não tem o mesmo impacto ou força da horizontal, visto que *accountability* supõe sanções, e nem o público nem os *media* podem aplicá-las legalmente aos agentes. Portanto, quando se menciona a *accountability* vertical, trata-se de uma analogia com a horizontal. Esta posição será explorada detalhadamente no tópico a seguir.

⁹ Opinião pública é entendida aqui como sinônimo de população. Ver “Opinião pública política hoje: uma investigação preliminar” (GOMES, 2001a).

¹⁰ Ver “The Limits of Horizontal Accountability” (SCHMITTER, 1999).

que alcancem grande apoio eleitoral o papel de investigar casos de corrupção ou transgressão, bem como garantindo às agências que desempenham um trabalho preventivo, de auditoria, independência em relação a outros poderes e recursos próprios suficientes para suas atividades (O'DONNELL, 1999). Essas duas sugestões são potencializadas com a ação de “atores domésticos” (p. 44), como os *media* e as organizações sociais.

1.3 Controle social e *accountability*

As noções de controle social e *accountability* se conectam, mas não tem o mesmo significado tampouco o mesmo peso. A *accountability* é o ato de demandar e fornecer explicações e pressupõe a aplicação de punição legal, deste modo, é composta pelas dimensões discursiva e punitiva, *answerability* e *enforcement*. Assim, como tem sido explicitada, é um controle exercido sobre agentes do Estado, realizada principalmente por meio de órgãos de controle ou agentes do próprio Estado que têm o poder de aplicar sanções. Já o controle social, em verdade, é um monitoramento da ação do Estado exercido por agentes externos ao mesmo, portanto, é baseado em ações de cidadãos e instituições representativas da sociedade, a exemplo de associações, movimentos sociais e meios de comunicação. O'Donnell considera esse monitoramento como *accountability* vertical, entretanto, “as iniciativas destes atores têm por objeto monitorar, expor e denunciar atos ilegais [...] e ativar a operação das agências estatais de controle” (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002, p. 32). São essas agências que, de fato, desenvolvem *accountability*.

Essa distinção se torna mais clara se observarmos as reais possibilidades de atuação de cidadãos e instituições representativas da sociedade. Os profissionais do jornalismo podem monitorar, fiscalizar, solicitar e receber explicações de agentes públicos, mas não têm o poder de aplicar sanções. Os integrantes de movimentos da sociedade, de modo semelhante, podem monitorar informações oferecidas pelo próprio Estado (especialmente mediante comunicação de massa e internet), embora tenha dificuldades de solicitar e receber explicações diretamente dos agentes políticos, e também não têm autoridade para punir legalmente.

As eleições podem funcionar como uma espécie de punição simbólica sobre os agentes políticos – pois, quando os eleitores decidem se mantêm ou não o representante no cargo público político, eles estão selecionando candidatos e, de certa maneira, punindo maus gestores pela conduta ilegal ou pelo não atendimento de necessidades da população.¹¹ Aos cidadãos é dada a possibilidade de acionar agências internas do Estado, para que estas, através de mecanismos internos de *accountability*, investiguem e coíbam ações ilegais – como a corrupção – inclusive com a aplicação de punições previstas na legislação do país.

As instituições designadas para o controle das contas e do orçamento público, como é o caso dos tribunais de contas, que têm autonomia legal e autoridade para efetivar o controle sobre o Congresso Nacional, exemplificam bem o rol de mecanismos de controle horizontal das atividades do Estado (CUNHA, 2000). O Ministério Público brasileiro, da forma como foi definido a partir da Constituição Federal de 1988, também exerce *accountability* horizontal quando “impõe o cumprimento da lei e fiscaliza o poder público através da ação civil pública” (p. 9). Outro exemplo são as

¹¹ Segundo Stokes (1999), essa punição simbólica, uma espécie de acerto de contas, ocorre na eleição seguinte, quando os eleitores reafirmam a confiança nos antigos representantes políticos ou em novos através do voto.

ouvidorias, com a função de (1) receber denúncias e reclamações de atos praticados pelos servidores públicos que não estão em conformidade com a lei e, se necessário for, (2) instaurar sindicâncias, inquéritos e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas, civis e criminais, (3) podendo comunicar ao Ministério Público e aos superiores hierárquicos dos agentes públicos.

Deste modo, afirma-se que as noções de controle social e *accountability* não têm o mesmo significado ou o mesmo peso porque o controle exercido por cidadãos e instituições representativas da sociedade, na realidade, é um monitoramento, uma fiscalização, mas não *accountability*, tal como exercida pelas agências responsáveis por controlar agentes do Estado, pois não inclui *enforcement*, isto é, não têm o poder de punir legalmente um representante.

1.4 *Accountability* midiática

Os discursos de cidadãos, agentes políticos, representantes de funções públicas, entre outros, ganham maior visibilidade quando são divulgados através de meios de comunicação de massa.¹² Assim, a contribuição dos *media* para a *accountability* pode ser explicada da seguinte forma: publicizam discursos que podem (ou não) desenvolver *accountability* (MAIA, 2006). Dito de outro modo, a função dos *media* é operar como um mecanismo de publicidade, e não especificamente de *accountability*, contudo, ao dar visibilidade a discursos, desencadeiam o processo de *accountability*, com a justificação de ações e prestação de contas de agentes

¹² Não há aqui a intenção de discorrer sobre o polêmico conceito de comunicação “de massa”. Em vez disso, deixa-se claro que tal termo é utilizado para designar a comunicação que abrange um extenso número de pessoas, portanto, destinada a um público amplo. Além disso, é necessário esclarecer que os termos “comunicação de massa”, “mídia” “media”, “meio de comunicação” e possíveis variantes podem ser entendidos por vezes como aparato técnico ou instituição.

públicos e a vigilância e possível aplicação de punição legal.¹³

É necessário ressaltar, como esclarece Rousiley Maia (2006), que:

“os *media* não são meros canais neutros para outras fontes, mas, sim, organizações que controlam o acesso de atores sociais a seus canais e regulam os fluxos de comunicação. Os profissionais da mídia [especificamente, os jornalistas] selecionam e editam eventos e discursos, enquadrando significados a partir da própria lógica e de seus modos operatórios” (p. 7).

Um exemplo de seleção midiática que desencadeou o processo de *accountability* ocorreu no caso do sequestro do ônibus 174, na cidade do Rio de Janeiro, em 2000. A mídia desempenha aqui o papel de “cão-de-guarda” da democracia, de certa forma incentivando a sociedade a ser mais vigilante e crítica, embora seja difícil mensurar tais efeitos. Para Maia, que analisou a cobertura da mídia impressa brasileira sobre o evento¹⁴, as autoridades públicas são constrangidas pela exposição dos meios de comunicação a responder e explicar suas ações e omissões. Em outras palavras, os representantes políticos – como o governador do estado, Anthony Garotinho, e o presidente da república, Fernando Henrique Cardoso – são compelidos a se pronunciar e a dialogar mutuamente diante de uma audiência ampliada, assumindo responsabilidades em público, sobre a segurança social e o uso do poder pela polícia no combate ao crime.

Autores concordam que o debate é fundamental para o processo de *accountability* (MAIA, 2006; SCHEDLER, 1999; ARATO, 2002). Nesse sentido, observando o exemplo do sequestro, ainda que a mídia não gerasse a explicação ou justificção dos agentes públicos, ao menos contribuiria com o debate cívico em um extenso

¹³ O desenvolvimento de processos de comunicação midiática e sua relação com a política são questões exploradas com maior propriedade em Gomes (2004).

¹⁴ Maia analisa a relação entre mídia e *accountability* no evento do ônibus 174 em dois trabalhos intitulados “Visibilidade e *Accountability*: o evento do ônibus 174” e “Mídia e diferentes dimensões da *accountability*”, publicados em 2004 e 2006, respectivamente.

fórum de discussão.

Além de desencadear a dimensão dialógica da *accountability* (*answerability*), os *media* também podem contribuir para o desenvolvimento da dimensão punitiva (*enforcement*). O papel de vigilância dos *media*, ao alçar certa ilegalidade ou má conduta à visibilidade pública, contribui para a imputação de sanção legal a agentes públicos (GOMES, 2004; MENDONÇA, 2006; NORRIS, 2000) e de “punição” eleitoral a agentes políticos. A punição eleitoral é simbólica, como já foi dito, e pode se materializar quando os eleitores rejeitam os candidatos que apresentam conduta ilegal ou que contrariam suas expectativas, em particular, ou as necessidades da população, em geral.

Nesse contexto, aos *media* cabe investigar denúncias e suscitar discussões de temas de interesse público, gerando a justificação e prestação de contas dos atores políticos publicamente, e também acionar – seja por iniciativa de seus profissionais ou por interpelação de cidadãos – as agências internas do Estado (de *accountability* horizontal) para que estas investiguem e punam, de acordo com lei apropriada, representantes políticos pela prática de ações ilegais.

2. ACCOUNTABILITY ATRAVÉS DA INTERNET

Com o aumento do número de usuários da rede de computadores a partir dos anos de 1990, os governos das democracias contemporâneas passaram a utilizar recursos da internet para se aproximar dos seus públicos, especialmente os cidadãos, abrindo um canal de diálogo com a esfera civil para dispor informações e prestar serviços (SILVA, 2009). Nesta pesquisa, interessa a abordagem acerca da internet como um espaço de produção, emissão e recepção de conteúdo para um público que antes dependia quase que exclusivamente dos meios de comunicação de grande abrangência para se manter informado sobre temas de interesse coletivo.

A internet representa uma importante ferramenta para o controle e a *accountability* do Estado, porque apresenta melhores condições de espaço, tempo e investimento financeiro para esta prática. Há quem acredite que, “de um modo geral, avanços em direção a uma *accountability* plena dependem somente do uso que os governantes farão dessas tecnologias da informação” (AKUTSU, 2005, p. 18). Como reforça Cristiano Lopes (2009), “a utilização eficiente das TICs para a promoção de transparência se tornou condição necessária para a promoção da *accountability*, para o sucesso das políticas de acesso à informação pública e para a modernização do Estado” (p. 23).

Com o objetivo de compreender melhor o emprego da internet para a democracia

serão explicitadas, a seguir, algumas dimensões do ambiente digital. Nessa abordagem, não há intenção de exaurir toda a perspectiva da internet a serviço da democracia, mas de apresentar os principais pontos que servirão para complementar a discussão a respeito do uso da internet para facilitar a vigilância das ações do Estado e para a promoção de *accountability*.

2.1 Internet e democracia: algumas dimensões

2.1.1 Perspectivas

A maior parte da literatura sobre a relação entre TICs e democracia reconhece suas potencialidades e tece críticas de formas e intensidades distintas, com perspectivas otimistas, algumas beirando a utopia, outras mais pessimistas e ainda um terceiro grupo de pesquisadores, mais cautelosos ou sensatos.¹⁵

De modo geral, os autores otimistas (NEGROPONTE, 1995; LEVY, 1995 e 1999) caracterizam uma fase inicial de deslumbramento diante das potencialidades democráticas da internet. Para citar apenas alguns atributos que podem favorecer a esfera civil, a esfera política e os *mass media*, nessa perspectiva, a internet vem acompanhada de: rapidez (as informações poderiam ser acessadas mais rapidamente); superação de espaço e tempo (possibilidade de acesso de – e diálogo entre – indivíduos dispersos geograficamente e em momentos distintos ou até simultaneamente); baixo custo (quando comparada com meios tradicionais de comunicação); e fim da mediação (através de acessos sem filtros ou controles, em que seria divulgado aquilo que os “meios industriais de notícias não conseguem, não

¹⁵ Uma observação mais apurada sobre os potenciais democráticos de ferramentas digitais, inclusive com abordagem dos discursos positivo, negativo ou moderado, é encontrada em Sampaio (2009).

querem ou não podem divulgar”¹⁶, modificando o pólo de transmissão da informação).

Esse ponto de vista exagera quando sugere uma capacidade emancipadora das novas tecnologias. Nesse viés, a partir da internet, os cidadãos poderiam estabelecer uma relação direta com seus representantes, sem depender dos meios tradicionais, sendo que, na realidade, há um complemento entre as informações que circulam nos ambientes convencionais – tais como rádio e televisão – e no digital, existindo tanto a informação mediada quanto a que prescinde desse auxílio. Como esclarece Silva (2009), as Tecnologias de Informação e Comunicação devem “suplementar os processos comunicacionais e informacionais que se consolidaram no decorrer do século XX, remodelando-o e não necessariamente substituindo os meios e a estrutura gramatical dos *mass media* existentes (pelo menos não no futuro próximo)” (p. 5).

Em vez da aproximação entre representantes e representados, por exemplo, pesquisadores de tendência mais cética (WILHELM, 2000) destacam que a internet traz (ou mantém), em verdade, mais malefícios que benefícios, tais como: fragmentação da esfera pública (uma vez que os cidadãos não mais se interessariam em discutir temas de concernência amplamente pública); desigualdade de acesso (com disparidades de acesso entre pessoas e até a exclusão digital de algumas, devido a diferenças socioeconômicas); uso inadequado (internet como terreno para circulação de discursos que violem direitos humanos, que incentivem o racismo ou a violência, por exemplo); informação política desqualificada (o excesso de informação distorcida ou falsa que circula na rede pode

¹⁶ Expressão utilizada por Gomes (2005b, p.66).

dificultar a formação de opinião política do cidadão, por exemplo); a mediação se mantém (pressuposto de que os indivíduos precisam da informando e contextualização dos mecanismos midiáticos); e monitoramento de pessoas (com a coleta de dados individuais sem permissão do usuário através do seu acesso a páginas eletrônicas). Esses representam apenas alguns entre os inúmeros argumentos elencados sobre as limitações da internet.

As atuais observações sobre a relação entre as novas tecnologias e a democracia não se preocupam apenas como fato de elas serem potencialmente benéficas ou malélicas, logo, apresentam visões mais cautelosas e maduras sobre a análise do tema (COLEMAN, 1999a e 1999b). Reconhecer as facilidades e limitações dessa relação implica em admitir que a internet não é um meio benéfico em si, mas que depende, por exemplo, da apropriação que os indivíduos fazem de seus recursos. Então, ao invés de pensar em diagnósticos positivo ou negativo, deve-se preferir uma perspectiva de responsabilidade e tarefa (GOMES, 2008, p. 326). Assim, “a questão hoje não é tanto como a internet vai mudar a vida política, mas, sobretudo, o que pode motivar mais pessoas a ver-se como cidadãos de uma democracia, a envolver-se na política e – para aqueles que têm acesso – a empregar as possibilidades que a rede ainda oferece” (DAHLGREN, 2001, p. 53).

2.1.2 Informação governamental *online*

Informação política é essencial em uma democracia (AKUTSU, 2005; O'DONNELL, 1998). A abertura de canais de comunicação entre governo e sociedade, com a “discussão entre o Estado e os cidadãos, acerca dos atos e fatos da administração

pública, gera oportunidades para os governantes de modificar sua gestão, no intuito de satisfazer as necessidades e os interesses do coletivo” (BANDEIRA, 2005, p. 9). Esse tipo de informação pode – e deve – ser produzido e divulgado por um jornalismo razoavelmente independente, bem como por instituições de pesquisa e agências que sejam responsáveis por coletar e organizar dados – tanto as independentes do governo quanto as inseridas no poder público.

O Estado, além de principal fonte, também produz e divulga informações políticas. A internet representa “uma oportunidade para que o governo crie novos serviços e disponibilize informação com maior rapidez, melhor qualidade e menor custo, permitindo à sociedade participar de forma mais efetiva da gestão governamental, seja questionando-a, seja contribuindo com sugestões, ou ambas formas” (AKUTSU, 2005, p 1). Assim, ela incrementa o fluxo de comunicação entre a esfera de decisão política e a esfera civil. Entretanto, intensificar o fluxo não significa que a comunicação política do Estado irá alcançar toda a população¹⁷, mas que o ambiente digital confere maior autonomia aos agentes e às instituições políticas para informar e fazer circular as suas próprias versões sobre os temas públicos (JESUS, 2006).

A contribuição mais relevante da internet para a democratização da comunicação política, segundo alguns autores, “seria a possibilidade dos representantes políticos comunicarem-se diretamente com o cidadão e vice-versa, sem a mediação de uma série de intermediários como os grupos de pressão, os partidos políticos, os jornalistas e tantos outros agentes formadores de opinião” (KAKABADASE et al.,

¹⁷ Silva (2009) descreve dados de relatórios da Nielsen/NetRatings em que cerca de 20% dos *sítes* concentram 80% dos acessos, enquanto a grande maioria dos *sítios*, aproximadamente 80%, dividem os 20% restantes da audiência. Mais detalhes sobre a pesquisa podem ser encontrados em WEBSTER e LIN (2002).

2003, p.48). Mais razoável que defender (ou não) que a internet elimina a mediação realizada pela mídia, é reconhecer que esta, ao desempenhar o papel de vigilância, compreensão e contextualização de informações políticas, torna certos fatos palatáveis para os cidadãos, portanto, sendo fundamental tanto a informação oriunda do Estado quanto a mediada.

Na tentativa de compreender melhor a interação entre governos e cidadãos e averiguar, especificamente, os serviços e as informações oferecidos pelo Estado na internet, Akutsu (2005) verifica vinte portais do governo do Brasil das três esferas (municipal, estadual/distrital e federal).

O autor determinou alguns critérios e, à medida que estes eram atendidos, classificou os portais em estágios com variação de um a cinco, sendo o primeiro nível o mais simples e o quinto o mais completo. De modo resumido: no estágio 1, estavam os portais que apresentavam apenas informações e publicações básicas, inclusive para download; no 2, os que permitiam ao usuário consultar banco de dados sem necessidade de identificação; no 3, os que proporcionavam ao cidadão a capacidade de enviar dados ao órgão, desde que se identificasse; no 4, os portais em que o órgão recebia dados do usuário e poderia repassar para outras agências estatais; no 5, os que possibilitavam interação entre os agentes do órgão e o cidadão, de forma que os assuntos de interesse público eram discutidos e a opinião dos cidadãos era levada em consideração para a formulação de políticas públicas. Entre os resultados obtidos, destaca-se que “o tratamento da informação pública é essencial para o fortalecimento da democracia numa nova Sociedade da Informação” (AKUTSU, 2005, p 20).

2.1.3 Inovações comunicacionais

O Estado sempre precisou ordenar as informações produzidas por suas instâncias, logo, esta não é uma inovação trazida pelo ambiente digital. A novidade é trazida pela estruturação desse montante de informação. Partindo do pressuposto de que a internet altera de modo significativo a forma, a oferta e a demanda de informação para o público, é possível afirmar que a produção e a disposição de informações no ambiente digital requerem um tratamento diferenciado. Assim, para manter uma página oficial na internet, o Estado tem sido chamado a inovar na comunicação (SILVA, 2009). Algumas inovações na estrutura dessa comunicação são:

1) *Quanto ao ordenamento da informação*: nessa perspectiva, o Estado é uma máquina administrativa e deve reorganizar as informações para a internet, de modo a tornar as funções burocráticas mais ágeis e baratas. A exposição das informações deve ser qualitativamente ordenada, isto é, com a apresentação de dados em estado bruto, para especialistas, e também em linguagem acessível ao cidadão comum;

2) *Quanto ao direcionamento da informação*: neste caso, o Estado produz e difunde informação. Assim, a comunicação política governamental diminui os níveis de mediação exercida pelos *media* tradicionais, por exemplo, e se conecta diretamente com o cidadão;

3) *Quanto ao emolduramento¹⁸ da informação*: nova possibilidade de produzir informação sob diferentes formatos e linguagens de modo a complementar

¹⁸ O termo “emolduramento” é proposto por Silva (2009) para se referir à forma e não ao conteúdo. Em um primeiro momento, ele pode parecer ambíguo, visto que moldura induz a ângulos de abordagem, entretanto, neste trabalho, não se defende que o Estado têm apresentado a informação sob diferentes ângulos, mas em diferentes formatos.

possibilidades existentes. De forma prática, isto significa que o Estado apresenta a informação em formato multimídia, a qual aumenta a possibilidade interação com os cidadãos;

4) *Quanto ao monitoramento da informação*: o Estado pode acompanhar o percurso e as preferências dos usuários do *website*, que permite traçar um perfil dos cidadãos que se conectam ao sítio.

A partir dessas observações, o autor ressalta que as inovações listadas não são fruto do ambiente digital, mas refletem a intensificação de aptidões e dimensões comunicativas que antes não faziam parte do cotidiano operacional da comunicação exercida pelo poder público, e conclui que a internet contribui com – e, se associada a outros fatores, como vontade política do Estado de desenvolver ferramentas e do cidadão de se engajar no sistema político, pode melhorar – a prática da democracia, ainda que não resolva todas as questões democráticas.

2.2 Comunicação institucional e *accountability* do Estado

A informação política disposta nos *websites* oficiais do Estado é essencial para a *accountability* e, conseqüentemente, para o fortalecimento da democracia. Isto se torna mais claro se pensarmos que, nos portais, o agente político encontra um interessante suporte para apresentar sua opinião e, principalmente, justificar atos e decisões. Além disso, as informações sobre a atividade do governo no ambiente digital favorecem a vigilância e o controle de cidadãos e instituições representativas da sociedade bem como a abertura dos agentes políticos para a possibilidade de sofrer sanções, principalmente por parte de agências públicas.

No Brasil, o acesso a informações de interesse público está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁹. Esta lei complementar, Nº 101, em vigor desde 05 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Ela obriga que tais finanças sejam apresentadas aos tribunais de contas (da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios) a fim de que sejam apreciadas pelo órgão, que pode aprovar ou não. Especificamente, o que nos interessa nessa lei é o fato de prever a divulgação de documentos para acompanhamento da gestão fiscal em “meios eletrônicos de acesso público”. Como pode ser averiguado no seguinte trecho:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

Cristiano Lopes (2009) pesquisou a disposição da informação governamental em doze democracias latinoamericanas, dentre as quais onze contavam com legislação promulgada entre 2002 e 2008, período em que as TICs, e sobretudo a internet, já despontavam como o método mais econômico e eficaz de tornar a informação pública acessível. A utilização da internet para disseminar informações produzidas pelo governo tem como objetivo “a promoção de um Estado mais democrático, mais responsivo, e no qual a vigilância da sociedade torne o espaço para o cometimento de abusos e para a corrupção cada vez menor” (p. 24).

Nos países em que há mais informação pública disponível, há mais controle e os mecanismos de *accountability* funcionam melhor, resultando em menos espaço para

¹⁹ Outro exemplo que aborda a obrigatoriedade da veiculação das contas do Estado em *websites* oficiais, na legislação brasileira, é a chamada Lei de Contas Públicas (Nº 9.755/98).

discricionariedade e corrupção (LOPES, 2009). A informação acessível é, portanto, atributo básico para que haja vigilância. Cidadãos bem informados, isto é, a par dos projetos, das decisões e ações dos agentes políticos, podem vigiar o governo com mais efetividade e acionar mecanismos punitivos nos órgãos internos do Estado. Para Lattman-Weltman (2001), “a possibilidade de um representado recompensar ou punir o seu representante só pode se dar para o benefício do primeiro, e da forma mais virtuosa para a sociedade, se o principal tiver os necessários subsídios informacionais” (p. 3).

Investir em políticas que possam melhorar o fluxo de informações é uma boa saída, segundo Lopes, para reduzir abusos como a utilização de recursos alheios para satisfação de interesses próprios do agente público, em detrimento dos interesses coletivos. Sugere, inclusive, a aplicação do princípio *maximum disclosure*, “a presunção de que toda informação detida por órgãos públicos deve estar disponível, sendo a restrição de acesso possível em circunstâncias muito específicas, sempre tendo a preservação do interesse público como guia” (LOPES, 2009, p. 5). O autor lembra que no Brasil tal princípio está contido no inciso XXXIII do art. 15 da Constituição Federal de 1988, necessitando, porém, de legislação que o regulamente. Nesse sentido, a “promulgação de leis desse tipo [de acesso à informação pública] já significa um avanço da sociedade no caminho para a construção de governos mais transparentes, com maior *accountability* e nos quais o interesse público possa prevalecer” (p 24).

2.3 *Accountability* e outros pressupostos da democracia

A *accountability* é apenas um dos mecanismos de democracia que a internet favorece. “A ocupação da internet pelo Estado vem criando maiores possibilidades de diálogo com a esfera civil, maior transparência sobre as ações da máquina estatal, maiores insumos para os processos de *accountability* e melhores canais de participação para o cidadão comum” (SILVA, 2009, p. 1). Esses pressupostos da democracia, intimamente ligados, são potencializados pela internet.

Como visto no trecho da LRF, a *accountability* está relacionada à transparência, isto é, ao princípio da publicidade. Este é entendido aqui não somente como uma abertura de dados na íntegra, com linguagem técnica, mas também como uma exposição de conteúdos discursivos com linguagem acessível a diversos tipos de público (SILVA, 2009). É através da publicidade que as informações de interesse público (em oposição à noção de privado) torna-se visível, e quanto maior for a visibilidade das decisões dos agentes públicos, maior será a responsabilização destes.

O ato de dar visibilidade às informações na *world wide web* em si não representa *accountability*, e sim a transparência do poder público. Entretanto, a partir da publicidade da informação, pode-se desenvolver o processo de *accountability* (JESUS, 2006), pois são criadas oportunidades mais efetivas para que cidadãos possam monitorar os representantes, avaliando o seu desempenho na condução dos negócios públicos, cobrar a adoção de políticas públicas que estejam em conformidade com as expectativas e anseios coletivos e exercer pressão sobre agências de controle do Estado. Além disso, agentes públicos dão mais importância a matérias quando sabem que poderão defendê-las ou prestar contas pelas mesmas em público (GUTMANN e THOMPSON, 1996).

O livre fluxo de informação garantido pela transparência aprimora o monitoramento, inclusive para combater a corrupção. Como se percebe no seguinte trecho:

Esses mecanismos – tanto intrínsecos quanto extrínsecos ao Estado – podem funcionar melhor, e prevenir de maneira mais eficiente a corrupção, se existir um livre fluxo de informações. Do mesmo modo, o controle social dos gastos públicos só é possível se a natural assimetria de informação entre agente e principal for minimizada, de modo que ambos possam trabalhar de maneira mais efetiva na prevenção da corrupção. O acesso à informação pública empodera o cidadão, amplia a capacidade de monitoramento da sociedade e, como resultado, cria um ambiente em que governos se tornam muito mais responsivos. (LOPES, 2009, p. 7)

Alguns exemplos de portais de informação do governo criados pelo Estado para promover transparência e *accountability* são o argentino *Mejor Democracia*²⁰, o chileno *Chile Compra*²¹, o hondurenho *Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones (ONCAE)*²², os brasileiros *ComprasNet*²³ e *Portal dos Convênios*²⁴ e o norteamericano *Recovery*²⁵.

Além de possibilitar que os representantes tornem suas ações visíveis, a informação política, quando publicizada através da internet, permite que o cidadão forme sua opinião e, em tese, seja mais viável e consistente a sua participação no sistema político. Os cidadãos, cientes das políticas públicas, têm mais possibilidades de se organizar “[...] para criticá-las e avaliá-las, exigindo o cumprimento dos seus direitos e a obediência dos gestores públicos aos ditames legais e morais” (BANDEIRA, 2005, p. 6).

A associação de mecanismos de democracia como participação, transparência e

²⁰ <http://www.mejordemocracia.gov.ar>

²¹ <http://www.chilecompra.cl>

²² <http://www.oncae.gob.hn>

²³ <http://www.comprasnet.gov.br>

²⁴ <http://www.convenios.gov.br>

²⁵ <http://www.recovery.gov>

accountability contribui para a existência de um sistema democrático saudável, como lembra Silva (2009):

O ambiente digital traz inovações estruturais importantes na comunicação política do Estado capaz de aumentar os canais de participação civil, porém, acredita-se que a participação seja apenas um dos elementos democráticos deste horizonte. Outros requisitos, como publicidade e responsividade do Estado para com o cidadão através dessas tecnologias, devem ser igualmente considerados e integrados para se obter um sistema democrático mais fortalecido (p. 19).

2.4 Limites à *accountability*

A internet, como tem se argumentado, pode ser usada pelos cidadãos para vigiar o Estado. “Os cidadãos poderiam ter acesso a arquivos de dados do governo, como de fato é seu direito. E os governos, não a vida privada das pessoas, deveriam se tornar uma casa de vidro – exceto para alguns assuntos essenciais de segurança nacional” (CASTELLS, p. 152, 2003). Esse exemplo de sigilo, decorrente do exercício da atividade pública (por *Razão de Estado democrática*²⁶) e da privacidade do cidadão (AKUTSU, 2005), tem sido apontado por pesquisadores como fator que limita a *accountability*.

Mesmo nos governos mais abertos, as reservas persistem. Em certa medida, determinado nível de segredo é importante para o processo de *accountability*, caso contrário, instala-se uma publicidade desenfreada, que viola a liberdade e até a integridade pessoal. Um estágio de constrangimento constante pode inibir o gestor e comprometer o desempenho do seu trabalho. Com o segredo, valores básicos de liberdade e oportunidade são protegidos. É a própria *accountability* pública que

²⁶ É possível encontrar uma discussão a respeito da “Razão de Estado democrática” em Akutsu (2005) e Bobbio (1995).

“habilita cidadãos e seus representantes não somente a discutir as razões do sigilo mas também a encontrar caminhos para limitar esse escopo”²⁷ (GUTMANN e THOMPSON, 1996, p 104).

Contudo, segundo Gutmann e Thompson (1996), sempre que é necessário algum nível de sigilo, os agentes tendem a insistir em mais do que precisam. Portanto, para elucidar qual o nível aceitável, Akutsu (2005) – parafraseando Martins Júnior – esclarece que, com relação às razões do Estado, “o sigilo só é preservado enquanto indispensável à atividade administrativa (investigação policial, apresentação de proposta de licitante), de modo que alcançado o resultado pretendido restaura-se a publicidade” (p 7). Então, agentes públicos devem manter em segredo informações que são importantes para o seu dever oficial, desde que não comprometa nem traga consequências negativas para a população. Já a hipótese de sigilo, parcial e temporariamente instituído, em favor da privacidade do cidadão se justifica “quando se tratar de procedimentos administrativos destinados a apurar a existência de alguma infração e a necessidade de sanção” (MARTINS JUNIOR, 2004, p. 147).

Em alguns países, como nos Estados Unidos, há restrições para impedir o Estado de coletar dados do cidadão *online* sem autorização prévia. O *Privacy Act*, lei norte-americana aplicável à publicidade de informações na internet, “determina ainda que a agência avise os cidadãos ao coletarem informações em formulários destinados a alimentarem sistemas de registro de dados, devendo informar ainda aos referidos cidadãos quem autorizou a coleta, qual é o principal motivo da coleta da informação e que usos rotineiros terão essas informações” (AKUTSU, 2005, p. 14).

²⁷ Tradução própria do original em inglês: “enables citizens and their representatives not only to discuss the reasons for the secrecy but also to find ways to limit its scope”.

3. ESTUDO DE CASO

Depois desse recuo para a abordagem teórica de algumas questões relacionadas a *accountability* e internet, retoma-se o questionamento central desta pesquisa, bem como algumas inquietações correlatas. Quais elementos permitem conhecer e acompanhar as ações dos deputados da Câmara dos Deputados do Brasil e da *United States House of Representatives*? Quais padrões e diferenças existem nos portais das câmaras baixas dessas duas democracias? De que maneira o ambiente digital pode incrementar práticas de controle na democracia contemporânea?

Nesta seção, apresenta-se rapidamente o *layout* das duas páginas iniciais, bem como são citadas determinadas ressalvas da análise. O principal objetivo desta parte da pesquisa é detalhar o conteúdo dos portais intimamente relacionado à temática abordada.²⁸ Assim, a intenção não é descrever minuciosamente todo o conteúdo dos *websites*, mas, especialmente, as seções que permitem conhecer iniciativas e decisões dos parlamentares. O “controle cognitivo” do cidadão sobre os representantes é importante porque, entre outros fatores, contribui para a vigilância das ações do Estado, contribuindo para a prevenção de ações ilegais, como a corrupção.

²⁸ Os portais foram observados no período de março a maio de 2010.

Algumas questões-chave²⁹ facilitaram a percepção de quais são e de como estão dispostas as informações que possibilitam conhecer e acompanhar as ações dos agentes políticos através dos *websites* citados, a exemplo de: 1) Há detalhamento individual de gastos dos parlamentares? 2) Há transmissões ao vivo ou arquivos armazenados de reuniões de comissões e de sessões em plenário? 3) Existe espaço individual do deputado, em que ele expõe seu posicionamento argumentativamente ou dá razões de suas ações? 4) Há canal específico para oferta de explicações do parlamento e de parlamentares para agências do Estado? Essas e outras questões aparecem ao longo da descrição do conteúdo dos portais.

3.1 Apresentação dos portais

No portal *United States House of Representatives*, a câmara baixa dos Estados Unidos, as principais informações que permitem conhecer as iniciativas dos parlamentares estão em poucas seções da página, como *Representatives* (Representantes), *Leadership* (Liderança) e *Statement of Disbursements* (Declaração de Desembolsos).³⁰

Já o portal da Câmara dos Deputados do Brasil apresenta esse tipo de conteúdo distribuído em diversas seções e subseções. Reformulado no mês de abril de 2010, o portal apresenta *layout* e seções novos.³¹ O conteúdo do portal continuou o mesmo. Uma parte desse conteúdo foi acomodado em seções com nomes idênticos

²⁹ Como explicitado anteriormente, o questionário utilizado é uma adaptação do que foi aplicado por Silva et al (2009). As perguntas e respostas estão reunidas em uma tabela no Anexo II desta pesquisa.

³⁰ Disponível em: <http://www.house.gov/>. A reprodução da página inicial encontra-se no Anexo I.

³¹ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/>. A reprodução das duas páginas iniciais, a atual e a anterior ao mês de abril deste ano, encontram-se no Anexo I.

aos do portal anterior e outra parte foi reorganizada em seções com títulos novos. Entre as seções, destacam-se *A Câmara, Atividade Legislativa e Transparência*.

3.2 Conteúdo dos portais

A descrição do conteúdo dos portais referente à temática de interesse está subdividida em categorias. Estas são compostas por fatores que possibilitam – ou contribuem para – o “controle cognitivo” do cidadão, a saber *Dados orçamentários, Responsividade, Justificação pública e Autocontrole do Estado*.³² Entende-se que as informações sobre o uso dos recursos públicos, a atividade legislativa (o que os parlamentares estão fazendo para atender demandas da população), o posicionamento dos agentes políticos ou as razões de suas decisões, bem como a prestação de contas entre agentes do Estado são importantes para o cidadão, pois, munido dessas informações, ele pode exercer com mais propriedade a vigilância sobre os agentes que desempenham o papel de os representar politicamente. A seguir, buscar-se descrever as experiências dos portais, associá-las à fundamentação teórica e, sempre que possível, estabelecer comparações.

3.2.1 Dados orçamentários

Falar em *accountability* significa tratar de um mecanismo liberal clássico que tenta

³² As categorias adotadas nesta análise são oriundas da literatura (MAIA, 2006; MULGAN, 2000) a respeito de fatores relacionados à prática de controle em democracias contemporâneas. Tratou-se desses fatores no trecho em que se expõe os pilares do conceito de *accountability*. Abordar os dados orçamentários, a responsividade e a justificação pública dos representantes e a exigência de autocontrole do Estado, na realidade, é uma tentativa de abarcar o caráter discursivo (*answerability*) e punitivo (*enforcement*) da *accountability*, o tipo de controle observado nesta análise.

manter ativos os laços de responsabilização de agentes do Estado para limitar o poder bem como evitar possíveis abusos. Estes dizem respeito inclusive ao uso dos recursos públicos. Assim, busca-se descrever quais são e onde é possível localizar os dados orçamentários das câmaras baixas.

Em se tratando da forma, ou do design das informações, os portais analisados divergem, de modo que o norteamericano concentra a maior parte desse tipo de conteúdo em um único arquivo, a Declaração de Desembolsos, já o brasileiro subdivide em algumas seções. Ambos portais apresentam textos que explicam como estão dispostas as informações. A experiência do Brasil a respeito da forma de apresentação de dados orçamentários merece ser ressaltada. Nesse portal, o usuário pode contar com recursos audiovisuais em que se explica o funcionamento do processo de gestão do orçamento público, facilitando a análise para quem não é especialista em finanças.³³

Especificamente, os principais recursos que permitem o controle dos parlamentares no portal da Câmara do Brasil estão em *Orçamento Brasil*, uma subseção de *Atividade Legislativa*, localizada no menu horizontal, no topo da página principal. A parte intitulada *Orçamento Brasil* subdivide-se em outras três, nomeadas *Cidadão*, *Estados e Municípios* e *Orçamento da União*, descritas a seguir.

Em *Cidadão*, que também é subdivida, estão inseridas *Entenda o Orçamento* e *Fiscalize o Orçamento*. Na primeira, a subdivisão didática, o cidadão toma conhecimento sobre o conceito de orçamento e a sistematização do seu funcionamento. Realiza-se essa proposta através de texto e de recursos de

³³ Essas informações também são encontradas em portais de agências ou organizações não-governamentais, que analisam os dados em estado “bruto” e os transforma em informações com linguagem mais simples, a exemplo do portal Transparência Brasil, disponível em: <http://www.transparencia.org.br/index.html> .

audiovisuais, todos com linguagem simples, acessíveis para não especialistas no assunto. Alguns exemplos desses dispositivos são o “Curso sobre Processo Orçamentário”, a radionovela “Na ponta do lápis” e o vídeo “Como é elaborado o Orçamento da União”. Mas é em *Fiscalize o Orçamento* que, de fato, existe a possibilidade de monitoramento. Esta se baseia no sistema intitulado “Fiscalize” e possibilita consultas à execução orçamentária e financeira da União através de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, o SIAFI. São apresentados relatórios de execução orçamentária deste ano e também de anteriores através de consultas de despesas por órgão, função, programa, unidade federativa e outros filtros. Acessa-se também a transferência de investimentos da União para os estados, os municípios e o Distrito Federal. Em *Estados e Municípios* também há acesso a transferências da União para entes federativos. Portanto, apresenta a mesma função descrita em *Fiscalize o Orçamento*;

Em *Orçamento da União*, de maneira semelhante a *Fiscalize o Orçamento*, é permitida a fiscalização através de relatórios. Neste caso, são os relatórios de avaliação de planos plurianuais, com *link* para a página do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Além da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, tanto do ano corrente quanto de anteriores, também é possível fazer uma busca por créditos adicionais – ou seja, as autorizações de despesa não computadas na Lei de Orçamento. Estão disponíveis ainda o quadro das contas do governo federal – com exercícios financeiros anteriores à Lei de Responsabilidade Fiscal – e as leis que dispõem sobre matéria orçamentária, informando ao usuário as condições que regulamentam a política orçamentária do país.

A seção *Transparência*, localizada no menu principal, também permite o controle através das subseções *A Transparência na Câmara* (subdividida em *Gestão*, *Contratações e Recursos Humanos*), *Cota para Exercício da Atividade Parlamentar* (CEAP), *Gestão na Câmara dos Deputados* (mesmo conteúdo de *Gestão*), *Licitações e Contratos*, *Verbas Indenizatórias* (com valores já incluídos na CEAP) e *Viagens em Missão Oficial*.

A subseção *A Transparência na Câmara* é subdividida em três partes. Na primeira, intitulada *Gestão*, é possível observar a maneira como é distribuída e utilizada a verba pública. Os relatórios de gestão fiscal, que também são publicados no Diário Oficial da União, detalham os gastos com pagamento de funcionários previstos para a Câmara anualmente. Há dados referentes ao período de janeiro de 2001 até dezembro de 2009. Estão disponíveis também os relatórios bianuais sobre atividades da Casa, que mais permitem observar a responsividade dos representantes que o controle sobre eles, portanto, serão citados mais adiante. Para obter outras informações sobre o orçamento da Câmara, o usuário é transferido para a página da subseção *Orçamento Brasil*, já descrita anteriormente. A segunda parte de *A Transparência na Câmara* é *Contratações*. Esta exhibe a relação das empresas contratadas pela Câmara para prestação de serviços ou para fornecimento de material. É possível verificar o registro de preços do serviço ou do material adquirido e o tipo de licitação realizada. O que nos interessa na terceira parte da subseção, *Recursos Humanos*, são as informações sobre o quadro de funcionários. É possível visualizar a remuneração de deputados, de ocupantes de cargos comissionados e de servidores efetivos, com descrição do número de ocupantes de cada cargo e da lotação dos servidores.

Em *Cota para Exercício da Atividade Parlamentar* (CEAP) é possível realizar buscas por deputado ou por partidos políticos e saber os gastos realizados no exercício da atividade, referentes a combustíveis, serviços postais, manutenção de escritório para apoio e telefonia, por exemplo. Os valores citados em *Verbas Indenizatórias* estão inseridos nessa cota, portanto, não serão detalhados novamente.

A subseção *Licitações e Contratos* apresenta os gastos realizados no sistema de compras da Câmara, como as aquisições realizadas. Comunica também os pregões eletrônicos que serão realizados, bem como cadastra fornecedores (pessoas físicas ou jurídicas que se tornam potenciais fornecedores da Casa). Exibe ainda os editais, os contratos e as atas de registro de preço. A página sobre licitações e contratos tem a vantagem de tornar o processo licitatório mais transparente, munindo o cidadão de informações que podem culminar em denúncias a órgãos da administração pública, por exemplo.

A última subseção de *Transparência*, intitulada *Viagens em Missão Oficial*, como o próprio nome diz, apresenta as despesas efetuadas em viagens nacionais e internacionais realizadas pelos deputados no exercício da função.

No portal da *House of Representatives*, as despesas de viagens dos parlamentares, bem como a maioria dos dados orçamentários, podem ser acessados através da seção *Statement of Disbursements – SOD (Declaração de Desembolsos)*, inserido em *Resources*, no menu principal, à esquerda. Como já foi dito, nesse portal, as informações que permitem o controle dos agentes políticos estão mais concentradas que na página do Brasil.

A *Declaração de Desembolsos*³⁴ é um extenso relatório divulgado trimestralmente (janeiro-março, abril-junho, julho-setembro e outubro-dezembro) desde 1964. Com o objetivo de aumentar a transparência e a prestação de contas do governo norteamericano, a partir de junho de 2009, passou a estar disponível também através da internet. É o diretor administrativo da Câmara que deve publicar o arquivo no portal em 60 dias, no máximo, a contar do final do trimestre. As edições da declaração anteriores a 2009 estão disponíveis em centros e bibliotecas de custódia federal, porém o portal não dispõe da versão digital desses documentos.

Também chamado de *Declaração de Accountability* em alguns trechos, o relatório analisado compreende o período de 1º de outubro até 31 de dezembro de 2009 e contém, em cerca de três mil páginas, informações sobre subsídios e despesas referentes a: automóveis, recepção de autoridades, suprimentos e materiais, equipamentos comprados, serviços prestados, telecomunicações, remuneração de deputados e de outros funcionários, atividades relacionadas ao serviço parlamentar (como viagens), além de gastos para o funcionamento de escritórios de lideranças da Casa (da presidência, do líder da maioria e do líder da minoria) e de comissões.

Os dados são organizados em tabelas, separados por data, número do *voucher* (documento que autoriza o pagamento), nome do beneficiário, montante e descrição do serviço ou da despesa. As despesas dos parlamentares são discriminadas individualmente por tipo de gasto, como viagens, veículos e material de escritório, com valor unitário e total.

³⁴ É possível fazer *download* da Declaração de Desembolso, em formato PDF, acessando os seguintes *links*:

http://disbursements.house.gov/2009q4/2009Q4_vol1.pdf

http://disbursements.house.gov/2009q4/2009Q4_vol2.pdf

http://disbursements.house.gov/2009q4/2009Q4_vol3.pdf

Algumas informações gerais sobre orçamento podem ser encontradas também na página da Comissão de Orçamento (*Committee on the Budget*), inserida na seção *Committees*, localizado na página inicial em *Offices*. Na seção de perguntas frequentes sobre o orçamento, por exemplo, são esclarecidos dados como a receita, os gastos e o déficit federal, as principais categorias de despesa, a situação econômica do país (diante da última crise na economia) e as perspectivas orçamentárias para os próximos anos. A seção também apresenta notícias e relatórios com gráficos. As reuniões da comissão estão disponíveis na página eletrônica e também podem ser vistas através de canal de televisão a cabo.

3.2.2 Responsividade

Os governos responsivos são aqueles que promovem os interesses dos cidadãos, que escolhem políticas que uma assembleia de cidadãos escolheria, se os indivíduos estivessem tão informados quanto o Estado (STOKES, 1999). Assim sendo, neste tópico, busca-se detalhar elementos dos portais que permitem observar se o agente público atende (ou não) os anseios de seus superiores, especialmente do cidadão, pois eles contribuem para o monitoramento dos cidadãos sobre o Estado, ou seja, esse tipo de informação favorece a vigilância sobre os parlamentares. Não há a intenção de explicitar quais são os anseios das populações brasileira e norteamericana, mas de indicar quais mecanismos presentes nos portais indicam para o usuário se os deputados estão atendendo suas necessidades.

No portal do Brasil, na subseção *Comissões* é possível ter acesso ao trabalho dos parlamentares através do funcionamento de cada comissão. Inserida na seção

Atividade Legislativa, ela contém a lista das comissões e recursos como a agenda e a frequência dos membros nas reuniões, as matérias em tramitação e os projetos de lei. Principalmente através dos dois últimos exemplos é possível perceber se o deputado está sendo responsivo ou não. Além disso, se o usuário acompanha uma certa comissão, é possível buscar informações especificamente sobre essas reuniões e ter acesso a detalhes do encontro, como o registro audiovisual, a ata e o resultado, portanto, o que foi decidido no encontro.

Através de *Plenário*, subseção inserida em *Atividade Legislativa*, também é possível acompanhar os trabalhos das sessões da Casa. Estão disponíveis discursos, pautas, resultados de votações, presença dos deputados, atas e registros audiovisuais das sessões ocorridas em plenário. Esses recursos audiovisuais também estão disponíveis em *WebCâmara*. Esta subseção de *Atividade Legislativa* dá acesso a sessões ao vivo e a arquivos armazenados no ambiente digital da TV e da Rádio Câmara.

Ainda na seção *Atividade Legislativa*, do menu principal, encontra-se outro mecanismo que enfatiza o viés responsivo dos deputados. A subseção *Projetos de Lei e Outras Proposições* permite o acompanhamento de matérias de interesse público, tanto originadas na Câmara quanto propostas por iniciativa popular ou por outros órgãos da administração pública, como o Senado. Contudo, a partir do momento que essas proposições passam para votação na câmara alta, o usuário deve procurar a matéria de seu interesse nessa nova interface.³⁵ A subseção dispõe de *links* para as proposições mais consultadas pelos internautas, para as que se

³⁵ Nos Estados Unidos, diferentemente do Brasil, é possível acompanhar um projeto de lei originado na Câmara que vai para votação no Senado na própria página da câmara baixa. Um exemplo é o projeto sobre responsabilidade fiscal, disponível na página do líder da maioria na *House of Representatives*, no seguinte endereço: http://www.majorityleader.gov/members/fiscal_resp_09.cfm.

encontram em andamento e as que foram finalizadas, com acesso às redações finais.

Uma das subdivisões da seção *Transparência*, já citada anteriormente, também permite verificar a responsividade do parlamentar. Através de *Acompanhe seu Deputado* é possível receber informações por e-mail sobre a atuação de um ou mais deputados, acompanhando o trabalho dos representantes. Algo semelhante ocorre na subseção *A Transparência na Câmara*, especificamente em *Gestão*. Nesta há relatórios bianuais (2005-2006 e 2007-2008) sobre atividades da Casa, como o “Balço Anual das Comissões 2008”, que inclui informações do plenário e das comissões (números de sessões e de reuniões realizadas e de proposições aprovadas ou rejeitadas).

A seção *Deputados* chama a atenção por permitir o acompanhamento individual do trabalho dos deputados, detalhando a legislatura atual. É possível acessar as proposições de autoria do parlamentar ou relatadas pelo mesmo, a cota parlamentar (já citada anteriormente), os discursos proferidos em plenário (por escrito), o modo como o parlamentar tem votado (a favor ou contra determinada matéria) e a presença no plenário e nas comissões. Através de cadastro no portal, o usuário habilita-se para receber boletins periódicos por e-mail.

Semelhante a *Deputados*, a subseção *Representatives*, inserida em *Offices*, na página do portal dos Estados Unidos, também apresenta informações sobre os parlamentares. A novidade é que essa subseção dá acesso à página eletrônica de cada deputado. Embora apresentem *layouts* diferentes do que é apresentado na página inicial da *House*, cada um desses sites representa um espaço reservado pela administração pública para os representantes autorizados.

Nas páginas personalizadas, mas com domínio igual ao da Câmara, é possível visualizar informações não tão importantes para o controle, como notícias gerais sobre o parlamentar ou o distrito em que ele foi eleito, sua biografia, pesquisas *online* com os internautas, serviços aos cidadãos (como auxílio para resolver pendências em agências federais). Essas informações, de modo geral, estão presentes na maioria das páginas individuais dos parlamentares, como um “pacote” básico das páginas.

Se o que nos interessa são os elementos que permitem observar a responsividade, é válido destacar a página do deputado Norm Dicks, com o seu voto em plenário e os projetos de lei de sua autoria ou relatados pelo mesmo. Para tal, basta acessar a subseção *How Norm Voted*, em *Legislation*.³⁶

De volta à página principal da *House*, o conhecimento superficial sobre a atividade legislativa é obtido através do acesso ao atalho *Atualmente no Plenário da Câmara* (*Currently on the House Floor*). Calendários de atividades dos parlamentares também estão disponíveis nas páginas do secretário da Casa e do líder da maioria, por exemplo. Essas ferramentas permitem conhecer apenas a pauta semanal das atividades no plenário e nas comissões, mas não o conteúdo dessas reuniões.

3.2.3 Justificação pública

Schedler (1999), ao defender a *answerability* como um dos pilares da *accountability*, também prevê a justificação pública dos representantes políticos. Assim, para que os representantes políticos sejam *accountable*, devem também submeter suas

³⁶ Pode-se visualizar o domínio da página de Norm Dicks e a votação do parlamentar através da Figura 4, no Anexo I. Tal página está disponível em: <http://www.house.gov/dicks/normvote.shtml>.

decisões à discussão pública. Cientes dessas decisões, os cidadãos têm mais subsídios para criticar e analisar os argumentos apresentados. Desta forma, é estabelecida uma relação entre agentes políticos e sociais, em que os envolvidos se engajam nos atos de demandar e de fornecer explicações.³⁷

Nos portais, buscou-se identificar justificativas de ações e decisões dos deputados, sem êxito. Em vez de justificativas, foram localizadas em algumas seções a exposição de opiniões de deputados sobre matérias públicas. Esses elementos serão mencionados a seguir, pois entende-se que eles podem contribuir para o monitoramento dos cidadãos sobre os deputados (portanto, por motivo semelhante ao do tópico anterior, ou seja, exposição de informações sobre os deputados que contribui para a vigilância sobre os mesmos).

Na Câmara do Brasil, em tese, há um espaço para contato com o parlamentar através de bate-papo virtual, localizado na subseção *Fóruns e Bate-papo*, inserida em *Participe*, no menu principal. No período da análise, essa subseção não funcionou. Além de um espaço propício para que o cidadão apresentasse demandas ao deputado, essa subseção poderia servir para que os parlamentares opinassem sobre matéria pública e justificassem suas ações e decisões.

Ainda no site do Brasil, um outro espaço reservado pela Câmara para fornecer informações e justificativas de ações é a página do presidente da Casa. Trata-se de uma página pessoal com o mesmo padrão de *layout* da página principal do portal,

³⁷ É válido ressaltar que, embora pareçam semelhantes, as informações que compõem a categoria “responsividade” diferem das que integram “justificação pública”. Em responsividade, é observada a atividade legislativa para notar o que o agente político tem feito para satisfazer as necessidades do cidadão. Em justificação pública, buscam-se os argumentos de agentes que tem obrigação de dar explicações e assumir a responsabilidade por suas ações, deste modo, justificativas por eventuais falhas, más decisões ou incompetência relacionadas a atos praticados ou decisões tomadas em exercício.

como é possível observar na Figura 5, inserida no Anexo I. Intitulada *Presidência*³⁸, a página é uma subseção de *A Câmara*.

Semanalmente, o presidente Michel Temer responde a perguntas dos internautas sobre diversos temas e também escreve artigos, explicando fatos e expondo seu ponto de vista. No artigo intitulado “Transparência política”, por exemplo, ele opina sobre a comunicação política, a interação entre representante e representado, a fiscalização do legislador e transparência no uso do dinheiro público e a contribuição da internet para a divulgação desses gastos.³⁹ Nessa página, a liderança expõe seu ponto de vista sobre assuntos diversos, contudo não justifica suas decisões, sua conduta perante a opinião pública. Em função disso, defende-se que a Câmara dispõe de instrumentos para justificação pública, mas não os utiliza para essa finalidade.

Os demais deputados, no Brasil, não dispõem de espaço semelhante ao do líder da Casa. Embora muitos parlamentares disponham de sites pessoais e apresentem seus *links* para o público no portal institucional, a própria câmara baixa não reserva páginas eletrônicas individuais para que os representantes produzam conteúdo destinado aos cidadãos. É verdade que a instituição dá acesso a discursos e partes de fala dos agentes políticos em plenário nas seções *Deputados*, *Notícias* e *Transparência*, porém, comparando essa experiência com a dos Estados Unidos, verifica-se que as oportunidades de exposição e justificação no Brasil são menores.

³⁸ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/presidencia> .

³⁹ As respostas aos internautas estão em arquivos audiovisuais, e o portal permite o *download* dos vídeos. O artigo “Transparência política” pode ser acessado através do endereço: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/presidencia/artigos/transparencia-politica>. Na página do presidente também é possível encontrar a agenda diária de compromissos, notícias, pronunciamentos, entrevistas e reportagens em formato multimídia com e sobre o líder da Casa.

Nas páginas pessoais dos deputados da *House of Representatives*, há um espaço maior para o representante expor sua opinião sobre questões de interesse público. Um exemplo em que o agente público informa decisões à população é encontrado na página de Susan Davis. Em seu informativo eletrônico mensal, que também está disponível no *site*, a deputada apresenta informações do governo federal e comenta questões que fazem parte do seu trabalho na Câmara, como saúde, reforma financeira, defesa nacional e crédito tributário.⁴⁰

Nos Estados Unidos, as lideranças da Casa ainda dispõem de mais espaço para exposição que os congressistas. Outra diferença é notada aqui, pois, diferentemente do Brasil, em que apenas o presidente da Câmara dispõe de uma página personalizada, nos Estados Unidos, o portal da *House of Representatives* reserva um espaço para lideranças. Assim, além de informações sobre a presidente da *House* e de sua opinião, nota-se espaço semelhante para o líder do atual partido com maioria de deputados na Casa (o Democrata) e o líder republicano, por exemplo. Questões como a reforma na saúde, votada no mês de abril, está presente em artigos, seção de perguntas e respostas e arquivos de vídeo, por exemplo, sob a perspectiva dos aliados ao governo Obama e dos que fazem oposição ao mesmo. Além disso, encontra-se nessas páginas discursos e declarações em plenário.⁴¹ É importante esclarecer que os deputados que são líderes na Câmara possuem duas páginas, sendo uma como congressista, assim como os demais representantes, e

⁴⁰ O informativo eletrônico também pode ser acessado no próprio site, para isso, é preciso: 1) na seção *Offices* do portal *House of Representatives*, clicar em *Representatives*; 2) em seguida, clicar no nome da deputada, para ser direcionado à página da mesma; 3) já na página da parlamentar, na barra à esquerda, clicar em *Recent Newsletters*; 4) por fim, escolher o boletim informativo a ser visualizado.

⁴¹ Para acessar as páginas dos líderes, é preciso clicar em *Leadership*, na seção *Offices*, da página principal da *House*.

outra como uma liderança. As duas páginas possuem *layout* diferentes, como é visível nas páginas de Nancy Pelosi, mas o conteúdo é bastante semelhante.⁴²

3.2.4 Autocontrole do Estado

Sabe-se que os poderes distintos do governo respondem e prestam contas uns aos outros, principalmente. Os mecanismos de controle são exercidos principalmente por órgãos internos do Estado porque são essas agências que têm o poder de impor sanção prevista em lei a agentes públicos. O cidadão, entretanto, pode aplicar punição simbólica – quando não reelege determinado candidato – ou contribuir para a punição legal – acionando as agências do Estado através de denúncia formal. Buscou-se encontrar nos dois portais informações que permitissem visualizar o agente prestando contas sobre seu desempenho profissional a outros agentes públicos, portanto, o autocontrole do Estado.

O portal do Brasil não possui esse tipo de elemento, talvez porque esse processo seja realizado diretamente entre os órgãos do Estado, sem exibição no portal da Câmara. Já a página dos Estados Unidos apresenta apenas uma ferramenta que demonstra a prestação de contas entre agentes. Trata-se de um espaço que armazena relatórios e registros que os deputados e funcionários são obrigados a apresentar ao secretário da Casa, de acordo com o regulamento da instituição e com estatutos federais.⁴³ A versão impressa desses documentos é arquivada no gabinete do secretário, mas é possível saber quais relatórios estão disponíveis

⁴² Para observar melhor essas páginas, recomenda-se a observação do Quadro 1, no Anexo I. Páginas disponíveis em: <http://www.speaker.gov/> e <http://www.house.gov/pelosi/>.

⁴³ Embora seja um modo de prestação de contas, optou-se por considerar esse mecanismo como uma forma de *accountability* horizontal, pois os agentes públicos devem prestar contas especificamente a outros agentes públicos. Trata-se de um controle interno, profissional.

realizando uma busca na seção *Public Disclosure* (Divulgação Pública). O acesso a esta página é feito através da subseção *Clerk of the House* (a página do gabinete do secretário da Casa), localizada na seção *Resources*, da página inicial da câmara baixa.⁴⁴

A divulgação desses relatórios financeiros na internet só se tornou obrigatória a partir de 2007. Assim, para visualizar os documentos emitidos em 2008 e 2009 na seção *Public Disclosure*, basta fazer uma busca informando o último nome do deputado ou funcionário da Casa e o ano do documento desejado. Esses relatórios incluem informações sobre a origem, o tipo, a quantidade e o valor dos rendimentos de deputados e funcionários. Já os relatórios de despesas com viagens oficiais internacionais são mais antigos. Há versões digitais de documentos emitidos desde 1994 até o segundo trimestre. As viagens que foram pagas por fontes não-governamentais também devem ser relatadas.

3.3 Ressalvas da análise

É preciso esclarecer que algumas seções dos portais não foram detalhadas separadamente (1) por se tratar de um suporte para outras seções já observadas (2) ou por não tratar do objeto pesquisado (3) ou ainda por direcionar o usuário para um site externo ao da câmara baixa, portanto, que não faz parte do portal.

O primeiro motivo é observado na Agência, no Jornal, na Rádio e na TV Câmara do Brasil. Esses suportes estão presentes em diversas seções do portal e já foram

⁴⁴ Apesar de apresentar *layout* diferente da página inicial da câmara baixa, *Office of the Clerk* pertence ao domínio da Casa, destacado com diagrama vermelho na Figura 5, inserida no Anexo I. Disponível em: http://clerk.house.gov/public_disc/index.html.

citados em algumas partes da análise, portanto, não houve necessidade de detalhar sua função individualmente.

Em *Fale com o deputado*, subseção de *Participe*, é observado o segundo motivo. A princípio, poderia ser considerada como possibilidade de controle, porém, observando de maneira mais apurada, constatou-se que se trata de uma ferramenta para estimular a participação civil. No portal dos Estados Unidos, um exemplo de seção que não trata do objeto pesquisado está em *Procurement Opportunities* (*Oportunidades de Aquisições*), que apenas explica os procedimentos necessários para as empresas interessadas em estabelecer contrato com ou prestar serviço à câmara baixa, bem como oferece a versão digital dos documentos de contratos específicos. Além disso, as informações sobre propostas e convites de licitação da Casa direcionam o usuário para um site externo ao da *House*.⁴⁵

No portal dos Estados Unidos, há uma seção específica para *links* de páginas governamentais relacionadas ao trabalho da Casa, mas externas à câmara baixa. Nas seções *Legislative Branch Agencies* (Agências do Poder Legislativo) e *Government Resources* (Recursos do Governo) é possível encontrar *links* para *U.S. Senate* (Senado dos Estados Unidos), *Congressional Budget Office* – CBO (Agência de Orçamento do Congresso) e *Government Accountability Office* – GAO (Agência de *Accountability* do Governo)⁴⁶. Algo semelhante ocorre na subseção *Lideranças e Bancadas*, inserida na seção *Deputados*, no portal brasileiro. Esta apresenta *links* para páginas externas de lideranças da Casa. Portanto, não detalhadas na análise.

⁴⁵ Esse site externo é o FedBizOpps (abreviação de *Federal Business Opportunities*). Ele reuni oportunidades para participar de licitação e estabelecer contrato com todo o governo federal, portanto, não é específico da *House*. Está disponível em: <https://www.fbo.gov/> .

⁴⁶ GAO é uma agência independente que trabalha para o Congresso investigando como o governo federal gasta o dinheiro do contribuinte. Segundo informações da própria página, sua missão é apoiar o Congresso no cumprimento das suas responsabilidades constitucionais e ajudar a melhorar seu desempenho, assegurando a *accountability* do governo federal em benefício do povo norteamericano. Disponível em: <http://www.gao.gov/> .

CONCLUSÃO

Com a observação das câmaras baixas, buscou-se compreender um pouco da dinâmica do Estado democrático contemporâneo e das possibilidades de comunicação *online* entre agentes, instituições estatais e cidadãos. Algumas questões estiveram presentes ao longo do estudo: de que maneira o ambiente digital pode incrementar práticas de controle na democracia contemporânea? Quais padrões e diferenças existem nos portais das câmaras baixas dessas duas democracias? E, precisamente, quais elementos permitem conhecer e acompanhar as ações dos deputados da Câmara dos Deputados do Brasil e da *United States House of Representatives*?

A fim de responder os questionamentos propostos, em um primeiro momento do trabalho, fundamentou-se o tema central e algumas questões correlatas, contextualizando teoricamente a partir de perspectivas de diversos pesquisadores. Deste modo, são abordadas algumas dimensões teóricas de *accountability* e as peculiaridades do ambiente digital, para enfim tratar da possibilidade de controle cidadão através da internet e posterior promoção de *accountability*. Feito este recuo teórico, avança-se para a observação do conteúdo dos portais. A análise propriamente dita foi subdividida em categorias. Estas ressaltam elementos que permitem conhecer iniciativas e decisões dos parlamentares, favorecendo o monitoramento sobre os mesmos.

Dispor de instrumentos capazes de controlar a atividade do governo e as formas pelas quais o Estado atua, no sentido de satisfazer o interesse público, é uma das exigências do regime democrático. A utilização eficiente do ambiente digital contribui com essa premissa, visto que o Estado deve prestar contas inclusive em ambiente digital das atividades desenvolvidas e dos recursos empregados no exercício de funções públicas. Assim, a internet possibilita, entre outros benefícios, a transparência das ações do Estado, o monitoramento das contas públicas e a justificção dos agentes (quando se argumenta sobre iniciativas, ações ou decisões).

Nos portais analisados, de modo geral, foi possível observar um volume razoável de dados orçamentários que expõem gastos dos deputados. A divulgação da Declaração de Desembolsos e de relatórios da *House of Representatives* com informações sobre a origem, o tipo, a quantidade e o valor dos rendimentos de deputados e funcionários exemplificam a transparência das contas públicas dos deputados norteamericanos. O exemplo brasileiro a respeito dos gastos realizados no exercício da atividade parlamentar é encontrado principalmente nas seções *Orçamento Brasil e Transparência*.

Observou-se também a existência de informações que possibilitam verificar a responsividade dos agentes. O Brasil chama a atenção pelas informações a respeito da tramitação de projetos de lei e pelos detalhes sobre a legislatura atual apresentados na seção *Deputados*. Os Estados Unidos destacam-se pelas páginas eletrônicas dos deputados, que são vinculadas ao portal principal. Embora as páginas, em muitas seções, sirvam para promover uma imagem pública positiva do parlamentar, não se pode negar que elas permitem acompanhar seu trabalho.

Em se tratando de justificação pública, os países apresentam desempenho ruim, pois possuem dispositivos para tal, mas não fazem uso para essa finalidade. Principalmente em situações de crise ou escândalo, os parlamentares devem dar explicações e assumir a responsabilidade por eventuais falhas e más decisões relacionadas a atos praticados ou decisões tomadas em exercício, e os portais governamentais são suportes adequados para tal. Nas páginas individuais dos parlamentares, em vez de justificação, há um “pacote” de ferramentas comuns, em que os deputados esclarecem algumas questões, mas são raras as justificações. Isso também ocorre nas páginas das lideranças dos dois países. Na prática, há exposição de opinião dos líderes sobre matéria pública e da atividade parlamentar, que demonstra responsividade dos agentes, mas não justificação.

As informações que detalham os dados orçamentários e a atividade legislativa são relevantes, porque permitem conhecer e acompanhar o trabalho dos deputados, contudo, objetivamente, defende-se que não há *accountability* nos portais, ao menos não há o mecanismo como foi desenvolvido nas primeiras seções deste trabalho, isto é, não se demanda nem se oferece explicações ou justificações de atos e decisões – fruto de uma relação bilateral – tampouco se observa a divulgação de punições aplicadas aos deputados. Em vez disso, os portais dispõem de bons instrumentos para o “controle cognitivo” do cidadão (e de instituições representativas da sociedade, como associações, movimentos sociais e meios de comunicação). Admite-se controle em sentido limitado, porque cidadãos e instituições da sociedade não têm o poder de aplicar sanção. Ou seja, nos portais, há bons elementos para conhecer e monitorar agentes públicos, mas não há, de fato, uma relação entre aquele que demanda respostas e fiscaliza e um outro que tem a obrigação de responder e está sujeito a sanções. Os elementos citados são importantes porque

revelam o empoderamento do cidadão sobre os agentes políticos e podem gerar *accountability*.

Essa afirmação se torna mais clara se observarmos que, em situações de crise ou escândalo, por exemplo, os elementos podem permitir uma oferta de explicações dos parlamentares à opinião pública. Isto porque, munidos de informações sobre o sistema político, os cidadãos podem desempenhar efetivamente o papel de vigilância, exigindo justificção pública dos agentes políticos diretamente, ou solicitar que os *media* o façam, ou exercendo pressão sobre agências de controle do Estado para que fiscalizem e demandem respostas, desencadeando, assim, a *accountability* do governo – portanto, uma *accountability* desenvolvida por iniciativa do cidadão. Para que essa cota de *empowerment* realmente exista, transparência e a participação são fundamentais. É preciso que as informações políticas sejam públicas não apenas para agências do Estado, mas também para o cidadão, e este, por sua vez, deve nutrir a vontade de participar do sistema político. Deste modo, se não há *accountability* significativa nos portais, defende-se que se aumente o “controle cognitivo” do cidadão sobre os representantes, a partir de volumosa exposição de insumos informacionais nos *websites*.

Assim, nos portais, são satisfatórias as informações a respeito do detalhamento individual de gastos dos parlamentares, da assiduidade do parlamentar em sessões do plenário e nas reuniões das comissões, das iniciativas ou projetos de lei sugeridos ou relatados pelos representantes e do modo como o parlamentar vota nas sessões (a favor ou contra as matérias). Por outro lado, é necessário aumentar a oferta de explicações – com a apresentação de justificativas dos parlamentares sobre suas ações –, pois essa oferta é importante tanto para agências do Estado

quanto para a sociedade, e os portais são um bom suporte para tal. Deve-se aprimorar também a organização de dados orçamentários ou financeiros para o usuário que não é especialista em finanças, através da apresentação de uma cartilha ou um documento didaticamente organizado, por exemplo.

Algumas questões podem ser suscitadas para se tentar compreender esses resultados. Segundo John Street (1997), discussões sobre democracia eletrônica precisam lidar com ideias políticas e normas técnicas. É preciso supor que existe algum grau de controle sobre as tecnologias, ou seja, que os portais foram projetados para atender a certa demanda que, na verdade, tem origem na prática da democracia *off line*. Portanto, deve-se projetar instrumentos para a vigilância do cidadão sobre os parlamentares inclusive nos portais, ou seja, criar canais de controle social, que tornam o gestor vulnerável à apreciação da sociedade, prevenindo atos ilegais, como corrupção e outros abusos de poder.

Um estudo sobre mecanismos democráticos em países da América Latina supõe que o desempenho dos países geralmente coincide com o desenvolvimento econômico de cada nação, em que Estados de economias mais robustas possuem portais com melhor formatação.⁴⁷ Não necessariamente esta é uma relação de causa e efeito, mas existiu a evidência de que elementos econômicos podem exercer influência no desempenho dos portais. Talvez pelo fato de países mais desenvolvidos economicamente destinarem mais investimentos para a infraestrutura do ambiente digital.

Além do desenvolvimento econômico, o nível de educação dos cidadãos também pode exercer influência sobre o controle e a *accountability* no serviço público, pois

⁴⁷ O estudo em questão é o já citado “Publicidade, accountability e participação nos parlamentos *online* da América Latina: estudo sobre seis países”, de Silva et al (2009).

“um eleitorado sem educação formal, relativamente pobre [...], tem muito mais dificuldade de observar, criticar e controlar os representantes eleitos do que os estratos sociais mais privilegiados” (ARATO, 2002, p 87).

Comparando os casos analisados, notou-se que ambos portais dispõem da maioria dos itens buscados. Quantitativamente, se forem compiladas as informações referentes à temática abordada, o portal norteamericano apresenta mais subsídios informacionais, visto que esse *website* dispõe de um denso documento sobre o uso dos recursos públicos – a Declaração de Desembolsos, composta por cerca de 3.000 páginas – e ainda comporta as páginas individuais dos deputados. Deste modo, pode possibilitar mais monitoramento sobre seus representantes. O Brasil – assim como outros países da América Latina que passaram por períodos de ditadura e têm uma tradição de patrimonialismo e clientelismo, terrenos férteis para a corrupção – deve investir em atributos que levem a graus superiores de controle, ainda que já apresente bons instrumentos para monitoramento.

A atuação de agências independentes e autônomas, que produzem informações e estatísticas sobre a conduta dos agentes e das instituições do Estado, também é desejável. Mais condições para o acesso à informação pública e o exercício de uma imprensa livre, por exemplo, implicam em um nível maior de controle social e contribuem para a prática de exercer pressão em instituições envolvidas no sistema de *checks and balances*. As instituições internas do Estado, como os tribunais de contas, as ouvidorias e o Ministério Público, são essenciais, porque têm poder legal de impor sanções administrativas, instaurar inquéritos ou mesmo iniciar ações penais e civis contra atos ilegais de agentes ou instituições do Estado.

É válido ressaltar que o exercício do voto nas eleições, que garante a liberdade dos indivíduos e o interesse comum, pode funcionar como uma espécie de punição sobre os agentes políticos, mas não configuram *accountability*, porque representam uma punição simbólica, que inclusive pode não ocorrer. Nesse sentido, é preciso aumentar o monitoramento social ampliando o volume de elementos para o “controle cognitivo” do cidadão, com mais oferta de informações sobre a atividade legislativa, e reforçar a autonomia das agências horizontais de *accountability*, em vez de se tentar transferir parte da *accountability* para a esfera civil.

As questões suscitadas, a priori, contemplam o propósito deste estudo, mas ainda carecem de pesquisas aprofundadas. A promoção de *accountability*, por exemplo, é uma inquietação que pode ser esclarecida em pesquisas futuras. Para O'Donnell (1999), ela está ligada a preceitos que envolvem ideais democráticos, liberais e republicanos, as três tradições importantes para a formação das poliarquias, as democracias do mundo moderno.⁴⁸ Verificar a relação entre esses três elementos e o processo de *accountability* nas poliarquias, bem como os processos históricos de formação dessas poliarquias, será relevante para, futuramente, compreender melhor o controle social e o processo de *accountability* nas democracias contemporâneas.

⁴⁸ Para mais esclarecimentos sobre o conceito de poliarquia, recomenda-se a leitura de Dahl (1989) e O'Donnell, 1998.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, L. Sociedade da Informação, Accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. 2002. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2002.

ARATO, A. Accountability y sociedad civil. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. 53-71. cap. 2.

_____, A. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n.55/56, p.85-103, 2002.

ARAUJO, M; SANCHEZ, O A. A corrupção e os controles internos do estado. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 65, Ago. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452005000200006&script=sci_arttext>. Acesso em: abril de 2010.

AVRITZER, L. Modelos de formación de Estado y sociedad y su impacto en la accountability: comentarios sobre el caso brasileño. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.139-167.

AZEVEDO, S.; ANASTÁCIA, F. Governança, accountability e responsividade. *Revista de Economia Política*, v. 22, p. 79-97. jan./mar. 2002.

BANDEIRA, A. A. Informação e exercício da accountability. In: *Proceedings CIFORM - Encontro Nacional de Ciência da Informação*, 6., 2005, Salvador.

Anais... Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2005. Disponível em: <http://www.cinform.ufba.br/vi_anais/docs/AlineAlvesBandeira.pdf>. Acesso em: abril de 2010.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 de maio de 2000. Seção I, art. 48.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*. Vol. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARNEIRO, C. B. L. Governança e Accountability: algumas notas introdutórias. Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/escoladegoverno/index.php?option=com_content&task=view&id=576&Itemid=181 . Acesso em maio de 2009.

CASTELLS, M. *A galáxia da Internet*: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda., 2003.

CEPIK, M; EISENBERG, J. (Org). *Internet e Política*. Belo Horizonte: Ed UFMG, 2002.

COLEMAN, S. Cutting out the middle man: from virtual representation to direct deliberation. In: HAGUE, B.; LOADER, B. D. (Org.). *Digital democracy: discourse and decision making in the information age*. London: Routledge, 1999a.

_____, S. Can the new media invigorate democracy? *The Political Quarterly*, v. 70, n.1, p.16-22, 1999b.

CORBARI, E. C. *Accountability e controle social*: Desafio à construção da cidadania (2004). Disponível em: <<http://www.ici.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo242?rev=&>

filename=Accountability_e_Control_e_Social_Desafio_a_Construcao_da_Cidadania.pdf>. Acesso em: abril de 2010.

CUNHA, L. G. S. Ouvidoria: mecanismo de controle democrático (2000). Disponível em:

<http://74.125.155.132/scholar?q=cache:l6V2qm4kkMMJ:scholar.google.com/+%22Ouvidoria:+mecanismo+de+controle+democr%C3%A1tico%22&hl=pt-BR&as_sdt=2000>. Acesso em: abril de 2010.

DAHLGREN, P. The public sphere and the net. In: BENNETT, W. L.; ENTMAN, R. M. (Org.). *Mediated politics: communication in the future of democracy*. Cambridge University Press, 2001. p. 33-55.

DAHL, R. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1989.

FIGUEIRÊDO, C. M. Prestação de contas e responsabilização: uma oportunidade de interação entre os tribunais de contas e o cidadão. Disponível em: <<http://www.tcontas.pt/eurosai/eurosaiolacefs/Docs/1ST/Brasil-Atricom/WS1BR-AT-port.pdf>>. Acesso em abril de 2010.

FREY, K. Governança Eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. *Revista Informática Pública*, Belo Horizonte, v. 2, p.31-48, 2000.

GOMES, W. S. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.

_____, W. S. Opinião pública política hoje: uma investigação preliminar. In: FAUSTO NETO, A. et al. (Org.) *Práticas midiáticas e espaço público*. Porto Alegre: Editora da PUC/RS, 2001a, v. 1, p. 61-82.

_____, W. S. Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista da FAMECOS*, Porto Alegre, v. 27, p. 58-78, 2005 (b).

_____, W. S. *Democracia Digital: que democracia?*. Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho "Internet e Política", II Congresso da Compolitica, Belo Horizonte, 2007.

_____, W. S. Internet e participação política. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. (Eds). *Comunicação e Democracia: Problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008, cap 9, p 327-348.

_____, W; MAIA, R. C. M. *Comunicação e Democracia: Problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

GRAU, N. C. Nudos críticos de la accountability social: extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.193-217.

GRONLUND, Kimmo. Knowing or not knowing: the Internet and political information. Disponível em: <<http://www3.interscience.wiley.com/journal/118510931/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0>>. Acesso em abril de 2010.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. *Democracy and Disagreement*. London, Cambridge e Massachusetts: Harvard University Press, 1996.

HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

JESUS, O. S. S. *Internet e accountability: um estudo do caso da accountability do Conselho de Ética através da Internet no escândalo do grampo telefônico*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2006.

KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N.K.; KOUZMIN, A. Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate. *Public*

Administration Review, 63 (1), p. 44-60, 2003.

LATTMAN-WELTMAN, F. Mídia e Accountability: Dimensões e condições da Poliarquia Midiática. (2001) Disponível em: <www.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/Weltman2001.pdf> Acesso em: fevereiro de 2007.

LEVY, P. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. São Paulo: Editora 34, 1995.

_____, P. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.

LOPES, C. A. O uso das Tecnologias da Informação e Comunicações nas políticas de acesso à informação pública na América Latina. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 3., 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

MAIA, R. C. M. Visibilidade e accountability: o evento do ônibus 174. GT Comunicação e Política. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 12., São Bernardo do Campo. *Anais...* São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2004.

_____, R. C. M. Atores da sociedade civil e ação coletiva: relações com a comunicação de massa. *Lua Nova*, v. 76, p. 87-118, 2009.

_____, R. C. M. Mídia e diferentes dimensões da Accountability. *E-Compós (Brasília)*, v. 7, p. 1-27, 2006.

_____, R. C. M. Redes cívicas e Internet: efeitos democráticos do associativismo. In: GOMES, W.; MAIA, R. C. M. (Eds). *Comunicação e Democracia: Problemas & perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008, cap 9, p 327-348.

MARQUES, F. P. J. A. *Dimensões da ciberdemocracia: conceitos e experiências fundamentais*. 2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Comunicação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

MENDONÇA, R. F. A mídia e a transformação da realidade. *Comunicação e Política*, v.24, n.2, p.07-37, nov. 2006. Disponível em: <[http://www.cebela.org.br/imagens/Materia/1ART1R icardoFabrino.pdf](http://www.cebela.org.br/imagens/Materia/1ART1R%20icardoFabrino.pdf)>. Acesso em novembro de 2009.

MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Rev. Sociologia Política*, Curitiba, n. 25, nov. 2005.

MULGAN, R. 'Accountability': an ever expanding concept? *Public Administration*, v. 78, n.3, p.555-573, 2000.

NAQI, S. A. The process of accountability. *International Business Management*, v. 2, p. 1-10, 2008. Disponível em: <<http://docsdrive.com/pdfs/medwelljournals/ibm/2008/1-10.pdf>>. Acesso em: abril de 2010.

NEGROPONTE, N. *A vida digital*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

NORRIS, P. *A virtuous circle: political in postindustrial societies*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n.44, p.27-54, 1998.

_____, G. Democracia Delegativa?. (1991) Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/22584776/O-Donnel-1991-Cebrap-Democracia-Delegativa>>. Acesso em: dezembro de 2009.

_____, G. Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.87-135.

_____, G. A. Horizontal accountability in new democracies. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Org.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 29-52.

_____, G. e REIS, F. W. *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: la otra cara del control. In: _____. (Eds.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.23-52.

PINHO. J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, v. 43, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: fevereiro de 2009.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado. Responsabilidade Política e Intervenção Econômica. In: *RBCS*, Ano 11, nº 32, p. 18-40, 1996.

PRZEWORSKI, A. Accountability social en América Latina y más allá. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Org.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p.73-85.

PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C.; MANIN, B. Eleições e Representação. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>>. Acesso em abril de 2010.

SAMPAIO, R. C. A internet como meio ou como fim? *Potenciais democráticos de diferentes usos das ferramentas Digitais*. In: ENCONTRO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO DE MINAS GERAIS, 2., 2009. Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

SAPPINGTON, D. E. M. Incentives in Principal-Agent Relationships. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(2), 1991, p. 45-66.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Ed.). *The self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28.

SCHMITTER, P. The Limits of Horizontal Accountability. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Org.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 59-62.

SILVA, S. P. Democracia *online*: pressupostos teóricos e inovações estruturais na comunicação do Estado contemporâneo. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 3., 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

SILVA et al. Publicidade, accountability e participação nos parlamentos online da América Latina: estudo sobre seis países. In: Seminário Nacional Sociologia & Política, 1., Curitiba. *Anais...* Curitiba: UFPR, 2009.

STOKES, S. C. What do policy switches tell us about democracy? In: PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C.; MANIN, B. (Ed.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999. p.98-130. cap.3.

STREET, J. Controle remoto? Política, Tecnologia e “Democracia Eletrônica”. In: *European Journal of Communication*, Vol. 12, p. 27-42, 1997.

TOCQUEVILLE, A. A democracia na América. Belo Horizonte: Itatiaia, 1977.

VIEIRA, J. B. Estado, sociedade civil e accountability. *Ensaaios FEE*, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 605-626, 2005. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaaios/article/view_File/2095/2477>. Acesso em: maio de 2009.

WILHELM, A. G. *Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace*. New York: Routledge, 2000.

WOLTON, D. *E depois da Internet? Para uma teoria crítica das novas mídias*. Algés, Portugal: Difel, 2001.

ANEXO I

REPRODUÇÃO DE PÁGINAS INICIAIS

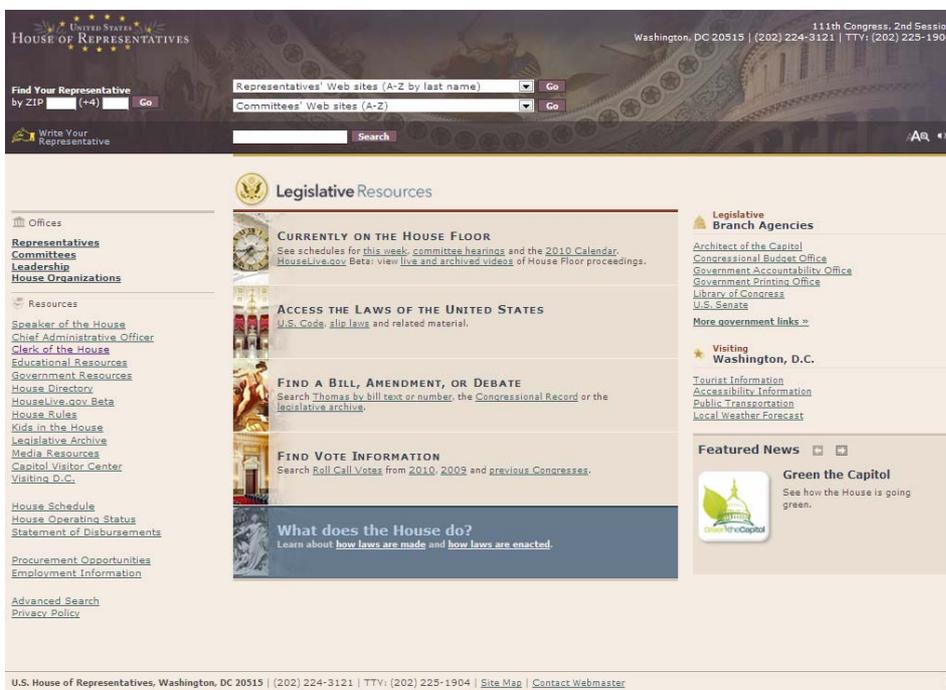


Figura 1: Reprodução da página inicial do portal *United States House of Representatives*



Figura 2: Reprodução da antiga página inicial do portal da Câmara dos Deputados do Brasil



Figura 3: Reprodução da atual página inicial do portal Câmara dos Deputados do Brasil



Figura 4: Votação de Norm Dicks e domínio da página

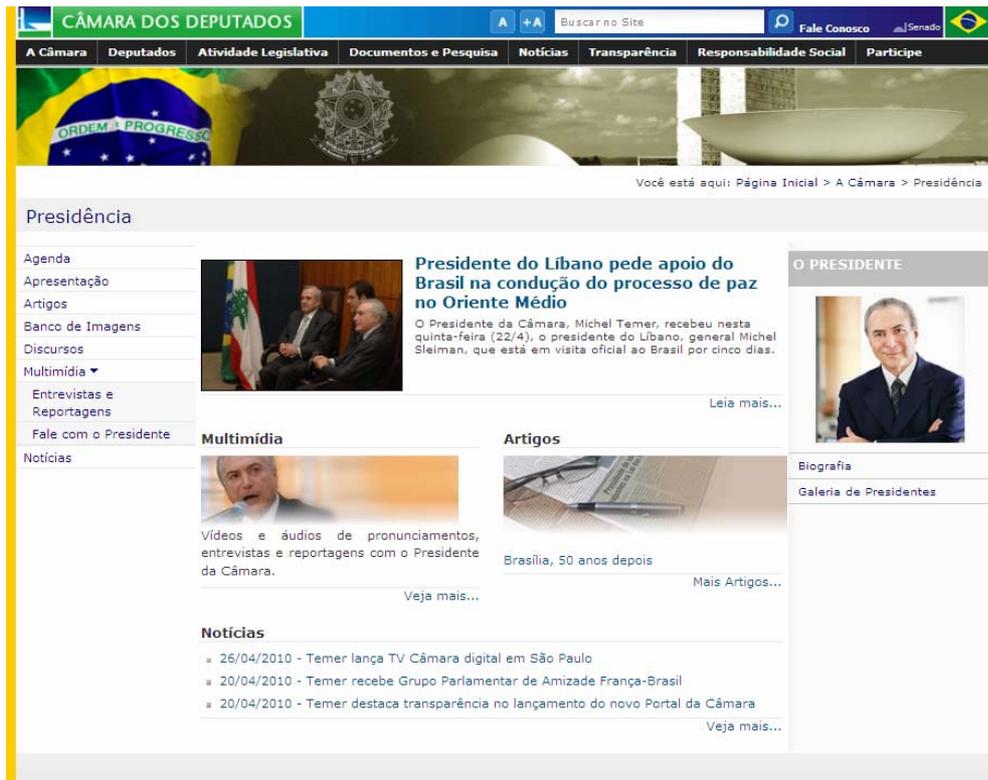
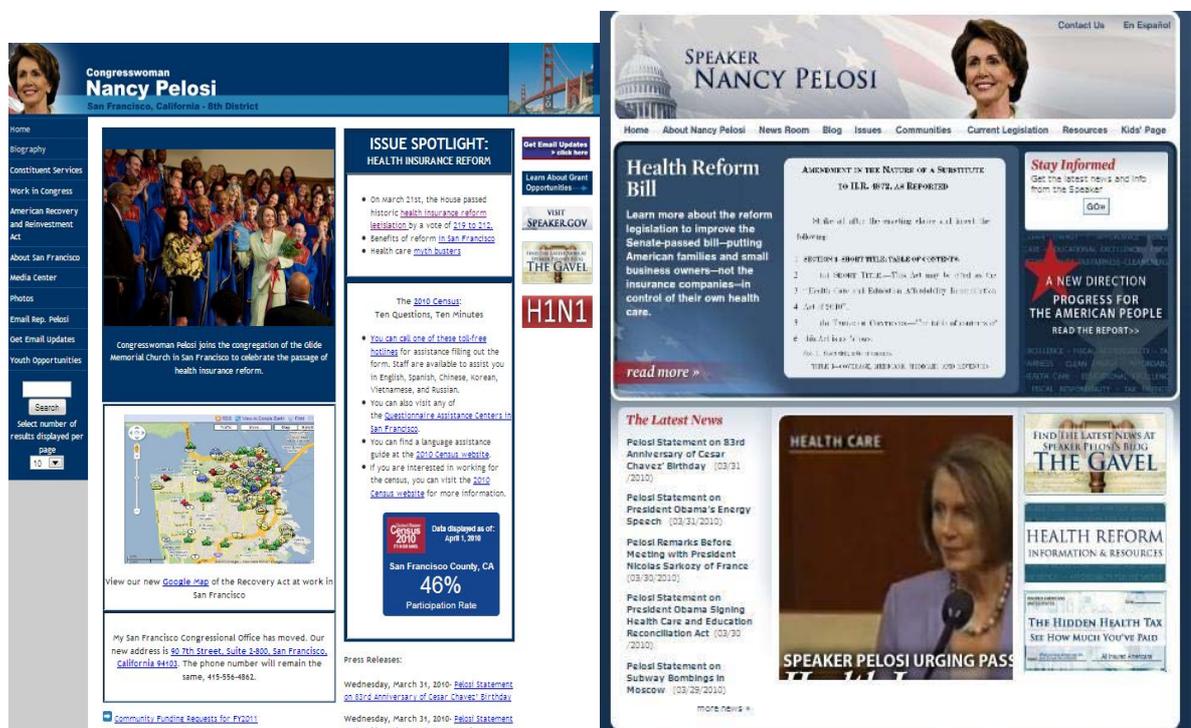


Figura 5: Reprodução da página inicial Presidência



Quadro 1: Comparação de páginas iniciais com Nancy Pelosi como representante e como presidente



Figura 6: Reprodução da página *Public Disclosure* do sitio *Office of the Clerk*

ANEXO II

TABELA COM QUESTÕES-CHAVE APLICADAS AOS PORTAIS ANALISADOS

Questões	Brasil	Estados Unidos	Observações
1) Há demonstrativo de execução orçamentária (gastos realizados)?	Sim	Sim	-
2) Há documento ou cartilha didaticamente organizados que apresente dados orçamentários ou financeiros? (formatado para o cidadão que não é especialista em finanças)?	Não	Não	-
3) Há detalhamento individual de gastos dos parlamentares?	Sim	Sim	-
4) Há informações específicas sobre processos de licitações e contrato de serviços? (tipos de licitação realizada, registro de preços de serviços e de aquisição de materiais)	Sim	Não	Nos Estados Unidos, o usuário encontra esse tipo de informação em um site externo ao da câmara baixa.
5) Há informações sobre a assiduidade do parlamentar em sessões do plenário e nas reuniões das comissões?	Sim	Sim	-
6) Há relatório sobre a atuação geral na Casa (com a quantidade de proposições aprovadas, rejeitadas, de sessões e reuniões realizadas etc)?	Sim	Não	-
7) É possível conhecer as iniciativas ou proposições ou projetos de lei que foram sugeridos ou relatados pelos representantes?	Sim	Sim	-

8) Há informações sobre o modo como o parlamentar tem votado nas sessões?	Sim	Sim	-
9) Há transmissões ao vivo ou arquivos armazenados de reuniões de comissões e de sessões em plenário?	Sim	Sim	-
10) Existem relatórios ou dossiês que detalham as atividades administrativas e/ou políticas da Câmara nos anos anteriores?	Não	Não	-
11) Existe fórum ou <i>chat online</i> em funcionamento utilizado por representantes para oferecer razões e justificativas de suas ações e decisões aos cidadãos?	Não	Não	No período observado, o fórum existente no portal do Brasil estava com o funcionamento suspenso.
12) Existe espaço individual do deputado em que ele expõe seu posicionamento argumentativamente ou dá razões de suas ações?	Não	Não	No portal dos Estados Unidos, os parlamentares dispõem de espaço para tal (suas páginas pessoais vinculadas à <i>House</i>), mas não fazem uso para essa finalidade.
13) Há uso de recursos audiovisuais, por parte dos representantes, para esclarecer iniciativas, ações ou decisões?	Sim	Sim	-
14) É possível ler argumento oficial do			

parlamentar sobre a proposição de sua iniciativa ou sua análise oficial da proposição de outro parlamentar?	Não	Não	-
15) Há canal específico para oferta de explicações do parlamento e de parlamentares para agências do Estado?	Não	Sim	No portal dos Estados Unidos, há relatórios dos deputados para o secretário da Casa.
16) É possível consultar depoimentos oficiais de parlamentares dados a agências do Estado?	Não	Não	-