

Prevenção e combate à corrupção no Brasil

**6º Concurso
de Monografias
da CGU**

**Trabalhos Premiados
2011**

Controladoria-Geral da União

Prevenção e combate à corrupção no Brasil

6º Concurso de Monografias da CGU

TRABALHOS PREMIADOS



Brasília, DF
Dezembro/2011

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

Jorge Hage
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

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

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

José Eduardo Elias Romão
Ouvidor-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Mário Vinícius Claussen Spinelli
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

Prevenção e combate à corrupção no Brasil – 6º Concurso de Monografias da CGU – Trabalhos Premiados é uma publicação da Controladoria-Geral da União.

Tiragem: 500 exemplares
Periodicidade: anual
Distribuição gratuita

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

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

Arte: Conceito Comunicação Integrada
Revisão: Yana Maria Palankof e Fatima Rejane de Meneses
Diagramação: Samuel Tabosa de Castro

P944

Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º Concurso de monografias: trabalhos premiados/ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. — Brasília: CGU, 2011.

296 p.: il. Coletânea de monografias

Ano IV, n. 6, Dezembro/2011

ISBN 978-85-7202-049-7

1. Corrupção – prevenção. 2. Monografia – premiação. I. Presidência da República. II. Controladoria-Geral da União.

CDD 172

Sumário

Apresentação.....	5
-------------------	---

Categoria Universitários

Combate à corrupção no Brasil: análise sob a ótica da economia da corrupção <i>Pedro Petronillio Hernandes</i>	11
---	----

A governança pública no combate à corrupção <i>Thaísa Collet dos Santos Delforge</i>	55
---	----

Categoria Profissionais

O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira <i>James Batista Vieira</i>	107
---	-----

<i>Compliance</i> como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional <i>Renato Almeida dos Santos</i>	161
---	-----

Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social <i>Diego Prandino Alves</i>	231
---	-----



Apresentação

Esta obra **“Prevenção e combate à corrupção no Brasil”** reúne os trabalhos premiados no 6º Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União (CGU) realizado em 2011. O concurso teve o objetivo de estimular pesquisas sobre o fenômeno da corrupção e medidas para sua prevenção e combate, além de identificar iniciativas bem-sucedidas na área e colher proposições de políticas e ações que possam ser adotadas pelos governos e pela sociedade.

A 6ª edição do Concurso de Monografias da CGU, que contou mais uma vez com a parceria da Escola de Administração Fazendária (Esaf), abrangeu duas categorias: universitários e profissionais. Entre outros temas, o Concurso de Monografias recebeu trabalhos sobre práticas inovadoras para a promoção da integridade no setor público e no setor privado, participação cidadã no acompanhamento e no controle da gestão pública, gestão de riscos e governança na administração pública brasileira, a função correicional, entre outras temáticas.

A monografia vencedora na categoria universitários foi **“Combate à corrupção no Brasil: análise sob a ótica da economia da corrupção”**, de Pedro Petronillio Hernandez. O trabalho apresenta o estudo da corrupção sob uma abordagem econômica. Segundo o autor, a aplicação da teoria econômica abre espaço para uma ação estatal de controle da corrupção, pois o governo pode utilizar-se de variáveis determinantes da prática (salários, penas e probabilidade de punição). O trabalho analisou os dados sobre demissões do Executivo Federal brasileiro disponibilizados nos Relatórios de Punição Expulsivas da Controladoria-Geral da União com o objetivo de identificar como tem sido o combate à prática no Brasil.

A segunda colocada na categoria universitários foi a monografia **“A governança pública no combate à corrupção”**, de Thaisa Collet dos Santos Delforge. Neste trabalho, a autora procurou mostrar a importância da participação popular na administração pública. Para isso, foi feita uma breve análise de alguns conceitos e institutos que auxiliam

a compreensão sobre as razões de a corrupção estar tão presente em nossa sociedade. O trabalho apresenta um modelo de administração pública baseado na participação efetiva da população como alternativa a possíveis causas da ineficiência de métodos e instrumentos de controle da corrupção.

Na categoria profissionais, o trabalho vencedor foi **“O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira”**, de James Batista Vieira. O autor analisou as condições associadas à ocorrência de improbidades na administração pública municipal, elucidando suas possíveis causas e efeitos. Para isso, realizou estudo exploratório, tomando por base uma amostra aleatória de 840 municípios brasileiros, sorteados entre os anos de 2006 e 2010 pelo Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União, no qual se buscou avaliar o impacto das principais hipóteses descritas na literatura sobre corrupção, tais como: a estabilidade da administração pública, o tamanho do setor público, o capital social, a transparência pública, os aspectos políticos, a transferência de recursos, entre outras. A interpretação dos resultados da pesquisa indica que houve aumento dos casos de corrupção em municípios que integram estados com piores indicadores de capacidade institucional de controle – um diagnóstico de acordo com as diferenças regionais observadas pelas estatísticas descritivas.

A segunda colocada na categoria profissionais foi a monografia **“Compliance como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional”**, de Renato Almeida dos Santos. O autor procura aprofundar o conhecimento de fatores que influenciam a decisão do indivíduo no cometimento de fraude em organizações privadas e avaliar os resultados da implantação de programas de *compliance* na percepção moral dos indivíduos dessas organizações. A pesquisa foi baseada em dados secundários cedidos pela ICTS Global, empresa internacional especializada na redução de riscos. Os dados obtidos com a pesquisa apontaram que na raiz da fraude está a fragilidade dos princípios éticos. Entretanto, o contexto (ou pressão situacional) e a oportunidade combinam-se na produção de atos corruptos ou em conformidade. Verificou-se

que a existência de um código de conduta sem o acompanhamento de um canal de denúncia, por exemplo, tende a inibir a denúncia de atos antiéticos de colegas de trabalho, o que não ocorre quando se aplica um programa de *compliance* integrando essas duas ferramentas, mesmo quando permanece a tendência de encobrir erros dos seus parceiros de trabalho.

O trabalho **“Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social”**, de Diego Prandino Alves, recebeu menção honrosa na categoria profissionais. O trabalho analisou a convergência e a harmonia existentes entre instrumentos de transparência pública adotados no Brasil: o Portal da Transparência, o Portal Siga Brasil, os relatórios de gestão anuais publicados pelas entidades governamentais e o Relatório sobre as Contas de Governo. O estudo defendeu que embora esforços tenham sido feitos no sentido de promover a transparência pública, ainda há falta de harmonia entre os diversos instrumentos governamentais de prestação de contas. A autora defende que uma solução apontada é a prestação de contas de forma especializada e direcionada aos diferentes segmentos da sociedade, na medida de suas necessidades por informação.



**CATEGORIA
UNIVERSITÁRIOS**



Combate à corrupção no Brasil: análise sob a ótica da economia da corrupção

Pedro Petronillio Hernandes*

Resumo: *O estudo da corrupção sob uma abordagem econômica é relativamente recente. A análise do fenômeno com aporte da racionalidade econômica tem trazido sério avanço, pois nela os agentes respondem a incentivos. A utilização da teoria econômica abre espaço para uma ação estatal de controle da corrupção, uma vez que o governo pode manipular variáveis determinantes da prática (salários, penas e probabilidade de punição). Neste trabalho, utilizando o arcabouço teórico proporcionado pelos estudos de economia da corrupção, analisamos os dados sobre demissões do Executivo Federal brasileiro disponibilizados nos Relatórios de Punição Expulsivas da Controladoria-Geral da União, buscamos identificar como tem sido o combate à prática no Brasil.*

Palavras-chave: *Corrupção. Economia da corrupção.*

1 Introdução

Nas últimas décadas, o assunto corrupção tem se tornado frequente nos meios de comunicação. Escândalos envolvendo políticos e servidores públicos são frequentes tanto na mídia nacional como na internacional. No Brasil, casos recorrentes com o envolvimento de parlamentares e juízes – como a CPI das Ambulâncias, o esquema do Mensalão e o superfaturamento do TRT de São Paulo – desmoralizam instituições pilares do sistema democrático, como o Congresso Nacional e o Poder Judiciário.

* Graduado em Economia pela Universidade de Brasília e Técnico Judiciário – TJDF.

Tomando ciência desses fatos e motivada pela necessidade de conhecimento dos efeitos que a corrupção teria nas variáveis macro e microeconômicas, a academia vem, desde a década de 1970, desenvolvendo estudos cada vez mais específicos sobre corrupção, com o intuito de avaliar suas causas e efeitos embasada pela racionalidade econômica.

Hoje existe certo consenso sobre os efeitos negativos da corrupção, pois ela desestabiliza a economia, aumentando o risco da atividade econômica e elevando os custos de produção, o que reflete numa diminuição do investimento e, conseqüentemente, diminuição do crescimento de uma economia. A principal controvérsia ainda se encontra na análise de suas causas, as quais devem ser o foco das políticas governamentais que visem a combater essa prática em nossas sociedades.

O Brasil ainda apresenta elevados índices de corrupção, percebida, apesar de seus esforços em combatê-la. Por esse motivo o governo federal criou um órgão específico para atuar contra a corrupção: a Controladoria-Geral da União (CGU).

Utilizando dados sobre as punições aplicadas no âmbito do Poder Executivo Federal, a CGU tem publicado mensalmente seus Relatórios de Punições Expulsivas, com informações desde 2003. Neste trabalho, com base nos dados fornecidos por tais relatórios – em conjunto com outros dados obtidos nos Boletins Estatísticos de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) –, analisamos o combate à chamada *petty corruption* no Brasil, à luz dos conceitos de economia da corrupção existentes.

Encontramos evidências de que a fiscalização, pelo menos no seu nível baixo ou burocrático, se tem intensificado e que um incentivo negativo à realização da prática criminosa tem sido dado por meio de um aumento salarial dos agentes públicos. Encontramos ainda evidências não robustas de três outros pontos: burocratas selecionados discricionariamente tendem a demonstrar um comportamento menos probo do que os servidores efetivos; agentes que realizam atividades de fiscalização direta com os governados, numa relação uma a um, apresentam maiores taxas de práticas passíveis de punição; e mulheres se envolvem menos em práticas ilícitas relacionadas à corrupção do que homens.

A estrutura do trabalho apresenta-se da seguinte forma: a introdução é a seção 1; na seção 2 é apresentada uma revisão bibliográfica sobre economia da corrupção, destacando os trabalhos que avaliam suas causas, seus efeitos e seus problemas de mensuração; na seção 3 é feito um breve histórico dos casos de corrupção no Brasil, destacando as medidas tomadas para seu controle, uma exposição da situação brasileira no panorama mundial de acordo com os índices de percepção de corrupção e uma possível interpretação das causas da corrupção no Brasil e avaliação de seus efeitos; na seção 4 são expostos e analisados os dados provenientes dos relatórios da CGU e do Mpg tendo como base a bibliografia de economia da corrupção; por fim, na seção 5 é apresentada a conclusão com os resultados obtidos.

2 Revisão da literatura

Tradicionalmente analisada por outros ramos do conhecimento, como o direito, a sociologia e a ciência política, o estudo da corrupção sob uma abordagem econômica é relativamente recente, tendo se iniciado na década de 1970. Desde então, a economia da corrupção teve grande produtividade no meio acadêmico, e a análise do fenômeno tomando por base a racionalidade econômica trouxe severos avanços no entendimento de suas causas e efeitos, resultando em orientações de políticas públicas e em um combate mais eficiente.

Esta seção busca fazer uma breve revisão da literatura. Para uma revisão mais pormenorizada, Bardhan (1997), Tanzi (1998), Svensson (2005) e Balbinotto Neto e Garcia (2006) fazem ótimas exposições do estado das artes do assunto e de seus artigos seminais.

2.1 Conceito

Corrupção é um fenômeno de difícil definição. Conforme afirma Bardhan (1997), não é algo restrito ao setor público, também pode ocorrer no setor privado. O problema é que, quando ocorrido neste, a concorrência pode atuar “punindo” a empresa. Por sua vez, quando manifestado naquele, devido às falhas de mercado, a corrupção perdura

e pune toda a sociedade. Neste trabalho estudaremos apenas a corrupção em sua face pública e a definiremos no sentido atribuído pelo Banco Mundial, definição também acalantada por Bardhan (1997), Tanzi (1998) e Svensson (2005), sendo o fenômeno entendido como “*the abuse of public office for private gain*”. Como toda definição, esta cria lacunas e discordância. No entanto, para nosso objetivo, tal estreitamento de conceito é razoável e necessário.

2.2 Origens

A O estudo das origens da corrupção tem sido feito basicamente de duas formas: uma que busca uma modelagem do comportamento corrupto, microeconomicamente fundamentado; e outra que considera análises de dados agregados, geralmente em nível mundial, analisando, nos países apresentados como mais corruptos, o que poderia tê-los influenciado nesse caminho.

Tomando-se por base uma modelagem microeconômica, pode-se analisar a corrupção à luz de Becker (1968). Para o autor, os indivíduos e o Estado otimizam suas funções utilidade, inclusive no caso de ilícitudes, avaliando a relação custo/benefício de suas ações, encontrando um “ponto ótimo” da prática ilegal – o indivíduo avalia o ganho esperado como benefício e a pena esperada como custo, enquanto o Estado avalia o bem-estar da sociedade (segurança) como benefício e o gasto com segurança pública, justiça e reclusão como custo.

Dessa forma, estendendo o raciocínio de Becker à prática de corrupção: para o agente público, esta seria uma função do benefício esperado (propina, influência, “camaradagem”...) e do custo esperado (perda do emprego, reclusão, desaprovação social...). A teoria abre espaço para uma ação governamental de controle da corrupção, pois o Estado pode manipular variáveis determinantes da prática (salários, penas e probabilidade de punição).

Seguindo o raciocínio de Becker (1968), Rose-Ackermann (1975) analisa particularmente o caso da corrupção com um enfoque no modelo Principal-Agente. No modelo, o principal (governo) delega tarefas aos seus funcionários (agentes), que as executam estando sujeitos a propostas de

suborno pelos influenciados pela tarefa. O problema da corrupção surge da diferença da função utilidade do principal e do agente. Enquanto o governo busca o ótimo social, o funcionário busca o ótimo privado, que, muito provavelmente, diverge do ótimo anterior. Dado que as informações são assimétricas – o agente conhece muito mais suas ações do que o principal –, o resultado é uma prática fora do ótimo social.

Estendendo o raciocínio, Acemoglu (2000) faz uma análise da existência de corrupção como sendo um estado de *second-best*, criado pela necessidade de intervenção estatal. Falhas de mercado fazem o Estado intervir na economia almejando uma situação melhor para a sociedade. A intervenção, por sua vez, executada por agentes a serviço do governo, gera oportunidades de corrupção, como o modelo Principal-Agente propõe. Dessa forma, uma intervenção ótima com corrupção existe e pode ser diferente da intervenção na qual o fenômeno corrupção não existisse.

Alesina e Angeletos (2005) apresentam também uma relação de *trade-off* entre a intervenção governamental (com enfoque na correção de desigualdades) e corrupção. Para o estudo, os autores trabalham com dois tipos de desigualdade: uma gerada pela corrupção e outra gerada por mérito pessoal. As sociedades tendem a considerar a intervenção governamental mais legítima quando focada na correção de desigualdades geradas pela corrupção do que na correção de desigualdades geradas pelo mérito individual. Assim, quanto mais percepção de corrupção tiver uma sociedade, mais legítima será a intervenção governamental para dirimi-la. No entanto, ao gerar mais intervenção, o Estado gera também mais corrupção, caindo em um círculo vicioso.

Em outro ponto, temos os trabalhos que buscam avaliar a influência dos possíveis fatores de controle do Estado na prática. Avaliando o incentivo salarial, Van Rijckeghem e Weder (2001) analisam a relação entre os níveis salariais da burocracia de uma série de países e seu impacto no nível de corrupção das economias; confirmam a hipótese de que o salário influencia negativamente a corrupção; e encontram correlação entre a qualidade da burocracia e os níveis salariais dos países.

Avaliando os incentivos de Becker (1968) e encontrando resultados similares aos de Van Rijckeghem e Weder (2001), Di Tella e Schargrodsky

(2003) analisam as medidas anticorrupção no sistema de saúde pública da cidade de Buenos Aires. Concluem que incentivos salariais e mecanismos de controle e auditoria exercem forte impacto negativo sobre a atividade de corrupção.

Avaliando o peso da assimetria de informação, Reinikka e Svensson (2007) analisam o impacto de um programa de transparência em recursos escolares na qualidade dos gastos públicos aplicado em Uganda. No programa, os pais de alunos são informados, por jornais distribuídos próximo às escolas, dos gastos extra-salariais ocorridos (com estrutura e material didático, por exemplo). Concluem que onde o programa foi implementado houve uma melhora na qualidade dos gastos, assim como um melhor rendimento dos alunos.

O trabalho de Ferraz e Finan (2007) contribui de maneira similar ao demonstrar o peso da mídia no combate à corrupção. Nele, os autores avaliam o impacto que a difusão, por meio de rádio, dos resultados de auditorias governamentais gera na construção da imagem dos prefeitos brasileiros em seus governados. Os autores concluíram que nos municípios onde há divulgação dos resultados das auditorias por rádio os eleitores tendem a punir os prefeitos corruptos com a não reeleição.

Na linha dos dois trabalhos anteriores, mas considerando os dados de diversos países e avaliando a influência de uma imprensa livre sobre a corrupção, Brunetti e Weder (2003) encontram forte correlação negativa entre o nível de liberdade de imprensa e a prática de corrupção. Para os autores, a imprensa funciona como um meio de controle externo, sendo muito incentivada a publicar denúncias como forma de promoção de sua credibilidade.

Analisando uma ideia sugerida por Rose-Ackerman (1975), Ades e Di Tella (1999) buscam uma relação entre o nível de concorrência e a prática de corrupção. Encontram evidências de que mercados beneficiados por monopólios naturais ou isolados por políticas de barreiras comerciais tendem a ter mais corrupção que mercados livres.

Alguns estudos fazem uma análise *ex-ante* de situações de corrupção para depois traçar interpretações acerca dos dados. São os casos de Treisman (2000) e Hunt (2005). O primeiro, em seu artigo "*The causes*

of corruption: a cross-national study”, busca identificar que fatores teriam influência pró e contra a corrupção em diversos países, utilizando uma compilação de dados de indicadores de risco de pesquisas realizadas na década de 1990. Suas principais conclusões são: o crescimento econômico é claramente associado a níveis baixos de corrupção; estados centralizados apresentam menores índices de corrupção que estados descentralizados; e ex-colônias britânicas apresentam índices de corrupção mais modestos que ex-colônias de outros países.

A correlação entre corrupção e crescimento, em relação inversa, não é novidade no estudo de economia da corrupção. Esta diminui a eficiência elevando os custos e aumentando o risco das decisões, inibindo tanto o investimento em capital físico como em capital humano (MAURO, 1995; ALONSO-TERME; DAVOODI; GUPTA, 2002). A descentralização do governo pode levar a mais corrupção se houver competição de práticas corruptas pelos diversos entes da Federação. Por fim, segundo o autor, as ex-colônias britânicas podem ter índices de corrupção mais modestos por diversos fatores: a religião protestante, com sua cultura mais individualista e de trabalho; a herança de um sistema legal baseado na *Common Law* (que prioriza o direito à propriedade) e não no direito romano. Há ainda a possibilidade de um viés pró-britânico na resposta aos questionários da Transparency International.

Numa abordagem com dados micro, na qual busca identificar por que alguns setores da burocracia demonstram mais corrupção do que outros, há o trabalho de Hunt (2005). A autora, utilizando uma base de dados coletada por meio de entrevistas realizadas pelo governo peruano, conclui que a corrupção é mais vista em setores nos quais o governo peca pela lentidão (principalmente o Judiciário) ou em setores em que o agente do governo tem um alto poder associado a uma abordagem de campo individualizada (polícia).

No caso do setor lento, a propina aparece como uma forma de “agilizar” o tratamento dado ao indivíduo que a paga (*red tape*). Uma maior celeridade nos processos do governo traria uma significativa queda nas taxas de corrupção. No caso do setor com alto poder, a medida recomendada seria um aumento da fiscalização dos agentes.

Harstad e Svenson (2009) trazem uma análise inovadora ao unir a corrupção e o *lobbying* em uma mesma natureza de ação. Tradicionalmente abordados como fenômenos distintos nos estudos sobre *rent-seeking*, os autores analisam ambos como estágios de uma mesma prática em instituições e economias de escala diferentes.

Para os autores, a corrupção seria o “dobrar” a norma, com um custo (propina) para cada uma das vezes que fosse praticada. O *lobbying*, por sua vez, é o modificar a norma, que, por suposição, tem resultado mais duradouro e um custo fixo único bem mais elevado que o da propina. A empresa teria incentivos para praticar corrupção enquanto fosse pequena, com escala de produção reduzida. A partir de certo tamanho, quando o custo da soma das propinas ultrapassa o de praticar *lobbying*, é mais interessante modificar a lei.

Apesar de criar a ideia de ser a corrupção algo passageiro no ciclo de desenvolvimento de um país, os autores chamam a atenção para um fenômeno importante: a possibilidade de existência de um círculo vicioso de corrupção-pobreza no qual um alto nível de corrupção impossibilite a formação de capital pelas empresas.

2.3 Efeitos

Apesar de uma inicial controvérsia, na qual alguns autores argumentavam que a corrupção poderia funcionar como um “lubrificante” de economias enrijecidas (LEFF, 1964; HUNTINGTON, 1968), o consenso atual é de que a corrupção traz, em seu saldo geral, efeitos negativos à economia, como queda da taxa de investimento e consequente queda do crescimento (MAURO, 1995), piora na distribuição de renda, distorção da incidência tributária e geração de perda de foco das políticas públicas (ALONSO-TERME; DAVOODI; GUPTA, 2002).

Analisando o investimento, Mauro (1995) apresenta um estudo no qual encontra correlação negativa entre corrupção e crescimento econômico. Estudando como a corrupção afeta o nível de investimento – e, conseqüentemente, de crescimento econômico – de diversos países, o autor conclui que a existência de corrupção inibe o investimento do setor privado – por elevar riscos e custos –, reduzindo o nível de crescimento econômico do país.

Alonso-Terme, Davoodi; Gupta (2002) vão um pouco mais além quando analisam não só a questão da influência da corrupção em relação à eficiência econômica, mas em que medida esta modifica a distribuição de renda de uma economia. Assim, encontram correlação negativa entre corrupção tanto com a distribuição de renda como com o crescimento econômico.

Para os autores, a corrupção afeta o crescimento pelo mesmo motivo apontado por Mauro (1995) e compromete a distribuição de três formas: altera a progressividade do sistema tributário – os mais ricos conseguem burlar o fisco; modifica o foco dos gastos com políticas sociais – pois os mais ricos conseguem “tratamentos especiais” por meio de propina (*red tape*); e inibe a formação de capital humano, pois piora a qualidade do sistema de ensino ao gerar fuga de recursos. Dessa forma, a renda dos mais pobres cresce menos que a dos mais ricos.

2.4 Mensuração

A corrupção, por se tratar de um fenômeno de difícil observação, é também difícil de ser estudada. Boa parte dos artigos listados até agora trabalham com dados provenientes de pesquisas de opinião de percepção de corrupção (como o *Corruption perception index*, da Transparency International), e seus resultados apresentam carga subjetiva que pode comprometer sua veracidade.

Buscando avaliar a precisão dos dados provenientes desses índices, temos o trabalho de Fisman e Miguel (2007). No artigo, os autores fazem uma análise do cumprimento das leis de trânsito pelos diplomatas em missão na cidade de Nova Iorque.

Os diplomatas naquela cidade, até certa data, gozavam de imunidade, inclusive nas leis de trânsito. Com uma base de dados fornecida pelo departamento de trânsito local sobre as multas geradas por estacionamento proibido recebidas pelos diplomatas, os autores fizeram um índice em que comparavam a relação entre o número de multas e o número de diplomatas por país.

O índice criado, baseado nas preferências reveladas dos agentes, teve um ajuste muito bom com o índice de corrupção utilizado,

o *Corruption perception index*, da Transparency International, o que é um forte argumento a favor da legitimidade desse índice, dada sua semelhança com um índice baseado em comportamentos corruptos reais.

Outra contribuição para o estudo da mensuração da corrupção é o trabalho de Olken (2009), no qual o autor estuda, em uma obra de construção de rodovia na Indonésia, o quanto a percepção da corrupção está atrelada à sua real prática. Para isso, estima quanto seria o custo da obra em valores de referência e compara com o custo real executado.

Olken (2009) encontra relação positiva entre a realidade e a percepção, no entanto a última apresenta magnitude bem inferior, o que é um argumento desfavorável à utilização de índices de percepção de corrupção. Distorções na percepção também ocorrem quando há variação da diversidade étnica da população e do nível de participação nas atividades da comunidade. O autor termina com uma crítica à utilização de índices baseados em percepção, pois estes podem não refletir a corrupção real.

3 Situação do Brasil

3.1 Breve histórico¹

A corrupção no país, apesar do crescente espaço que tem ganhado na mídia, não é fenômeno recente e certamente nos vem acompanhando desde tempos distantes.² No entanto, conforme afirma Garcia (2003), a corrupção, como forma organizada, parece surgir durante o governo de Juscelino Kubitschek, com o Plano de Metas, no qual a execução de uma série de obras de construção civil eivadas de diversos vícios, aliada à falta de transparência, abriu espaço para a disseminação da prática sistematizada de superfaturamento no país, propiciando lucros exagerados às empreiteiras.

Posteriormente, durante o período militar, a falta de transparência nas ações do governo e a censura criaram um ambiente de aparente

¹ Os casos aqui relatados foram baseados no acervo do Museu da Corrupção: <www.muco.com.br>.

² Relatos em passagens literárias podem ser facilmente encontrados tanto nas obras de Machado de Assis como nas de Lima Barreto, ainda no fim do Império e começo da República, respectivamente.

ausência de corrupção. No entanto, a alta intervenção estatal e a quantidade de obras públicas do período eram terreno fértil para a prática. Mesmo com o poder exercido pelo governo sobre os veículos de mídia, alguns casos chegaram a vir à tona, como o da Rodovia Transamazônica, dos empréstimos concedidos à Lutfalla (envolvendo o então governador de São Paulo, Paulo Maluf) e da Proconsult (durante a apuração das eleições de 1982). Mesmo sem a irregularidade comprovada, os eventos citados – e outros não citados – dão indícios de que o período não foi isento de corrupção, como pode aparentar.

A partir de 1985, com a volta do regime democrático e da liberdade de expressão, vários casos de corrupção começam a ser divulgados, chegando a gerar uma Comissão Parlamentar de Inquérito no ano de 1988 (CPI da Corrupção), na qual o então presidente José Sarney era acusado de comandar um vasto esquema de desvio de verbas públicas.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 traz um marco moralizador do serviço público em nível federal. Além de prever um controle mais rigoroso do orçamento, a nova Carta Magna limita a investidura em cargo ou emprego público à aprovação em concurso público, dando à meritocracia o peso devido, conforme diversos estudos acerca da qualidade burocrática.³ Além disso, a nova Constituição define como princípios da administração pública a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade.⁴

O governo posterior, de Fernando Collor de Melo, o primeiro presidente eleito diretamente depois de mais de duas décadas de restrições democráticas, apesar de medidas tomadas com o intuito de diminuir a participação do Estado na economia (e assim também diminuir o campo para a corrupção), exibiu o caso de corrupção mais emblemático de nossa história recente. Um esquema de caixa dois e vendas superfaturadas, comandado por seu assessor Paulo César Farias, foi descoberto no segundo ano de governo, levando o presidente a ter seu mandato impugnado.

Posteriormente, durante o governo de Itamar Franco, é posta em prática uma das leis mais importantes para o combate à corrupção no

3 RAUCH; EVANS (1999).

4 Posteriormente, em 1998, foi adicionado também o Princípio da Eficiência.

Brasil: a Lei n. 8.666, de 1992, que institui normas para as licitações e os contratos firmados pela administração pública.

Silva (1997), em seu trabalho “O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política”, defende a lei com aporte na teoria econômica da corrupção. Baseado na modelagem principal-agente, o autor argumenta existir a impossibilidade de um Estado gerencial e defende a necessidade de controle das decisões da burocracia. Conforme afirma o autor (SILVA, 1997, p. 28):

A grande virtude da Lei 8.666/93 foi exatamente ter limitado o poder discricionário dos burocratas nos procedimentos associados à possibilidade de fraude na licitação. Esse fato já representa um mérito da lei, pois coaduna-se tal princípio com os fundamentos da concorrência. A lei obriga o burocrata a licitar pelo menor preço e é proibido restringir a participação de empresas nas concorrências públicas, fato que representa a eliminação de barreiras à entrada no mercado onde o governo muitas vezes atua como monopsonista. Há outras virtudes associadas à limitação do poder discricionário dos burocratas: eles são obrigados a pagar as faturas em ordem cronológica, evitando, dessa forma, o uso do cargo para a obtenção de propinas associadas a tratamentos especiais.

Nos anos posteriores, durante os dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o país toma uma posição mais clara de diminuição de sua atuação direta na economia, levando à iniciativa privada uma série de empresas estatais. Tal medida, além de funcionar como ajuste dos gastos do governo e balanceador de divisas,⁵ tende a diminuir as possibilidades de prática de corrupção ao diminuir os poderes da burocracia. No entanto, no caso brasileiro, a privatização pode ter criado outras ineficiências para a economia por falha no processo, culminando em vendas privilegiadas a custos muito baixos e gerando monopólios e concentração de renda.⁶

5 A inflação foi por muito tempo utilizada como financiadora do déficit público. O sucesso do plano de estabilização dependia, portanto, de um ajuste nas contas do governo. Além disso, a fixação da taxa de câmbio criou um enorme déficit na balança comercial, que era compensado pela entrada de divisas pela conta de capital. Para uma análise mais detalhada, ver Giambiagi et al. (2005).

6 Uma crítica à política de privatização fomentada pelo FMI e pelo Banco Mundial pode ser lida em Stiglitz (2002).

Um grande avanço do período foi a aprovação da Lei Complementar n. 101, ou Lei de Responsabilidade Fiscal. Com sua aprovação, os gestores do Executivo passaram a ter de limitar seus gastos à sua capacidade de arrecadação. Tal lei visou a acabar com a prática comum no Brasil de os prefeitos e governadores frequentemente deixarem altas dívidas para serem pagas pelos seus sucessores. Além disso, a lei também contribuiu fortemente para o aumento da transparência dos gastos públicos em todos os níveis de governo da Federação.

Apesar dos avanços, casos de corrupção também ocorreram no período, como o do Banestado, o do superfaturamento das obras do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) de São Paulo e o do Banco Marka, que envolvia o banqueiro Salvatore Cacciola.

Ainda no fim do governo FHC, foi criada a então Corregedoria-Geral da União – depois, em 2003, denominada Controladoria-Geral da União (CGU) –, órgão incumbido de assistir o presidente da República nos seguintes assuntos: defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, atividades de ouvidoria e incremento da transparência.

Durante o governo posterior, de Luiz Inácio Lula da Silva, algumas medidas importantes foram tomadas no combate à corrupção. A elevação da CGU ao *status* de ministério, a maior autonomia dada à Polícia Federal⁷ (PF) e a recente aprovação da Lei Complementar n. 135, ou Lei da Ficha Limpa, que impede que candidatos com condenação na Justiça possam concorrer a cargos eletivos, são alguns exemplos. Esta última surge como marco da iniciativa popular no país, uma vez que teve origem em projeto de iniciativa popular amplamente divulgado por meio das redes sociais Twitter e Facebook e pela ONG Avaaz.org.

Apesar dos avanços, o período do governo recente não foi, como sabemos, isento de grandes casos de corrupção: a CPI dos Correios, na qual se investigou um esquema de fraude em licitações; o esquema do Mensalão, que levou o ministro chefe da Casa Civil, José Dirceu, a ter seu mandato cassado; e a CPI das Ambulâncias, surgida em detrimento

⁷ Apesar de não haver um estudo criterioso, a série de notícias sobre operações da PF e os dados sobre o número de operações ocorridos no período levam a essa conclusão.

da Operação Sanguessuga, da PF, que investigou um esquema de fraude em licitações na compra de ambulâncias dão-nos uma amostra restrita do que ocorreu no período.

Uma coisa é certa: apesar dos diversos avanços apontados (e dos não apontados) no combate à corrupção, esta ainda está presente e ativa no governo brasileiro em todas as suas esferas. Nas próximas seções, serão mostradas estimativas mais objetivas do nível de corrupção no período recente e de como esta tem afetado o produto do Brasil – e, conseqüentemente, a qualidade de vida da população.

3.2 Indicadores

Índices de corrupção baseados em análises subjetivas têm sido elaborados por organizações não governamentais, institutos de pesquisa, agências de consultoria e análise de risco e órgãos internacionais.

Apesar das críticas à sua utilização,⁸ eles constituem um marco na análise científica do fenômeno, não podendo ser desprezados. Nesta seção, serão analisados dois dos principais índices, avaliando a situação brasileira eles.

3.2.1 *Worldwide Governance Indicators*

O Banco Mundial publica anualmente o *Worldwide Governance Indicators*, composto de cinco indicadores elaborados com base em outros índices de governança fornecidos por diversas organizações não governamentais, empresas de análise de risco, instituições de pesquisa, organizações internacionais e análise de autoridades no assunto. Os indicadores possuem boa amplitude, pois são analisados dados de governança de 213 países. Os cinco indicadores disponíveis são: *voice and accountability; political stability and absence of violence; government effectiveness; regulatory quality; rule of law; e control of corruption.*⁹ Os dados disponíveis no *site* do Banco Mundial são referentes aos anos de 1996 a 2009.

⁸ Ver Olken (2009).

⁹ Devido à difícil tradução de alguns termos, decidiu-se por mantê-los no idioma original.

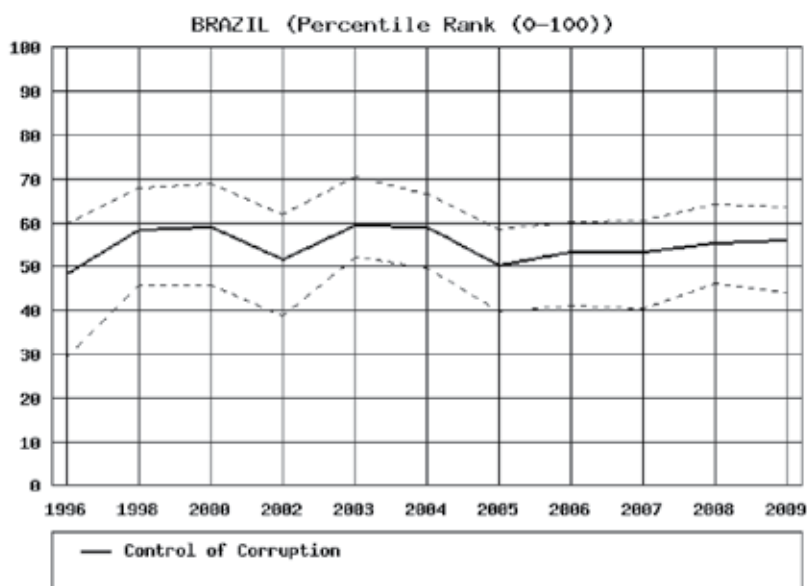
**Tabela 1. Evolução anual percentilica do Brasil
no *control of corruption***

Ano	Percentil	Score	Erro-padrão
2009	56.2	-0.07	0.15
2008	55.6	-0.05	0.14
2007	53.6	-0.15	0.15
2006	53.4	-0.15	0.14
2005	50.5	-0.18	0.15
2004	59.2	+0.11	0.15
2003	59.7	+0.21	0.17
2002	51.9	-0.13	0.17
2000	59.2	+0.11	0.19
1998	58.7	+0.05	0.19
1996	48.5	-0.25	0.12

Fonte: KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI (2010)

Apesar da correlação possivelmente existente entre todos os índices e a corrupção, o indicador que mais nos interessa é o *control of corruption*. Esse indicador mostra a posição de um país no quesito controle da corrupção em comparação com os outros. Conforme podemos ver na Tabela e no Gráfico 1, a posição percentilica do Brasil dentre os outros países dos quais o indicador também é computado permaneceu relativamente estável durante o período analisado.

Gráfico 1. Evolução anual percentilica do Brasil no *control of corruption*



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

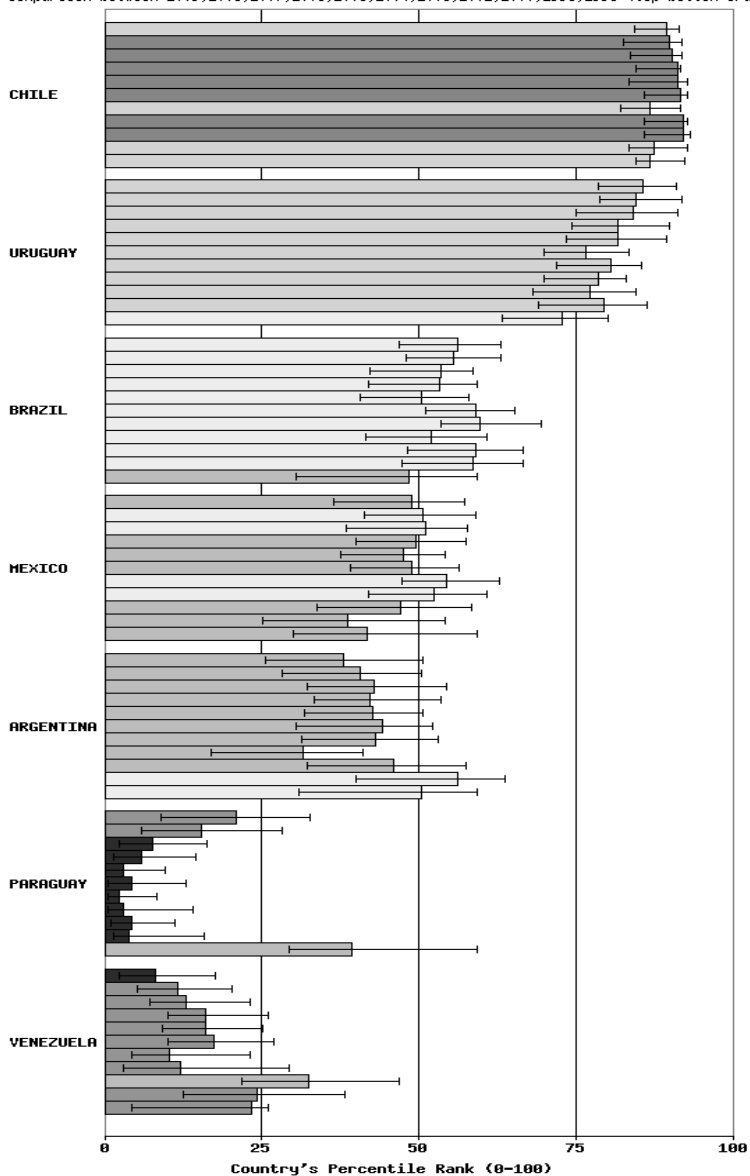
Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

Como o *control of corruption* é um índice de posição, sua análise dependerá de como tem sido o combate à corrupção em nível mundial. Caso a corrupção mundial tenha se mantido estável, o empenho do Brasil no combate ao fenômeno também se manteve. No entanto, se o mundo tiver aumentado/diminuído seu empenho no controle da prática, também o Brasil terá aumentado/diminuído seu esforço.

Comparando a situação do Brasil com a dos outros países do Mercosul, do Chile e do México, vemos que dentre estes também nos encontramos em posição intermediária. No Mercosul, o Uruguai encontra-se no topo e com trajetória levemente ascendente. A Argentina vem em terceiro, com trajetória descendente, seguida pelo Paraguai e pela Venezuela, em situações críticas. Os gráficos individuais de cada país podem ser mais bem analisados no Anexo 1 deste trabalho.

Gráfico 2. Evolução anual do *control of corruption* para o Mercosul, o Chile e o México

Control of Corruption (2009)
Comparison between 2009,2008,2007,2006,2005,2004,2003,2002,2000,1998,1996 (top-bottom order)



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

3.2.2 Corruption perception index

O índice mais popular sobre o assunto é provavelmente o *Corruption perception index* (CPI-TI), construído e publicado anualmente pela Transparency International, que é uma organização não governamental fundada em 1993 com atuação internacional no combate à corrupção por meio de coalizões com o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil.

Tabela 2. Evolução anual do CPI-TI para o Mercosul, o Chile e o México¹⁰

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	5,24	3,41	2,81	3	3	3,5	3,5	2,8	2,5	2,5	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Brasil	2,7	2,96	3,56	4	4,1	3,9	4	4	3,9	3,9	3,7	3,3	3,5	3,5	3,7	3,7
Chile	7,94	6,8	6,05	6,8	6,9	7,4	7,5	7,5	7,5	7,4	7,3	7,3	7	6,9	6,7	7,2
México	3,18	3,3	2,66	3,3	3,4	3,3	3,7	3,6	3,6	3,6	3,5	3,3	3,5	3,6	3,3	3,1
Paraguai	-	-	-	1,5	2	-	-	1,7	1,7	1,6	1,9	2,1	2,6	2,4	2,4	2,2
Uruguai	-	-	4,14	4,3	4,4	-	5,1	5,1	5,1	5,5	5,9	6,4	6,7	6,9	6,7	6,9
Venezuela	2,66	2,5	2,77	2,3	2,6	2,7	2,8	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2	1,9	2

Fonte: tabelas do CPI-TI dos anos de 1995 a 2010. Disponíveis em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>. Acesso em: 14/02/2011

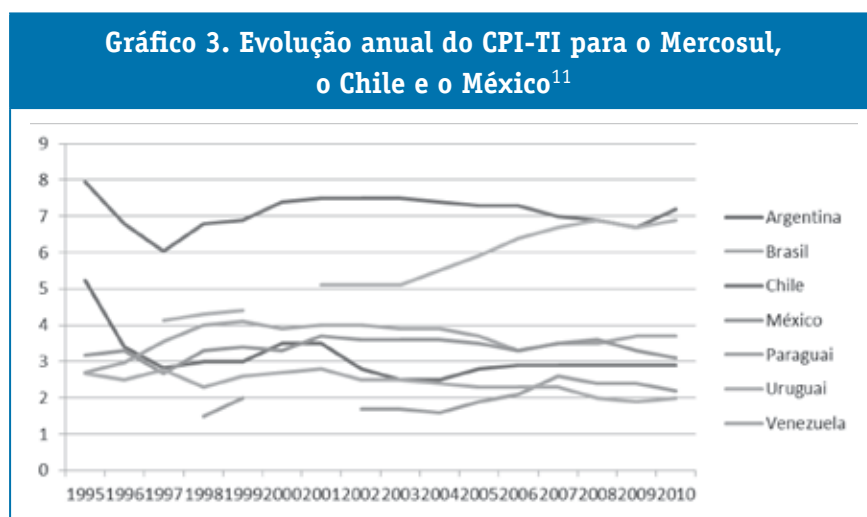
O CPI-TI é um índice baseado em pesquisas de opinião, o que, de certa forma, gera resultados subjetivos – a forma como um indiano percebe a corrupção real do seu país pode ser diferente da forma como um brasileiro a percebe – e pode comprometer sua aplicabilidade. Ainda assim, é o mais conhecido e mais utilizado nos estudos de análise *cross-country*. Em seus resultados, o índice pode variar de zero a dez, sendo dez a menor percepção de corrupção, e zero, a maior.

Conforme a Tabela 2, vemos que a variação do CPI-TI para o Brasil também tem sido pequena. A diferença entre o CPI-TI e o WGI é que aquele atribui uma nota, enquanto este indica apenas uma posição. De acordo com o CPI-TI, o efeito do combate à corrupção na percepção desta não se tem alterado muito, dada a baixa variação do índice. Uma análise da posição do Brasil baseada no CPI-TI, nos moldes do WGI, é

¹⁰ Não existem dados completos para o Paraguai e o Uruguai.

complicada devido ao fato de a amostra de países do CPI-TI ter variado muito desde suas primeiras publicações.

Analisando os dados dos países selecionados, vemos que, assim como no *control of corruption*, Chile e Uruguai apresentam uma situação de corrupção percebida acima da dos outros países. Também como no outro indicador, o Uruguai demonstra uma trajetória ascendente durante o período, no entanto bem mais acentuada neste – provavelmente pelo fato de pontos adicionais no CPI-TI terem influência marginal decrescente na posição do país no WGI. Paraguai e Venezuela também se encontram nas piores situações, mas a Venezuela apresenta leve tendência descendente.



Fonte: Tabelas do CPI-TI dos anos de 1995 a 2010. Disponíveis em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>. Acesso em: 14/02/2011.

Assim como no *control of corruption*, o Brasil apresenta-se em situação intermediária. No entanto, a diferença entre ele e os países do topo é muito maior do que entre ele e os países da base, mostrando que nossa situação está longe de ser confortável.

11 Não existem dados completos para o Paraguai e o Uruguai.

3.3 Origens e consequências da corrupção no Brasil

Alguns trabalhos em economia da corrupção podem ajudar a entender o porquê da situação atual de corrupção no Brasil.

Treisman (2000), conforme vimos na seção 2, afirma que ex-colônias portuguesas (como o Brasil), francesas e espanholas, possivelmente por possuírem um sistema de direito baseado no romano (que não prioriza os direitos à propriedade, como o *Common Law* faz), tendem a apresentar maiores índices de corrupção do que as ex-colônias britânicas. O autor conclui ainda que países com baixos níveis de desenvolvimento econômico, ou ao menos intermediário, apresentam maiores índices de percepção de corrupção (como no caso do Brasil).

Outra explicação da situação brasileira vem do trabalho de Mohtadi e Roe (2003). Os autores argumentam que democracias recentes apresentam mais corrupção que as mais consolidadas. O fenômeno é descrito como uma curva em formato de “U” – quando comparados os países em seus níveis de corrupção e suas histórias democráticas. Para explicar o fenômeno, os autores utilizam um modelo de dois setores: um de atividade produtiva e outro de *rent-seeking*. Democracias novas apresentam muita instabilidade política e restrição ao fluxo de informações, dando mais incentivo às práticas *rent-seeking* do que à produtiva. Conforme o regime se consolida, a atividade produtiva vai se tornando mais atrativa, e os indivíduos vão migrando do setor “parasitário” para o setor produtivo.

Dentre os trabalhos que buscaram avaliar o custo da corrupção para o crescimento econômico, inclusive para o brasileiro, o de Silva, Garcia e Bandeira (2001) e o de Carraro, Fochezatto, Hilbrecht (2006) merecem destaque. Silva, Garcia e Bandeira (2001) utilizam em seu estudo um modelo neoclássico de crescimento econômico. Segundo os autores, a média da renda por trabalhador dos 81 países analisados para o ano de 1998 é de US\$ 14.601,74. Se todos os países tivessem um índice de corrupção igual ao da Dinamarca, a renda por trabalhador média da amostra aumentaria para US\$ 18.328,15, um aumento de 26%.

O caso brasileiro seria ainda pior, uma vez que estamos abaixo do índice médio de corrupção mundial. Caso o Brasil tivesse um índice

de percepção de corrupção igual ao da Dinamarca, nossa renda por trabalhador em 1998 subiria de US\$12.145,34 para US\$17.353,55, um aumento de 43%.

Os autores estimam ainda o efeito da corrupção na taxa de juros de longo prazo. No modelo, o Brasil apresenta, para o ano de 1998, uma taxa de juros de longo prazo de 28,8% ao ano. Se o índice de percepção de corrupção fosse o mesmo da Dinamarca, essa taxa cairia para 12,7%.

Por sua vez, Carraro, Fochezatto, Hilbrecht (2006), utilizando um modelo de crescimento econômico de equilíbrio geral, chegam a um resultado mais baixo, estimando o custo da corrupção em aproximadamente 11,36% da renda por trabalhador para o ano de 1998.

4 Combate à corrupção em números: dados da CGU e do Mpog

4.1 A Controladoria-Geral da União

A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada em 2001, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Seu objetivo é dar assistência ao presidente da República no combate à fraude e à corrupção e auxiliar na defesa do patrimônio público. Desde sua criação, a CGU vem conseguindo grande progresso no combate e na prevenção da corrupção.

A CGU, além de auditoria em órgãos do governo federal, realiza fiscalizações do uso de recursos públicos federais por Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), estados e municípios. É o órgão central do Sistema de Correição e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal e é responsável pela formulação de políticas de prevenção e combate à corrupção, de transparência dos gastos públicos e de estímulo à participação e ao controle da sociedade.

A importância do órgão pode ser percebida ao se analisar um dos seus programas mais notórios – o de fiscalização dos recursos federais

repassados aos municípios brasileiros. Ferraz e Finan (2007), em seu trabalho *Exposing corrupt politicians: the effect of Brazil's Anti-Corruption Program on Electoral Outcomes*, avaliam o efeito que o programa tem na reeleição de prefeitos envolvidos em esquemas de corrupção. Os autores concluem que os prefeitos corruptos são geralmente punidos pelos eleitores com a não reeleição, desde que haja propagação dos resultados das auditorias pela mídia – em muitas cidades pequenas não há sequer uma estação de rádio local, o que limita o acesso da população à informação.

4.2 Descrição dos dados

A CGU mantém uma base de dados com informações sobre as punições expulsivas provenientes de processos administrativos disciplinares do Executivo Federal. Mensalmente, o órgão publica Relatórios de Punições Expulsivas com dados consolidados das punições. Os relatórios trazem dados de punições (demissões, cassações de aposentadoria e destituição de cargos em comissão) traçando discriminações dos tipos de punições, das fundamentações, dos órgãos e das unidades federativas onde ocorreram. Um dos problemas dessa base de dados é a sua característica agregada, que impossibilita uma análise *cross-section*.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Mpog) publica também mensalmente o *Boletim Estatístico de Pessoal*, um relatório que contém diversos dados sobre todo o corpo de servidores públicos do Executivo Federal, tanto dos ativos como dos inativos. Nele podemos obter informações sobre as despesas de cada órgão, a quantidade de servidores, suas remunerações e informações sobre cargos e funções de confiança.

A próxima seção será uma análise das informações cruzadas dos dois relatórios à luz da teoria da economia da corrupção, com informações de como tem sido o combate à chamada *petty corruption* no governo brasileiro. Os relatórios utilizados para a análise são o Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU (que disponibiliza dados de 2003 a 2010), e o *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2011, do Mpog (que disponibiliza dados de 1995 a 2010).

4.3 Análise dos dados

Nesta subseção, buscar-se-á traçar um perfil da corrupção na burocracia do Executivo Federal analisando tanto os *Relatórios de Punições Expulsivas* como os *Boletins Estatísticos de Pessoal*.

Conforme podemos observar na Tabela 3 e no Gráfico 4, as punições por prática de corrupção em todas as suas três categorias vêm seguindo uma trajetória ascendente se considerarmos todo o período. Ao se analisar a porcentagem de servidores que praticaram atos ilícitos e foram punidos, é possível constatar que o número quase duplicou, tanto em termos absolutos como relativos. A porcentagem foi fortemente influenciada pelas estatísticas de demissão, que representam a grande maioria das penalidades aplicadas em todos os anos.

Tabela 3. Punições administrativas expulsivas aplicadas a estatutários por ano									
Punições	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Demissão	242	254	240	299	394	312	370	433	2544
Cassação	8	15	17	24	29	26	24	35	178
Destituição	14	23	15	34	23	41	44	53	247
Total	264	292	272	357	446	379	438	521	2969
Servidores	485980	499138	508963	528124	528420	539235	543143	549011	
% punidos	0,054	0,059	0,053	0,068	0,084	0,070	0,081	0,095	

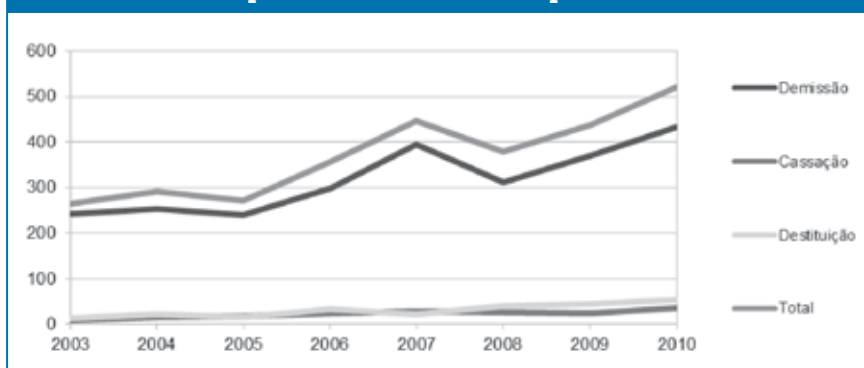
Fonte: Tabela 1 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabela 2.4 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010 do Mpog disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

O crescimento do número de punições apresenta interpretação controversa, pois o aumento pode ser devido tanto a uma política de fiscalização e auditoria mais enérgica praticada pelas corregedorias quanto ao resultado de uma maior quantidade de práticas passíveis de punição praticadas pelos servidores do Executivo, ou por ambos os fatores concomitantemente.

Levando-se em conta que a quantidade de aposentados e pensionistas quase não se alterou no período (de acordo com a Tabela 2.1 do

Boletim Estatístico de Pessoal, de dezembro de 2010 do Mpog, a variação no período 2003-2010 foi de apenas -2,2%), ao analisarmos a evolução das cassações de aposentadorias e pensões podemos ver que estas mais que quadruplicaram desde 2003, tanto relativa como absolutamente. Como a cassação tende a incidir na punição pela prática de um ato mais antigo que o da demissão, seu crescimento pode significar um maior esforço dos órgãos fiscalizadores de punir as práticas ilícitas, tanto correntes como pretéritas.

Gráfico 4. Punições administrativas expulsivas aplicadas a estatutários por ano



Fonte: Tabela 1 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabela 2.4 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpog disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

Dentre os fatores que, conforme apresentamos na seção 2, podem influenciar a prática de corrupção, temos o incentivo salarial. Analisando-se a evolução salarial, de acordo com a tabela com dados fornecidos pelo Mpog com a remuneração média dos servidores ativos do Executivo Federal (Tabela 4), vemos que esta, inclusive em termos reais, apresentou crescimento.

Tal política está em consonância com a orientação de Van Rijckeghem e Weder (2001) e Di Tella e Schargrotsky (2003), que concluíram em seus estudos que, sob um determinado nível de fiscalização, a remuneração assume papel relevante na decisão de praticar ou não o ato corrupto.

Tabela 4. Evolução salarial (média do setor público)

Ano	Nominal	Inflação¹²	Real (2010)
1995	R\$ 1.400,00	1,086	R\$ 3.525,92
1996	R\$ 1.473,00	1,076	R\$ 3.416,00
1997	R\$ 1.620,00	1,057	R\$ 3.491,55
1998	R\$ 1.482,00	1,017	R\$ 3.022,16
1999	R\$ 1.820,00	1,089	R\$ 3.651,18
2000	R\$ 2.153,00	1,060	R\$ 3.964,77
2001	R\$ 2.410,00	1,077	R\$ 4.188,02
2002	R\$ 2.840,00	1,125	R\$ 4.583,69
2003	R\$ 3.439,00	1,060	R\$ 4.932,42
2004	R\$ 4.078,00	1,076	R\$ 5.519,41
2005	R\$ 4.094,00	1,057	R\$ 5.149,69
2006	R\$ 4.417,00	1,031	R\$ 5.256,86
2007	R\$ 4.942,00	1,045	R\$ 5.702,62
2008	R\$ 5.659,00	1,059	R\$ 6.251,17
2009	R\$ 6.219,00	1,043	R\$ 6.487,04
2010	R\$ 6.914,00		R\$ 6.914,00

Fonte: Tabela 3.1 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpag disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf> e dados do IPCA disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc/ipca/ipca-inpc_201102_3.shtm>. Acesso em: 14/02/2011

A utilização dos dados da evolução salarial como influenciador da prática dos ilícitos deve ser feita com cautela. Para uma análise direta da variável, a fiscalização deveria ter se mantido em um mesmo nível, o que, conforme visto, é pouco provável. Outro problema está no hiato entre o momento da realização do ilícito e a data da publicação da penalidade expulsiva. A administração pode demorar a tomar conhecimento da prática, além do fato de o Processo Administrativo Disciplinar poder não prosseguir muito velozmente por uma série de fatores.

12 Medida com base no IPCA.

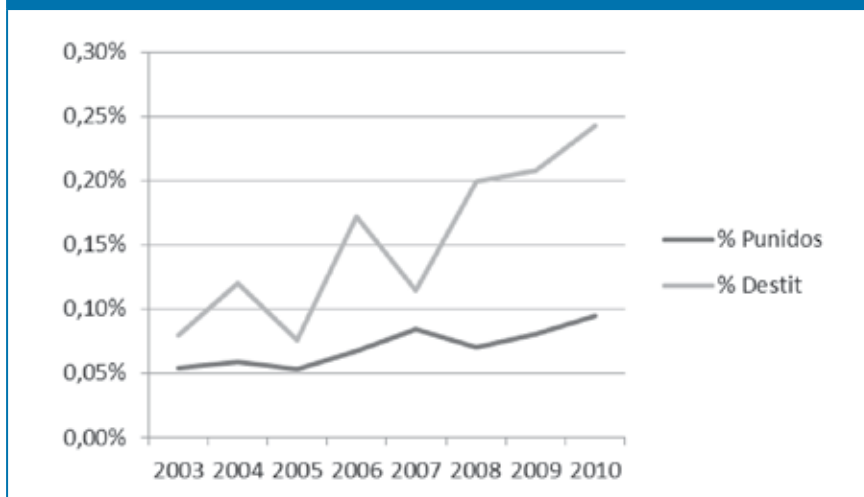
Tabela 5. Total de punidos x comissionados punidos

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Punições	264	292	272	357	446	379	438	521
Servidores	485980	499138	508963	528124	528420	539235	543143	549011
% punidos	0,05	0,06	0,05	0,07	0,08	0,07	0,08	0,09
Destituição	14	23	15	34	23	41	44	53
DASs	17559	19083	19925,0	19797	20187	20597	21217	21847
% destit.	0,08	0,12	0,08	0,17	0,11	0,20	0,21	0,24

Fonte: Tabela 1 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabelas 2.4 e 5.6 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpg disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

Rauch e Evans (1999) afirmam em seu trabalho que quanto menos meritocrática é a seleção dos agentes do Estado, pior será a qualidade da burocracia de um país. Utilizando os dados de destituição de cargos comissionados fornecidos pela CGU e dos dados sobre quantitativo dos comissionados do Mpg, fizemos uma simples análise da porcentagem de punidos em relação à porcentagem de destituídos.

Gráfico 5. Total de punidos x comissionados punidos



Fonte: Tabela 1 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabelas 2.4 e 5.6 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpg disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

Podemos ver que a porcentagem de comissionados punidos se manteve sempre acima da porcentagem total de punidos (Tabela 5), o que indica um comportamento menos daqueles, inclusive crescendo proporcionalmente bem mais que a média nos oito anos da série.

O fato vai ao encontro e corrobora a argumentação de Rauch e Evans (1999). No entanto, a porcentagem maior de destituídos pode ser, ao menos em parte, devida ao fato de a legislação prever a destituição dos comissionados para fatos que gerariam somente suspensão para os servidores efetivos.

Tabela 6. Porcentagem de DAS do total de servidores ativos			
Ano	DAS	Ativos	% DAS
1997	17607	531725	3,31
1998	17183	513720	3,34
1999	16306	497125	3,28
2000	17389	486912	3,57
2001	17995	485303	3,71
2002	18374	485741	3,78
2003	17559	485980	3,61
2004	19083	499138	3,82
2005	19925	508963	3,91
2006	19797	528124	3,75
2007	20187	528420	3,82
2008	20597	539235	3,82
2009	21217	552893	3,84
2010	21847	568490	3,84

Fonte: Tabela 2.4 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabela 5.6 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpoq disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

Apesar das políticas e dos estudos que buscam incentivar a seleção meritocrática para o serviço público, o Brasil vem apresentando um crescimento na porcentagem de agentes públicos selecionados por livre nomeação – Tabela 6 (os chamados “cargos de confiança”).

Mesmo pequena, vemos que a porcentagem de burocratas selecionados sem concurso público vem seguindo uma trajetória levemente ascendente, levando-se em consideração todo o período da série.

O próximo ponto do relatório a ser analisado é sobre as fundamentações utilizadas para a aplicação das punições. As fundamentações são embasadas pela Lei n. 8.112 de 1990, que rege os servidores civis do âmbito federal. Conforme seu art. 132, a demissão ocorrerá nos casos de:

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

- I – crime contra a administração pública;
- II – abandono de cargo;
- III – inassiduidade habitual;
- IV – improbidade administrativa;
- V – incontinência pública e conduta escandalosa na repartição;
- VI – insubordinação grave em serviço;
- VII – ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;
- VIII – aplicação irregular de dinheiros públicos;
- IX – revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;
- X – lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;
- XI – corrupção;
- XII – acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;
- XIII – transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

Que são:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

- IX – valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- X – participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
- XI – atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

- XII – receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- XIII – aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
- XIV – praticar usura sob qualquer de suas formas;
- XV – proceder de forma desidiosa;
- XVI – utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares.

Ainda de acordo com a mesma lei:

Art. 134. Será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão.

Art. 135. A destituição de cargo em comissão exercido por não ocupante de cargo efetivo será aplicada nos casos de infração sujeita às penalidades de suspensão e de demissão.

Dessa forma, vemos que vários são os motivos que podem levar à aplicação de penalidades punitivas no serviço público federal, e a fronteira entre algumas é muito tênue, o que cria um problema para a análise das estatísticas de fundamentação legal. Qual a fronteira entre valimento indevido do cargo, improbidade administrativa, recebimento de propina e corrupção? A dificuldade na resposta a essa pergunta gera uma discricionariedade na seleção da fundamentação legal, o que torna problemática uma análise mais criteriosa das informações da Tabela 7.

Tabela 7. Fundamentação legal das punições		
Fundamentação legal	Acumulado de 2003 a 2010	
Valimento indevido de cargo	1579	33,48%
Improbidade administrativa	933	19,78%
Abandono de cargo	441	9,35%
Recebimento de propina	285	6,04%
Desídia	256	5,43%
Outros	1222	25,91%

Fonte: Tabela 2 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

A separação das punições por unidade da Federação onde o servidor trabalha ou trabalhava é outro ponto interessante a se analisar (Tabela 8). Complementamos a tabela com dados do *Boletim Estatístico do Mpeg*, adicionando o total de servidores lotados em cada unidade da Federação (números de dezembro de cada ano) e calculando a porcentagem dos servidores punidos em cada ano e no total e a média do período.

Tabela 8. Punições por unidade da Federação														
UF	Pun.	Quadro	%	Pun.	Quadro	%	Pun.	Quadro	%	Pun.	Quadro	%	Pun.	%
	2007			2008			2009			2010			Média	
AC	2	7020	0,03	3	7016	0,04	1	7201	0,01	4	7020	0,06	2,5	0,04
AL	4	14154	0,03	1	14277	0,01	3	14538	0,02	6	13517	0,04	3,5	0,02
AM	33	14692	0,22	27	14646	0,18	19	14704	0,13	20	14572	0,14	24,8	0,17
AP	12	14825	0,08	8	15491	0,05	4	15247	0,03	3	14420	0,02	6,75	0,05
BA	13	46892	0,03	27	47338	0,06	10	48299	0,02	24	44479	0,05	18,5	0,04
CE	12	41322	0,03	14	41296	0,03	15	41554	0,04	25	38890	0,06	16,5	0,04
DF	58	154997	0,04	72	150855	0,05	62	161684	0,04	60	166112	0,04	63	0,04
ES	10	16996	0,06	11	17280	0,06	15	17852	0,08	12	17624	0,07	12	0,07
GO	9	20543	0,04	7	21227	0,03	12	21825	0,05	5	20841	0,02	8,25	0,04
MA	13	19335	0,07	8	19501	0,04	13	19756	0,07	15	17117	0,09	12,3	0,06
MG	20	11254	0,18	14	11876	0,12	31	12143	0,26	19	94005	0,02	21	0,06
MS	6	11794	0,05	2	11799	0,02	3	12245	0,02	8	12550	0,06	4,75	0,04
MT	21	91470	0,02	7	91647	0,01	7	94850	0,01	49	12004	0,41	21	0,03
PA	18	33744	0,05	10	33937	0,03	9	34500	0,03	30	32148	0,09	16,8	0,05
PB	18	29231	0,06	8	29674	0,03	3	30101	0,01	7	28762	0,02	9	0,03
PE	16	32464	0,05	9	32209	0,03	12	33323	0,04	16	51419	0,03	13,3	0,04
PI	1	53180	0,00	1	53418	0,00	8	53923	0,01	1	14800	0,01	2,75	0,01
PR	24	15027	0,16	8	15083	0,05	16	15440	0,10	20	33427	0,06	17	0,09
RJ	43	278882	0,02	61	270099	0,02	99	280066	0,04	94	268639	0,03	74,3	0,03
RN	5	23229	0,02	5	23353	0,02	2	24364	0,01	13	11742	0,11	6,25	0,03
RO	25	55535	0,05	12	55884	0,02	7	57296	0,01	11	23752	0,05	13,8	0,03
RR	3	16903	0,02	6	16795	0,04	7	17040	0,04	8	16058	0,05	6	0,04
RS	17	11914	0,14	14	11924	0,12	21	12165	0,17	14	57534	0,02	16,5	0,07
SC	17	25646	0,07	15	26057	0,06	8	26593	0,03	10	27317	0,04	12,5	0,05
SE	2	85009	0,00	6	84706	0,01	1	86444	0,00	0	10716	0,00	2,25	0,00
SP	42	10979	0,38	23	11212	0,21	49	11501	0,43	41	84171	0,05	38,8	0,13
TO	2	4007	0,05	0	4165	0,00	1	4552	0,02	6	4284	0,14	2,25	0,05
Total	446	1141044	0,04	379	1132765	0,03	438	1169206	0,04	521	1137920	0,05	446	0,04

Fonte: Tabela 4 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabela 2.16 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpeg disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

Ao se analisar apenas as demissões brutas, percebe-se que os três estados que mais aplicam punições são, em ordem decrescente, Rio de Janeiro, Distrito Federal e São Paulo. No entanto, comparando as punições com o total do quadro dos estados, obtivemos os dados da última coluna de cada ano, que mostra a porcentagem dos servidores punidos. Relativamente, o número de punições no Rio de Janeiro e no Distrito Federal mostra-se bem inferior a seu valor bruto.

Uma análise mais criteriosa dos dados torna-se difícil pelo fato de não ser possível isolar variáveis importantes que ajudam a explicar as práticas punidas (como renda, sexo, etc.).

A Tabela 9, adaptada com dados da CGU e do Mpoq, mostra como vêm sendo distribuídas as punições por corrupção dentre os vários ministérios que integram o Poder Executivo Federal e a proporção de homens e mulheres em cada um. As informações podem ser analisadas à luz dos trabalhos de Hunt (2005) e Swamy et al. (2000). Segundo Hunt (2005), várias são as razões pelas quais a prática de corrupção pode variar entre os servidores públicos.

O serviço oferecido pode ser demandado por cidadãos com diferentes preferências e diferentes escrúpulos. Os agentes do governo, por possuírem certo poder de monopólio, podem impor diferentes preços para diferentes “clientes” pelos seus serviços (discriminação monopolística). Espera-se que agentes em órgãos com “clientes” mais ricos demandem mais e maiores propinas e que os menos escrupulosos busquem migrar para instituições e setores que ofereçam mais oportunidades para a prática de corrupção.

Tabela 9. Punições por órgão do Executivo Federal

Pasta	Servidores	Homens	% H	Mulheres	% M	Punidos	% P
MMA	8603	7599	71,2	3080	28,8	164	1,91
MPS	40724	17729	44,8	21880	55,2	746	1,83
MJ	26393	24750	79,9	6229	20,1	384	1,46
MDIC	2564	1855	59,3	1273	40,7	34	1,33
MME	2651	2204	65,7	1149	34,3	34	1,28
MTE	7519	4771	53,1	4217	46,9	91	1,21
MF	30004	20432	57,6	15036	42,4	349	1,16
MT	5023	4254	69,4	1877	30,6	47	0,94
MDA	6193	4427	67,5	2130	32,5	49	0,79
MAPA	11598	8585	73,4	3112	26,6	87	0,75
MI	2695	2072	67,9	978	32,1	15	0,56
MINC	2832	1885	50,2	1868	49,8	15	0,53
MCID	417	332	58	240	42	2	0,48
PR/CGU/ABIN	5667	5089	65,1	2731	34,9	20	0,35
AGU	7872	3686	50,4	3622	49,6	26	0,33
MC	1925	1549	66,1	794	33,9	6	0,31
MS	105596	22466	44,2	28385	55,8	327	0,31
MEC	181278	110087	51,3	104362	48,7	493	0,27
MP	15397	8648	61,3	5466	38,7	37	0,24
EX-TERR	18410	6166	41	8878	59	20	0,11
MCT	7019	4597	65	2470	35	7	0,10
MRE	3267	2296	61,7	1425	38,3	3	0,09
MD	28033	16264	59,7	10969	40,3	13	0,05
MTUR	360	211	47,3	235	52,7	0	0,00
ME	229	169	49,6	172	50,4	0	0,00
MDS	483	374	42,9	497	57,1	0	0,00
Total	522752	282858	54,8	233320	45,2	2969	0,57

Fonte: Tabela 5 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabela 2.7 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpog disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

Além disso, agentes realizam serviços diversos, e a propina por cada um deles pode variar, afetando a propensão a pagar dos governados. Essas propinas variam em tamanho porque o benefício do serviço e a capacidade do agente de prover o serviço também variam. A capacidade do agente de prover depende de quantos outros agentes estão envolvidos na execução do trabalho, do nível de monitoramento do agente pelos seus superiores e dos recursos disponíveis para a instituição em comparação com as demandas feitas aos agentes. A autora cita como exemplo o caso do policial rodoviário, que frequentemente aborda os motoristas numa relação um a um e tem controle completo sobre a imposição de multas, o que permite a abertura de um amplo campo para a prática de corrupção.

Há também o fato de as instituições variarem no grau interno de competição entre seus agentes com diferentes níveis de escrúpulo. A autora dá como exemplo um consumidor que deseja uma linha telefônica e é colocado diante de um agente que demanda propina. Nesse caso, ele tem a opção de retornar depois e, talvez, encontrar outro agente com mais escrúpulo. Em contrapartida, no caso do sistema Judiciário, não há a opção de se escolher outro juiz, a não ser que ele seja explicitamente pego demandando propina.

Finalmente, as instituições variam no nível em que o combate à corrupção seja uma prioridade ou não.

Voltando a nossos dados (Tabela 8), vemos que os ministérios que desde o início da série histórica demitiram mais de 1% de seus servidores são aqueles que trabalham diretamente com fiscalização, auditoria e concessão de licenças. São situações em que há poder de monopólio e, em diversos casos, o contato entre o agente público e o requerente ou fiscalizado se dá numa relação um a um.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) tem vinculado a ele o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), que realiza fiscalizações e concessões de licença de exploração. Tais trabalhos são muitas vezes feitos em locais remotos, onde o controle pelo governo das ações dos agentes é diminuto.

O Ministério da Previdência Social (MPS) possui vinculado o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que concede aposentadorias, auxílios e pensões. Os benefícios que os requerentes podem ter são muito elevados, o que gera um ambiente propício à corrupção.

O Ministério da Justiça (MJ) possui vinculadas a Polícia Federal (PF), a Polícia Rodoviária Federal (PRF) e a Polícia Ferroviária Federal (PFF), que, devido à alta exposição a práticas ilícitas, também são alvos de práticas de corrupção.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) tem vinculado à sua estrutura o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi), que trabalha diretamente na concessão e na fiscalização de patentes, e o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), que trabalha na criação e na fiscalização de normas de produtos.

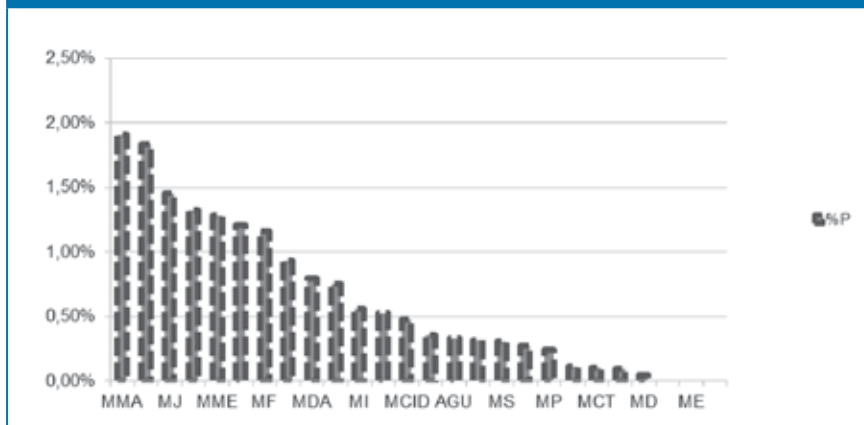
O Ministério de Minas e Energia (MME) possui vinculado o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), que atua na concessão e na fiscalização da exploração dos recursos minerais do país.

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) possui a competência de auditar e fiscalizar as relações trabalhistas existentes em todo o território nacional.

Finalmente, o Ministério da Fazenda (MF) possui vínculo com a Receita Federal, à qual compete a fiscalização aduaneira, além da arrecadação de uma série de impostos federais.

No outro extremo, temos o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério do Esporte (ME), o Ministério do Turismo (Mtur), o Ministério da Defesa (MD), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o Ministério da Pesca (MP), o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério das Comunicações (MC), que apresentam, em sua maioria, expedientes de fomento e negociação de atividades de interesse do Estado.

Gráfico 6. Porcentagem dos servidores punidos por órgão



Fonte: Tabela 5 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabela 2.7 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpog disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

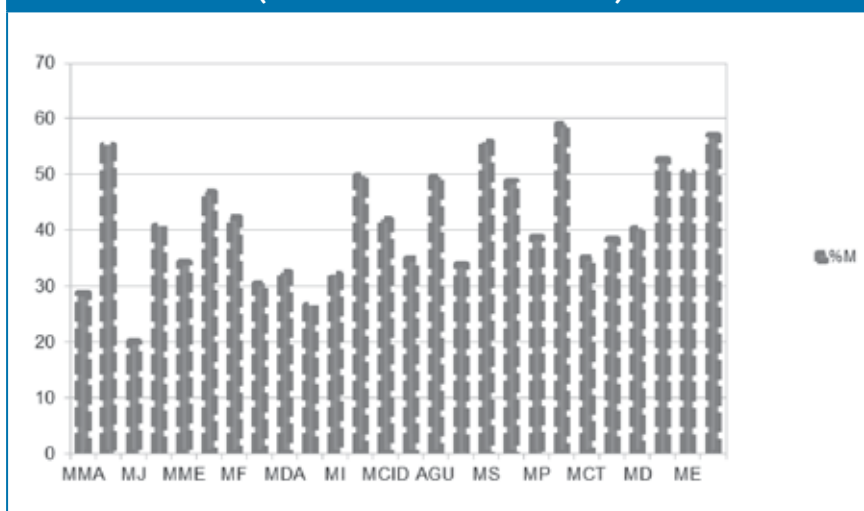
Ao analisarmos os dados em relação ao sexo (Gráficos 6 e 7), encontramos correlação negativa entre a participação de mulheres no órgão e a porcentagem de servidores demitidos nos últimos sete anos. Uma regressão linear simples foi realizada com os dados, sendo a variável dependente a proporção de punições (% P), e a variável explicativa a proporção de mulheres no órgão (% M). Pela regressão, um aumento de um ponto percentual na quantidade de mulheres no órgão gera uma queda de 0,00021% na quantidade de servidores punidos por corrupção.

Apesar da limitação de dados – o que impede o controle de outras variáveis importantes – e de nosso R^2 baixo, de apenas 0,136, o resultado é interessante como suporte ao argumento de Swamy et al. (2000).

As possíveis justificativas para o fenômeno apresentadas pelo autor, embasadas em estudos mais gerais de economia do crime, são: as mulheres podem desenvolver mais aversão ao risco do que os homens, ou então perceber maior probabilidade de serem pegas (PATERNOSTER; SIMPSON, 1996, apud SWAMY et al. 2000); além disso, mulheres envolvidas na criação de crianças podem crer que a prática de honestidade seja apropriada para ensinar os valores corretos. Elas podem sentir, mais que os homens, que a lei existe para protegê-las, sendo assim

mais propensas a seguir as regras; as mulheres são criadas em um ambiente de maior autocontrole do que os homens, o que pode afetar suas propensões a pender para um comportamento criminoso.

**Gráfico 7. Porcentagem de mulheres por órgão
(mesma ordem do Gráfico 6)**



Fonte: Tabela 5 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabela 2.7 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpog disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

5 Conclusão

A corrupção é um fenômeno mundial presente em todos os países em maior ou menor escala. Creditar sua existência à falta de ética ou caráter do indivíduo é uma interpretação precipitada, limitada e perigosa – abre-se espaço para o preconceito aos povos, pois os mais corruptos assim o seriam em virtude de sua natureza. A análise do fenômeno com aporte da racionalidade econômica traz expressivo avanço, pois nela *os agentes respondem a incentivos*. Assim, o Estado tem capacidade de moldar seus procedimentos visando a uma política anticorrupção coordenada com os anseios da população.

O Brasil ainda apresenta índices de corrupção percebida aquém do esperado, e a corrupção aqui tem levado a um alto comprometimento do produto, o que resulta em uma pior qualidade de vida para a população. No entanto, como vimos, políticas específicas visando ao combate desse mal vêm sendo colocadas em prática há mais de duas décadas.

A análise dos relatórios da CGU e do Mpog traz resultados interessantes: a fiscalização, pelo menos no seu nível baixo, ou burocrático, tem se intensificado, o que ajuda a resolver o problema da assimetria de informação existente entre o agente e o principal; e o aumento observado do salário médio pago aos agentes públicos pode ajudar como incentivo negativo à realização da prática criminosa. No entanto, o aumento sensível da porcentagem de cargos de provimento não necessariamente meritocrático significa um retrocesso, dado que, conforme mostrado, estes tendem a ter um comportamento menos probo do que os servidores efetivos.

O nível de fiscalização, como vimos na segunda seção, é peça-chave na análise da assimetria de informação entre o agente e o principal. Sua elevação deveria ter impacto direto no nível de corrupção do país. Porém, isso não tem acontecido no Brasil, pelo menos em nível de percepção, uma vez que, durante o período, os índices não demonstraram melhoras.

Uma explicação para o fato é que talvez a corrupção afetada pela intensificação da fiscalização seja apenas a corrupção baixa, ou burocrática. A corrupção nos altos cargos do governo – que é a corrupção mais amplamente divulgada pela mídia – pode não ter sido afetada pelas ações do governo. Outra seria a descrença da população nas ações do governo no combate à corrupção.

Dados do Global Corruption Barometer (GCB) de 2010, outro indicador também publicado pela Transparency Internacional, ajudam a embasar as explicações.¹³ Segundo o GCB, ao responderem à questão “nos últimos três anos, como tem mudado o nível de corrupção no Brasil?”, 9% dos entrevistados afirmam que ela diminuiu, 27% afirmam que ela

13 O indicador elaborado com a resposta a perguntas simples sobre corrupção, sendo os questionários aplicados à população adulta comum do país.

se manteve a mesma e 64% afirmam que ela aumentou. Numa escala de corrupção de 0 a 5 (sendo 0 o menos e 5 o mais corrupto), os entrevistados atribuíram nota de 4,1 aos partidos políticos e ao Congresso, 3,8 à polícia, 3,2 ao Judiciário e 3,1 aos servidores públicos em geral. Por fim, ao responderem “como você avalia a ação governamental no combate à corrupção?”, dos entrevistados, 54% afirmaram não ter efetividade, 17% afirmaram ser neutra e apenas 29% afirmaram que esta tem sido efetiva.

Foram obtidas ainda neste trabalho duas outras conclusões não robustas: agentes que realizam atividades de fiscalização direta com os governados apresentam maiores taxas de práticas passíveis de punição; e mulheres se envolvem menos em práticas ilícitas do que homens. No caso do primeiro, uma maior fiscalização dos agentes, ou uma reformulação da forma como o trabalho é realizado, evitando-se o contato um a um, ajudaria no combate à corrupção.

Referências

ACEMOGLU, Daron; VERDIER, Thierry A. The choice between market failures and corruption. **The American Economic Review**, v. 90, n. 1, p. 194-211, 2000.

ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. Rents, competition and corruption. **The American Economic Review**, v. 89, 1999.

ALESINA, Alberto; ANGELETOS, George-Marios. Corruption, inequality and fairness. **NBER Working Paper**, n. 11399, 2005.

ALONSO-TERME, Rosa; DAVOODI, Hamid; GUPTA, Sanjeev. Does corruption affect income inequality and poverty. **Economics of Governance**, v. 3, n. 1, p. 23-45, 2002.

BALBINOTTO NETO, Giacomo; GARCIA, Ricardo L. A economia da corrupção. **Revista de Controle e Administração**, v. 2, n. 2, p. 189-211, 2006.

BARDHAN, Pranab. Corruption and development: a review of issues. *Journal of Economic Literature*, v. 35, n. 3, p. 1320-1346, 1997.

BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. **The Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. Controladoria-Geral da União. Relatório de Punições Expulsivas. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf>. Acesso em: 15/01/2011.

_____. Decreto n. 5.683, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em: 14/02/2011.

_____. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Relatório de Atividades - 2008. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/institucional/relatorio-anual-pf/RA%20%202008.ppt/view>>. Acesso em: 14/02/2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**, n. 176, dezembro. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 15/01/2011.

BRUNETTI, Aymo; WEDER, Beatrice. A free press is bad news for corruption. **Journal of Public Economics**, v. 87, 2003.

CARRARO, André; FOCHEZATTO, Adelar; HILLBRECHT, Ronald. **O impacto da corrupção sobre o crescimento econômico do Brasil**: aplicação de um modelo de equilíbrio geral para o período 1994-1998, 2006. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=http%3A%2F%2Fwww.anpec.org.br%2Fencontro2006%2Fartigos%2FA06A057.pdf;h=repec:anp:en2006:57>>. Acesso em: 23/02/2011.

DI TELLA, Rafael; SCHARGRODSKY, Ernesto. The role of wage and auditing during a crackdown on corruption in city of Buenos Aires. **Journal of Law and Economics**, v. 46, n. 1, p. 269-292, 2003.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effect of Brazil's Anti-Corruption Program on Electoral Outcomes. **IZA Discussion Papers**, n. 2836, 2007.

FISMAN, Raymond; MIGUEL, Edward. Corruption, norms, and legal enforcement: evidence from diplomatic parking tickets. **Journal of Political Economy**, v. 115, n. 6, p. 120-148, 2007.

GARCIA, Ricardo L. **Economia da corrupção, teoria e evidências**: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

GIAMBIAGI, Fábio: Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; BARROS DE CASTRO, Lavínia; HERMANN, Jeniffer (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.

GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; BARROS DE CASTRO, Lavínia; HERMANN, Jeniffer (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.

HARSTAD, Bard; SVENSSON, Jakob. From corruption to lobbying and economic growth. **Working Paper**, 2009

HUNT, Jennifer. Why are some public officials more corrupt than others. **NBER Working Paper**, n. 11595, 2005.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

KAUFMANN Daniel; KRAAY Aart; MASTRUZZI Massimo. The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. **Policy Research Working Paper**, n. 5430, 2010.

LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 82, n. 2, p. 337-341, 1964.

LIMA BARRETO, Afonso H. de. **Triste fim de Policarpo Quaresma**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, p. 681-712, 1995.

MOHTADI, Hamid; ROE, Terry. Democracy, rent seeking, public spending and growth. **Journal of Public Economics**, v. 87, p. 445-466, 2003.

MUSEU DA CORRUPÇÃO. **Linha do tempo**. Disponível em: <<http://www.muco.com.br/especiais/linhadotempo/index.aspx>>. Acesso em: 12/02/2011.

OLKEN, Benjamin A. Corruption perceptions vs. corruption reality. **Journal of Public Economics**, v. 93, 2009.

RAUCH, James E.; EVANS, Peter B. **Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries**. Discussion paper n. 99-06, 1999.

REINIKKA, Ritva; SVENSSON, Jakob. Fighting corruption to improve schooling. **Journal of European Economic Association**, v. 3, n. 2-3, p. 259-267, 2007.

ROSE-ACKERMAN, Susan. The economics of corruption. **Journal of Public Economics**, v. 4, p. 187-203, 1975.

SILVA, Marcos F. G da. O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política. **Estudos Econômicos da Construção, SindusCon-SP**, v. 2, n. 3, 1997. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 14/02/2011.

SILVA, Marcos F. G. da; GARCIA, Fernando; BANDEIRA, Andréa C. **How does corruption hurt growth?** Evidences about the effects of corruption on factors productivity and per capita income. 2001. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 14/02/2011.

STIGLITZ, Joseph E. **Globalization and its discontents**. New York: W. W. Norton & Company, 2002.

SVENSSON, Jakob. Eight questions about corruption. **Journal of Economic Perspectives**, v. 19, n. 3, p 19-42, 2005.

SWAMY, Anand; KNACK, Stephen; LEE, Young; AZFAR, Omar. Gender and corruption. **Center for Development Economics**, n. 158, 2000.

TANZI, Vito. Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. **IMF Staff Papers**, v. 45, n. 4, 1998.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perception index**. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>. Acesso em: 14/02/2011.

_____. **Global corruption barometer**. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results>. Acesso em: 21/03/2011.

TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. **Journal of Public Economics**, v. 76, n. 3, p. 399-467, 2000.

VAN RIJCKEGHEM, Caroline; WEDER, Beatrice. Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do wages in the civil service affect corruption, and by how much? **Journal of Development Economics**, v. 65, n. 2, p. 307-331, 2001.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WORLD BANK. **Helping countries combat corruption**: the role of the World Bank. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>>. Acesso em: 12/02/2011.

_____. **Worldwide Governance Indicators**. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp>. Acesso em: 14/02/2011.

Apêndice

a) Regressão utilizada na seção 4

Para a regressão, foram eliminadas as três últimas linhas, referentes ao Mtur, ao ME e ao MDS, devido à ausência de punição para os órgãos.

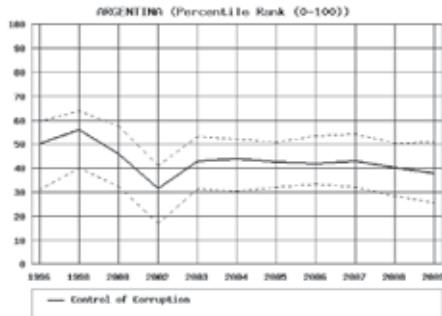
MQO, usando as observações 1-26

Variável dependente: %Punições

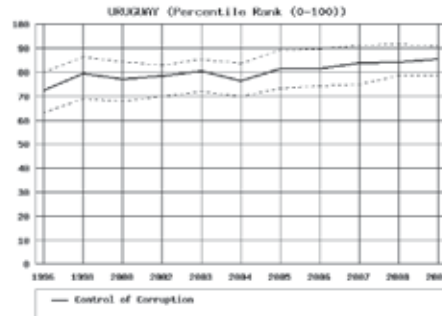
	coeficiente	erro-padrão	razão-t	p-valor
const	0,0148352	0,00452860	3,276	0,0032***
%Mulheres	-0,000206145	0,000106207	-1,941	0,0641*
Média var. dependente	0,006301	D.P. var. dependente	0,005824	
Soma resíd. quadrados	0,000733	E.P. da regressão	0,005527	
R-quadrado	0,135676	R-quadrado ajustado	0,099662	
F(1, 24)	3,767356	P-valor(F)	0,064095	
Log da verossimilhança	99,30091	Critério de Akaike	-194,6018	
Critério de Schwarz	-192,0856	Critério Hannan-Quinn	-193,8772	

Anexo

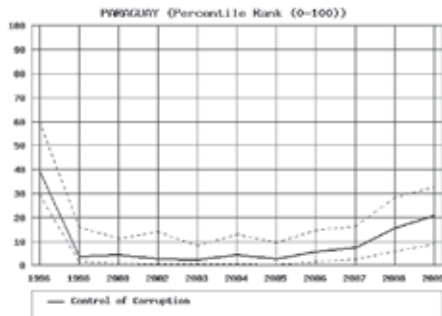
a) Gráficos do *control of corruption* (intervalo de confiança de 10%)



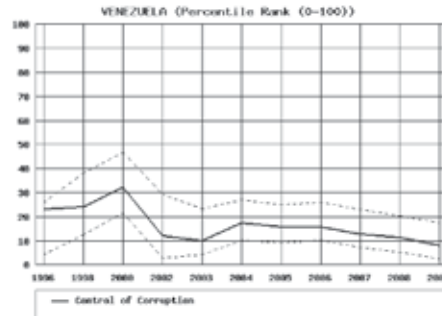
Source: Kaufman D., A. Kraay, and P. Peduzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



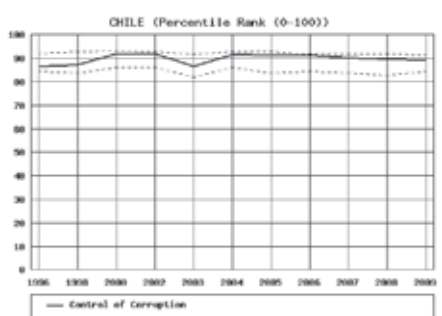
Source: Kaufman D., A. Kraay, and P. Peduzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



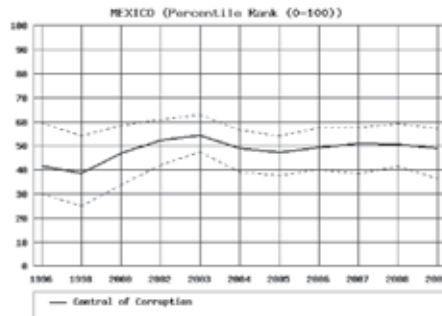
Source: Kaufman D., A. Kraay, and P. Peduzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



Source: Kaufman D., A. Kraay, and P. Peduzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



Source: Kaufman D., A. Kraay, and P. Peduzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



Source: Kaufman D., A. Kraay, and P. Peduzzi (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

A governança pública no combate à corrupção

Thaís Collet dos Santos Delforge*

Resumo: Esta monografia tem por objetivo mostrar a importância da participação popular na administração pública, analisando-se brevemente alguns conceitos e institutos que trazem uma melhor compreensão do por que a corrupção é tão presente em nossa sociedade. Com base nos apontamentos iniciais e na apresentação da construção do conceito de cidadania no país, são apontadas possíveis causas da ineficiência dos atuais métodos e instrumentos de controle da corrupção, apresentando-se como alternativa um modelo de administração pública baseado na participação efetiva da população.

Palavras-chave: Administração pública. Participação popular. Controle da corrupção.

1 Introdução

O fenômeno da corrupção é antigo no Brasil e no mundo, provocando grandes prejuízos nos locais onde ocorre. O tema é bastante amplo e difícil de ser esgotado, pois abrange aspectos históricos, administrativos, jurídicos e sociais. Neste trabalho, analisaram-se alguns pressupostos dos principais caminhos no combate à corrupção, quais sejam: a participação popular, o controle social e o desenvolvimento de uma governança pública.

Inicialmente, elaborou-se uma abordagem histórico-cultural em relação à origem da corrupção, sem concluir, no entanto, que esta se encontra ligada à natureza do homem e ao convívio social. A seguir, observou-se a construção do conceito de corrupção considerando sua

* Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás e Estagiária – Agência Municipal de Meio Ambiente.

relação direta com a quebra de valores éticos e morais. Nesse ponto, verificou-se também o conceito de moralidade e a tese da existência de uma moral paralela no cotidiano social.

Com base nessas informações iniciais, analisou-se o processo de construção da cidadania no Brasil e suas implicações nas situações econômica, política e social da atualidade.

Após essas explanações iniciais, analisaram-se brevemente os sistemas de controle atuais, demonstrando suas falhas e possíveis modificações que poderiam melhorar o sistema de controle do país.

Com esses apontamentos é possível compreender melhor a importância da participação social no ambiente político, legislativo e jurídico, apresentando as principais formas de participação, quais sejam: a coleta de informação, a audiência pública e o orçamento participativo, medidas previstas na legislação, verificando também a utilização prática dessas formas.

Seguindo esse caminho, são abordados a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Responsabilidade Civil, a Ação Popular e a Ação Civil Pública, principais instrumentos processuais e legais utilizados no combate à corrupção, analisando suas hipóteses de cabimento e algumas de suas falhas.

Para compreender melhor o modelo de administração exposto no decorrer do texto, elaborou-se um comentário em relação às mudanças ocorridas no processo de comunicação, iniciadas com o maior acesso à internet, quais sejam: rapidez nas comunicações; maior interação entre cidadão e governo; maior interação entre os cidadãos; possibilidade de se obter documentos e certidões por meio de computadores; necessidade e cobrança de maior transparência pública; possibilidade de o cidadão opinar.

Com base nesses apontamentos, apresentou-se um modelo de administração – a governança pública – que trará maior proximidade entre governo, empresas e sociedade civil, representando os anseios e as propostas de soluções para os problemas que afligem toda a sociedade.

2 Perfil histórico e conceitual da corrupção

2.1 Origens da corrupção

A corrupção não é um tema novo. Estudiosos deste assunto apontam indícios de corrupção desde os primórdios do país e mostram como esses indícios se perpetuaram e foram decisivos para a construção da administração pública brasileira.

Segundo Holanda (1995 apud COSTA, 2005, p. 2): “No Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses”. Sarmiento afirmou (1999 apud COSTA, 2005, p. 2): “A corrupção nos setores públicos é um dos males que assolam as nações contemporâneas, mas que no Brasil tem assumido conotações surpreendentes e desalentadoras”. E Tácito (1999 apud COSTA, 2005, p. 2): “A corrupção tem raízes seculares na história dos costumes políticos, aqui e alhures”.

DAMATTA (1986 apud COSTA, 2005) analisou o “jeitinho brasileiro”, concluindo que tal costume seria uma forma de driblar a excessiva regulamentação, por vezes criadora de proibições apartadas da realidade social. Outros autores expressaram sua opinião em relação à corrupção em frases que se tornaram célebres, como a de Barbosa (apud COSTA, 2005), quando disse: “De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto”. Ramos (apud COSTA, 2005), por sua vez, afirmou: “[...] há quem não compreenda que um ato administrativo seja isento de lucro pessoal”.

Faoro (apud COSTA, 2005, p. 3), ao analisar a organização administrativa do Brasil Colônia, salientou que “os vícios que a colônia revela nos funcionários portugueses se escondem na contradição entre os regimentos, leis e provisões e a conduta jurídica, com o torcimento e as evasivas do texto em favor do apetite e da avareza”.

Rocha (apud COSTA, 2005, p. 3) afirmou que

[...] os políticos brasileiros herdaram da colonização portuguesa, dentre outras coisas, esta sífilis política que é a voluntarização do seu desempenho no espaço governamental, a particularização do poder e a conversão dos palácios em suas casas sem lei que não a do seu próprio interesse e a da sua própria vontade.

Ribeiro (apud COSTA, 2005, p. 4) notou que na formação do Brasil “[...] houve uma imbricação entre as esferas de poder estatal e privado, ainda que ocasionalmente uma tenha se sobreposto à outra”, indicando a falta de uma tradição de impessoalidade no serviço público, o que favoreceu a confusão entre as duas searas, gerando facilidades para a perpetração da corrupção administrativa.

Com base nesses fragmentos de frases e opiniões podemos perceber como a corrupção foi acontecendo e como se foi aprimorando ao longo do tempo, até chegarmos à noção que temos hoje a esse respeito.

O combate à corrupção vem ocorrendo há algum tempo. Pinto (apud COSTA, 2005, p. 4), filho do deputado Bilac Pinto, autor do projeto que resultou na Lei n. 3.502/1958, que ficou conhecida pelo seu nome, asseverou, em 1960, que “a corrupção, em numerosos e importantes setores governamentais do nosso país, assumiu tal intensidade e extensão que, desgraçadamente, parece ter sido institucionalizada”. Assis (apud COSTA, 2005, p. 4), ao estudar o tema nos anos 1980, observou que na administração pública brasileira “[...] os braços operacionais do Estado vergam ao peso dos interesses particulares, do tráfico de influência, do apaniguamento de protegidos”.

Para entender o que vem a ser a corrupção é necessário, primeiro, observar que ela ocorre devido ao desaparecimento de valores éticos e morais na sociedade.

2.2 A moralidade

Quando se fala em moralidade, tem-se não um conceito, mas uma noção, construída em determinado período de tempo e baseada nas

relações humanas, que estabelecem certo padrão de valores e ideais. Assim, a moral é aquilo que não contraria os valores predominantes numa determinada realidade social e histórica.

Ao explicar a Teoria do Mínimo Ético, Reale (2005) afirma que a moral é o mundo da conduta espontânea, do comportamento que encontra em si próprio a razão de existir. O ato moral implica a adesão do espírito ao conteúdo da regra. A moral, para realizar-se de forma autêntica, necessita da adesão dos obrigados, que ao praticarem um ato consciente de sua moralidade já aderiram ao mandamento a que obedecem.

A Teoria do Mínimo Ético explica que o direito representa apenas o mínimo de moral declaratório obrigatório para que a sociedade possa sobreviver. A moral é cumprida de maneira espontânea, mas as violações a ela são inevitáveis e, por isso, devem ser tratadas de forma específica. O direito é a parte da moralidade munida de garantias específicas que positiva certos costumes para manter a ordem e a pacificação social.

A moralidade tornou-se um dos princípios basilares da administração pública, que deve ter todos os seus atos fundamentados neste princípio, para que estes possam ser legais e adequados à finalidade pública. Os atos administrativos, portanto, deverão obedecer, além da norma jurídica, a norma ética, pois a moral administrativa, imposta ao agente público, deve seguir as exigências da instituição e ter como finalidade o bem comum.

Para explicar tal questão, Ferreira (2000, p. 126) resumiu o entendimento de Maurice Hauriou, que reconhecia que a administração pública possuía um conjunto de regras que formava certa axiologia da instituição que não poderia ser confundida com a moral comum. Assim referiu-se ele à moralidade administrativa:

[...] mencionando, de início, a conformidade com os princípios basilares da *boa administração*, ao conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, da sua disciplina interna; para, depois, sucessivamente, aludir ao ultrapassee do controle da legalidade estrita, a fim de se atingir uma moral jurídica, eis que quem toma decisões tem de escolher, não só o legal em face do *ilegal*; o *justo*, frente o *injusto*; o *conveniente*, em desfavor do *inconveniente*, mas também o *honesto*, diante do desonesto.

Partindo desse apontamento, Brandão (1951, p. 458) concluiu:

A subordinação do poder público a esta função possui caráter institucional; por sua vez, a atividade daqueles que servem à administração denota caráter funcional: o poder público encontra-se ao serviço da ideia madre, dela retirando o programa da ação a desenvolver; as atividades dos administradores. Se utilizam meios jurídicos e técnicos, destinam-se, por sua vez a lograr, como resultado, a prestação de um serviço de interesse geral e, por isso, realizam uma função enquanto concretizam a ideia diretriz.

Portanto, a moral administrativa é própria da coletividade institucionalizada, que foi organizada com um determinado fim e que busca nortear sua conduta com base nos fins propostos pela administração. Essa moral também deve ser estendida à justiça e à probidade dentro e fora da administração, caso contrário poderia constituir puro regime de força.

2.3 A moral paralela

Gordillo (2001), em sua obra *La administracion paralela*, fala sobre a existência de outra moral que provoca o surgimento de uma administração paralela, ou seja, um “parassistema jurídico-administrativo”. O surgimento desse parassistema decorre da existência de normas inválidas que fazem com que a sociedade descumpra todas as normas, boas e ruins. Esse descumprimento propicia o surgimento de um sistema paralelo ao sistema vigente.

O sistema paralelo revela a existência concomitante de procedimentos formais e informais, governo instituído e paralelo, organizações formais e informais e a existência de uma dupla moral, e não transgressões à moral, em todas as esferas da vida pública e privada. Gordillo (1982, p. 74) explica que esse tipo de situação ocorre em razão da propagação da violação do sistema instituído e da criação de um sistema paralelo de normas de conduta:

A norma sistemática subsiste na forma, mas cedeu seu lugar na realidade para a norma parassistemática [...] Uma vez admitida a aparição e a necessidade do parassistema, já não é possível controlá-lo e mantê-lo dentro dos limites toleráveis ou prudentes, simplesmente o parassistema transborda e ameaça todo o sistema.

A existência dessa moral paralela na administração pública causa um grande problema, porque deixa sem qualquer sanção atos que, embora legais, atentam contra o senso comum de honestidade e de justiça.

Para mudar essa situação, Gordillo acredita que não é necessário tornar o sistema mais rígido, mas sim retirar dele o que for excessivo, irreal, intolerante e sem valor. Enrijecendo o sistema, este entrará em descrédito generalizado e não terá seu cumprimento sistemático.

Segundo o autor, com a participação popular no controle da administração pública será possível extinguir a administração e a moral paralelas. Um sistema apoiado pelos cidadãos terá coesão e poderá se tornar realidade. Gordillo acredita que as normas do sistema devem ser elaboradas com a participação popular por meio da discussão e dos debates públicos para que correspondam ao pensamento da sociedade, refletindo suas aspirações, obtendo então adesão e consenso da comunidade. Assim, haverá o cumprimento efetivo das normas do sistema e a abolição de qualquer parassistema.

2.4 Corrupção

A corrupção, de acordo com conceito seguido pelo Banco Mundial – abuso de poder público para benefício privado –, ocorre quando um agente viola as regras estabelecidas pelo principal, entrando em conluio com outras partes e promovendo seu próprio benefício (TANZI; DAVOODI, 1997). Há vários conceitos que explicam o que vem a ser esta prática, e vários deles definem o que viria a ser um ato ou um costume advindo da corrupção.

A primeira documentação de um ato de corrupção de que se tem notícia na história do Brasil é a Carta de Achamento, de Caminha (1500), que, de modo sugestivo, escreve o seguinte parágrafo:

E desta maneira dou aqui a Vossa Alteza conta do que nesta Vossa terra vi. E se a um pouco alonguei, Ela me perdoe. Porque o desejo que tinha de Vos tudo dizer, mo fez pôr assim pelo miúdo. E pois que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro – o que d’Ela receberei em muita mercê.

O singelo pedido de Pero Vaz de Caminha ao rei dom Manuel para que traga de volta a Portugal o genro que cumpria pena na ilha de São Tomé já se incorporou ao folclore nacional. No entanto, é revelador de uma prática muito comum na cultura da administração colonial portuguesa, que se instalou durante o processo de formação do Brasil Colônia e se perpetuou de maneira surpreendente.

Infelizmente, práticas como essa assumiram tamanha intensidade e extensão que parecem ter sido institucionalizadas em nosso país. Tornaram-se tão comuns na sociedade que algumas pessoas consideram normais as situações de apadrinhamento, proteção, nepotismo, favorecimento étnico e religioso – um verdadeiro clientelismo visto com naturalidade.

A coletânea de textos intitulada *Caminhos da transparência*, organizada por Speck (2002), relaciona a origem do Estado a práticas como o nepotismo:

As origens do nepotismo, ou da utilização clientelista, fisiológica ou eleitoreira dos cargos e empregos públicos, confundem-se com a origem do próprio Estado. Não apenas do Estado moderno, mas da organização estatal em sua forma mais primitiva, de que é exemplo a estrutura monárquica de poder, fundada essencialmente na ideia de hereditariedade em que inexistente qualquer associação ou vinculação entre o direito de exercer o poder político e um sistema de mérito ou mesmo a impessoalidade.

A esse respeito, é relevante a abordagem feita por Bobbio (1991, p. 178), ao analisar o sistema político em que predominam o favoritismo e as lealdades grupais:

Onde o desenvolvimento determina processos de desagregação social, por vezes macroscópicos, e os partidos e estruturas políticas modernas foram introduzidos “do alto”, sem o suporte de um adequado processo de mobilização política, também é claro que, em lugar do clientelismo tradicional, tende a afirmar-se um outro estilo de clientelismo que compromete, colocando-se acima dos cidadãos, não os já notáveis de outros tempos, mas os políticos de profissão, os quais oferecem, em troca da legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.). É importante observar como esta forma de clientelismo, à semelhança do clientelismo tradicional, tem por resultado não uma forma de consenso institucionalizado, mas uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal da classe política, dos recursos estatais, quer, partindo destes, em termos mais mediatos, pela apropriação de recursos civis autônomos.

Assim, exemplos típicos de patrimonialismo, nepotismo e clientelismo andam de mãos dadas, convertendo o acesso aos cargos e empregos públicos em moeda de troca e fator de coesão e legitimação dos detentores do poder.

Percebe-se que grande parte dos atos e dos casos de corrupção nasce com o processo eleitoral. É neste momento que os políticos necessitam fazer alianças, buscando apoio de empresas que oferecem seus serviços ao Estado, de pessoas que trocarão votos e um apoio feudal por empregos ou ainda de outros particulares que, de alguma forma, oferecerão algum tipo de serviço superfaturado, auferindo altos lucros.

As campanhas brasileiras são extremamente dispendiosas. Os candidatos a qualquer cargo político gastam rios de dinheiro para se eleger na expectativa de conseguir, durante o mandato, ganhos compensatórios muito superiores aos gastos com a campanha.

Esses ganhos futuros podem assumir variadas formas, tais como: licitações públicas viciadas em favor de suas próprias empresas ou de empresas de parentes ou “contribuintes” de sua campanha; destinação de verbas públicas para entidades fantasmas a título de doação; concessão de empréstimos subsidiados, incentivos fiscais especiais e

outros subsídios para empresas “amigas”; decisões de políticas públicas diversas favorecendo certos grupos.

Os ganhos e as contribuições podem ocorrer antes ou depois da eleição do candidato, em forma de antecipação na prestação de serviços após a eleição ou de cobranças por tais serviços executados ao longo do mandato.

Outro exemplo do gasto exorbitante nas campanhas eleitorais é o horário eleitoral gratuito, que se tem tornado cada vez mais caro em função de os candidatos despenderem enormes quantias de dinheiro para o pagamento de especialistas em marketing político e empresas produtoras de vídeo para a condução de sua campanha na rede televisiva. A cada nova campanha eleitoral observamos que a qualidade dos programas eleitorais se tem assemelhado à de filmes e novelas. Há equipes de profissionais da área espalhadas pelo país trabalhando para que candidatos se assemelhem aos famosos da TV e do cinema.

Como tudo isso é pago? Um dos principais meios de desvio de verba pública tem sido a fraude em licitações. O superfaturamento de bens e serviços é extremamente atraente aos que desejam auferir lucros altos de maneira ilícita. É nesta fase que boa parte dos políticos e administradores retribui favores aos patrocinadores de suas campanhas políticas ou ao grupo de vassalos que os apoia.

Para combater a corrupção em licitações é necessário haver regras que garantam a máxima abertura à participação de empresas e maior transparência aos atos da administração. No entanto, apenas o viés técnico não é suficiente para o combate à corrupção. É necessário que ocorra envolvimento social, tal como o de comunidades relacionadas a determinadas obras, partidos políticos, jornais, sindicatos e, em especial, as organizações da sociedade civil.

Além dos prejuízos mais evidentes provocados pela corrupção em licitações, não podemos olvidar que ela também prejudica os setores de fornecimento de bens e serviços ao governo, que cumprem seu papel de maneira lícita. A formação de classes de fornecedores e a forçada especialização provocada por barreiras postiças à entrada de novos fornecedores favorecem a ação de empresas pertencentes a pessoas que detêm

o poder político, obrigando os fornecedores que não obtêm os mesmos privilégios e contratos a fechar suas portas ou a aceitar subcontratações a preços aviltados. Esta prática termina por desestimular investimentos na modernização das empresas e na capacitação de seus empregados, desestimulando também a concorrência e dificultando ainda mais a quebra do círculo vicioso de práticas de corrupção.

Pelo exposto, não é exagero afirmar que a corrupção é um problema de Estado, uma vez que não afronta apenas a administração pública, mas também a estabilidade econômica e democrática e a soberania do país. É uma ameaça que traz prejuízos para o desenvolvimento, agravando a situação de pobreza de milhões de pessoas em todo o mundo.

O prejuízo provocado pela corrupção vai além do déficit financeiro. O descontentamento, a falta de esperança na mudança e no fim do círculo vicioso –fazem com que as pessoas aceitem a corrupção como um estigma da classe política, da cultura nacional, do modo de vida do homem, desacreditando nas instituições democráticas e acreditando em velhos e fracassados remédios de poder e controle social.

As tentativas da sociedade em coibir a prática da corrupção lamentavelmente não têm obtido o resultado esperado. A principal causa tem sido a certeza da impunidade por quem pratica esses atos. Quantas vezes ouvimos: “Isto dá cadeia?” Quantas vezes deu? O corrupto sabe que não será efetivamente punido e que o “benefício” advindo do ato de corrupção compensa o risco de ser concretamente punido.

A impunidade existe não por falta de legislação, mas sim pela morosidade em julgar, pelo corporativismo nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo foro privilegiado, pelas garantias do servidor público, pelo garantismo ao extremo. Para combater a corrupção é necessária uma mudança na mentalidade das pessoas somada a uma efetiva punição dos culpados.

O combate à corrupção requer mais do que leis – requer uma sociedade formada por cidadãos probos e participantes das decisões do Estado que cobrem dos seus representantes que lutem pelos direitos e pelos benefícios de seus eleitores.

2.5 Meios de controle e ineficiência

A corrupção encontra-se fortemente instalada na sociedade brasileira, ocorrendo tanto em grandes operações quanto no cotidiano em geral, portanto combatê-la não é tarefa fácil.

De acordo com o art. 70, § único da Constituição de 1988:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigação de natureza pecuniária.

Para analisar esta questão, verificaremos como funcionam os sistemas de controle interno e externo, suas falhas e como poderíamos aprimorá-los.

O controle interno é estabelecido pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, devendo ser integrado e ter natureza administrativa. Essa espécie de controle é exercida sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e de aplicação do dinheiro público por seus superiores hierárquicos. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Entretanto, esse tipo de controle não ocorre adequadamente, o que verificamos, na maioria dos casos, é o cumprimento de um viés contábil do processo fiscalizatório, trazendo como consequência controle interno ineficiente, sobrecarga de tarefas e acúmulo de etapas de fiscalização, que deverão ser realizadas pelo controle externo.

O controle externo é exercido pelos Tribunais de Contas, órgãos técnicos e não jurídicos, pois julgam contas e a legalidade de atos para registro. Esses tribunais realizam inspeção e auditoria de natureza contábil e financeira de um determinado órgão ou unidade administrativa, selecionando as contas que deverão ser fiscalizadas de forma detalhada quando houver suspeita de algum tipo de irregularidade.

Os Tribunais de Contas, no Brasil, são integrados por ministros ou conselheiros, procuradores e auditores que deliberam a respeito do direcionamento dos processos e em relação à produção de decisões. A instrução dos processos é feita pela área técnica, que deverá ser composta por profissionais especializados em várias áreas. Essas Cortes, por provocação externa ou por própria iniciativa, fiscalizam as instituições quanto a sua probidade e eficiência administrativas.

O Tribunal de Contas da União é integrado por nove ministros, tendo sede no Distrito Federal, com jurisdição em todo o território nacional. Os Tribunais de Contas dos estados serão compostos por sete conselheiros e terão sua disposição estabelecida pelas respectivas Constituições estaduais.

No entanto, o funcionamento das modalidades de controle não é o ideal. Por não realizar uma auditoria eficiente, o controle interno provoca um acúmulo de funções que deverão ser assumidas pelos Tribunais de Contas. Estes, por sua vez, não conseguem fiscalizar eficazmente a aplicação de recursos e de subvenções.

Consequentemente, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial deixa de ser feita de maneira preventiva e concomitante para ocorrer apenas *a posteriori*, quando é mais difícil impedir o mau uso do recurso, sua aplicação incorreta ou seu desvio.

Um controle interno deficiente prejudica todo o processo de fiscalização da aplicação de recursos, pois deixa de apontar sua má aplicação e de exigir a correção dos desvios no momento oportuno. A perda de oportunidade no apontamento dos erros faz com que vários recursos sejam perdidos e/ou mal aplicados.

O controle interno, apesar de ser constitucionalmente obrigatório, às vezes não é exercido de forma adequada. Observamos que um dos motivos é a dificuldade de assimilação e de aplicação de suas diretrizes, pois estas se encontram dispersas em várias leis, medidas provisórias, decretos, portarias e instruções normativas. Essa dispersão faz com que a aplicação das diretrizes, muitas vezes, se subordine ao critério e ao conhecimento do corpo técnico que analisará a questão em pauta.

O corpo técnico, responsável pela análise dos dois tipos de controle, também não é ideal. Os Tribunais de Contas e os órgãos da administração pública são compostos por servidores normalmente vinculados à atividade político-partidária e indicados por critérios que não o preparo técnico e o merecimento.

O atrelamento e a politização nesses órgãos são fundamentais para definir a falta de efetividade no cumprimento das atribuições de fiscalização. Há um grande comprometimento em relação a isso, pois os funcionários, em grande parte, são despreparados para desempenhar as atribuições a que estão destinados ou são empregados conforme a permanência no governo do candidato a que dão apoio. O resultado é um trabalho de fiscalização ineficiente, sem continuidade e sem comprometimento.

Outro problema decorrente do atrelamento a grupos políticos e à composição dos Tribunais de Contas é a falta de uniformidade nas decisões proferidas por estas Cortes e a ausência de jurisprudências firmadas por elas. A dificuldade de obter uniformidade na análise de contas compromete seu julgamento, bem como a transparência e o bom desempenho dos Tribunais de Contas.

Se os Tribunais de Contas proferissem decisões mais uniformes, seria mais simples e seguro proceder à análise processual. As práticas que contivessem desvios seriam analisadas e punidas da mesma maneira em todas as Cortes do país. Isso tornaria o trabalho dos Tribunais de Contas mais fácil e mais eficaz, podendo até mesmo haver uma sistematização de jurisprudências provenientes deste trabalho.

3 Os principais instrumentos de controle da corrupção

3.1 A construção do conceito de cidadania no Brasil

Segundo o *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* (2001), cidadania é a condição da pessoa que, como membro de um Estado, se acha no gozo de direitos que permitem participar da vida política.

Celso Lafer (1997), ao citar Hannah Arendt, conclui:

A cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva que requer o acesso a um espaço público comum. Em resumo, é esse acesso ao espaço público – o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos.

Para Floriani (2011), “ao abordar a acepção da palavra cidadania, é necessário, também, se referir a conceitos como igualdade, democracia, justiça, ética, política, condição humana e informação”. O autor diz ainda que a cidadania exige condições materiais, políticas e culturais para sua realização.

Percebe-se, portanto, que o conceito de cidadania, como outros conceitos já tratados neste trabalho, também é inexato, variando conforme a época e a sociedade. Uma sociedade é constituída de cidadãos, que em maior ou menor grau exercem seus direitos e deveres. Fiscalizar a administração pública é um dever e, ao mesmo tempo, um direito que deveria ser exercido por todos os cidadãos. Essa fiscalização certamente pode diminuir a prática da corrupção.

Para que o combate à corrupção se torne mais efetivo, é necessário o envolvimento de toda a sociedade. Os níveis de corrupção tornam-se comedidos quando há no país um grupo político elucidado e corajoso, juntamente com apoio público e com um setor privado interessado e bem liderado. O mais importante, e também o elemento mais difícil de ser engajado, é uma sociedade civil participativa, disposta a exercer seus direitos e deveres de cidadã na transformação da sociedade na qual vive.

Uma sociedade consciente e participativa sabe que a efetividade do direito e das suas normas dependerá sempre de sua participação, de sua organização, de sua conscientização, de sua informação, pressionando o Estado e os agentes públicos.

É necessário frisar que o exercício da cidadania não deve resumir-se ao direito de voto. A cidadania deve ser entendida como uma atividade

em permanente aprimoramento e construção, sendo exercida também após a eleição, com a fiscalização do trabalho dos representantes.

No Brasil, vemos claramente que a cidadania nem remotamente é exercida como deveria ser, e essa é a origem de vários dos problemas sociais, econômicos e políticos que enfrentamos. Para entender melhor essa situação, utilizaremos a sequência de evolução da cidadania proposta por Marshall (1967) em seu livro *Cidadania, classe social e status*. Ele utiliza como exemplo a evolução da cidadania na Inglaterra e demonstra que os primeiros direitos a serem conquistados foram os direitos civis de liberdade, igualdade e propriedade. A partir da aquisição desses direitos, o cidadão inglês sentiu necessidade de conquistar seus direitos políticos para ter seus interesses representados na esfera de poder. Com a conquista dos direitos civis e políticos foi mais fácil e efetiva a conquista dos direitos sociais, de emprego, educação e moradia.

Os direitos civis de liberdade, igualdade e propriedade foram garantidos por um Poder Judiciário independente. A partir do exercício dos direitos civis, houve a expansão dos direitos políticos a quem não podia votar e a consolidação desses direitos pelos partidos e pelo Poder Legislativo. Por iniciativa dos partidos e do Congresso houve a votação dos direitos sociais, que foram colocados em prática pelo Poder Executivo.

Portanto, a base de todas as conquistas, nesse modelo de construção da cidadania, foram os direitos civis, sendo essas conquistas ampliadas à medida que a participação popular se ampliou e cobrou efetiva representação.

De acordo com Carvalho, em seu livro *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (2002), no Brasil, a sequência de conquistas de direito foi invertida. Primeiro surgiram os direitos sociais, implantados durante o período de diminuição dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um governo ditatorial, que se tornou um dos mais populares da história.

A inversão dessa sequência logicamente traz consequências diferentes para a construção do conceito de cidadania. Quando os direitos sociais passam a ser a base da construção da cidadania, costuma ocorrer uma excessiva valorização do Poder Executivo.

No Brasil, os direitos sociais foram implantados durante os períodos ditatoriais, quando o Poder Legislativo estava fechado ou funcionava apenas de forma “decorativa”. Isso fez com que boa parte da população supervalorizasse o Poder Executivo, acreditando que o governo é o segmento mais importante do poder, de quem vale a pena se aproximar.

Essa situação surge mais claramente no período de eleições, quando as candidaturas ligadas ao Poder Executivo recebem mais atenção da população. A preferência pelo Poder Executivo por parte da população confere excessiva centralização deste poder.

A posição assumida pelo povo dirige a ação política, sobretudo, para a negociação direta com o governo, sem ter ajuda ou influência da representação do Poder Legislativo, fazendo com que o povo esteja sempre em busca de um “salvador da pátria”. Infelizmente, a experiência de governo democrático ainda é curta, e os problemas sociais persistem, diminuindo a paciência popular no que diz respeito ao mecanismo democrático de decisão, que é mais lento, estando sempre em busca de soluções rápidas e de lideranças carismáticas e/ou messiânicas (CARVALHO, 2002).

A valorização do Poder Executivo provocou a desvalorização do Poder Legislativo. Por não compreender a importância dos mecanismos de representação, a população devota a vereadores, deputados e senadores um desprestígio acentuado, cultivando uma cultura política estadista, com uma visão corporativista dos interesses coletivos. Essa situação pode ser vista com maior nitidez por meio da distribuição de benefícios sociais com base em agregação sucessiva de categorias de trabalhadores.

Essa agregação sucessiva, estudada por Santos (1994) e definida como “cidadania regulada”, exemplifica a situação em que categorias de trabalhadores deveriam se unir em torno de um sindicalismo corporativo, entendendo que os benefícios sociais não eram um direito de todos e, sim, resultado da negociação de cada categoria de trabalhadores com o governo.

Essa situação demonstra a falta de organização autônoma da sociedade, fazendo com que os interesses corporativos prevaleçam e os

grandes problemas, sofridos pela maior parte da população, continuem sem solução. Percebemos que os legisladores reduzem seu papel a verdadeiros intermediários de favores pessoais perante o Poder Executivo. O eleitor vota em deputado em troca de favores pessoais, os deputados apoiam o governo em troca de cargos e verbas a serem distribuídas entre os eleitores. Resumindo: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de obter benefícios pessoais (CARVALHO 2002).

Para muitas pessoas, a solução para esse problema estaria nas reformas políticas, como a eleitoral, a partidária e a da forma de governo. No entanto, para reduzir a ineficácia do sistema representativo, é necessário tempo para que a democracia do Brasil amadureça e se consolide. É durante esse tempo que serão feitas as correções nos mecanismos políticos, ampliado o gozo dos direitos civis e reforçados os direitos políticos, mudando a cultura política.

A inversão da sequência de conquistas de direitos reforçou a supremacia do Estado. Para que a democracia se consolide, é necessário reforçar a organização da sociedade, democratizando o poder. Essa organização deve ser feita contra o Estado corporativo, colonizado (CARVALHO, 2002).

A consolidação democrática passa pela organização da sociedade e pela preparação da administração pública para atender aos anseios desta sociedade. A mudança sugere maior participação popular e controle social, que aos poucos vêm obtendo a relevância de que necessitam, para que a pessoa do administrado possa ter uma possibilidade real – e não formal – de interseção e desempenho de sua função.

3.2 Participação popular e controle social

Uma sociedade participativa é aquela que não se contenta com o direito de voto e representação apenas em períodos eleitorais. A sociedade participativa faz questão de estar presente nos processos de decisões e formular seu juízo em relação aos assuntos de seu interesse.

A participação popular está intimamente relacionada ao conceito de controle social, pois a população pretende que o poder público que

delegou não seja nocivo aos seus interesses. O controle social pressupõe participação popular e, ainda, o exercício do poder estatal em cooperação e subsidiariedade, dando ênfase à consensualidade (BRASIL, 2001).

A cooperação entre Estado e sociedade se dá pela participação social, que poderá fazer com que a compreensão dos problemas e a formação de soluções sejam efetivadas e voltadas para as verdadeiras razões da sua existência. Nesse sentido, observa-se que só coopera, realmente, aquele grupo social que divide, na medida de suas possibilidades, o ônus da decisão, que oferece sua parcela de colaboração no processo de formação da decisão da administração pública.

Havendo essa cooperação, é possível pleitear, com a ajuda da sociedade, uma conduta a ser implementada pelo Estado, seja pela intervenção ativa deste, seja por meio da apresentação de sugestões e propostas, ou pela verificação dos requisitos relacionados ao adequado atendimento do interesse público.

Pode-se exemplificar, classificar e sintetizar a participação popular por meio das palavras de Torres (2001):

A participação administrativa, a sua vez, provavelmente a que mais se expandiu nas últimas décadas, vem conferir maior legitimidade aos atos da Administração e ampliar o controle sobre o governante. Pode ser informativa, realizada a partir da publicidade que se confere aos atos estatais; se efetivar na via da execução, abrindo-se à colaboração dos entes privados na satisfação dos interesses públicos e à adesão do administrado, à execução dos planejamentos governamentais nos seus aspectos dispositivos; realizar-se pela consulta, em que a Administração ouve indivíduos e entidades interessadas antes de tomar a decisão, a exemplo das audiências públicas, debates públicos, coleta de opiniões e a integração de administrados em colegiados mistos; por fim, pode vislumbrar-se na participação na decisão, instituída exclusivamente por lei e firmada sobre a simples provocação da Administração para que tome uma decisão, como, por exemplo, a denúncia aos tribunais ou conselhos de contas de reclamação relativa à prestação de serviços públicos, até a co-decisão pelo voto ou pelo veto, seja em audiências públicas ou em colegiados deliberativos.

3.3 Previsão constitucional do controle social

No art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, é explícito que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Essa possibilidade de exercício direto do poder vai além do controle da atividade política, abrangendo também a possibilidade de intervenção na qualidade, na legalidade e na quantidade do serviço público colocado ao seu dispor. Portanto, a previsão do controle social não é recente, desde a adoção do sistema federativo existem mecanismos de intersindicalização entre as funções do governo.

Na Constituição Federal de 1988, observa-se um grupo de normas que se relacionam com o controle social de maneira instrumental, nos direitos de: associação sem interveniência estatal (art. 5º, XVIII); acesso às informações (art. 5º, XXXIII) de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral; devido processo legal; acesso à justiça; vedação à limitação de publicidade dos atos processuais; gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.

As previsões constitucionais não se resumem àquelas dispostas no Capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, tratando também do fortalecimento do princípio geral da transparência, do dever de informar circunstâncias relevantes à administração pública, destacando-se: o dever de disponibilização das contas dos municípios ao contribuinte, para seu exame e controle (art. 31, § 3º); a recomendação de que a lei determinará medidas para o esclarecimento dos consumidores acerca dos impostos incidentes sobre mercadorias e serviços (art. 150, § 5º); o dever de divulgação mensal do montante de tributos arrecadados, recursos recebidos e receita corrente dos entes federados (art. 162); o dever de publicação pelo Poder Executivo de relatório resumido da execução orçamentária (art. 165, § 3º).

Há previsão constitucional também em relação à garantia de participação dos trabalhadores e dos empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10); explicitação de instrumentos de exercício da soberania popular pelo voto direto mediante plebiscito,

referendo e iniciativa popular (art. 14, I, II e III); explicitação do direito à participação da parte do usuário na administração pública direta e indireta (art. 37, § 3º); possibilidade de denúncia de irregularidades junto ao órgão de controle externo (art. 74, § 2º); caracterização de que a segurança pública constitui responsabilidade de todos (art. 144, *caput*); reserva de iniciativa à sociedade, junto com os Poderes Públicos, para o desenvolvimento de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à seguridade social (art. 194, *caput*); participação na gestão democrática do ensino público (art. 206, VI); dever de promoção e proteção ao patrimônio cultural brasileiro em colaboração com o Poder Público (art. 216, § 1º); dever de defesa e proteção, juntamente com o Poder Público, de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*); dever de assegurar à criança e ao adolescente o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, em ação conjunta, a sociedade, a família e o Estado (art. 227).

Neste último grupo, observamos que existem diversas formas de intervenção da sociedade, pois há tanto a previsão de participação possível como o plebiscito e a iniciativa popular das leis, além da garantia de participação de trabalhadores e empregados nos órgãos públicos relacionados a seus interesses. Portanto, o que se oferece à sociedade é uma prerrogativa – a sociedade valer-se-á ou não dos mecanismos disponibilizados no texto constitucional (VALLE, 2002). O que se busca é o resgate da perspectiva de controle, pois sua previsão não é nova. Busca-se uma construção, para os fins de controle, em que Estado e sociedade sejam colaboradores na procura de um equilíbrio e também do interesse público (VALLE, 2002).

Observadas as previsões constitucionais do controle social, para que este atue com eficiência na administração pública será necessário que esteja presente desde o início do processo decisório, ou seja, ele será mais eficaz quanto mais próximo estiver da fase de planejamento da opção estratégica escolhida pela administração.

Para que o controle social seja efetivo, é necessário que se identifiquem os meios de participação da sociedade. Primeiramente, deverá ser viabilizado o exercício do controle social no que se refere aos aspectos

técnicos, à transparência, às razões da decisão ou ao método de trabalho (VALLE, 2002).

Os principais instrumentos para estabelecer o controle social são a divulgação de informações, ou seja, a administração deverá transmitir dados e parâmetros técnicos pertinentes, e a interação com a sociedade, que deve tomar conhecimento da matéria técnica ou de fato, seja ela de avaliação de questões suscitadas pelos controladores, com sugestões de modificação no processo decisório, seja a respeito do conteúdo do que já se tenha assentado.

Nesse processo, os dois instrumentos citados no parágrafo anterior estabelecem as responsabilidades da administração por intermédio da Constituição, que confere a ela a possibilidade de ação, e também estabelecem as responsabilidades da sociedade, que é controladora e pode definir quais os elementos de que precisa para o exercício desse controle. Por intermédio desses instrumentos – de divulgação de informações e de interação com a sociedade – o controle social poderá ser feito desde o início da fase de planejamento, ensejando a máxima otimização dos esforços.

Entretanto, deve-se ter o cuidado de definir os mecanismos de controle para que eles não sejam esvaziados de substância nem se transformem em elemento paralisante para a administração pública. Assim, é necessário estabelecer prazos para os procedimentos e interlocutores, além de locais apropriados para a apresentação das informações e dos resultados obtidos pela administração pública (VALLE, 2002).

A definição desses procedimentos tornará mais claros os limites da responsabilidade de cada ator do processo, pois o interesse público em jogo, de um lado, dá voz à sociedade, e do outro, previne o uso egoísta ou irresponsável dos mecanismos de controle.

O importante é assegurar a oferta de oportunidade para o exercício do controle social e da participação popular, pois o objetivo final é o estabelecimento de um diálogo entre administrado e administração, e não um instrumento absoluto de subordinação de um dos agentes ao outro (VALLE, 2002).

3.4 Formas de participação popular

A democracia tem como princípios fundamentais a soberania popular, segundo a qual o povo é a única fonte de poder, e a participação direta ou indireta do povo no poder, para que este seja a expressão da vontade popular.

O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal do cidadão nos atos de governo, não se resumindo ao voto em eleições para o Legislativo e o Executivo. O legislador constituinte superou a participação democrática restrita ao período eleitoral para projetá-la em todos os processos sociais e públicos que necessitem de construção interativa de decisões, que respondam aos interesses coletivos ou de um grupo.

Observa-se que a partir do estabelecimento da transparência administrativa se torna propício o desenvolvimento de linhas de atuação administrativa que contam com a participação do administrado. Este deixa de ser um mero espectador passivo ou destinatário da conduta e torna-se agente colaborador na tomada de decisões, fortalecendo o caráter público da gestão administrativa de diálogo aberto.

Há vários exemplos de institutos que oferecem ao cidadão oportunidade de ser ouvido e de participar das decisões administrativas. Como exemplo, podemos citar a coleta de opinião, o debate público, a audiência pública e o orçamento participativo.

Segundo Moreira Neto (apud, FERRARI, 2005, p. 27):

A coleta de opinião é um processo de participação administrativa aberto a grupos sociais determinados, identificados por certos interesses coletivos ou difusos, visando à legitimidade da ação administrativa pertinente a esses interesses, formalmente disciplinado, pelo qual o administrado tem o direito de confrontar seus pontos de vista, tendências, opiniões, razões e opções com os outros administrados e com os do próprio Poder Público, com o objetivo de contribuir para a melhor decisão administrativa.

A coleta de opinião é um instrumento que tenta recolher vários pontos de vista em relação a determinado assunto para que possam ser

feitos os questionamentos e as considerações pertinentes à questão em discussão e proposta uma solução.

Segundo o entendimento do mesmo autor (apud, FERRARI, 2005, p. 27):

A audiência pública é um processo administrativo de participação aberto aos indivíduos e a grupos sociais determinados, visando ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público às decisões de maior aceitação consensual.

A audiência pública tem origem anglo-saxônica, como processo de participação popular, proporcionando o aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da administração pública, por meio da exposição de preferências e opções pela população.

Para Oliveira (apud, FERRARI, 2005, p. 37),

[...] as audiências públicas possuem um duplo papel informativo, pois se de um lado propiciam a obtenção de dados por parte do público, de outro levam a Administração a ter acesso a um mais amplo conhecimento sobre a situação no que tange aos interesses dos protegidos envolvidos, o que leva a consolidar uma atuação mais consentânea com os direitos individuais e metaindividuais identificados.

As audiências públicas, por informarem e proporcionarem um espaço de manifestação de opiniões e de aspirações da população, mostram a intenção de o Estado buscar a decisão mais eficaz, embasada na opinião dos agentes eleitos e dos eleitores. Como já foi dito, as decisões pautadas no diálogo refletem melhor os anseios da população e recebem o apoio desta no seu processo de concretização (FERRARI, 2005).

As audiências públicas deverão ser realizadas com base em uma previsão legal da União, do estado ou do município, que define seu processo, finalidade e efeito, conforme o rol de competências previsto na Constituição Federal. Quando sua realização for obrigatória e não

ocorrer, o ato fica viciado com nulidade. Este exemplo pode ser visto nos seguintes diplomas: art. 40, § 4º; art. 43; art. 44 – todos eles constantes do Estatuto da Cidade – e art. 39 da Lei n. 8.666/1993, que pode, inclusive, provocar a nulidade de todos os atos subsequentes, invalidando o processo licitatório.

No entanto, apesar de obrigatória nos casos expostos no parágrafo anterior, a audiência pública não é vinculante, ou seja, o administrador poderá justificar a necessidade de realização da obra ou serviço da maneira pretendida, e realizá-los. Essa realização poderá ser questionável e, nesse caso, a administração deverá provar a necessidade da referida escolha e que esta foi a mais adequada (FERRARI, 2005).

Em geral, os instrumentos participativos – tais como a audiência pública, o debate público e a coleta de opinião – geram a multilateralidade de audiência, exigindo da administração pública não apenas a motivação, mas antes a ponderação, no sentido de equalizar as opiniões, dando-lhes máxima efetividade.

A grande quantidade de experiências em relação ao orçamento participativo dificulta o estabelecimento de um conceito único e consensual. Santos (1998 apud DIAS, 2008) entende esse instrumento como estrutura e processo de participação dos cidadãos na tomada de decisões sobre os investimentos públicos municipais. Para o autor, o orçamento participativo assenta-se sobre três princípios:

- participação aberta dos cidadãos, sem discriminação positiva atribuída às organizações comunitárias;
- articulação entre democracia representativa e direta, que confere aos participantes um papel essencial na definição das regras do processo;
- definição das prioridades de investimento público processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros de caráter mais geral, que se prendem, sobretudo, às necessidades das pessoas (SANTOS, 1998).

Esse processo proporciona uma aprendizagem na tomada de decisões na administração de recursos públicos, tendo como objetivo a melhoria das condições de vida urbana e a justiça social. A participação

permanente, com regras definidas, propicia aos técnicos da administração municipal e às lideranças o conhecimento da localidade em que moram e da dimensão de suas necessidades, que devem ser supridas para o estabelecimento do bem-estar geral.

O formato do orçamento participativo é variável, dependendo do grau de organização e da mobilização da sociedade civil. Depende também do acúmulo de informações locais e do grau de entendimento do partido político que está no governo, do nível de interferência das disputas políticas no governo e na sociedade, das propostas de governo, das culturas políticas e do contexto socioeconômico (SPECK, 2002).

Para que o orçamento participativo possa ser executado, é necessária a aprovação da Câmara de Vereadores. A relação entre orçamento e Câmara é complexa, porque os vereadores se sentem ameaçados com a perda de poder, aumentando a pressão sobre o Executivo e trocando favores para que suas reivindicações sejam atendidas.

Observa-se que a relação entre o Legislativo local e os conselheiros do orçamento participativo é bastante conflituosa. O conflito fica ainda mais acirrado quando a imprensa divulga informações e debates dessas sessões de forma unilateral, fazendo com que esse instrumento caia em descrédito, dificultando a participação do cidadão nos processos de elaboração e execução das políticas direcionadas a seu favor.

3.5 Instrumentos processuais utilizados no combate à corrupção

A utilização adequada dos recursos financeiros do país está diretamente ligada à honestidade do administrador e de seus agentes públicos. Não existe um meio legal de mudar uma pessoa desonesta, o que existe são previsões legais de sanções que podem dificultar ou desestimular os atos de corrupção. Não se pode então dizer que a inexistência de normas é a causa para a persistência da corrupção em nossa sociedade. O direito tem sido suficiente para resolver essas questões e para coibir atos de improbidade e corrupção.

Como exemplos de normas existentes para o combate à corrupção, seja como instrumento de questionamento seja para regular certas

práticas administrativas, temos: o Princípio da Moralidade, disposto no art. 37, § 4º, da Constituição Federal; a Lei n. 8.429/1992, que combate a improbidade administrativa; a Lei n. 4.717/1965, que trata da Ação Popular, prevista no art. 5º, LXII, da Constituição Federal; a Lei Complementar n. 101/2001, que trata da responsabilidade na gestão fiscal; a Lei n. 7.347/1985, que trata da Ação Civil Pública. Nesta seção, faremos breves comentários a respeito da utilização e da eficácia desses instrumentos.

3.5.1 Lei de Improbidade Administrativa

O legislador, ao criar a Lei n. 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, tinha o intuito de combater atos praticados pelos agentes públicos que de alguma forma causassem prejuízos à administração pública. Nesta lei também há previsão para a punição de pessoas que, mesmo não sendo agentes públicos, tenham de alguma forma obtido vantagens com a improbidade.

Nesse diploma, o legislador preocupou-se em detalhar as hipóteses de improbidade, inclusive nas entidades que vivem à custa de recursos públicos. Há previsão para a punição de quem pratica ato que enriquece seu autor ilicitamente; de quem pratica ato que causa lesão ao erário; de quem pratica ato ofensivo aos princípios administrativos e à ordem urbanística. O legislador estabeleceu o tipo básico e detalhou, exemplificadamente, as possibilidades de ocorrência, não as esgotando.

Essa lei gerou polêmica quanto à sua aplicabilidade em relação aos agentes políticos, que são, antes de tudo, agentes públicos, mas não podem ser enquadrados como tais para não serem punidos pela Lei de Improbidade. A polêmica tornou-se maior ainda com mitigação dada pelo Supremo Tribunal Federal, que por meio do julgamento da Reclamação n. 2.138 tornou a Lei de Improbidade Administrativa inaplicável aos agentes políticos; estes são submetidos à aplicação da Lei n. 1.079/1950.

A limitação constitucional para aplicar sanções de perda de cargo ou função e de suspensão dos direitos políticos dos agentes políticos prejudicou muito a aplicação da Lei n. 8.429/1992. Nos arts. 85 e 86

da Constituição Federal está dito que o presidente da República só perderá o cargo quando for acusado de praticar crime comum (quando será julgado pelo Supremo Tribunal Federal) ou de praticar infrações político-administrativas (nesse caso, será julgado pelo Senado Federal). Essa acusação só pode ser levada a efeito se admitida por dois terços da Câmara dos Deputados, quando acontecerá o processo de *impeachment* ou processo judicial.

A sanção de perda de função também não alcança senadores e deputados federais, pois estes só são afastados de sua função ou têm seus direitos políticos suspensos nas hipóteses taxativamente arroladas no art. 55 da Constituição.

O objetivo da Lei de Improbidade Administrativa é aplicar sanções aos agentes públicos que cometerem crimes de responsabilidade, sejam eles de baixo ou de alto escalão. O agente público deve responder por cada uma das esferas de responsabilidade previstas no nosso ordenamento jurídico (administrativa, penal, civil e improbidade administrativa), não se falando em *bis in idem*.

Não se pode permitir que agentes políticos tenham prerrogativas de impunidade, sendo excluídos da lista de sujeitos aos quais se aplica a Lei de Improbidade Administrativa, porque o exercício da função pública não deve ser realizado por quem atenta contra a moral administrativa.

3.5.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

A ideia de equilibrar os gastos financeiros não é nova. As diretrizes propostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal não seriam necessárias se a Lei Federal n. 4.320/1964 fosse cumprida. No entanto, o costume de repassar dívidas aos sucessores por meio de Restos a Pagar ou cancelar empenhos e precatórios não quitados ensejou o estabelecimento de novos mecanismos para uma gestão responsável, tornando obrigatória uma política de planejamento para a execução do orçamento público para dificultar o gasto sem previsão e o gasto maior do que o permitido, responsabilizando o administrador público pelas despesas ordenadas por ele.

As mudanças propostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal tiveram participação importantíssima na execução adequada do orçamento público, haja vista a arrecadação insuficiente para o cumprimento de todas as metas que precisam ser executadas. Essa lei trouxe a preocupação com o ajuste do orçamento e com a limitação de empenhos, e a redefinição das previsões e das prioridades tornou-se requisito essencial ao equilíbrio das contas públicas.

A ideia de planejamento é bastante presente nesse diploma. Em várias passagens a lei fortalece a necessidade de o administrador planejar e, assim, prever ações e situações, descobrir com precisão o que enseja e como encaixar o uso do recurso público em cada caso. Sem esse planejamento o administrador público não consegue cumprir os ditames da lei.

O planejamento objetivado pela Lei de Responsabilidade Fiscal também abrange a contratação de pessoal, diminuindo a quantidade de cargos efetivos e abrindo a possibilidade de terceirização de serviços públicos, o que tem sido bastante criticado. Houve preocupação de conter a dívida pública, estabelecendo limites da dívida e das operações de crédito.

A transparência também está assegurada no citado diploma, por meio do incentivo à participação popular, com a realização de audiências públicas quando da elaboração de orçamentos e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Um exemplo desse incentivo é o orçamento participativo, audiência em que os cidadãos são convidados a decidir a melhor aplicação do recurso público e que tem como fundamento o preceito contido no inciso XII do art. 29 da Constituição Federal.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os relatórios de informações referentes a receitas e despesas sejam amplamente divulgados nos veículos de comunicação, possibilitando ao cidadão verificar a procedência e a autenticidade das informações divulgadas.

No entanto, apesar do rigor destinado às despesas com pessoal e com o crédito público, essas despesas não tiveram diminuição significativa. Cada eliminação de um cargo efetivo é seguida da criação de vários cargos em comissão, e o limite de endividamento em relação ao PIB também é aumentado.

A questão é que a lei não consegue tornar ético o administrador público que não o é. Este estará sempre pronto a descobrir maneiras de driblar qualquer tipo de fiscalização imposta por lei, porque age em conjunto com outros agentes, dispostos a encobrir o desvio praticado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, bem ou mal, tem cumprido seu papel de equilibrar as contas públicas. Sem ela o quadro financeiro do país teria piorado, sobretudo com a edição de emendas que contrariam seus principais objetivos. Nesse caso, é necessário que seja exigida dos legisladores e dos administradores, num exercício contínuo da cidadania, a observância de princípios constitucionais, como o da razoabilidade, e dos objetivos essenciais da edição de certas leis, fundamentadas no respeito à soberania popular. Quando os administradores agirem com responsabilidade, o cidadão deixará de “pagar a conta”, não sendo prejudicado pelo aumento de impostos, pela redução de investimentos e pelo corte de programas que atendem a sociedade.

3.5.3 Ação popular

Ação popular (MEIRELLES; WALD; MENDES, 2010) é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para invalidar atos ou contratos administrativos – ou a estes equiparados – ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiro público. Por essa ação não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade, sendo o beneficiário direto e imediato desta ação o povo.

A ação popular é regulamentada pela Lei n. 4.717/1965, anterior à Constituição Federal de 1988, mas que deve ser entendida à luz do novo texto constitucional. Como primeiro requisito desta ação, observa-se que o ajuizamento só poderá ser feito por cidadão brasileiro no gozo de seus direitos cívicos e políticos, ou seja, eleitor.

O segundo requisito é a ilegalidade ou a ilegitimidade do ato a ser invalidado, ou seja, o ato deve ser contrário ao direito por infringir normas específicas que regem sua prática ou por se desviar dos princípios gerais que direcionam a administração pública.

O terceiro requisito diz respeito à lesividade do ato ao patrimônio público, sendo o ato lesivo quando desfalcocar o erário ou prejudicar a administração, assim como o que prejudicar bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade. A lesividade poderá ser efetiva ou legalmente presumida.

A ação popular tem finalidades preventivas e repressivas à atividade administrativa ilegal e lesiva ao patrimônio público, visando à preservação dos interesses da coletividade. De forma preventiva, a ação poderá ser ajuizada antes que os efeitos lesivos ocorram, e como forma repressiva poderá ser ajuizada após a ocorrência do prejuízo, buscando a reparação do dano.

Outra finalidade é conseguir que sejam corrigidos os atos administrativos realizados pelo poder público. A ação popular possibilita a intervenção do povo na administração e a invalidação de atos que de alguma forma lesem o patrimônio econômico, administrativo, artístico, ambiental ou histórico da comunidade – possibilidade que era dada somente aos órgãos estatais superiores.

Apesar dos benefícios, a ação popular tem sido pouco utilizada. A população, por comodismo, prefere deixar a cargo do Ministério Público suas reivindicações, que são feitas por intermédio da ação civil pública. Nesse sentido, o Ministério Público tem sido utilizado como a “magistratura da cidadania”.

3.5.4 Ação civil pública

É o instrumento processual, disciplinado na Lei n. 7.347/1985, adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e infrações da ordem econômica, protegendo, os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, desde que socialmente relevantes (MEIRELLES; WALD; MENDES, 2010).

Para melhor compreensão do conceito de ação civil pública, é necessário explicar o que são interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Os interesses difusos, conforme definição no art. 81 da Lei n. 8.078/1990, são aqueles de natureza indivisível, cujos titulares são

pessoas determinadas e ligadas por circunstâncias de fato. Os interesses coletivos são os de natureza indivisível, que têm como titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária. Os interesses individuais homogêneos são decorrentes de origem comum, de um grupo determinado e possuidor de um objeto de ação de natureza divisível (MAZZILLI, 2009).

Como exemplo, para fins de ação pública podemos citar ações de proteção ao meio ambiente ajuizadas contra ato ou fato que provoque danos aos elementos (terra, água, ar, flora e fauna) ou nas localidades que necessitem de preservação.

Podemos citar também os casos em que o consumidor (aquele que se utiliza de produtos, atividades ou serviços de outrem, merecendo a proteção do Estado) é lesado, devendo ser protegido por instrumentos como a ação civil pública. O uso desse instrumento limita a ocorrência de danos de qualquer espécie aos consumidores.

No caso de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, que fazem parte do patrimônio cultural, também recebem proteção por intermédio da ação civil pública, que poderá ser proposta pelo Ministério Público, pelas pessoas jurídicas estatais, autárquicas e paraestatais, pelas associações destinadas à proteção do meio ambiente ou à defesa do consumidor, bem como pela Defensoria Pública, que passou a integrar o rol dos legitimados a partir da vigência da Lei n. 11.448/2007.

4 Direito comparado

4.1 As diretrizes da União Europeia no exercício da governança pública

O exercício do controle da administração pública é parte do aperfeiçoamento do Estado, tendência dos países em que a democracia primeiro se estabeleceu. Esta relação entre participação, controle, transparência e boa governança é um dos principais pilares propostos à reflexão no âmbito da União Europeia. A citação a seguir foi retirada

de um documento denominado *Governança europeia: um livro branco* (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2001, p. 11-12):

São cinco os princípios em que se baseia a boa governança e as alterações propostas no presente Livro Branco: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. Cada um destes princípios é fundamental para a instauração de uma governança mais democrática. São eles que constituem a base da democracia e do Estado de direito nos Estados-Membros, mas aplicam-se a todos os níveis de governo – global, europeu, nacional, regional e local. São particularmente importantes para que a União possa dar resposta aos desafios salientados no capítulo anterior.

- **Abertura.** As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente. Em conjunto com os Estados-Membros, deverão seguir uma estratégia de comunicação activa sobre as tarefas da União e as suas decisões. Deverão utilizar uma linguagem acessível ao grande público e facilmente compreensível. Este aspecto reveste particular importância para melhorar a confiança em instituições complexas.

- **Participação.** A qualidade, pertinência e eficácia das políticas da União Europeia dependem de uma ampla participação através de toda a cadeia política – desde a concepção até a execução. O reforço da participação criará seguramente uma maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem as políticas. A participação depende principalmente da utilização, por parte das administrações centrais, de uma abordagem aberta e abrangente, no quadro do desenvolvimento e aplicação das políticas da União Europeia.

- **Responsabilização.** É necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo. Cada instituição da União Europeia deverá explicar a sua acção na Europa e assumir as responsabilidades correspondentes. Mas é também necessária uma maior clareza e responsabilidade dos Estados-Membros e de todos os que participam na elaboração e aplicação das políticas da União Europeia, seja a que nível for.

- **Eficácia.** As políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objectivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior. A eficácia implica também que as políticas da União Europeia sejam

aplicadas de forma proporcionada aos objectivos prosseguidos e que as decisões sejam adoptadas ao nível mais adequado.

• **Coerência.** As políticas e as medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis. A necessidade de coerência na União é cada vez maior: o leque das tarefas aumentou; o alargamento virá aumentar a diversidade; desafios como a mudança climática e a evolução demográfica extravasam as fronteiras das políticas sectoriais em que a União se tem vindo a basear; as autoridades regionais e locais estão cada vez mais envolvidas nas políticas da União Europeia. A coerência implica uma liderança política e uma forte responsabilidade por parte das instituições, para garantir uma abordagem comum e coerente no âmbito de um sistema complexo.

Cada um destes princípios é importante por si só. No entanto, não podem ser postos em prática através de acções separadas. Actualmente, a eficácia das políticas passa por uma maior participação a nível da sua elaboração e aplicação.

A aplicação destes cinco princípios reforça os da *proporcionalidade e da subsidiariedade*. Desde a concepção até à aplicação das políticas, a escolha do nível em que é realizada a acção (desde o comunitário até ao local) e a selecção dos instrumentos utilizados deverão ser proporcionais aos objectivos prosseguidos. Assim, antes de lançar uma iniciativa, é fundamental verificar sistematicamente (a) se é realmente necessária uma acção pública, (b) se o nível europeu se afigura o mais adequado e (c) se as medidas escolhidas são proporcionais aos objectivos.

A União também está a mudar. As suas tarefas abrangem agora a política externa e a defesa, a migração e a luta contra a criminalidade. A União alarga-se para incluir novos membros. Já não será apenas avaliada em termos da sua capacidade para eliminar as barreiras ao comércio ou para realizar um mercado único; actualmente a sua legitimidade depende da participação e do empenhamento.

Tal significa que o modelo linear em que as políticas são da exclusiva responsabilidade dos dirigentes deverá ser substituído por um círculo virtuoso, baseado nas reacções dos interessados, nas redes e na participação a todos os níveis, desde a elaboração das políticas até à sua aplicação.

Pelas características expostas, observa-se que os objetivos desejados, tanto nos países em desenvolvimento quanto naqueles integrantes da União Europeia se aproximam muito, assim como as dificuldades em atingi-los. Nesta situação:

[...] formam um sentimento de pertencimento em relação ao Estado e ao papel da sociedade nas decisões que por ele, em nome desta última são adotadas; criação de uma cultura de participação; formação de uma consciência cidadã que mova o administrado, isoladamente ou por grupos sociais organizados, a darem sua contribuição material ao adequado funcionamento da administração Pública (VALLE, 2002, p. 133).

Uma das maneiras de estabelecer um diálogo maior entre governo e cidadãos, tanto na União Europeia quanto em outros países que estão amadurecendo o regime democrático, tem sido a disponibilização de dados, serviços e um espaço para sugestões em *sites* do governo. Esse tipo de ação tem sido fundamental na atualidade, uma vez que as dificuldades do cotidiano impedem que o cidadão possa dedicar-se mais cuidadosamente ao exercício da cidadania.

Verifica-se que essas mudanças são essenciais para acompanhar a evolução da sociedade, para atender às necessidades dos cidadãos que possuem cada vez menos tempo para dedicar-se a questões de ordem administrativa, além de contribuir para o aperfeiçoamento da democracia, pois incentivam o cidadão a ser cada vez mais participativo.

As facilidades advindas da descentralização da prestação administrativa também favorecem as pessoas que não vão até os órgãos públicos em função da distância em que se encontram destes ou por dificuldade de transporte para fazer esse deslocamento. Disponibilizando dados e serviços de forma *on-line*, cria-se uma situação de maior igualdade entre os cidadãos, além de fortalecer sua integração na vida pública, social, cultural e trabalhista (ESPANHA, 2011).

Outro fator de grande importância advindo da maior disponibilidade de informações é a possibilidade de controle sobre a atuação dos poderes públicos e, de forma mais ampla, sua participação na vida política. A internet favorece a informação dos cidadãos e fomenta sua difusão e seu acesso, facilitando a boa governança e fortalecendo a transparência.

Para que isso ocorra, é necessário que esses serviços sejam disponibilizados de forma organizada, tendo identificação, autenticação, proteção jurídica, acessibilidade, disponibilidade e responsabilidade. É importante também que o Estado possa reunir certas condições, tais como (GAROT, 2006):

- ter um espaço público com vários meios para realizar serviços e operações cotidianas;
- ter liberdade de expressão e navegação sem restrições;
- a existência, nas Assembleias Legislativas, de redes virtuais que possam ser utilizadas pelo público e que compartilhem seus recursos intelectuais (como nas bibliotecas) e de informação;
- a existência da totalidade dos serviços no ambiente virtual para que os cidadãos possam encontrar uma comunidade virtual, aberta e comunicativa (tradução nossa).

Em resumo, será necessária a implantação do que na União Europeia tem sido chamado de E-Governo (ESPANHA, 2008), ou seja, que também sejam disponibilizados no ambiente virtual os serviços e as informações que o cidadão encontra nas repartições públicas. Em países da Europa, como por exemplo a Espanha, já houve a preocupação de elaborar, inclusive, uma lei de acesso eletrônico dos cidadãos aos serviços públicos.

Essa lei permitiu o recebimento de informações e serviços sem filas ou esperas, o que fez com que o cidadão passasse a ver a administração pública como uma entidade a seu serviço, e não como uma burocracia pesada, que exige sempre sacrifício de tempo e o distanciamento imposto pelo espaço que separa a casa dos cidadãos e as respectivas instituições públicas.

A criação de uma administração mais sensível às necessidades dos seus cidadãos proporcionou o desenvolvimento de processos e serviços eletrônicos que interligaram as instituições governamentais. Os países da OCDE identificaram cinco frentes em que se pode aperfeiçoar a administração com a utilização das seguintes ferramentas (ESPANHA, 2008):

- criação de serviços eletrônicos mais adequados às necessidades dos cidadãos e das empresas;
- estreitamento dos vínculos entre serviços tradicionais e serviços eletrônicos para fomentar a inovação dos serviços e garantir acesso a todos os usuários;
- identificação dos processos habituais da administração para ganhar uma economia de escala, reduzindo a duplicação de esforços e propiciando serviços homogêneos;
- medição e demonstração de custos e benefícios das inversões em tecnologia da informação para priorizar e gerir melhor os projetos de governo eletrônico (tradução nossa).
- coordenação adotando uma perspectiva global para todas as iniciativas de governo eletrônico e sua gestão, levando em conta as estruturas existentes e as culturas das instituições governamentais (tradução nossa).

Para que essas ações sejam apresentadas aos usuários de forma homogênea e integrada é necessário fazer uma avaliação mais exaustiva das necessidades e das demandas dos usuários, que, na maioria dos casos, transcendem em muito as visões parciais do governo. Com base nessa avaliação será possível determinar com mais segurança as necessidades, as preferências, as prioridades e a capacidade dos usuários.

Após superar essa etapa de avaliação, a administração pública deverá adotar uma estratégia de mercado, planejada e divulgada segundo estratégias de prestação de serviços e marketing, relacionada às necessidades dos usuários, e oferecer a eles uma administração mais efetiva e acessível.

As necessidades de uma nova maneira de governar vão além dos serviços que a administração pública pode oferecer. É fundamental pensar numa nova estrutura governamental e também em um novo modo de oferecer serviços e produzir, buscando informações e ajuda de vários parceiros. Essa nova maneira de governar é conhecida como governança pública.

5 Governança pública: uma proposta de modelo de administração

A governança pública não possui um conceito determinado, o que existe é uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições, de um lado, e as organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, e a sociedade civil (de forma coletiva ou individual), de outro lado.

O significado inicial do termo governança estava ligado ao debate político-desenvolvimentista quando este termo era utilizado para se referir a políticas de desenvolvimento que se orientavam por certos pressupostos estruturais, tais como gestão, responsabilidades, transparência e legalidades no setor público, necessários ao desenvolvimento das sociedades.

Segundo Löffler (apud KISSLER; HEIDEMANN, 2001) entende-se como governança:

[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Para a ciência política, a governança pública refere-se a uma mudança na gestão política, que segue uma tendência de recorrer, cada vez mais, à autogestão nos campos social, econômico e político, surgindo, a partir disso, novas formas de gestão dela decorrentes. Nesse sentido, a governança passa a ser entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia, aliando ao novo modelo a negociação, a comunicação e a confiança. Neste novo modelo, as cidades se fortalecem com a cooperação entre o governo, os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de ações que realizam em conjunto. A governança local seria, então, uma forma autônoma de coordenação e cooperação por meio de redes interorganizadas, formadas por

representantes de organizações políticas e/ ou administrativas, associações, empresas e sociedades civis, contando, ou não, com a participação estatal (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

A mudança de gestão exigirá um Estado de postura mais cooperativa, que atue em conjunto com a sociedade e com as organizações empresariais, por meio de parcerias estratégicas. Para que isso aconteça, será necessária uma ampla abertura de mercado para as redes de prestação de serviços, mas isso não significa que o Estado estará abrindo mão de sua responsabilidade. O novo modelo exigirá novas formas regulatórias e um novo rearranjo institucional entre Estado, mercado e participações societárias, pois o modelo existente não será compatível com a nova realidade.

As bases desse novo modelo vão surgindo aos poucos. Nesse sentido podemos citar o Projeto de Lei de Acesso a Informação, em que os órgãos públicos deverão dispor em seus *sites* informações em relação ao seu funcionamento. Há também as parcerias público-privadas, como o sistema de concessões, que tem possibilitado ao Estado um modelo mais avançado de contratação administrativa, com maiores garantias de retorno dos investimentos realizados, flexibilização na execução do contrato, repartição de riscos, etc.

O importante, primeiramente, é criar uma cultura de diálogo social, de cooperação entre parceiros sociais. A partir dessa mudança de posicionamento, será possível a criação de redes sociais, que ampliarão as fronteiras de ação, incluindo também empresas privadas, organizações sem fins lucrativos, associações comunitárias e cidadãos individualmente. Assim, a concepção de governança pública e um novo modelo de “comunidade de cidadãos” caminharão lado a lado.

Na prática, a cooperação tornará a produção e a execução de serviços menos onerosa, tendo em vista que a diminuição da margem de lucro e a cooperação feita entre os membros poderão resultar num produto/serviço qualitativa e financeiramente mais competitivo no mercado. Essas alianças e redes sociais podem ser entendidas como um sistema de troca e, por meio do princípio da reciprocidade, cada parceiro, no curso da compensação de interesses, poderá almejar um ganho com base na cooperação.

Um acordo entre os aliados promoverá essa cooperação, criando uma governança pública, aprovada e aceita tanto pelos novos atores participantes quanto pelas organizações criadas por eles (por exemplo, a administração, os sindicatos de empregados, os sindicatos patronais), pois somente assim se obterá o consenso necessário para realizar atividades e objetivos da aliança. Essas alianças sobreviverão, principalmente, mediante a criação de uma cultura de confiança mútua entre os parceiros, e essa cultura não se cria por si só, ela resulta de um longo processo de aprendizagem dos participantes.

A consolidação dessas alianças passa por um processo de coordenação, de trabalho permanente de discussão e comunicação. Para a concretização desse processo não existe uma fórmula ideal – o indispensável é o comprometimento de todos os atores envolvidos de se manterem fiéis às decisões tomadas em conjunto. Além disso, é necessário um controle de desempenho para detectar falhas e corrigi-las em tempo hábil.

Integrar diferentes grupos não é tarefa fácil. A efetividade dessas relações de cooperação depende da criação de um estatuto interno e de sua aplicação. Apesar dos distintos interesses e racionalidades de ação, podem existir valores a serem compartilhados, pois é mais provável que diferentes participantes cooperem em função das expectativas de ganho, bem como da pressão por cooperação advinda da complexidade dos problemas.

Analisando a situação a partir deste ponto, crescerá o entendimento de que cada um dos participantes, isoladamente, seria impotente diante do problema, e somente o trabalho em conjunto apresentaria a solução eficaz para a resolução do problema. A cooperação no ambiente da governança pública produz ação e incentiva a confiança necessária entre os participantes, porque reduz a incerteza gerada pela diferença de interesses e pelo comportamento de outros participantes.

As estratégias políticas conjuntas sobre o mercado de trabalho e emprego fortalecem arranjos institucionais entre os participantes, estabilizando as relações entre eles e fortalecendo a estrutura circular do desenvolvimento da confiança, pois esta não é apenas o resultado desejado da cooperação, mas também seu pressuposto.

A capacidade estratégica advinda do desenvolvimento da confiança pode ser exemplificada também por uma rede de fios e nós, em que os fios representam as expectativas, os objetivos e as demandas em relação à atuação dos atores, e os nós representam os próprios participantes e suas ações conjuntas. Juntos, eles constituem a estrutura de uma rede. A rede tem a função de reunir participantes com interesses parcialmente diferenciados e parcialmente conflitantes, viabilizando seu trabalho conjunto. Os participantes estão presos à rede, ou seja, não podem agir de acordo com seus interesses particulares tanto quanto talvez gostariam, ao contrário, devem se sujeitar aos processos de negociação, aceitar os resultados negociados e ajustar-se uns aos outros. Essa inter-relação fortalece essas alianças, assegurando sua sobrevivência e crescimento (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Contudo, observamos que a construção de alianças nem sempre é simples. Nas redes sociais associadas e nas alianças, em vista de seu dinamismo e funcionamento próprios, todos os participantes devem se envolver em processos de aprendizagem, tendo em vista que estes abrem espaço para um novo modelo de conduta, diferente daquele preconizado pelos modelos hierárquicos.

Os participantes que integram as redes sociais associadas ou algo semelhante) e as alianças seriam reunidos em função da organização a que pertencem, porém não representando apenas esta organização, mas também mobilizando e convencendo seus membros para o trabalho cooperativo com terceiros.

Portanto, a governança precisa ser conquistada, e não imposta. Ela tem origem num processo de troca que oscila entre o topo e a base em toda a organização. Assim, essa nova cultura, construída por meio de uma reformulação no código de conduta dos participantes da governança, não deverá ser aplicada somente à estrutura da governança, devendo ser estendida às organizações participantes, pois desse modo os parceiros irão construir de forma efetiva as bases para o desenvolvimento de uma confiança mútua.

6 Conclusão

O combate à corrupção deve envolver várias frentes, pois a elaboração de normas e sua previsão constitucional não têm sido suficientes para garantir a efetiva aplicação destas. Devem-se aumentar as medidas preventivas e conscientizar a população para exigir de seus representantes uma atuação condizente com suas atribuições.

A punição aos responsáveis por prática de corrupção precisa ser eficaz e intimidatória. A certeza da punição e o rigor das penas aplicadas inibirão o comportamento antiético dos agentes públicos e servirão de exemplo para o restante da população.

Essa mudança de conduta só será ensejada por um controle sistemático da corrupção. Para isso, o primeiro passo a ser dado é mostrar os custos que a corrupção traz para a economia, para os programas sociais e para a política em geral, esclarecendo a sociedade a respeito do quanto a corrupção é prejudicial ao seu desenvolvimento.

O combate mais efetivo da corrupção deve atacar também as causas estruturais e institucionais, buscando o aperfeiçoamento dos meios de controle existentes e o incentivo à participação da mídia, das organizações da sociedade civil e dos setores da iniciativa privada como verdadeiros atores no controle da corrupção.

Percebe-se, com base no que foi exposto em todo o texto, que a elaboração de outros mecanismos não será suficiente para frear a corrupção se não houver um engajamento da população nesse sentido. O problema maior, na verdade, tem sido o déficit de uma cidadania militante pela população.

Infelizmente, os casos de corrupção multiplicam-se porque a sociedade não dispõe de cidadania para ter uma participação social concreta. A participação social cidadã faz com que a administração pública planeje e execute suas ações tendo como prioridade o atendimento às necessidades da população. Quando não existe tal cobrança e a sociedade não é consciente de seus deveres e direitos, o resultado é uma administração pública voltada para interesses clientelistas e uma população carente,

sem o atendimento de suas necessidades mais básicas, sem perspectivas de alteração deste quadro.

Como demonstramos nesta monografia, o Brasil já possui base constitucional e normativa para uma participação popular concreta. No entanto, a previsão normativa e o trabalho realizado pelos Tribunais de Contas, pela Controladoria-Geral da União e pelas ouvidorias, apesar de obter resultados importantes, não têm sido suficientes para diminuir os índices de corrupção.

A falta de um engajamento da população nesse sistema mostra que necessitamos muito mais de um projeto pedagógico voltado para o ensino e para a prática da cidadania do que de um novo marco regulatório que incentive essa prática.

Por fim, percebe-se que a corrupção é uma das questões mais preocupantes da política brasileira, porque prejudica o gestor probo e a boa gestão dos recursos públicos; favorece pessoas e grupos privados em detrimento do bem comum; viola normas éticas estabelecidas e desqualifica o exercício da política. Lamentavelmente, a corrupção deixou de ser notícia das páginas policiais para se tornar uma questão política de âmbito nacional. Daí ser necessário combatê-la, utilizando os instrumentos de que já dispomos e incentivando a participação dos cidadãos como verdadeiros fiscais dos atos da administração pública e de seus gestores.

É fundamental instituir o governo eletrônico, pois este possibilitaria acesso instantâneo a todas as informações sobre as ações administrativas, propiciando aos administrados, cidadãos contribuintes ou não, o exercício do controle da cidadania sobre todas as ações do Estado. O aumento de informações e de participação da população na vida pública aos poucos trará à sociedade a vontade de exercer uma cidadania mais militante. Com essa tomada de consciência os cidadãos sentirão necessidade de fazer parte de todo o sistema administrativo.

A participação cidadã militante trará as bases para um modelo administrativo calcado na governança pública, em que povo e governo estarão unidos no planejamento e na execução de ações que visem ao bem-estar e ao desenvolvimento de todos, não permitindo a coexistência

de sistemas paralelos de administração nem de agentes públicos ou privados que obtenham benefícios com atos de corrupção. O engajamento e a união entre as pessoas poderão nos dar um futuro diferente, em que o desenvolvimento e a educação de qualidade estarão presentes em todo o país.

Referências

ASSIS, J. C. de. **A dupla face da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

BASTOS, G. F. P. **A aplicabilidade das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa**. In: 2^o Concurso de Monografias da CGU – Controladoria-Geral da União. Vitória, 2007. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/CGU/monografia-2007/Universitarios/MH-13EG/CGU_MONOGRAFIA.pdf>. Acesso em: 22/05/2011.

BOBBIO, N. **El tiempo de los derechos**. Madrid: Editorial Sistema, 1991.

BRANDÃO, A. J. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 25, Renovar, 1951.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10/03/2011.

———. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação – Rcl. 2138/DF – Distrito Federal**. Reclamante: União. Reclamados: Juiz singular substituto da 14^a Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e Relator da AC 1999.34.00.016.727-9 do Tribunal Regional da 1^a Região. Relator: Ministro Nelson Jobin. Brasília, 13 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%282138%2ENUME%2E+OU+2138%2EACMS%2E%29%28%40JULG+%3E%3D+20070101%29%28%40JULG+%3C%3D+20071220%29&b ase=baseAcordaos>>. Acesso em: 15/05/2011.

———. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 15/05/2011.

———. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 08/02/2011.

———. **Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4717.htm>. Acesso em: 15/12/2010.

———. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 14/05/2011.

———. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 10/03/2011.

———. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 12/04/2011.

———. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 14/05/2011.

———. **Lei n. 11.448, de 15 de janeiro de 2007.** Altera o art. 5º da Lei n. 7.347, de 24 d. julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11448.htm>. Acesso em: 14/05/2011.

———. Senado Federal, RJ. **Obras completas de Rui Barbosa.** V. 41, t. 3, 1914.

———. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001 Monografias vencedoras:** perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília, 2002.

CALLADO, A. L. C.; PAIVA, R. M. M. **O controle social na administração pública:** propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/6ef2f8f287f6699403256e4d006f73aa/44db6b4f7219f66d03256fc7006010bb/\\$FILE/NT000A532E.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/6ef2f8f287f6699403256e4d006f73aa/44db6b4f7219f66d03256fc7006010bb/$FILE/NT000A532E.pdf)>. Acesso em: 10/06/2011.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARTA DO ESCRIVÃO PERO VAZ DE CAMINHA. 1500. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/BrasildasLetras/mod1_01.html>. Acesso em: 01/06/2011.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Governança europeia**: um livro branco. Bruxelas, 2001. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf>. Acesso em: 03/04/2011.

COSTA, H. P. Corrupção e improbidade administrativa. **Revista do Ministério Público: Alagoas**, n. 15, jan.-/jun. 2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15970-15971-1-PB.pdf>>. Acesso em: 04/04/2011.

DAMATTA, R. **O que faz o Brasil, Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DIAS, N. **Orçamento participativo**: animação cidadã para a participação política. 1. ed. Lisboa: SIG, 2008. Disponível em: <http://www.in-loco.pt/site/parameters/inloco/files/File/upload/Publicacoes/Livro_OP_AF_web.pdf>. Acesso em: 05/06/2011.

DICIONÁRIO HOUAISS DA LÍNGUA PORTUGUESA. 1. ed. Instituto Antônio Houaiss. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

ESPAÑA. Instituto Nacional de Administración Pública: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). **E-Gobierno para um Mejor Gobierno**. Traducción de Teodoro Sancristan. Madrid, 2008.

_____. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Exposición de Motivos. Disponível em: <http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l11-2007.html>. Acesso em: 30/05/2011.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. v. 1. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

FERRARI, R. M. M. N. **Direito municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERRAZ, S. O controle da administração pública na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, n. 188, p. 66.

FERREIRA, S. de A. A moralidade na principiologia da atuação governamental. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 220, Renovar, 2000.

FLORIANI, Dimas. **Cidadania**: um conceito. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/genero/cartilhagenero/conceito.html>>. Acesso em: 09/06/2011.

GAROT, M. J. De la administración electrónica a uma democracia digital. **Revista Direito GV**, v. 2, n. 1, p. 89-110, jan.-jun. 2006.

GORDILLO, A. **La administración paralela**: el parasistema jurídico-administrativo. 3ª reimpressão. Madrid: Civitas, 2001.

GOMES, R. B. P.; LUNA, V. F. A Lei de Improbidade Administrativa e sua aplicação aos agentes políticos na atualidade. **Thesis São Paulo**, ano IV, v. 7, p. 95-114, 1º semestre, 2007. Disponível em: <http://www.cantareira.br/thesis2/atual/thesis7_improbidade.pdf>. Acesso em: 17/05/2011.

HARADA, K. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Jus Navegandi: Revista Eletrônica de Direito**. jan. 2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1354/comentarios-a-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 06/06/2011.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUNIOR, W. P. M. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 2006.

LAFER, C. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 30, São Paulo, maio-ago. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141997000200005&script=sci_arttext>. Acesso em: 22/03/2011.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZZILLI, H. N. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, H. L.; WALD, A.; MENDES, G. F. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

OLIVEIRA, G. H. J. de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 209, p. 153-167, jul.-set. 1997. Disponível em: <http://www.advcom.com.br/artigos/pdf/as_adiencias_publicas_e_o_processo.pdf>. Acesso em: 21/05/2011.

PINTO, F. B. M. **Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. ajustada ao novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2005.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROCHA, C. L. A. O Ministério Público, os movimentos sociais e os poderes públicos na construção de uma sociedade democrática. **Boletim de Direito Administrativo**, n. 8, ago. 1998.

SANTOS, B. S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, n. 12, v. 26, p. 461-510, 1998, Sage Publications.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SARMENTO, G. Aspectos da investigação dos atos de improbidade administrativa. **Revista do Ministério Público: Alagoas**, Maceió, MPE/AL, n. 1, jan.-jun. 1999.

SOBRINHO, A. de B. C.; ARAÚJO, A. J. B. A Lei de Responsabilidade Fiscal em linhas gerais. **Revista Jus Navigandi: Revista Eletrônica de Direito**, nov. 2001. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2522/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-em-linhas-gerais>>. Acesso em: 06/06/2011.

SPECK, B. W. **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002. 224 p. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2567>>. Acesso em: 30/05/2011.

TÁCITO, C. Moralidade administrativa. In: MARTINS, Ives Gandra (Coord.). **Ética no direito e na economia**. São Paulo: Pioneira: Academia Internacional de Direito e Economia, 1999.

TANZI, V.; DAVOODI, H. Corruption, public investment, and growth. **IMF Working Paper**, WP 97/139. Washington, D. C: International Monetary Fund, Oct. 1997. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3113/1/relatorio_corrupcao_custos_economicos.pdf>. Acesso em: 05/06/2011.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração Pública. **Prêmio Serzedello Corrêa 2001**: monografias vencedoras. Brasília: Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

ZIVIANI, J. Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização. **Revista Jus Navegandi: Revista Eletrônica de Direito**, nov. 2003. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6026/lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 06/06/2011.



**CATEGORIA
PROFISSIONAIS**



O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira

James Batista Vieira*

Resumo: Esta pesquisa tem como objetivo analisar as condições associadas à ocorrência de improbidades na administração pública municipal, elucidando as possíveis causas e efeitos dessas falhas. Trata-se de um estudo exploratório, orientado para variáveis, baseado numa amostra aleatória de 840 municípios brasileiros, sorteados entre os anos de 2006 e 2010 pelo Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União, que buscou avaliar o impacto das principais hipóteses descritas na literatura sobre a corrupção, quais sejam: as características populacionais; o tamanho e a estabilidade da administração pública; o tamanho do setor público; o capital social; a transparência pública; os aspectos políticos; a transferência de recursos; o grau de desenvolvimento socioeconômico; e as capacidades institucionais de controle (checks & balances).

* Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

As estatísticas descritivas apontaram: a) a manutenção, ao longo dos anos 2006-2010, da frequência média de falhas consideradas mais graves pelos analistas da Controladoria-Geral da União; b) o aumento, ao longo dos anos 2006-2010, estatisticamente significativo da frequência média das falhas consideradas médias; e c) uma diferença estatisticamente significativa na frequência média das falhas formais, médias e graves entre as regiões político-administrativas do país. Os testes de associação, considerando somente as falhas graves (corrupção de fato), revelaram uma associação estatisticamente significativa ($\alpha = 0,000$) e negativa com: os indicadores do grau de desenvolvimento socioeconômico ($p \geq 0,100$) e o indicador de checks & balances, utilizado como variável proxy das capacidades institucionais de controle do Estado ($p = 0,120$).

A interpretação dos resultados aponta para o aumento dos casos de corrupção (falhas graves) em municípios que integram estados com piores indicadores de capacidade institucional de controle – um diagnóstico de acordo com as diferenças regionais observadas pelas estatísticas descritivas.

Esses resultados, obtidos pelas estatísticas, foram explicados com base na função de utilidade dos agentes públicos elaborada para esta pesquisa. Por isso, é possível afirmar que as conclusões foram orientadas por um modelo analítico próprio e fundadas no comportamento individual dos agentes públicos – aspecto indispensável à adequada determinação das causas e dos efeitos da corrupção.

Palavras-chave: *Corrupção. Setor público. Municípios.*

1 Introdução

Esta pesquisa tem como objetivo descrever o comportamento, analisar as causas e os principais efeitos das improbidades no setor público – em geral, denominadas simplesmente de “corrupção”.¹ A corrupção é entendida como o abuso do poder público pelo interesse privado, e os principais desafios de seu estudo sempre foram de natureza metodológica: conceitual e de mensuração (SAMPFORD et al., 2006).

¹ O agente público probo age de acordo com a moralidade, a boa-fé, a lealdade (MEIRELLES, 2007). É aquele que se atém ao que a lei determina, e tanto nestes quanto nos atos discricionários se pauta pelos valores da honestidade. A improbidade corresponde à má gestão e ao desvio da função pública, tanto pela ineficiência quanto pela inidoneidade do administrador, contrariando os imperativos éticos da administração e afetando negativamente o bem-estar social (FAUSTINO, 2008, p. 19). Por isso, no âmbito da legislação infraconstitucional, o Decreto n. 6.029/2007 (Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal) e o Decreto n. 1.171/1994 (Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil Federal) tratam do diretamente do princípio da moralidade administrativa e disciplinam que o servidor jamais poderá desprezar o elemento ético de sua conduta, devendo decidir não somente “entre o legal e o ilegal”, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, *caput*, e § 4º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988; 1994; 2007).

Por essa razão, na ausência de dados diretos e objetivos, a corrupção é, geralmente, estudada considerando-se dados baseados na percepção subjetiva e na *expertise* de especialistas ou empresários, de maneira que sua utilização presume a existência de uma correlação desses índices com os níveis reais de corrupção (LAMBSDORFF, 2006, p. 3).

Nesta pesquisa, as dificuldades metodológicas foram superadas, pois a análise dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União permite, pela primeira vez em todo o território nacional, gerar estatísticas confiáveis sobre a quantidade e a qualidade das improbidades cometidas na administração pública municipal no que tange à aplicação dos recursos públicos federais. Assim, fazendo uso dessas informações, gerou-se um banco de dados com mais de 67 mil registros de ocorrência de improbidade, em 840 municípios brasileiros, classificados pelos auditores da Controladoria-Geral da União segundo a gravidade de seus efeitos nocivos sobre a qualidade da administração pública e o bom andamento dos programas governamentais.

Além da melhor qualidade dos dados sobre as improbidades, a seleção aleatória dos municípios brasileiros a serem auditados pela Controladoria-Geral da União permite a geração de melhores estatísticas, pois elimina os principais vieses das amostras, favorecendo o estudo inferencial. Isso permitiu que fosse realizada, além das estatísticas descritivas sobre as improbidades, uma análise exploratória de 13 diferentes hipóteses sobre as possíveis causas e efeitos associados à ocorrência da corrupção na administração pública municipal.

Na seção 2 descreve-se o Programa de Fiscalização de Municípios da Controladoria-Geral da União, cujos resultados serão objeto de estudo; na seção 3 detalham-se os aspectos metodológicos da amostra de municípios; na seção 4 descreve-se o comportamento das improbidades (falhas formais, médias e graves) no período compreendido entre os anos 2006-2010; na seção 5 apresentam-se os resultados dos testes de associação que buscam evidenciar empiricamente as principais hipóteses da literatura sobre a corrupção; na seção 6 apresentam-se os resultados da análise comparativa de um subgrupo de municípios; na seção 7 apresentam-se os fundamentos da função de utilidade dos agentes públicos,

subsídio indispensável à explicação dos resultados; e nas considerações finais discutem-se as principais conclusões da pesquisa e suas implicações para a prevenção e o combate às improbidades na administração pública municipal brasileira.

2 O Programa de Fiscalização de Municípios da Controladoria-Geral da União

O Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos (PFSP) é uma das iniciativas da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão da Presidência da República criado pela Medida Provisória n. 2.143-31, de 2 de abril de 2001 (BRASIL, 2001).

À Controladoria-Geral da União cabe assistir o presidente da República nos assuntos relativos à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública e à ouvidoria. A atividade de controle interno é uma responsabilidade do governo federal expressa pelo art. 74 da Constituição Federal, e a partir de 1994 foi centralizada na Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 1988). Essas atribuições estão expressamente definidas na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003).

Tabela 1. Ficha técnica do Programa de Fiscalização

Ano de criação	2003
Sorteios realizados (até 2010)	33
Municípios auditados (1 ^o ao 33 ^o)	1.871 (33,62% dos municípios brasileiros)
Recursos auditados	Aprox. R\$ 14 bilhões

Fonte: CGU (2011); IBGE (2011)

2.1 Os principais processos

A escolha dos municípios a serem auditados é aleatória, realizada por meio do mecanismo de sorteio da Caixa Econômica Federal para as loterias, assegurando a transparência no processo de seleção. No primeiro sorteio foram auditados cinco municípios, no segundo, 26, do terceiro

ao nono foram auditados cinquenta. A partir do décimo sorteio foram auditados sessenta municípios. O programa fiscaliza municípios com até 500 mil habitantes – esta população abarca 99,3% dos municípios brasileiros (IBGE, 2011). Em municípios pequenos (até 20 mil habitantes) são analisados os recursos federais investidos em todas as áreas programáticas do governo; em municípios de médio porte (entre 20 e 500 mil habitantes) são analisadas as áreas de educação, assistência social e saúde, além de duas outras selecionadas em cada sorteio (CGU, 2006).

Durante a fase de preparação da auditoria, após o sorteio, todas as informações referentes aos repasses de verbas federais aplicadas no município, além de informações sobre os convênios firmados, as denúncias feitas e as suspeitas de irregularidades apontadas pela mídia ou pela população são reunidas para análise. Em média, as ações de fiscalização perduram por uma semana, em que serão analisados os recursos repassados nos dois últimos exercícios financeiros. Durante o período da auditoria, os analistas de finanças e controle da Controladoria-Geral da União realizam o exame de convênios, licitações, notas fiscais de compras, a inspeção física das obras, verificam o funcionamento dos conselhos municipais, realizam entrevistas com o público beneficiário de alguns programas de governo, dentre outras ações (CGU, 2006).

O principal produto deste programa é o Relatório de Fiscalização, que sintetiza os resultados da auditoria nos municípios fiscalizados. Nesse documento estão descritos todos os comentários, notas informativas e as falhas verificadas. O documento é amplamente divulgado no endereço eletrônico da Controladoria-Geral da União (2011). Além disso, são expedidos ofícios, com os resultados da fiscalização, diretamente às prefeituras municipais, às câmaras de vereadores e às promotorias de justiça dos municípios auditados; aos ministérios, ao Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas da União, dentre outros possíveis interessados.

2.2 A relevância das informações de auditoria

A análise da corrupção incorre em dois grandes desafios metodológicos: a conceitualização e a mensuração. A complexidade do fenômeno, associada a sua natureza sigilosa, impõe sérios obstáculos ao seu

estudo (JOHNSTON, 1996). Por isso, em geral, os dados são baseados na percepção subjetiva e na *expertise*, cuja utilização presume a existência de uma associação desses índices com os níveis reais de corrupção² (LAMBSDORFF, 2006, p. 3).

As informações extraídas dos Relatórios de Fiscalização são importantes, pois oferecem uma excepcional alternativa para mensurar objetivamente os casos de corrupção e demais improbidades na aplicação dos recursos públicos federais nos municípios em âmbito nacional. Ou seja, supera, em grande parte, as dificuldades impostas pelos indicadores subjetivos, baseados na percepção.

A fiscalização por meio do sorteio dos municípios, por sua vez, permite uma seleção aleatória de casos, contribuindo para afastar os principais vieses da amostra. Esse aspecto inovador permite o teste de proposições empíricas com base nas técnicas estatísticas – extremamente útil para realizar inferências de natureza descritiva, testar hipóteses e gerar previsões por meio de modelos de associação entre variáveis. Porém, vale ressaltar, a análise estatística, descritiva e associativa não é adequada, na mesma medida, para determinar os mecanismos causais subjacentes aos fenômenos. A explicação causal deriva, exclusivamente, de um referencial analítico e de pressupostos teóricos, cujo fundamento é o comportamento individual (LITTLE, 1991; RAGIN, 2000; GERRING, 2009). Por essa razão, após a análise dos dados apresentaremos a função de utilidade dos agentes públicos, com o intuito de auxiliar na adequada interpretação e explicação dos resultados empíricos.

3 Aspectos metodológicos da pesquisa

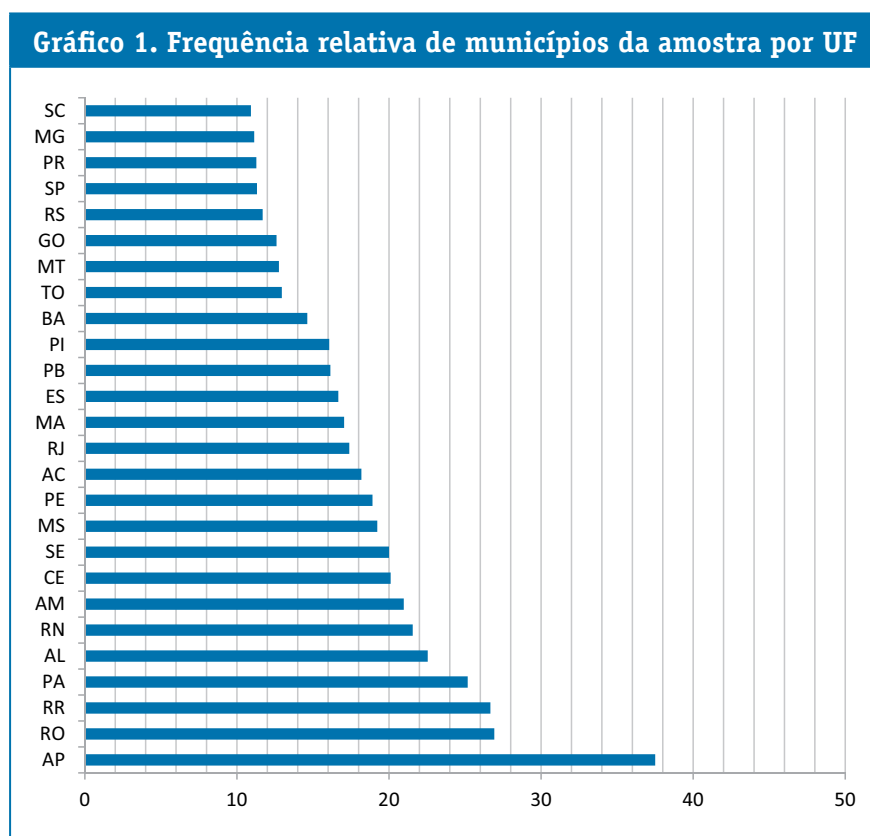
3.1 População, características da amostra e unidades de observação

A pesquisa analisou todos os municípios, aleatoriamente sorteados entre a 20^o e a 33^o rodada (anos de 2006 e 2009) pelo programa de fiscalização. Isso representa uma amostra aleatória simples de 840

² Para maiores informações a respeito das críticas a esses indicadores, ver Galtung (2006).

municípios brasileiros.³ Considerando que a população de municípios atinge a marca de 5.565 e desconhecendo a estimativa da proporção do evento na população (assumindo $p = 0,5$), é possível considerar esse conjunto de casos uma amostra, cujo erro amostral é de 3,4% para um nível de confiança de 95% (BARNETT, 1974).

Os gráficos a seguir descrevem a frequência relativa de municípios da amostra por Unidade da Federação (UF) e região político-administrativa do país.

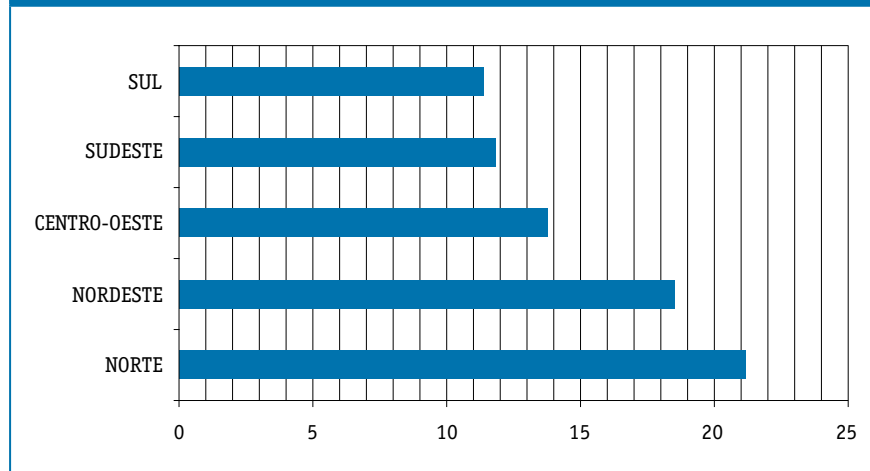


Fonte: CGU (2010); IBGE (2011)

³ Uma amostra aleatória simples (AAS) é aquela escolhida de tal forma que cada caso da população tem a mesma probabilidade de ser escolhida, ou seja, se a população tem um tamanho N , cada pessoa desta população tem a mesma probabilidade igual a $1/N$ de tomar parte da amostra. No caso desse programa, a probabilidade de cada município ser sorteado varia em razão das cotas estaduais estabelecidas previamente pela CGU. Por essa razão, ao calcular a amostra, supomos: a mesma probabilidade de escolha, um único evento de sorteio, a possibilidade de repetição (BARNETT, 1974).

De acordo com o Gráfico 1, a amostra abarca aproximadamente 15% dos municípios brasileiros. Os estados que obtiveram as maiores e as menores taxas de frequência de municípios auditados incluídos na amostra foram, respectivamente, o Amapá (com 37% de municípios) e Santa Catarina (com 11% de municípios).

Gráfico 2. Frequência relativa de municípios auditados por região



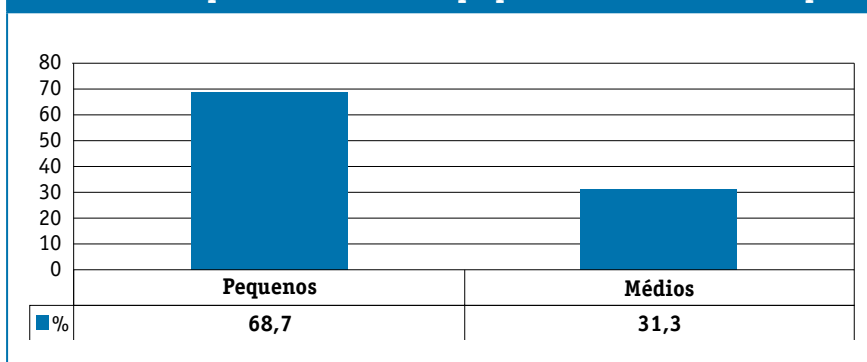
Fonte: CGU (2010); IBGE (2011)

De acordo com o Gráfico 2, as Regiões Norte (21%), Nordeste (18%) e Centro-Oeste (13%) detêm o maior percentual de municípios incluídos na amostra; as Regiões Sudeste (12%) e Sul (11%), o menor.⁴

Na amostra de 840 municípios brasileiros: 577 (69%) são considerados pequenos municípios (até 20 mil habitantes) e 263 (31%) são municípios de porte médio (entre 20.001 e 500 mil habitantes). Segundo os dados do IBGE (2011), essa população de municípios brasileiros, de até 500 mil habitantes, corresponde a 99,3% do total.

⁴ Na amostra de 840 municípios: 99 são da Região norte (12%); 336 da Região Nordeste (40%); 66 da Região Centro-Oeste (8%); 201 da Região Sudeste (24%); e 138 municípios da Região Sul (16%).

Gráfico 3. Frequência relativa de pequenos e médios municípios



Fonte: CGU (2010); IBGE (2011)

3.2 Os indicadores de improbidade

No que tange à unidade de observação, vale destacar que foram analisados todos os registros descritos nos relatórios de fiscalização, cuja classificação foi realizada pelos analistas de finanças e controle da Controladoria-Geral da União. Ao total, foram considerados 67.891 registros, classificados em: informações e comentários, falhas formais, médias e graves (CGU, 2010).

A Controladoria-Geral da União utilizou os seguintes critérios de classificação:

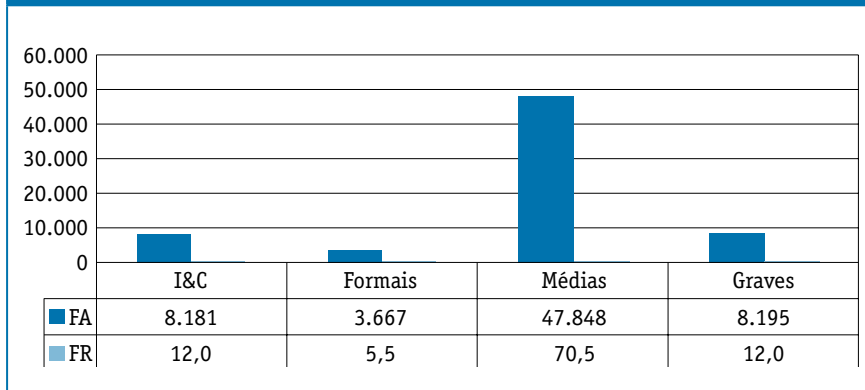
- a) *Informações & comentários (I & C)*: são o registro sobre as normalidades da gestão, sobre os fatos ou contextualizações relevantes para o entendimento de determinado aspecto da administração ou ainda sobre impactos positivos, ganhos de desempenho e/ou qualidade nas operações de uma unidade, tais como melhorias (implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional, ou especificamente operacional, vinculadas à missão institucional de uma unidade, que resultem em ganhos, claramente identificados, de desempenho e/ou de qualidade) e economias (implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional, ou operacional, vinculadas à missão institucional de uma unidade que redundem em

ganhos financeiros obrigatoriamente mensuráveis). Os registros do tipo “informação” não contêm recomendação.

- b) *Falhas formais*: erros pontuais que pela baixa materialidade e relevância não têm desdobramentos que impactam a gestão de um programa ou ação governamental. Têm normalmente origem no descumprimento de normativos, em consequência de atos involuntários ou omissões, que não comprometem (não impactam) o desempenho do programa ou da unidade.
- c) *Falhas médias*: são as situações indesejáveis que, apesar de comprometerem (impactarem) o desempenho do programa ou da unidade, não se enquadram nas ocorrências da falha grave. São decorrentes de atos ou de omissões em desacordo com os parâmetros de legalidade, eficiência, economicidade, efetividade ou qualidade resultantes de fragilidades operacionais nos normativos internos ou de insuficiência de informações gerenciais.
- d) *Falhas graves*: são as situações indesejáveis que comprometem (impactam) significativamente o desempenho do programa ou da unidade, nas quais há a caracterização de uma das seguintes ocorrências:
 - I – omissão no dever de prestar contas;
 - II – prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial que tenham potencialidade para causar prejuízo ao erário ou configurem grave desvio relativamente aos princípios a que está submetida a administração pública;
 - III – dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e
 - IV – desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Incluem-se ainda como falhas graves os descumprimentos de normativos relativos à administração pública que normalmente já indicam a gravidade de tais atos e dispõem sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos responsáveis (CGU, 2010).

Gráfico 4. Frequência absoluta e relativa dos registros na amostra



Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

O Gráfico 4 descreve a frequência absoluta e relativa dos registros da Controladoria-Geral da União nos Relatórios de Fiscalização dos municípios auditados entre a 20ª e a 33ª operação de sorteios – municípios incluídos na amostra. De um total de 67.891 registros, verificou-se que 47.848 (70%) correspondem a falhas médias.

Numa análise descritiva prévia constatou-se que:

- 658 municípios apresentaram falhas formais – (78,5% da amostra);
- 840 municípios apresentaram falhas médias – (100% da amostra);
- 692 municípios apresentaram falhas graves – (82,4% da amostra).

Segundo os critérios de classificação da Controladoria-Geral da União, nenhum município da amostra deixou de apresentar ao menos um dos tipos de falha. As ocorrências distribuíram-se da seguinte maneira:

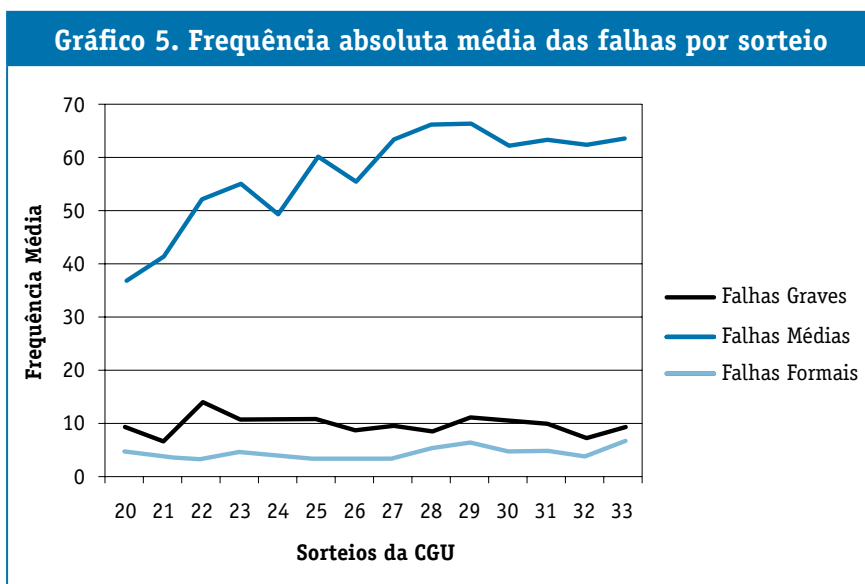
- 38 municípios apresentaram somente falhas médias – 4,5% da amostra;
- 110 municípios apresentaram somente falhas formais e médias – 13% da amostra;
- 143 municípios apresentaram somente falhas médias e graves – 17% da amostra;
- 540 municípios apresentaram falhas formais, médias e graves – 64% da amostra (CGU, 2010).

Vale ressaltar que, como todos os municípios apresentaram falhas médias, nenhum município apresentou unicamente falhas formais ou graves.

4 A análise do comportamento das variáveis dependentes (falhas formais, médias e graves)

4.1 O comportamento das variáveis ao longo do tempo

A frequência absoluta média, por municípios, das falhas formais, médias e graves, ao longo das operações de sorteios, foi descrita no Gráfico 5.



Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

Como é possível observar, ocorreu um aumento da frequência absoluta média de falhas médias nos municípios da amostra entre os anos de 2006 e 2009. De acordo com as estatísticas da análise de variância (Anova), essa diferença entre médias é estatisticamente significativa (ao nível de 1%). O mesmo padrão, porém, não foi observado na frequência média por município das falhas formais e graves; por isso, como esperado, o teste da diferença entre as médias nesses casos não foi estatisticamente significativo.

Constatação A: a frequência média, por municípios, das falhas consideradas de maior gravidade pela CGU (que comprometem significativamente o desempenho do programa ou da unidade) manteve-se estável durante o período (2006 e 2010).

Constatação B: a frequência média, por municípios, das falhas consideradas de gravidade média pela CGU (de considerável impacto negativo sobre a legalidade, a eficiência, a economicidade, a efetividade ou a qualidade dos programas) aumentou durante o período (2006 e 2010).

Essas constatações (A e B) impõem um desafio aos responsáveis pela política de combate à corrupção, pois revelam que a despeito dos esforços de fiscalização a frequência média de falhas (formais, médias e graves) não apresenta redução – resultado almejado pelo Programa de Fiscalização (PFSP). Ao contrário, a frequência média das falhas médias sofreu um incremento estatisticamente significativo (ao nível de 1%).

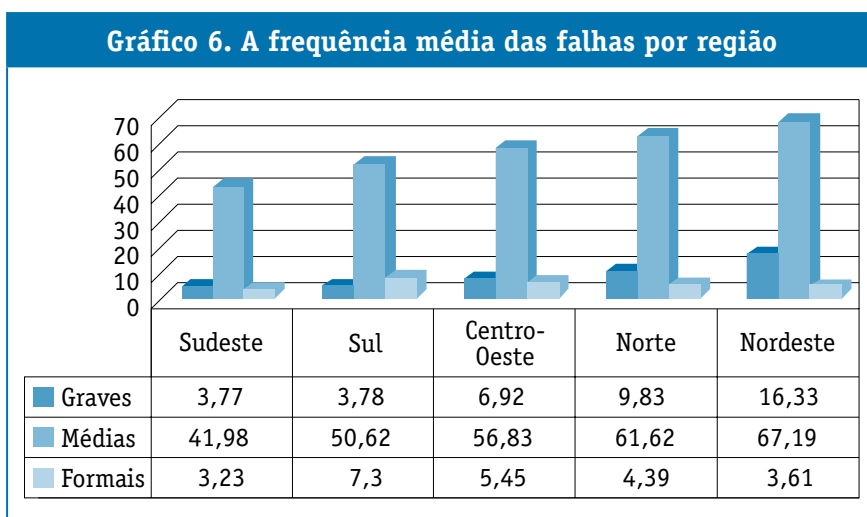
Como os padrões de auditoria permaneceram os mesmos durante o período de análise (2006-2010), talvez não seja razoável atribuir esse aumento às diferenças na capacidade operacional do Programa de Fiscalização. Por isso, uma análise cuidadosa dos riscos, baseada nos fundamentos da função de utilidade do agente público (descrita na seção 7) pode razoavelmente supor, a título de uma futura hipótese de investigação, que os agentes públicos, avessos aos riscos das improbidades mais graves (por meio de processos de aprendizado), buscam extrair benefícios (utilidade) em transações consideradas improbidades de gravidade média, mas com alto potencial de rendas e conseqüente prejuízo à eficiência dos programas públicos.⁵

⁵ Um exemplo deste novo padrão de comportamento oportunista, recentemente descoberto pela Polícia Federal, revelou como a tabela de preços adotada pelo governo para pagar por materiais usados em obras públicas contém uma margem oculta de superfaturamento – certamente uma improbidade, mas que não seria considerada grave em razão dos critérios de classificação adotados pela Controladoria-Geral da União. Como revela a *Revista Veja*: “Peritos da Polícia Federal descobriram como se assaltam os cofres públicos sem deixar rastros e ao abrigo da Lei. [...] Alguns preços são até 145% maiores que os praticados no comércio – e o contribuinte é quem paga a conta” (REVISTA VEJA, 2011, p. 121-122).

4.2 O comportamento das variáveis no espaço: as diferenças regionais

Outro aspecto relevante para a análise é a distribuição da frequência absoluta média das falhas distribuídas nas diferentes unidades geopolíticas do país (estados e regiões político-administrativas). De acordo com as estatísticas da Anova, é possível afirmar que a diferença entre as médias das falhas formais, médias e graves é estatisticamente significativa quando comparadas por estado (significante ao nível de 1%).⁶

O mesmo resultado é obtido quando comparamos as médias dos indicadores por região político-administrativa, também indicando uma diferença estatisticamente significativa (ao nível de 1%). Observando o Gráfico 6 é possível visualizar as diferenças nos indicadores, comparados por região político-administrativa.



Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

Considerando a frequência relativa dessas falhas nos municípios da amostra, segundo a Tabela 2 é possível observar que, em média, 65% das falhas graves são originárias das Regiões Norte-Nordeste; enquanto 18% advêm das Regiões Sul-Sudeste. No que tange às falhas médias,

⁶ A Tabela A, anexa, descreve a frequência absoluta das falhas para cada estado.

aproximadamente 46% se originam nos municípios das Regiões Norte-Nordeste, e 33%, das Regiões Sul-Sudeste. A Região Centro-Oeste apresenta valores médios próximos à média nacional tanto para as falhas graves (cuja média nacional é 8,16) quanto para as falhas médias (cuja média nacional é 55,64). A região com a maior frequência de falhas formais (aquelas que não implicam prejuízo à gestão dos programas) é a Região Sul (aproximadamente 30% das ocorrências desse tipo de falha se originam em municípios dessa região).

Tabela 2. Frequência relativa média das falhas por região			
	Falhas graves	Falhas médias	Falhas formais
Sudeste	9,27	15,08	13,46
Sul	9,30	18,19	30,44
Centro-Oeste	17,03	20,42	22,72
Norte	24,19	22,14	18,30
Nordeste	40,19	24,14	15,05

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

Constatação C: há uma diferença estatisticamente significativa na frequência média das falhas formais, médias e graves entre as regiões político-administrativas do país (significante ao nível de 1%).⁷

5 Os testes de associação de variáveis

A literatura dedicada ao estudo do fenômeno da corrupção é rica em hipóteses que buscam explicar as principais causas e efeitos da corrupção no setor público. Nesta seção realizaremos um estudo exploratório com base em alguns testes estatísticos com o objetivo de avaliar empiricamente o potencial explicativo dessas teorias ante os dados obtidos de uma amostra de municípios auditados pelo Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União.

⁷ Anexo segue o resultado da estatística Anova descrito na Tabela B.

Ao todo, foram analisadas 13 hipóteses, agrupadas em nove temas:

- 1) tamanho e urbanização do município;
- 2) tamanho e estabilidade da administração pública municipal;
- 3) tamanho do setor público: o *rent-seeking*;
- 4) capital social;
- 5) transparência pública;
- 6) influência política: partidos políticos e ideologia;
- 7) transferência de recursos federais;
- 8) desenvolvimento socioeconômico: o IDH-M;
- 9) controles institucionais: *checks & balances*.

5.1 A hipótese do tamanho e urbanização do município

É possível imaginar que haja influência do tamanho da população do município sobre o montante de falhas formais, médias ou graves. A principal hipótese é que:

H1: em pequenos municípios, especialmente aqueles de maior urbanização, pode ser mais fácil controlar a atividade do poder público reduzindo a quantidade de falhas.

Indicadores: i) número de habitantes do município; ii) taxa de urbanização do município (IBGE, 2006a; CEM, 2010).

Com o intuito de avaliar essa hipótese foi realizada uma análise de regressão multivariada que utilizou como variáveis independentes a taxa de urbanização dos municípios (ano 2000) e o tamanho da população, classificada segundo seis categorias preestabelecidas pelo IBGE (ano 2006) (CEM, 2010; IBGE, 2006). Os resultados obtidos foram descritos na Tabela 3.

Tabela 3. Resultados da análise estatística: a hipótese do tamanho

	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação	0,062	0,000
	Taxa de urbanização	9,693	0,000
	População	2,223	0,000
Falhas médias	Correlação	0,054	0,000
	Taxa de urbanização	-0,178	0,000
	População	5,543	0,000
Falhas formais	Correlação	0,001	0,788
	Taxa de urbanização	-0,022	0,890
	População	0,006	0,495

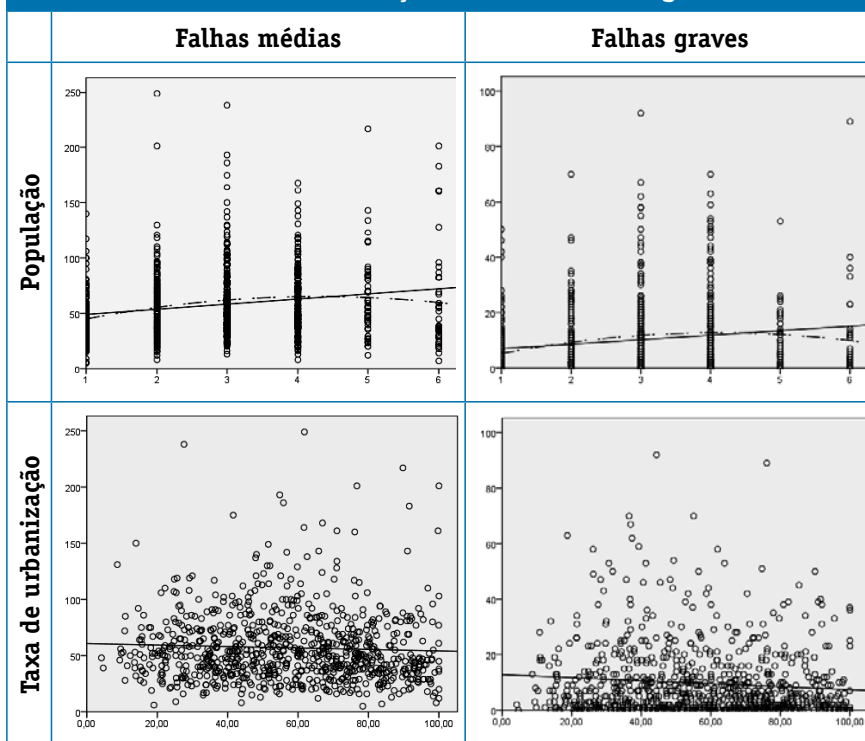
Fonte: CGU (2010); IBGE (2006a); CEM (2010)

De acordo com a Tabela 3, é possível afirmar que existe uma correlação estatisticamente significativa entre as variáveis independentes e as falhas médias e graves, explicando aproximadamente entre 5% e 6% da variação observada nessas variáveis; o mesmo não ocorre com as falhas formais, cuja associação é estatisticamente insignificante. No entanto, os coeficientes da correlação linear indicam uma associação positiva, ao contrário da hipótese inicialmente proposta.⁸

A análise do Gráfico 7 auxilia-nos a entender essa relação, pois demonstra que, ao menos com relação ao tamanho da população, a associação não é linear. Trata-se de uma função quadrática em que tanto para falhas médias como graves, nos municípios de até 20 mil habitantes (até categoria 3), a curva é ascendente (associação positiva); entre 20 mil habitantes e 100 mil habitantes (entre as categorias 3 e 5) é uma reta, sem inclinação; e após 100 mil habitantes (após categoria 5) a curva é descendente (a associação torna-se negativa). Mesmo assim, os dados parecem não corroborar a hipótese proposta que previa uma redução exatamente nos pequenos municípios.

⁸ A única exceção foi a associação negativa entre a taxa de urbanização e a frequência de falhas médias.

Gráfico 7. Análise da distribuição das falhas ao longo das variáveis



Fonte: CGU (2010); IBGE (2006a); CEM (2010)

5.2 A hipótese do tamanho e estabilidade da administração pública municipal

Outras hipóteses comumente apresentadas para explicar a ocorrência de irregularidades no setor público municipal abarcam aspectos internos à própria administração, como seu tamanho e suas características. Gould e Amaro-Reyes (1983), Tanzi (2008) e Elliot (2001), por exemplo, destacam a importância da estrutura institucional de governo e o nível de capacitação da burocracia como fatores explicativos da corrupção.

Com o intuito de avaliar essa influência, foi testada a associação entre a dimensão e a estrutura do quadro da administração pública direta e a frequência de falhas nos municípios. Em média, 4,5% da população dos municípios da amostra trabalha na administração pública

direta como servidor público: estatutário, contratado pelo regime da CLT, comissionado ou sem vínculo permanente. As principais hipóteses a serem testadas são:

H2: os municípios com pequena estrutura de administração direta estão mais sujeitos a falhas, especialmente aquelas de natureza administrativa; em razão da insuficiência de quadros (indicador: logaritmo natural do número total de funcionários da administração pública municipal);

H3: os municípios com maior proporção de servidores públicos da administração direta, empregados pelo regime estatutário e, em menor medida, pelo regime da CLT estão menos sujeitos a falhas; pois a maior estabilidade contribui para a formação de quadros mais experientes e comprometidos com a condução das políticas públicas.

Indicadores: i) número de servidores públicos municipais da administração pública direta; ii) percentual de servidores estatutários e celetistas na administração pública direta) (IBGE, 2006a).

Como demonstra a Tabela 4, as variáveis independentes não estão significativamente associadas às falhas formais; porém o modelo explica aproximadamente 5% da variação observada nas falhas graves e 6% da variação nas falhas médias. Nesses dois casos, o número de falhas está positivamente associado ao tamanho do governo e negativamente associado à estabilidade do servidor da administração.

Portanto, os dados não oferecem suporte empírico à hipótese de que a maior estrutura de governo contribuiria para reduzir o número de falhas (H2). Por sua vez, os dados não desconfirmam a suposição de que a maior estabilidade no serviço público contribui para reduzir as falhas.⁹

Se entendermos que a estabilidade, assim como o salário, é também um benefício econômico oferecido pelo governo aos seus agentes, tal associação estará de acordo com as suposições de Van Rijckeghem e Weder (1997), Ades e Di Tella (1999), Mauro (1998) e Treisman (2000), que afirmam que o aumento do nível médio dos salários na esfera pública contribui significativamente para reduzir a corrupção.

⁹ Vale ressaltar que são obtidos os mesmos resultados em termos de sinais e significância ao substituir a regressão multivariada por duas simples.

Tabela 4. As hipóteses da administração			
	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação	0,054	0,000
	Tamanho do governo	2,967	0,000
	Estabilidade do servidor	-0,058	0,008
Falhas médias	Correlação	0,064	0,000
	Tamanho do governo	8,343	0,000
	Estabilidade do servidor	-0,118	0,029
Falhas formais	Correlação	0,006	0,078
	Tamanho do governo	-0,223	0,683
	Estabilidade do servidor	0,076	0,028

Fonte: CGU (2010); IBGE (2006a)

5.3 A hipótese do tamanho do setor público: o *rent-seeking*

A principal escola de análise econômica dedicada ao estudo do setor público, a *public choice*, entende a corrupção como o resultado da busca, pelos agentes, de rendas monopolistas concedidas pelo Estado (*rent-seeking*) (JAIN, 2001). A busca de benefícios como a proteção, títulos, licenças ou outros direitos faria com que agentes ou grupos promovessem a corrupção como uma forma complementar – ou substituta – a outras estratégias de *rent-seeking*, como o *lobby*, a captura de burocratas ou a simples pressão de grupos de interesse (TULLOCK, 1987). Por essa razão:

H4: os recursos alocados pelo poder público (não pelo mercado) promovem o aumento da corrupção (falhas), pois quanto maior o potencial de renda pública à disposição, maiores serão os incentivos para que os agentes econômicos busquem compartilhar esses benefícios, advindos da corrupção, com os agentes públicos (MBAKU, 1992).

Indicadores: i) percentual do PIB municipal advindo da administração pública; ii) o logaritmo natural dos valores, em R\$, que compõem a parcela da administração pública no PIB municipal (IBGE, 2006a).

Como demonstra a Tabela 5, as variáveis independentes não estão significativamente associadas às falhas formais; porém o modelo explica

aproximadamente 8% da variação observada nas falhas graves e 7% da variação nas falhas médias. Desse modo, mesmo com coeficientes de associação tão reduzidos, os dados estão de acordo com a suposição de que o aumento das rendas disponíveis no setor público pode gerar maiores incentivos para que os agentes públicos incorram em um número maior de falhas (especialmente aquelas de natureza média e grave, que geram prejuízos à administração pública).

Tabela 5. As hipóteses da renda pública			
	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação	0,082	0,000
	Volume de recursos	2,152	0,000
	Percentual no PIB	0,238	0,000
Falhas médias	Correlação	0,073	0,000
	Volume de recursos	6,945	0,000
	Percentual no PIB	0,440	0,000
Falhas formais	Correlação	0,004	0,165
	Volume de recursos	0,044	0,822
	Percentual no PIB	-0,026	0,074

Fonte: CGU (2010); IBGE (2006b)

5.4 A hipótese do capital social

Como destacam Putnan (1996), Power e Gonzalez (2008), há indícios de uma forte associação entre capital social e qualidade da gestão pública. O capital social, segundo os autores, é constituído por redes, organizações civis e pela confiança compartilhada entre as pessoas, fruto da própria interação social. Por isso, segundo Power (2008):

H5: quanto maior o nível de participação em uma determinada sociedade, maior o compromisso com normas universalistas e menores as taxas esperadas de corrupção.

Indicador: densidade associativa, medida pelo número de associações civis sem fins lucrativos por mil habitantes (IBGE, 2006a).

A literatura sobre capital social relaciona positivamente o associativismo, mensurado com base na densidade associativa, com boa gestão das políticas públicas (PUTNAN, 1996). A análise de regressão apresentada na Tabela 6 oferece indícios no mesmo sentido, pois a densidade associativa está negativamente associada às falhas formais (5% de significância), médias e graves (1% de significância); contudo, o poder explicativo do modelo continua ínfimo, visto que explica aproximadamente 3% da variação observada nas falhas graves e médias e 1% da variação das falhas formais.

Tabela 6. A hipótese do capital social			
	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação	0,035	0,000
	Densidade associativa	-0,804	0,000
Falhas médias	Correlação	0,028	0,000
	Densidade associativa	-1,778	0,000
Falhas formais	Correlação	0,012	0,004
	Densidade associativa	0,204	0,004

Fonte: CGU (2010); IBGE (2006a)

5.5 A hipótese da transparência pública

Embora exista um consenso de que a transparência é um valor essencial da democracia e um fator indispensável no combate à corrupção, a literatura apresenta distintas visões sobre a relação entre a participação e o controle político e as novas tecnologias da informação (KLITGAARD, 1994; PEREIRA, 2002). O debate parece oscilar entre otimistas (que aspiram ao dia em que as novas tecnologias permitirão a todos os cidadãos participarem do processo político de tomada de decisão, num espaço inteiramente virtual) e pessimistas (que rechaçam essa perspectiva, considerada fantasiosa) (WILHELM, 2000). Por essa razão, avaliaremos se:

H6: a maior transparência do setor público oferta os insumos necessários ao controle do governo, reduzindo o número de falhas.

Indicador: *status* do portal das prefeituras municipais, classificadas segundo o IBGE¹⁰ (IBGE, 2006a).

A análise de variância (Anova) das médias descritas na Tabela 7 estabelece que não existe uma diferença estatisticamente significativa entre a frequência média das falhas médias e formais; porém, há uma diferença estatisticamente significativa (ao nível de 1%) na frequência média das falhas graves que se reduzem, em média, de 11,3 casos nos municípios em que não existe portal do Poder Executivo, para 4,2 casos naqueles municípios em que os portais permitem, além da troca de informações, a troca de valores e serviços.

Tabela 7. As falhas e a qualidade dos portais do governo				
		Falhas graves	Falhas médias	Falhas formais
Não possui	Média	11,33	58,58	4,02
	Casos	331	331	331
Em elaboração	Média	11,49	58,83	4,32
	Casos	117	117	117
Informativa	Média	8,40	56,14	4,55
	Casos	281	281	281
Interativa	Média	7,44	51,36	4,53
	Casos	85	85	85
Transacional	Média	4,23	55,19	6,46
	Casos	26	26	26
Total	Média	9,76	56,96	4,37
	Casos	840	840	840

Fonte: CGU (2010); IBGE (2006a)

10 O IBGE pesquisou o estágio de desenvolvimento dos *sites* das prefeituras municipais e os classificou como: inexistente, em elaboração, informativo, interativo e transacional. O *informativo* é aquele que permite a difusão de informações sobre os mais diversos órgãos e departamentos da administração pública municipal; é um portal que não permite nenhum tipo de interação com o usuário, funcionando unicamente como fonte de informação. O *interativo* é aquele que permite também receber informações e dados dos cidadãos, das empresas ou de outros órgãos. O usuário pode, por exemplo, utilizar a página da internet da prefeitura para fazer reclamações e sugestões, informar mudança de endereço, efetuar cadastro *on-line* de sua empresa. *Transacional* é aquele que permite também troca de valores que podem ser quantificáveis, como pagamento de impostos e contas, educação a distância, matrículas na rede pública de ensino, marcação de consultas, compras de materiais, etc. (IBGE, 2006a, p. 40).

5.6 As hipóteses da influência política: partidos políticos e ideologia

Os jogos de acusação também fazem parte do cotidiano da política, e uma das principais armas dessa guerra é a denúncia de favorecimento pessoal dos agentes públicos pela corrupção. Mas nenhum partido ou grupo partidário almeja ser taxado de corrupto. Por isso, é importante avaliar as seguintes hipóteses:

H7: a frequência e a gravidade das falhas estão associadas aos partidos políticos;

H8: a frequência e a gravidade das falhas estão associadas ao perfil ideológico dos partidos políticos.

Indicadores: i) partido político do prefeito eleito em 2004 (TSE, 2011); ii) partido político classificado segundo os critérios de ideologia de Carreirão (2006).

A Tabela C, anexa, descreve a frequência média das falhas formais, graves e médias, de acordo com os principais partidos políticos do país (partidos que elegeram ao menos 15 prefeitos em quaisquer municípios da amostra nas eleições de 2004).¹¹ A análise de variância concluiu que a diferença entre as médias das falhas formais ($\alpha = 0,136$), médias ($\alpha = 0,371$) e graves ($\alpha = 0,261$) entre esses partidos políticos não são estatisticamente significativas.

Entretanto, o mesmo não ocorre quando tratamos de ideologias partidárias, pois segundo a classificação de Carreirão (2006) a análise de variância concluiu que a diferença entre as médias das falhas formais (ao nível de 2%), médias (ao nível de 2%) é estatisticamente significativa – a diferença entre as médias das falhas graves, porém, não o é ($\alpha = 0,863$). Assim, como descreve a Tabela 8, é possível afirmar que, nos municípios analisados, a média das falhas médias é maior nos partidos de centro (PMDB e PSDB), intermediária nos partidos de esquerda (PT, PDT, PPS, PCdoB, PSB, PV, PSTU, PCO e PMN) e menor nos partidos de direita (PPB, PFL/DEM, PRN, PDC, PL/PR, PTB, PSC, PSP, PRP, PSL, PSD, PRONA).

¹¹ Nesta parte do estudo, devido à indisponibilidade de dados referentes às eleições municipais de 2008, foram analisados somente os municípios auditados entre 2006 e 2008. Esse impedimento não permite inferir com base nos mesmos parâmetros da amostra completa (erro e intervalo de confiança dos 840 casos).

Tabela 8. Frequência média de irregularidades por ideologia política

Ideologia		Falhas formais	Falhas médias	Falhas graves
Direita	Média	3,27	47,36	9,99
	Casos	186	186	186
	Desvio-padrão	4,590	23,074	12,046
Centro	Média	3,24	55,33	10,26
	Casos	147	147	147
	Desvio-padrão	4,149	32,667	12,975
Esquerda	Média	4,90	53,67	9,45
	Casos	132	132	132
	Desvio-padrão	7,183	29,058	13,190
Total	Média	3,73	51,67	9,92
	Casos	465	465	465
	Desvio-padrão	5,379	28,271	12,651

Fonte: CGU (2010); CARREIRÃO (2006); TSE (2011)

5.7 A hipótese das transferências federais de recursos

Autores também destacam a associação positiva entre o montante das transferências federais de recurso para os municípios e o número de falhas. Em 2007, por exemplo, Antônio Carlos de Azevedo Sodré e Maria Fernanda Colaço Alves destacaram a associação positiva entre o volume das transferências voluntárias da União, por meio de emendas parlamentares, e o número de casos de improbidade, identificados pela Controladoria-Geral da União. Por isso, construiu-se a seguinte hipótese:

H9: o número de falhas é maior em municípios que receberam um volume maior de recursos da União (voluntárias e involuntárias).

Indicador: logaritmo natural do volume anual de recursos transferidos da União para os municípios (STN, 2011).

Os resultados descritos na Tabela 9 apontam para uma associação estatisticamente significativa entre as transferências da União e a quantidade de falhas formais (ao nível de 1%), médias (ao nível de 1%) e graves (ao nível de 1%). Nos três tipos de falha, a associação é positiva –

maior para as falhas médias, seguida das graves e das formais. Entretanto, o poder explicativo da variável ainda é muito reduzido, pois explica aproximadamente 3% das falhas graves, 8% das falhas médias e 2% das falhas formais.

Tabela 9. As transferências da União			
	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação	0,034	0,003
	Transferências da União	3,050	0,003
Falhas médias	Correlação	0,079	0,000
	Transferências da União	10,002	0,000
Falhas formais	Correlação	0,027	0,008
	Transferências da União	1,042	0,008

Fontes: CGU (2010); STN (2011)

No entanto, a relevância dessa associação é discutível, pois a auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União busca avaliar os programas e os investimentos federais financiados em sua grande maioria pelos recursos da União. Dessa maneira, não seria razoável supor que o aumento das falhas estaria, naturalmente, associado ao aumento das transferências dos recursos da União?

Por essa razão, acreditamos que a principal informação que extraímos dessa associação é que se faz necessário aprimorar os mecanismos que impedem que os municípios com elevada quantidade de falhas tenham acesso a ainda mais recursos públicos, promovendo incentivos para que adotem uma gestão pública mais íntegra.¹²

5.8 A hipótese do desenvolvimento socioeconômico: o IDH-M

Segundo Rose-Ackerman (1999), Klitgaard (1994) e diversos autores, os efeitos nefastos da corrupção no setor público são perceptíveis no baixo crescimento econômico (menor renda) e na degradação dos indicadores sociais. Há uma longa tradição na literatura que descreve

¹² A imposição de tais mecanismos é um desafio legal e político bastante grande, considerando a obrigatoriedade de parcela significativa dos recursos transferidos pela União aos municípios.

o impacto negativo da corrupção sobre os indicadores econômicos. A pesquisa pioneira de Mauro (1998) é exemplar, pois demonstra o impacto negativo sobre os indicadores de crescimento econômico, produtividade do setor público, investimento e instabilidade política. Desde então, novas evidências empíricas não param de surgir, e diversos autores procuram demonstrar a associação entre corrupção e baixo investimento privado (MAURO, 1998; WEI, 2000); corrupção e baixo investimento público (ADES; DI TELLA, 1999); corrupção e baixo crescimento econômico (MO, 2001).

Por essas razões, é possível supor que:

H10. a renda será menor em municípios com maior número de falhas;

H11. a expectativa de vida será menor em municípios com maior número de falhas;

H12. a alfabetização será menor em municípios com maior número de falhas.

Indicadores: i) IDH-M (renda); ii) IDH-M (longevidade); iii) IDH-M (educação) (PNUD, 2000).

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, responsável pela elaboração do *Atlas do desenvolvimento humano*, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é obtido pela média aritmética simples de três subíndices, referentes às dimensões renda (IDHM-Renda), longevidade (IDHM-Longevidade) e educação (IDHM-Educação)¹³ (PNUD, 2000).

Segundo os resultados descritos na Tabela 10, é possível afirmar uma associação negativa, estatisticamente significativa (ao nível de 1%), entre falhas graves e os indicadores de IDHM-Renda ($p = 0,135$), IDHM-Longevidade ($p = 0,14$) e IDHM-Educação ($p = 0,110$). Em menor

¹³ O primeiro é obtido com base no indicador renda *per capita* média, por meio da fórmula: $[\ln(\text{valor observado do indicador}) - \ln(\text{limite inferior})] / [\ln(\text{limite superior}) - \ln(\text{limite inferior})]$, onde os limites inferior e superior são equivalentes a R\$ 3,90 e a R\$ 1.559,24, respectivamente. O segundo é obtido pelo indicador esperança de vida ao nascer, por meio da fórmula: $(\text{valor observado do indicador} - \text{limite inferior}) / (\text{limite superior} - \text{limite inferior})$, onde os limites inferior e superior são equivalentes a 25 e a 85 anos, respectivamente. O terceiro é obtido pela taxa de alfabetização e pela taxa bruta de frequência à escola, convertidas em índice por: $(\text{valor observado} - \text{limite inferior}) / (\text{limite superior} - \text{limite inferior})$, com limites inferior e superior de 0% e 100%. O IDHM-Educação é a média desses dois índices, com peso 2 para o da taxa de alfabetização e peso 1 para o da taxa bruta de frequência (PNUD, 2000).

proporção, também é possível observar a associação dos subíndices do IDHM com as falhas médias e formais.

Como discutido pela literatura, o número elevado de falhas graves no setor público contribui significativamente para a redução do bem-estar social nos municípios brasileiros (expresso pelos indicadores socioeconômicos dos municípios, agregados pelo IDHM).

Tabela 10. Resultados da análise estatística: IDHM

	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação IDHM-R	0,135	0,000
	IDHM-R	-0,003	0,000
	Correlação IDHM-L	0,14	0,000
	IDHM-L	-0,002	0,000
	Correlação IDHM-E	0,110	0,000
	IDHM-E	-0,002	0,000
Falhas médias	Correlação IDHM-R	0,042	0,000
	IDHM-R	0,000	0,000
	Correlação IDHM-L	0,021	0,000
	IDHM-L	0,000	0,000
	Correlação IDHM-E	0,051	0,000
	IDHM-E	0,000	0,000
Falhas formais	Correlação IDHM-R	0,008	0,008
	IDHM-R	0,002	0,008
	Correlação IDHM-L	0,005	0,050
	IDHM-L	0,001	0,050
	Correlação IDHM-E	0,013	0,001
	IDHM-E	0,002	0,001

Fonte: CGU (2010); PNUD (2000)

5.9 A hipótese dos controles institucionais: *checks & balances*

Os controles de natureza institucional são apontados por muitos autores como os principais instrumentos no esforço de prevenção e combate à corrupção. Cito como exemplo os estudos de Becker (1968), Van

Rijckeghem e Weder (1997), Tanzi (2008), Treisman (2000), Jain (2001), Lambsdorff (2002). Por isso, analisamos se:

H13. a maior capacidade de controle institucional (checks & balances) reduz a incidência das falhas no setor público.

Indicador: indicador de checks & balances dos estados brasileiros, desenvolvido por Alston, Melo, Mueller e Pereira (2008).

O indicador de *checks & balances* verifica a existência de instrumentos capazes de constranger o comportamento ilícito, tais como a mídia independente, a ação do Ministério Público e dos Tribunais de Contas dos Estados, bem como a independência das agências regulatórias (ALSTON; MELO; MUELLER; PEREIRA, 2008). Assim, para cada município da amostra foi atribuída a nota do seu respectivo estado.

Os resultados, descritos na Tabela 11, evidenciam uma associação negativa, estatisticamente significativa (ao nível de 1%) entre o indicador de *checks & balances* e o número de falhas graves. A associação é pouco significativa para as falhas formais, e apesar de significativa (ao nível de 1%) para as falhas médias, o modelo explica muito pouco a variação observada (aproximadamente 1%).

O aspecto que merece destaque nesta análise é o fato de o indicador de *checks & balances* explicar aproximadamente 12% da variação observada nas falhas graves identificadas pela CGU. Se realizarmos o ajuste da curva para cúbica, o coeficiente de correlação sobe para 14% (0,142). A função foi descrita no Gráfico 8.

Tabela 11. Resultados da análise estatística: checks & balances			
	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação	0,120	0,000
	<i>Checks & balances</i>	-17,549	0,000
Falhas médias	Correlação	0,011	0,002
	<i>Checks & balances</i>	-13,007	0,002
Falhas formais	Correlação	0,004	0,067
	<i>Checks & balances</i>	1,450	0,067

Fonte: CGU (2010); ALSTON; MELO; MUELLER; PEREIRA (2008)

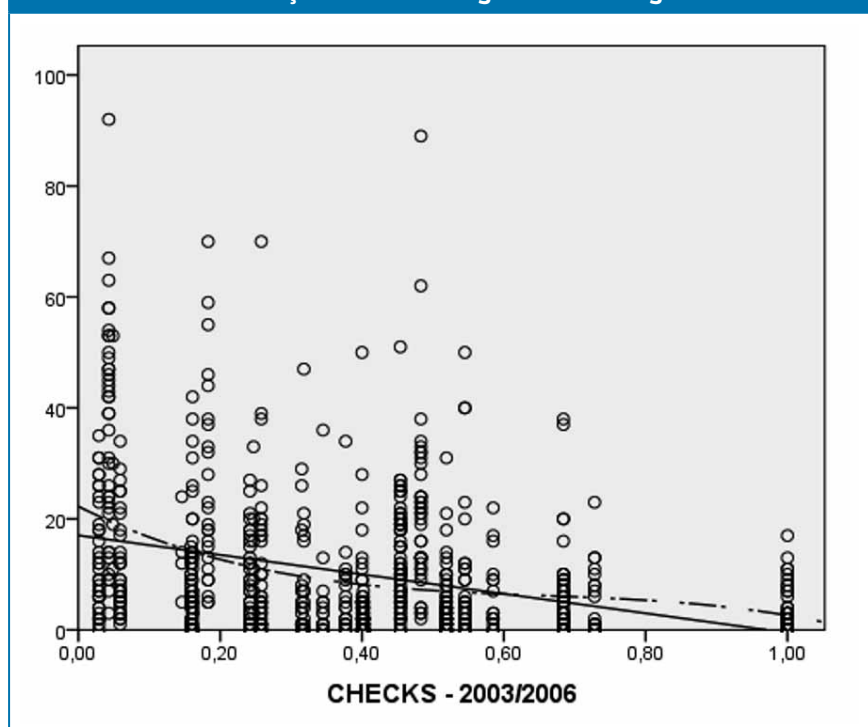
Como é possível verificar na Tabela 12, se realizarmos uma regressão múltipla controlando pelas regiões político-administrativas do país (utilizando variáveis *dummy*), o poder explicativo aumenta para 20% (0,200), e a significância do modelo permanece em 1% (ao nível de 1%).

Tabela 12. Resultados da análise estatística: *checks & balances*

	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação	0,120	0,000
	<i>Checks & balances</i>	-4,421	0,066
	Norte	-6,510	0,000
	Centro-Oeste	-8,523	0,000
	Sudeste	-10,977	0,000
	Sul	-10,551	0,000

Fonte: CGU (2010); ALSTON; MELO; MUELLER; PEREIRA (2008)

Gráfico 8. Distribuição das falhas graves ao longo do indicador



Fonte: CGU (2010); ALSTON; MELO; MUELLER; PEREIRA (2008)

6 Resultados após a intervenção do programa

6.1 A comparação das falhas após a intervenção do Programa de Fiscalização

Além da análise estatística, baseada no teste de associação de variáveis, foi realizada também uma análise qualitativa comparativa. Nosso intuito nesta segunda etapa da pesquisa foi comparar o comportamento das variáveis dependentes (falhas formais, médias e graves) e possíveis fatores intervenientes nesse comportamento nos municípios em que já havia ocorrido ao menos uma auditoria do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União.

Ao todo foram analisados 33 municípios, sorteados duas vezes pelo referido programa, entre a 20ª e a 33ª operação de sorteios (entre os anos de 2006-2010).¹⁴ A classificação das falhas também neste caso foi realizada pelos auditores da Controladoria-Geral da União. Os municípios que compõem esse grupo de estudo estão descritos na Tabela D, anexa.

Segundo as estatísticas da Anova, nos municípios do grupo de estudo, a diferença entre médias das falhas formais (ao nível de 5%) e graves (ao nível de 10%) é estatisticamente significativa e indica um aumento médio de 15,42 (falhas formais) e 14,51 (falhas graves) após a intervenção do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. A redução de 2,06 falhas médias não é estatisticamente significativa ($\alpha = 0,485$).

Tabela 13. Resultados da análise estatística: Anova-Programa

	Variável	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Programa de Fiscalização	14,515	0,100
Falhas médias	Programa de Fiscalização	-2,061	0,485
Falhas formais	Programa de Fiscalização	15,424	0,054

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

¹⁴ Devido ao reduzido número de casos desse grupo de estudo, a significância estatística dos resultados tende a ser prejudicada; por essa razão, as informações decorrentes dos testes devem ser interpretadas com maior atenção.

Além disso, com base na análise comparativa da Tabela 14, é possível observar que houve aumento da frequência média das falhas graves nas Regiões Nordeste (50%) e Centro-Oeste (145%). Houve uma redução nos municípios das Regiões Sudeste (20%) e Sul (44%) e uma redução modesta nos municípios da Região Norte (3,4%). Mesmo se tratando de um grupo de estudo diminuto, os resultados dessa análise apontam para a existência de uma clivagem regional no mesmo sentido (Norte-Sul) daquela obtida na descrição do comportamento das variáveis dependentes no espaço realizado anteriormente (constatação C).

	Região	Média	Casos	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Primeira auditoria	Norte	66,75	4	18,554	41	83
	Nordeste	53,80	20	24,614	5	107
	Centro-Oeste	36,00	2	8,485	30	42
	Sudeste	69,50	4	36,738	29	114
	Sul	67,33	3	6,028	61	73
	Total		57,42	33	24,459	5	114
Segunda auditoria	Norte	64,50	4	13,699	54	84
	Nordeste	80,15	20	50,132	4	220
	Centro-Oeste	88,50	2	51,619	52	125
	Sudeste	55,75	4	25,065	32	85
	Sul	37,67	3	25,106	14	64
	Total		71,94	33	43,594	4	220

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

6.2 A relação entre as regiões político-administrativas e a qualidade dos controles institucionais

Um aspecto importante a ser observado neste momento é que existe uma importante relação entre as regiões político-administrativas do país e a qualidade dos controles institucionais de seus estados membros (ALSTON; MELO; MUELLER; PEREIRA, 2008). Como é possível observar ao analisar a Tabela 14, as médias dos indicadores de *checks & balances*, entre as regiões do país, diferem em ordem similar daquela prevista pela

frequência média das falhas graves descrita no Gráfico 6. Além disso, a diferença entre as médias dos indicadores de *checks & balances* das diferentes regiões do país é estatisticamente significativa (ao nível de 1%).

Tabela 15. A média do indicador de *checks & balances* por região

Região	Casos	Média
Norte	99	,2367
Nordeste	336	,2385
Centro-Oeste	66	,4382
Sudeste	201	,5974
Sul	138	,6919

Fontes: CGU (2010); ALSTON; MELO; MUELLER; PEREIRA (2008)

O principal aspecto a ser observado é que talvez essa clivagem regional, ligada às diferenças institucionais de controle (*checks & balances*) de cada estado, operem como uma condição necessária à redução das falhas mais graves identificadas pela Controladoria-Geral da União. Esses indícios, ligados à capacidade institucional de controle do oportunismo, estão de acordo com a função de utilidade do agente corrupto, descrita a seguir e absolutamente necessária à explicação dos incentivos individuais ligados ao envolvimento nas transações corruptas e sua ligação com os aspectos institucionais, psicológicos, sociais, econômicos, alguns dos quais analisados em termos agregados ao longo da seção 5.

7 A função de utilidade do agente corrupto

É factível supor que agentes racionais, especialmente os corruptos, ao cogitarem a possibilidade de ingressar numa transação corrupta, realizarão um cálculo em que ponderarão os *prós* e os *contras* desse engajamento, buscando, conforme estabelece Becker (1968): maximizar suas funções de utilidade. Como destaca Eide (1994), os modelos do comportamento corrupto estão fundamentados na análise da ação racional com base nos custos e nos benefícios inerentes às condutas legais e ilegais. Por essa razão, o agente público racional observará a seguinte equação fundamental:

$$U^a = b - c \quad \text{Eq. (1)}$$

Onde:

U^a = função de utilidade do agente;¹⁵

b = potenciais benefícios advindos de seu engajamento;

g = potenciais custos de transação.

A equação (1) demonstra que o agente terá uma função de utilidade crescente para os potenciais benefícios advindos do engajamento, mas decrescente em relação aos custos da transação. A decisão sobre o engajamento, ou não, necessariamente advirá do cálculo individual resultante dessa equação.

7.1 A análise dos potenciais benefícios

Segundo Della Porta e Vanucci (2005, p. 17), o benefício extraído pelo agente engajado numa transação corrupta geralmente se apresenta na forma de propina, que, em sentido amplo, se pode traduzir em recursos financeiros, materiais ou simbólicos. A transação corrupta ocorre quando o agente desrespeita seu contrato (traí a confiança do contratante) por causa da intervenção de um terceiro que o induz a partilhar recursos ligados ao seu interesse, seja devido ao seu poder discricionário, seja às informações privilegiadas que possui, à possibilidade de proteção de seus interesses, etc.

A utilidade do benefício extraído da transação corrupta é o resultado de uma avaliação subjetiva dos agentes, mas pode, em larga medida, ser reduzida a ganhos de natureza financeira. De maneira que um perfil dos riscos da corrupção necessariamente deverá prestar maior atenção às áreas que permitam aos agentes, direta ou indiretamente, auferir algum tipo de renda (informações, monopólio, privilégio) (KRUEGER, 1974; GORTA, 2006).

15 Agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado, ou seja, os agentes políticos, os servidores públicos (estatutário, celetista, temporário), o empregado público, os agentes honoríficos ou credenciados em geral.

A principal escola de análise econômica dedicada ao estudo do setor público, a *public choice*, dedicou-se a analisar principalmente o papel dos benefícios no cálculo de utilidade dos agentes corruptores. Por isso, sempre entendeu a corrupção como o resultado da busca, pelos agentes, de rendas monopolistas concedidas pelo Estado (*rent-seeking*) (JAIN, 2001). A busca de benefícios como a proteção, títulos, licenças ou outros direitos faria com que agentes ou grupos promovessem as transações corruptas como uma forma complementar – ou substituta – a outras estratégias de *rent-seeking*, como o *lobby*, a captura de burocratas ou a simples pressão de grupos de interesse (TULLOCK, 1987).

Ao discutirmos os potenciais benefícios de um engajamento na transação corrupta, é preciso considerar o papel dos salários – em especial quando estamos analisando o papel do agente público burocrático. Como defendem Klitgaard (1994) e Tanzi (2008), o aumento do nível médio dos salários na esfera pública contribui significativamente para reduzir a corrupção, especialmente, como destacam Van Rijckeghem e Weder (1997), se forem relativamente próximos àqueles praticados pela iniciativa privada (*fair income*). Salários públicos mais atrativos reduzem os incentivos ao engajamento nas transações corruptas, diminuindo a utilidade de um possível engajamento do agente público.

Por isso, o benefício total do agente deve ser entendido de acordo com a equação (2):

$$B^a = r - w \quad \text{Eq. (2)}$$

Onde:

B^a = benefício total do agente;

r = renda potencial (benefício advindo do engajamento na transação corrupta);

w = salário (benefício advindo sem o engajamento na transação).

No entanto, a utilidade do agente não pode ser entendida, fundamentalmente, como o resultado dos potenciais benefícios; os custos, como veremos a seguir, cumprem um papel fundamental nessa equação.

7.2 A análise dos potenciais custos

O desenvolvimento da Nova Economia Institucional (NEI) permitiu uma compreensão mais acurada de problemas institucionais como a corrupção, ao traduzi-la como uma transação.¹⁶ Dessa maneira, a unidade básica de análise da corrupção transformou-se, deixou de ser um comportamento social típico (criminoso, ilegal ou tradicional) para ser entendida no contexto de um contrato – acordo sob o qual duas ou mais partes estabelecem compromentimentos recíprocos de comportamento (NORTH, 1990; BROUSSEAU; GLACHANT, 2002).

Os contratos, porém, não são livres de custos. Toda vez que um agente estiver avaliando a possibilidade de realizar uma transação, será indispensável considerar todos os custos envolvidos, impostos pela elaboração, pela manutenção e pela garantia dos contratos (COASE, 1937). Esses custos podem ser anteriores, *ex ante*: o custo de selecionar, negociar e criar garantias/salvaguardas para que os acordos sejam cumpridos (quando se definem os parâmetros do contrato); ou posteriores, *ex post*: custo de monitorar, fiscalizar, garantir o cumprimento, adaptar ou renegociar os acordos¹⁷ (WILLIAMSON, 1985, p. 20-21).

A integridade e a eficiência dos contratos residem, fundamentalmente, em um ambiente institucional capaz de limitar o oportunismo, a principal causa dos custos de transação. Os contratos expõem os indivíduos aos riscos do oportunismo, especialmente em situações em que há assimetrias de informação visando à apropriação de fluxos de recurso.¹⁸ Diante dos problemas impostos pelo oportunismo, torna-se imprescindível, ao analisar os diferentes contratos, refletir sobre as salvaguardas necessárias a sua garantia, por meio de ações tais como: (i) o alinhamento dos interesses; e, (ii) o aprimoramento das estruturas de governança (maneira pela qual as transações serão organizadas) (WILLIAMSON, 1985; 1996).

16 A Nova Economia Institucional (NEI) é um projeto interdisciplinar que combina economia, direito, administração pública, ciência política, sociologia e antropologia para entender as instituições da vida social, política e comercial. Seu objetivo é explicar o que são, como surgem, a qual propósito servem, como se transformam e como devem ser reformadas as instituições, ou seja, tornar as instituições endógenas à análise social (ISNIE, 2011, tradução nossa).

17 O oportunismo é entendido como a busca do interesse próprio com ardil ou trapaça, com o intuito de, maliciosamente, causar prejuízo (WILLIAMSON, 1985, p. 47).

18 A assimetria de informação é a situação em que uma parte da relação contratual detém informações sobre aspectos relevantes que a outra parte ignora (MACHO-STANDLER; PÉREZ-CASTRILLO, 1997).

7.2.1 Os custos de transação sob o ponto de vista do Estado

No setor público, a admissão de funcionários exige a realização de concurso público, as compras exigem licitações, e durante e após sua execução os contratos devem ser avaliados pelos órgãos de controle e monitoramento. Não há dúvida de que os custos dessas transações são razoavelmente elevados no setor público, tanto que, segundo a perspectiva da teoria econômica da firma, o tamanho ideal do Estado pode ser adequadamente avaliado com a análise dos custos de transação (SIMON, 2000).

O Estado que busca promover a integridade do governo e da administração pública (mitigando os riscos de oportunismo) incidirá, necessariamente, em custos de transação que tentará, sempre que possível, reduzir – por razões de eficiência. Há, de fato, como descrevem Klitgaard (1994) e Garcia (2003), um *trade-off* entre integridade e custos, aspecto que impõe a determinação de um nível socialmente tolerável de corrupção. Por essa razão, cabe ao Estado não só avaliar se os produtos e os serviços que presta podem ser eficientemente realizados pela sua organização (ou se devem ser subcontratados e regulados), mas, principalmente, avaliar quantos recursos podem ou devem ser investidos na negociação, na manutenção e na garantia dos contratos públicos¹⁹ (SMITH; LIPSKY, 1993).

Em geral, são exemplos de custos de transação na condução das políticas públicas e dos programas governamentais: a elaboração normativa; os processos de compras e licitação; os processos de monitoramento, controle e avaliação; as iniciativas de promoção da garantia jurídica do Estado. Como é possível prever, um percentual significativo do orçamento público destina-se a financiar esses custos, não sendo investido diretamente nas políticas públicas.

De acordo com o Projeto de Lei Orçamentária da União de 2011, somente no âmbito da Presidência da República, por exemplo, são

¹⁹ Na verdade, a privatização, ou subcontratação, de atividades pelo Estado requer mais regulação, não menos. Essa estratégia demandará, ao menos, uma detalhada especificação dos termos contratuais e um monitoramento cuidadoso desse cumprimento; por isso, não nos devemos surpreender se o montante total de regulação das políticas privatizadas for de magnitude ainda maior do que aquela da produção estatal (MAJORE, 1994; LEVI-FAUR, 2003).

previstos gastos de R\$ 2.161.043.550,00 para o programa 0580 (Proteção Jurídica da União) e R\$ 633.876.370,00 para o programa 1173 (Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção) (SIGA BRASIL, 2011). Mesmo assim, como revela Gambetta (1998, p. 59), como a corrupção é extremamente prejudicial ao desenvolvimento, os custos de transação associados às medidas de combate operam, de fato, em favor do bem-estar social, tanto quanto as demais políticas públicas.

7.2.2 Os custos de transação sob o ponto de vista do agente público

Da mesma forma que as transações legais do Estado, é factível supor que as transações corruptas também imporão custos aos seus agentes, decorrentes do comportamento oportunista. Como destaca Lambsdorff (2002), na realidade os custos de transação dos acordos corruptos são ainda maiores, pois necessitam do sigilo para se desenvolverem. Segundo o autor, os principais custos de transação dos acordos corruptos podem ser classificados em:

- a) *ex ante*: os custos de realização do contrato (na busca de informações, parceiros e na determinação dos termos do contrato);
- b) *ex post*: os custos de garantia do contrato (*enforcement*) e dos direitos de propriedade adquiridos após sua realização (LAMBSDORFF, 2002, p. 223).

Os custos do tipo *ex ante* são necessários para iniciar o contrato – estão ligados à busca de informações e ao desenho do contrato que deve ocorrer em absoluto sigilo. Os *ex post* impõem-se para garantir a transação corrupta, preservando seus ganhos e a impunidade dos contratantes. A natureza ilegal da transação corrupta impede que as partes recorram ao poder jurisdicional do Estado, pois nenhuma corte garantirá tais contratos ou direitos de propriedade. Por essa razão, seus mecanismos de governança, necessariamente de ordem privada, deverão suprir completamente a falta de sanções legais (LAMBSDORFF, 2002).

Por isso, o custo de transação total do agente público será determinado pelos seguintes componentes, descritos na equação (3):

$$C^a = [(i.n) + (y.e)] \quad \text{Eq. (3)}$$

Onde:

B^a = custo total da transação corrupta;

i = custo de informação (sobre o objeto e as partes envolvidas na transação);

n = custo de negociar o contrato (estabelecer o modelo do acordo);

y = custo de garantir o direito de propriedade (assegurar o recebimento e a posse do recurso);

e = custo de manutenção do sigilo (evitar a denúncia e a extorsão).

Por essa razão, em situações em que os controles institucionais do Estado estiverem bem desenvolvidos, principalmente nos aspectos essenciais da identificação e da punição das improbidades, os custos de transação de um possível engajamento na transação corrupta serão substancialmente elevados, reduzindo a utilidade do agente público corrupto (inflacionando o custo dos fatores “ y ” e “ e ”).

Vale ressaltar, porém, que a percepção e o próprio equilíbrio dessas variáveis não é estático, mas dinâmico. Como observa North (1990), há uma dinâmica na interação entre os agentes e as instituições cuja evolução, pela interação social e a adaptação institucional, tende a orientar seu desenvolvimento, seguramente com impacto significativo sobre a função de utilidade dos agentes.

7.3 A dinâmica dos processos de aprendizagem

Uma dessas complementariedades de que North (1990) e, principalmente, Pizzorno (1992), em seu clássico estudo sobre a corrupção na Itália, nos chamam a atenção são os processos de aprendizagem, habilidades, conhecimentos e informações a respeito dos métodos mais eficientes de criar, administrar e garantir as transações, adquiridos e acumulados com o tempo. Assim, é factível supor que a interação repetitiva entre os agentes (corruptos e corruptores), mediada pelas instituições, permitirá o processo de aprendizado pela prática cotidiana [*learning-by-doing*]. Por essa razão, agentes públicos racionais, mesmo

que inicialmente não observem um resultado positivo na equação (1) podem contribuir ativamente para alterar esse resultado, seja promovendo o aumento dos potenciais benefícios, seja inovando na busca de soluções para redução dos custos. Esse aspecto será denominado fator de aprendizagem, como descrito pela equação (4):

$$U^a = [b^{k1} - (c^{-k2})] \quad \text{Eq. (4)}$$

Onde:

$k1$ = fator de aprendizagem – em favor do aumento dos potenciais benefícios;

$k2$ = fator de aprendizagem – em favor da redução dos custos de transação.

De acordo com a equação (4), o agente terá uma função de utilidade exponencialmente crescente diante do aprendizado. Isso ocorre tanto pela descoberta de novos benefícios potenciais quanto pelo desenvolvimento de novas maneiras de reduzir os custos de transação. Assim, se o agente desconhecer, ao mesmo tempo, os benefícios ($k1 = 0$) e os custos de transação ($k2 = 0$) não extrairá utilidade no engajamento. O envolvimento será vantajoso quando o agente perceber, por meio do aprendizado, a possibilidade de extrair benefícios ($k1 \geq 1$). Ao mesmo tempo, mecanismos de governança podem ser criados ou aprimorados para reduzir os custos das transações ($k2 \geq 1$) e influenciar o cômputo final da utilidade do agente.

7.4 A barreira moral do agente

A utilidade que o agente público pode extrair da transação corrupta só será realizada uma vez superada a barreira do custo moral do agente.

$$U^a = [b^{k1} - c^{-k2}] \cdot CM(x) \quad \text{Eq. (5)}$$

$$CM(x) = \{1 \text{ se } x \leq 0; 0 \text{ se } x > 0\} \quad \text{Eq. (5)}$$

Onde:

$CM(x)$ = função custo moral do agente.

A equação (5) revela que o custo moral é um componente crucial no processo de decisão do agente público, pois se o agente for sensível ao custo moral ($CM(x) > 0$) a utilidade esperada pela transação corrupta será nula ($U^a = 0$). Ao passo que se tais custos não forem considerados ($CM(x) \leq 0$) será possível extrair utilidade de um acordo dessa natureza.

Como demonstra a equação (6), o custo moral é constituído por três elementos tradicionalmente destacados nos estudos psicossociológicos da corrupção:

$$CM^a = [c + v + t] \quad \text{Eq. (6)}$$

Onde:

CM^a = custo moral do agente;

c = culpa (oriunda dos valores éticos e morais do agente);

v = valores (oriundos dos valores socioculturais dos grupos que o agente integra);

t = reputação (custo das sanções sociais impostas a eventuais transgressores).

A equação (6) evidencia o componente psicológico (culpa) e social (confiança) do custo moral dos agentes. O primeiro tende a ser fortemente influenciado pela perspectiva moral e ética internalizada pelo agente durante sua educação e constantemente reforçada pela influência permanente dos valores cívicos e socioculturais dos grupos aos quais o agente pertence na escola, no trabalho, nas associações civis, na comunidade política em geral, etc. São princípios que se forem infringidos implicarão sentimento de culpa e desconforto psicológico oriundos da personalidade e do ambiente social do agente. Além disso, é preciso considerar os não menos relevantes custos em termos de confiança e reputação impostos aos detratores dos valores socialmente compartilhados.

Na linguagem neoinstitucionalista de North (1990), o custo moral funcionaria como o *custo de entrada* nas transações corruptas – aspecto variável de indivíduo para indivíduo, mas com significativa influência sociocultural. Por sua vez, a culpa, oriunda do componente sociocultural,

especificamente, está diretamente associada às *expectativas adaptativas* dos agentes, pois se ao invés de custos houver a expectativa socialmente compartilhada de que a corrupção é amplamente praticada tal percepção pode induzir o envolvimento dos agentes.

Isso ocorre em situações de eliminação do custo moral, em sua componente sociocultural ($v \leq 0$ e $t \leq 0$), em que a estrutura institucional, ao invés de impor custos, exige ou oferece incentivos ao engajamento nas transações corruptas. Reduzida à equação a sua componente estratégica, como prevê Della Porta (2005), agentes talentosos, recompensados pelo arranjo institucional, investirão em habilidades e competências para a expansão do benefício e a redução dos custos das transações corruptas, atuando sobre o fator de aprendizagem e contribuindo para o suporte e a expansão desses acordos.

8 Considerações finais

A análise exploratória das informações resultantes dos relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União permite a descrição do comportamento das improbidades na administração pública municipal (estatísticas descritivas) e a realização de testes estatísticos de associação, com o intuito de avaliar, ainda que de maneira inicial, algumas das principais hipóteses explicativas presentes na literatura sobre as causas e os efeitos da corrupção.

Os testes de associação entre variáveis, apesar de estatisticamente significativos, na grande maioria dos modelos não conseguiu explicar um percentual superior a 10% da variação média observada nas variáveis dependentes (hipóteses H1, H2, H3, H4, H5, H6, H7, H8, H9). Esses resultados certamente não são suficientes para rejeitar as hipóteses apresentadas, que merecem uma operacionalização mais precisa e um tratamento estatístico mais aprofundado. Entretanto, existem casos em que, excepcionalmente, o poder explicativo do modelo excedeu os 11% (hipóteses H10, H11, H12, H13), chamando nossa atenção e exigindo uma explicação mais acurada da associação – o que nos remete ao estudo comparativo dos municípios auditados, ao menos duas vezes, pelo

programa de fiscalização e à análise da função de utilidade dos agentes públicos, necessárias à adequada interpretação dos resultados.

No que tange à associação verificada entre os componentes do IDH-M (renda, longevidade e educação) e as falhas médias e graves é possível afirmar que se trata da observação tradicionalmente destacada na literatura dos efeitos perniciosos da corrupção sobre o bem-estar social. Rose-Ackerman (1999), Klitgaard (1994) e diversos autores discutem os efeitos nefastos da corrupção no setor público, perceptíveis no baixo crescimento econômico (menor renda) e na degradação dos indicadores sociais. Há uma longa tradição na literatura, por exemplo, que descreve o impacto negativo da corrupção sobre os indicadores econômicos (ADES; DI TELLA, 1999s); MAURO, 1998; WEI, 2000; MO, 2001). Assim, os resultados obtidos pelos testes de associação (H10, H11 e H12) oferecem evidências empíricas que dão suporte às explicações que descrevem o impacto negativo da corrupção sobre o desenvolvimento.

A associação observada entre as falhas graves e o indicador de *checks & balances* ($p = 0,120$) oferece suporte empírico no sentido da explicação das causas da corrupção. Além disso, como é possível observar pelo Gráfico (6) e pelas Tabelas (2 e 14), existe uma diferença entre os valores da frequência média das falhas em razão da região político-administrativa do país ao qual os municípios pertencem (significativa ao nível de 1%). Essa diferença pode ser atribuída a aspectos institucionais de controle (*checks & balances*) que variam significativamente entre as regiões político-administrativas (ao nível de 1%). Por essa razão, o modelo de associação que considerou a variável *checks & balances*, controlando pelas regiões político-administrativas, elevou o poder explicativo da variação do número de falhas graves para 20% ($p = 0,200$, significante ao nível de 1%).

O resultado obtido pelos testes de associação (H13) oferece fortes evidências empíricas de que parcela substancial das improbidades está negativamente associada às capacidades institucionais de controle do oportunismo (*checks & balances*). Segundo os fundamentos da função de utilidade do agente público, essa situação pode decorrer da variação dos custos que os mecanismos de *checks & balances* impõem aos agentes públicos corruptos. Ao elevar a qualidade dos controles institucionais,

segundo a equação (1), os custos de transação dos agentes públicos corruptos aumentarão, diminuindo a utilidade esperada em seu engajamento.

Além disso, como é possível evidenciar no estudo comparativo, realizado na seção 6, existem razões para crer que, mesmo após a identificação (realizada, por exemplo, pelas auditorias da Controladoria-Geral da União), a efetiva redução das improbidades (resultado esperado das políticas anticorrupção) passa, necessariamente, por um padrão elevado na qualidade dos controles institucionais como um todo – um atributo institucional distribuído desigualmente entre as regiões político-administrativas do país.

Referências

ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. Rents, competition, and corruption. **The American Economic Review**, v. 89, n. 4, p. 982-993, Sept. 1999.

ALSTON, Lee; MELO Marcos; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. **The choices governors make: the roles of checks and balances and political competition**. Trabalho apresentado no XXXVI Encontro Nacional de Economia, Salvador, 2008.

BARNETT, Vic. **Elements of sampling theory**. London: The English Universities Press Ltd., 1974.

BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, n. 76, 1968.

BRASIL. Decreto n. 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial**. Brasília: Poder Executivo, CGU.

_____. Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília: Poder Executivo, CGU.

_____. Medida Provisória n. 2.143-31, de 2 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília: Poder Executivo, CGU.

_____. Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial**. Brasília: Poder Executivo.

_____. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.

BROUSSEAU, Eric; GLACHANT, Jean-Michel. **The economics of contracts**. Theories and applications. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CARREIRÃO, Yan S. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, abr./maio 2006.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (CEM). **Os municípios brasileiros: banco de dados**, 2010.

COASE, Ronald. The nature of the firm. **Economica**, 4 (16), p. 386-405, 1937.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/OQueE/>>. Acesso em: 20/07/2011.

_____. Ofício n. 63XX/2010/SE/CGU-PR. **Informações sobre Programas de Fiscalização**. Brasília, 4 de março de 2010.

_____. **Manual Operacional do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos**. Brasília: Secretaria Federal de Controle, 2006.

DELLA PORTA, Donatella; VANUCCI, Alberto. The governance mechanisms of corrupt transactions. In: ROSE-ACKERMAN, Susan (Ed.). **Institutional economics of corruption**. New York: Routledge, 2005.

EIDE, Erling. **Economics of crime: deterrence and the rational offender**. Amsterdam, North. Holland, 1994.

ELLIOTT, Kimberley A. A corrupção como um problema de legislação.

internacional: recapitulações e recomendações. In: ELLIOTT, K. A. **A corrupção e a economia global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FAUSTINO, Débora Leticia. **Improbidade administrativa e os agentes políticos**. III Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União. Brasília, 2008.

GAMBETTA, Diego. Comment on corruption and development. In: PLESKOVIC, Boris; STIGLITZ, Joseph E. (Ed.) **Annual World Bank Conference on Development Economics**. Washington: The World Bank, 1998. p. 58.

GALTUNG, Fredrik. Measuring the immeasurable: boundaries and functions of (macro) corruption indices. **Measuring Corruption: law, ethics and governance**. Burlington: Ashgate Publishing, 2006.

GARCIA, Ricardo L. **A economia da corrupção – teoria e evidências – uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Rio Grande do Sul**. Tese. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

GERRING, John. Causal mechanisms: yes, but... **Comparative Political Studies**, n. 43, p. 1499, 2009.

GORTA, Angela. Corruption risk areas and corruption resistance. **Measuring Corruption: law, ethics and governance**. Burlington: Ashgate Publishing, 2006.

GOULD, David; AMARO-REYES, José A. **The effects of corruption on administrative performance illustrations from developing countries**. World Bank staff working papers, n. 580, 1983.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2011. **Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 20/07/2011.

———. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006a.

———. **Produto Interno Bruto dos Municípios – 2006. Contas Nacionais**, n. 26. Rio de Janeiro: IBGE, 2006b.

International Society for New Institutional Economics (ISNIE). **International Society for New Institutional Economics**. Disponível em: <<http://www.isnie.org/>>. Acesso em: 20/07/2011.

JAIN, Arvind K. Corruption: a review. **Journal of Economics Surveys**, 15(1), 2001.

JOHNSTON, Michael. The search for definitions: the vitality of politics and the issues of corruption. **International Social Science Journal**, 48, n. 3, p. 321-335, 1996.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. São Paulo: Zahar, 1994.

KRUEGER, Anne. The political economy of the rent-seeking society. **The American Economic Review**, v. 64, n. 3, p. 291-303, June 1974.

LAMBSDORFF, Johann Graf. Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries? **International handbook on the economics of corruption**. ROSE-ACKERMAN, Susan (Ed.). Northampton: Edward Elgar Publishing, 2006.

———. Making corrupt deals – contracting in the shadow of law. **Journal of Economic Behavior and Organization**, 48(3), 2002.

LEVI-FAUR, David. The politics of liberalization: privatization and regulation-for-competition in Europe's and Latin America telecoms and electric industries. **European Journal of Political Research**, 42 (5), p. 705-740, 2003.

LITTLE, Daniel. **Varieties of social explanation: an introduction to the philosophy of social science**. Colo: Westview Press, 1991.

MACHO-STANDLER, Ines; PÉREZ-CASTRILLO, David. **An introduction to the economics of information: incentives and contracts**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

MAJORE, Giandomenico. Paradoxes of privatization and deregulation. **Journal of European Public Policy**, 1, p. 53-69, 1º June 1994.

MBAKU, John. Bureaucratic corruption as rent-seeking behavior. **Konjunkturpolitik**, 38, 1992.

MAURO, Paolo. Corruption and the composition of government expenditure. **Journal of Public Economics**, 69(2), p. 263-279, 1998.

MEIRELLES, Hely. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MO, Pak Hung. Corruption and economic growth. **Journal of Comparative Economics**, 29(1), p. 66-79, 2001.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. Trabalho apresentado no VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de outubro de 2002.

PIZZORNO, Alessandro. La corruzione nel sistema político. **Scambio occulto**. Bologna, 1992.

POWER, Timothy; GONZÁLEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). 2000. **Atlas do desenvolvimento humano**. Banco de dados. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 20/07/2011.

PUTNAN, Robert. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAGIN, Charles C. **Fuzzy-Set Social Science**. Chicago: University Of Chicago Press, 2000.

REVISTA VEJA. O raio-X da corrupção: peritos da Polícia Federal descobriram como se assaltam os cofres públicos sem deixar rastros e ao abrigo da lei. Autor Fernando Mello. Matéria especial, publicada em 8 de julho de 2011.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. London: Cambridge University Press, 1999.

SAMPFORD, Charles et al. Measuring Corruption: law, ethics and governance. Burlington: Ashgate Publishing, 2006.

SECRETARIA NACIONAL DO TESOURO (STN). **Transferências Constitucionais**. Banco de dados. 2011. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>. Acesso em: 20/07/2011.

SIGA BRASIL. Valores previstos no PLOA 2011 para o órgão: Presidência da República. 2011. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado>. Acesso em: 20/07/2011.

SIMON, Herbert. Public administration in today's world of organization and markets. **PS: Political Science and Politics**, 33:p. 749-756, 4 Dec. 2000.

SMITH, Steven R.; LIPSKY, Michael. **Non-profits for Hire: The Welfare State in the age of contracting**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1993.

TANZI, Vito. Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. **IMF Working Paper**, v. 98, n. 63, May 2008.

TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. **Journal of Public Economics**, v. 76, p. 399-457, 2000.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultado das eleições municipais 2004**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 20/07/2011.

TULLOCK, Gordon. Rent seeking. **The new Palgrave: a dictionary of economics**. v. 4. Basingstoke: Palgrave Macmillan , 1987. p. 147-149.

VAN RIJCKEGHEM, Caroline; WEDER, Beatrice. Corruption and the rate of temptation: do low wages in the civil service cause corruption? **IMF Working Paper**, n. 97/73, 1997.

WEI, Shang-Jin. How taxing is corruption on international investors? **Review of Economics and Statistics**, 82(1), p. 1-11, 2000.

WILHELM, Anthony. **Democracy in the digital age**: challenges to political life in cyberspace. New York: Routledge, 2000.

WILLIAMSON, OLIVER. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

_____. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Anexos

Tabela A. Frequência absoluta de falhas por estado				
UF		Falhas formais	Falhas médias	Falhas graves
AC	Casos	4	4	4
	Média	2,75	62,00	13,75
	Total	11	248	55
AL	Casos	24	24	24
	Média	3,88	107,63	26,29
	Total	93	2583	631
AM	Casos	14	14	14
	Média	3,71	51,50	7,43
	Total	52	721	104
AP	Casos	7	7	7
	Média	7,43	52,14	14,14
	Total	52	365	99
BA	Casos	69	69	69
	Média	2,70	46,01	12,91
	Total	186	3175	891
CE	Casos	38	38	38
	Média	3,39	88,68	11,05
	Total	129	3370	420
ES	Casos	14	14	14
	Média	8,00	66,29	5,86
	Total	112	928	82
GO	Casos	31	31	31
	Média	4,45	62,90	7,42
	Total	138	1950	230
MA	Casos	38	38	38
	Média	5,76	65,39	35,68
	Total	219	2485	1356
MG	Casos	96	96	96
	Média	2,64	39,49	2,45
	Total	253	3791	235

Tabela A. Frequência absoluta de falhas por estado

MS	Casos	16	16	16
	Média	8,69	50,00	6,44
	Total	139	800	103
MT	Casos	19	19	19
	Média	4,37	52,68	6,53
	Total	83	1001	124
PA	Casos	38	38	38
	Média	4,34	66,16	8,39
	Total	165	2514	319
PB	Casos	38	38	38
	Média	2,08	45,11	10,53
	Total	79	1714	400
PE	Casos	38	38	38
	Média	4,26	109,61	21,53
	Total	162	4165	818
PI	Casos	38	38	38
	Média	3,79	48,16	10,71
	Total	144	1830	407
PR	Casos	46	46	46
	Média	10,26	32,61	1,46
	Total	472	1500	67
RJ	Casos	17	17	17
	Média	4,65	37,53	6,18
	Total	79	638	105
RN	Casos	38	38	38
	Média	3,76	53,47	12,74
	Total	143	2032	484
RO	Casos	14	14	14
	Média	6,71	80,71	11,07
	Total	94	1130	155
RR	Casos	4	4	4
	Média	4,25	56,50	28,25
	Total	17	226	113

Tabela A. Frequência absoluta de falhas por estado				
RS	Casos	59	59	59
	Média	6,83	61,34	2,90
	Total	403	3619	171
SC	Casos	33	33	33
	Média	4,03	56,55	8,58
	Total	133	1866	283
SE	Casos	15	15	15
	Média	3,93	81,40	5,33
	Total	59	1221	80
SP	Casos	74	74	74
	Média	2,78	41,62	4,53
	Total	206	3080	335
TO	Casos	18	18	18
	Média	2,44	49,78	7,11
	Total	44	896	128

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

Tabela B. Estatística Anova: a diferença das médias entre as regiões						
		ESS	GL	RMS	F	Sig.
Falhas formais	Entre grupos	1717,869	4	429,467	13,468	,000
	Dentro dos grupos	26626,930	835	31,889		
	Total	28344,799	839			
Falhas médias	Entre grupos	87981,492	4	21995,373	24,484	,000
	Dentro dos grupos	750119,289	835	898,346		
	Total	838100,781	839			
Falhas graves	Entre grupos	27199,892	4	6799,973	51,257	,000
	Dentro dos grupos	110775,079	835	132,665		
	Total	137974,970	839			

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

Tabela C. Frequência das falhas por partido político

Partido prefeito eleito – 2004		Falhas graves	Falhas médias	Falhas formais
PDT	Média	6,61	50,52	4,76
	Casos	33	33	33
	Desvio-padrão	11,906	23,885	6,996
PFL/DEM	Média	10,37	47,49	2,64
	Casos	73	73	73
	Desvio-padrão	10,876	24,504	3,791
PL/PR	Média	8,03	44,72	4,22
	Casos	36	36	36
	Desvio-padrão	12,138	20,167	5,972
PMDB	Média	10,49	57,75	3,04
	Casos	79	79	79
	Desvio-padrão	13,774	34,580	3,524
PP	Média	7,23	45,46	2,82
	Casos	39	39	39
	Desvio-padrão	8,937	21,233	3,068
PPS	Média	7,91	51,88	4,76
	Casos	33	33	33
	Desvio-padrão	10,399	33,001	7,718
PSB	Média	15,93	51,80	6,20
	Casos	15	15	15
	Desvio-padrão	11,877	21,604	7,302
PSDB	Média	9,99	52,53	3,49
	Casos	68	68	68
	Desvio-padrão	12,076	30,305	4,790
PT	Média	9,07	56,42	5,19
	Casos	43	43	43
	Desvio-padrão	13,406	33,293	7,595
PTB	Média	12,97	50,15	3,97
	Casos	33	33	33
	Desvio-padrão	14,922	24,975	5,860
Outros	Média	15,642	58,824	37,67
	Casos	28	28	28
	Desvio-padrão	12,769	25,566	2,365
TOTAL	Média	10,00	51,70	3,70
	Casos	480	480	480
	Desvio-padrão	12,705	28,331	5,326

Fontes: CGU (2010); TSE (2008)

Tabela D. Frequência absoluta das falhas por município

Município	UF	Formal	Formal	Média	Média	Grave	Grave
		1	2	1	2	1	2
Cachoeira do Piriá	PA	64	75	13	9	77	84
Fonte boa	AM	37	57	29	7	66	64
Pedra Branca do Amapari	AP	38	47	3	9	41	56
São Sebastião da Boa Vista	PA	71	53	12	1	83	54
Água Doce do Maranhão	MA	36	85	9	47	45	132
Água Nova	RN	23	54	7	6	30	60
Alegrete do Piauí	PI	39	60	3	6	42	66
Altos	PI	36	57	9	7	45	64
Araruna	PB	0	3	62	20	5	4
Arcoverde	PE	88	217	19	3	107	220
Caldas Brandão	PB	41	26	1	3	42	29
Cocos	BA	35	40	4	15	39	55
Cruz das Almas	BA	39	59	19	18	58	77
Fátima	BA	45	41	19	10	64	51
Gentio do Ouro	BA	52	44	2	26	54	70
Girau do Ponciano	AL	72	121	32	15	104	136
Itapicuru	BA	52	49	5	7	57	56
Mucambo	CE	49	65	12	0	61	65
Nazaré	BA	19	63	21	5	40	68
Pesqueira	PE	90	134	4	24	94	158
Potiraguá	BA	34	36	18	6	52	42
Sítio Novo	RN	33	33	11	26	44	59
Timbaúba	PE	51	115	9	13	60	128
Wagner	BA	22	52	11	11	33	63
Bonito	MS	28	103	2	22	30	125
Matupá	MT	42	51	0	1	42	52
Casimiro de Abreu	RJ	52	24	1	8	53	32
Matias Barbosa	MG	29	37	0	1	29	38
Pedro Canário	ES	51	85	31	0	82	85
Pirapora do Bom Jesus	SP	77	61	37	7	114	68
Cerro Grande do Sul	RS	73	32	0	3	73	35
Maringá	PR	55	14	6	0	61	14
Piratuba	SC	66	55	2	9	68	64

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

Compliance como ferramenta de mitigação e prevenção da fraude organizacional

Renato Almeida dos Santos*

Resumo: *Fraude é um fenômeno sistêmico que provoca rupturas no tecido social e vultosos prejuízos às organizações governamentais e privadas e, em última instância, ao cidadão. A literatura sobre esse fenômeno ainda é polêmica quanto aos conceitos e aos indicadores. Os indicadores possíveis são obrigatoriamente indiretos e devem ser utilizados com cuidado. Para lidar com as dificuldades teóricas e de mensuração, propõe-se estudar o fenômeno da fraude na dimensão da percepção moral do indivíduo, com intuito de estimular o desenvolvimento de programas de compliance visando a mitigar o risco e a controlar a fraude nas organizações por meio de instrumentos formais e de ações relativas à cultura.*

O objetivo deste trabalho é aprofundar o conhecimento de fatores que influenciam a decisão do indivíduo no cometimento de fraude em organizações privadas e avaliar os resultados da implantação de programas de compliance na percepção moral dos indivíduos dessas organizações. O referencial teórico concentrou-se na revisão conceitual sobre fraude, tendo como base teórica o Triângulo da Fraude (CRESSEY, 1953) e ferramentas de compliance. A pesquisa está baseada em dados secundários cedidos pela ICTS Global, empresa internacional especializada na redução de riscos. Trata-se de uma amostra não probabilística por conveniência, realizada entre os anos de 2004 e 2008, com funcionários e candidatos de 74 empresas privadas situadas no Brasil, em que o número final de indivíduos pesquisados totalizou 7.574. Por se tratar de uma pesquisa de tipo exploratória, realizaram-se diversos testes estatísticos baseados em nove indicadores de percepção moral do índice de Análise de Aderência à Ética (AAE).

Os dados obtidos com a pesquisa indicam que na raiz da fraude está a fragilidade dos princípios éticos; entretanto, o contexto (ou pressão situacional) e a oportunidade combinam-se na produção de atos corruptos ou em conformidade.

* Mestre em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Gerente de Ética da ICTS Global.

Pode-se observar neste trabalho que a existência de um código de conduta sem o acompanhamento de um canal de denúncia tende a inibir a denúncia de atos antiéticos de colegas de trabalho, o que não ocorre quando se aplica um programa de compliance integrando essas duas ferramentas, mesmo quando permanece a tendência de encobrir erros dos seus parceiros de trabalho. Por sua vez, os participantes que trabalham em organizações que não têm qualquer tipo de ferramenta de compliance demonstram maior tolerância para conviver com pessoas desonestas, sendo possível inferir que comportamentos individuais pautados por princípios éticos são fundamentais, mas podem não resistir a sistemas e valores gerais propiciadores de fraude e corrupção, ou seja, ferramentas de compliance não estancam a problemática da fraude, mas sua inexistência fortalece esse fenômeno.

Palavras-chave: Fraude. Corrupção. Compliance ético.

1 Introdução

O combate à fraude e à corrupção por meio de boas práticas de governança corporativa tem sido associado à noção de responsabilidade social empresarial. Assim, o décimo princípio do Pacto Global das Nações Unidas estabelece que “as empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, incluindo extorsão e propina” (CGU, 2009, p. 6).

Não obstante o valor que emerge do combate à fraude e à corrupção como necessidade que se justifica por si, acrescenta-se o impacto econômico da corrupção reconhecidamente relevante (ABRAMO, 2005), cuja mensuração pode sensibilizar a sociedade para a magnitude desse problema. Fraude e corrupção atingem o desenvolvimento econômico provocando ineficiência e incentivos errados para investimentos, desestimulando a população na busca pelo bem comum, gerando altos custos sociais e políticos (SPECK, 2000).

A mensuração de problemas dessa natureza é complexa e controversa (BREI, 1996). Os dados disponíveis, ainda assim, permitem compreender melhor o fenômeno. Segundo a Transparência Internacional (2010), o Brasil ocupou a 75ª posição no *ranking* de corrupção percebida (entre 180 países), atrás de Porto Rico (36º), Malásia (57º) e Kuwait (68º). A média do *Corruption Perceptions Index* (CPI) em 2009 foi de 4,03,

superior ao índice brasileiro de 3,70, indicando que a corrupção percebida no Brasil ainda é bastante elevada, mesmo com a melhora observada quando comparada ao índice de 2008.

O custo médio anual estimado da corrupção no Brasil é de pelo menos 1,38% do PIB (a soma de toda a riqueza produzida no país), algo como R\$ 41,5 bilhões que saem dos cofres públicos, mas não chegam ao seu destino. Os recursos desviados por atos de corrupção, se aplicados na educação, elevariam em 47% a quantidade de alunos matriculados na rede pública do ensino básico, cerca de 51 milhões de jovens e crianças seriam beneficiados. O total de domicílios com acesso a esgoto poderia aumentar em 103,8%. Na saúde, a quantidade de leitos para internação poderia crescer 89%: 327.012 leitos a mais; 2,9 milhões de famílias poderiam ter suas necessidades de habitação atendidas na construção de casas populares (FIESP, 2010).

A fraude não é exclusiva ao uso de bens públicos, pois assola todas as organizações, incluindo as privadas, afetando-as nos resultados financeiros. A quarta edição da pesquisa “A fraude no Brasil” (KPMG, 2010), com base em questionário enviado para mais de mil das maiores empresas do país, concluiu que 70% dos entrevistados sofreram fraude em sua companhia nos últimos dois anos. Além disso, 50% das empresas acreditam que a fraude no Brasil poderá aumentar nos próximos dois anos. A maior parte das perdas (77%) é inferior a R\$ 1 milhão, índice abaixo da versão anterior da pesquisa, realizada em 2004, quando apresentou 83%. O percentual de perdas na faixa entre R\$ 1 milhão e R\$ 5 milhões, porém, cresceu 2 pontos percentuais, chegando a 14% (KPMG, 2010). A Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) realizou um estudo baseado na compilação de 1.843 casos de fraudes ocorridos em empresas norte-americanas investigados entre 2008 e 2009. Análises foram realizadas em diversos segmentos, dentre eles varejo, bancos e serviços financeiros, governo, educação, transporte, etc., em que a média mensurada de perda por fraude cometida foi de US\$160.000 (ACFE, 2010).

Se fraudes podem gerar perdas às organizações, estas devem enfrentar o risco (qualquer ameaça que um evento ou ação – interna ou externa – dificulte ou impeça a organização de atingir seus objetivos). A organização está sujeita a diversos riscos associados às fraudes, como

de mercado, financeiro, estratégicos, entre outros, e para os objetivos deste trabalho consideraremos apenas o risco operacional, que implica tanto riscos internos resultantes de processos e sistemas vulneráveis e pessoas inadequadas como riscos externos – ambos necessitam de normas, procedimentos e controles.

Os riscos operacionais podem derivar de fraudes internas; fraudes externas; demandas trabalhistas e segurança deficiente do local de trabalho; práticas inadequadas relativas a clientes, produtos e serviços; danos a ativos físicos próprios ou em uso pela instituição; interrupção das atividades da instituição; falhas em sistemas de tecnologia da informação; falhas na execução, no cumprimento de prazos e no gerenciamento das atividades na instituição (MANZI, 2008). O escopo deste trabalho limita-se às fraudes internas, ou seja, aquelas cometidas nas organizações privadas. A gestão dos riscos preserva a imagem corporativa interna e externa, diminui a probabilidade de fraudes internas, gera ambiente mais seguro e ético e aumenta a eficácia das organizações.

Uma das tentativas de mitigar esses riscos é a utilização de ferramentas de *compliance*, termo anglo-saxão originário do verbo *to comply*, cujo sentido é agir de acordo com uma regra, um pedido ou um comando. *Compliance* é o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades da organização (MORAIS, 2005). O uso de código de ética, código de conduta, canal de denúncia, desenvolvimento de controles internos, procedimentos internos de divulgação de temas relacionados à corrupção, análise de aderência ética dos profissionais e parceiros comerciais é crescente nas organizações na busca de mitigar fraudes internas (CHERMAN; TOMEI, 2005).

Por esse prisma, discutir *compliance* é compreender a natureza e a dinâmica da fraude e da corrupção nas organizações. A conduta de acordo com a regra (*compliance*) ou a conduta corrupta possuem várias causas, sendo influenciadas pelas circunstâncias. Tomando-as pela epistemologia complexa, considerando-se que nela cabe a incerteza e as contradições internas, não há expectativas quanto a um código binário bem/mal, justo/injusto, mas antes considera-se

somente a moral que contempla o conflito ou a incompatibilidade das suas exigências, ou seja, uma moral inacabada, frágil como o ser humano, problemática, em combate, em movimento como o próprio ser humano (MORIN, 2003, p. 59).

Mesmo considerando a fraude um fenômeno complexo, o que obriga a pesquisa de abster-se da pretensão de conhecer todas as suas causas por ser dinâmica não linear, característica que lhe concede habilidade de mudança a cada momento que é observado, ainda assim,

toda dinâmica é dinâmica porque não se repete, mas em toda dinâmica que não se repete há componentes repetitivos. A ciência tenta penetrar no fenômeno por essa porta, o que, por vezes, não lhe permite passar do umbral (DEMO, 2002, p. 27).

Uma das “portas” escolhidas neste trabalho foi o conceito da “escala da fraude”, na tentativa de adotar um modelo de aproximação de padrões simplificados da dinâmica da fraude (OTERO, 2000), segundo a qual o indivíduo é influenciado pela sua percepção moral, pressão situacional em que se encontra e oportunidade vislumbrada para o cometimento (ALBRECHT; HOWE; ROMNEY, 1984).

O objetivo deste trabalho é aprofundar o conhecimento de fatores que influenciam a decisão do indivíduo no cometimento de fraude em organizações privadas e avaliar os resultados da implantação de programas de *compliance* na percepção moral dos indivíduos dessas organizações.

Nas seções 2.1 e 2.2 do Referencial teórico, apresentamos o histórico do debate sobre fraude e corrupção e as três gerações de pesquisa sobre o tema, nos quais ressaltamos as dificuldades teóricas e práticas de conceituar e medir corrupção e apresentamos a teoria do Triângulo da Fraude. Na seção 2,3a discussão sobre *compliance*, por sua vez, expressa o empenho de autores e gestores para impedir a corrupção e promover atitudes éticas nas organizações e, por esse motivo, apesar dos limites metodológicos, procuram avançar no entendimento das causas do problema.

A metodologia da pesquisa consistiu na realização de análise quantitativa. Utilizamos o banco de dados (fonte secundária, portanto) da consultoria ICTS Global para análise comparativa da percepção moral entre: funcionários e candidatos; funcionários que tiveram contato com programas de *compliance* e os que não tiveram.

2 Referencial teórico

2.1 Fraude e corrupção

2.1.1 Histórico, conceitos e pesquisas

A fraude e a corrupção eram tratadas na literatura acadêmica com brevidade; forneciam material para anedotas e cochichos sociais, mas não eram vistas como problema a enfrentar por meio de políticas e reformas específicas (SPECK, 2000). A corrupção era considerada um “lubrificante” da economia, cuja existência era benéfica. Quando muito, economistas (LEFF, 1964) observavam a corrupção como possível causa de alguns prejuízos para a eficácia econômica. Todavia, como fato de pouco impacto na ordem das coisas, não era digna de estudo e, muito menos, de intervenção.

Para viabilizar o estudo da corrupção, é preciso ir além do economismo, considerar que atores econômicos reais se pautam não somente pela busca de seus próprios interesses, mas também pelo oportunismo, que consiste na busca do interesse próprio mesmo em detrimento do coletivo (WILLIAMSON, 1996). A visão supostamente neutra de que a análise econômica não necessita observar e considerar possíveis desvios de comportamento ético (bastaria a pressuposição de maximização do lucro) (DEMSETZ, 1995) não apreende o fenômeno da corrupção.

Assumindo-se a ausência de oportunismo e a presença de racionalidade limitada, ou seja, a impossibilidade de prever toda situação de fraude, não haveria qualquer litigância de má-fé nas transações intrínsecas às organizações. Assumindo-se a possibilidade de oportunismo e a racionalidade plena, que, por sua vez, deriva do conhecimento total

das vulnerabilidades processuais nas organizações, bastava ferramentas de controles efetivos para prevenir toda e qualquer variável — algo impossível — e haveria solução para os problemas organizacionais. No mundo do faz de conta, da ausência de oportunismo e da racionalidade limitada ou do oportunismo associado à racionalidade plena, surge a economia dos custos de transação, a qual considera a necessidade de admitir o potencial oportunismo dos agentes econômicos e enquadrar a realidade das organizações na racionalidade limitada, demandando com isso desenho de estruturas de monitoramento e de controle das atividades dos envolvidos nas transações organizacionais de acordo com seu grau de sensibilidade, pois dessa estrutura decorrem custos de operação (ZYLBERSZTAJN, 2002).

Na primeira década do século XXI, o debate sobre corrupção aumentou e ganhou densidade. Os indicadores mais utilizados para quantificar a corrupção são: (1) os escândalos relatados na mídia; (2) as condenações contabilizadas nas instituições ligadas à esfera penal; (3) as informações obtidas em pesquisas entre cidadãos (SPECK, 2000). O primeiro indicador origina-se nas notícias expostas pela grande mídia. A quantificação carece de solidez, pois dependerá do grau de liberdade de imprensa do país e do quanto os jornalistas locais possuem imparcialidade nas questões noticiadas e, principalmente, nos eventos não noticiados. Assim, países ditatoriais e/ou com mídia corrompida pelo Estado provavelmente terão bons índices de não corrupção.

O segundo indicador – condenações penais – utiliza dados de órgãos investigativos e punitivos, como Ministério Público, polícia, comissões parlamentares de inquéritos, entre outros. Ressaltamos que comportamentos associados à corrupção são mais sofisticados que os crimes comuns, a investigação é mais difícil e as informações obtidas podem ser subestimadas. No Brasil, não há avaliação sistemática dos casos processados pelos tribunais, dificultando a construção dos indicadores de corrupção dessa natureza. Além disso, as tipificações jurídicas são diferentes entre os países, fragilizando análises comparativas internacionais (ABRAMO, 2004).

Por fim, o terceiro indicador – informações obtidas por meio de pesquisas de opinião – investiga junto aos cidadãos o grau e a extensão

da corrupção na sociedade, as percepções morais sobre o fenômeno e a conceituação de corrupção e até mesmo as experiências dos cidadãos com as práticas de corrupção. Tanto quanto nos dois indicadores anteriores, há problemas quanto ao levantamento das informações. Esse modelo, não obstante, é o mais utilizado, acumulando três gerações de pesquisas (SPECK, 2000).

A primeira geração de pesquisas investiga diferentes visões sobre a corrupção, sem dar conta de uniformizar seu conceito. Segundo Brei (1996), a dificuldade de consenso sobre o conceito de corrupção deve-se à inserção do tema em distintos campos disciplinares, o que confere ao fenômeno significados variados, ainda que seja imprescindível a junção do direito, da ciência política e da administração (no mínimo) para a correção das distorções nas instituições nas quais há corrupção (SPECK, 2000).

Partindo desse pressuposto, não restringiremos a definição de corrupção como o uso de bens públicos para fins privados (NYE, 1967). Posta exclusivamente nesses termos, a definição encerra discrepância entre o legalismo da afirmação e a prática observada em diversos estudos empíricos. Note-se que a corrupção não é praticada apenas pelo funcionário público, mas também pelo particular. Segundo o Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade contra a Corrupção, da Controladoria-Geral da União, é realmente muito difícil definir todas as situações que podem ser classificadas como corrupção, exemplificando, mesmo que não exaustivamente, um rol dos crimes de corrupção estabelecidos pelos mais diferentes países, tais como: o pagamento de suborno no âmbito do país ou em transações comerciais internacionais; tráfico de influência; abuso de poder; enriquecimento ilícito; suborno no setor privado; lavagem de dinheiro e obstrução da justiça. Assim, assumimos para nosso trabalho a definição de corrupção como

relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência de renda dentro da sociedade ou do fundo público para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos ocorre com o uso

de propina ou de qualquer tipo de *pay-off*, prêmio ou recompensa (CGU, 2009, p. 60).

Tomando o ordenamento jurídico brasileiro apresentado no artigo 186, do Novo Código Civil, ato ilegal ou ilícito é “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral” (BRASIL, 2003).

No âmbito legal, ressalvadas suas interpretações, a tipificação do que não é aceito pela sociedade se torna relativamente simples. Entretanto, quando entramos na matéria de normas sociais (moralidade) de uma determinada sociedade, torna-se necessária uma profunda análise do que é ou não aceito. Daí, determinado ato é considerado corrupto em um contexto e em outro não, o fenômeno sofre variações significativas por se tratar de uma consequência da dimensão social, legal, histórica e cultural na qual os agentes envolvidos estão inseridos (BEZERRA, 1995).

Heidenheimer (1970), mesmo não trabalhando com dados empíricos, propõe um tipo de investigação no qual conceitua a corrupção segundo as percepções dos atores sociais, classificando-a em (1) “corrupção preta” – quando a lei e a norma social coincidem, ou seja, há sinergia entre as percepções da sociedade com a norma jurídica vigente; (2) “corrupção branca” – ocorre quando a lei tipifica determinado ato como crime, mas há uma tolerância ou mesmo discordância dessa tipificação pela sociedade; e (3) “corrupção cinza” – quando não há consenso de que determinado ato é ou não considerado execrável. Conforme Speck (2000), a tese de Heidenheimer foi empiricamente comprovada por Peters e Welch (1978) ao identificarem que a definição de corrupção varia conforme o caso estudado. Ampliando essa visão, Robertson et al. (2002) conceitua uma situação na qual um indivíduo pode decidir entre uma opção ou outra, sem que qualquer delas seja considerada certa ou errada em termos éticos, dependendo assim do contexto e da visão, e denominou-a como um dilema ético.

A segunda geração de investigação da corrupção é chamada de identificadores dos riscos de investimentos. Em meados da década de 1980, empresas buscavam indícios de grau de corrupção como um dos indicadores para auxiliar as ferramentas de decisão no investimento em

determinado país. Para Abramo (2005), essa mensuração direta é um problema intransponível, pois os atos de corrupção são secretos, e os atores identificados como corruptos dificilmente confessam os detalhes de suas transações ilícitas, restando apenas indicadores indiretos, aos quais o autor tece severas críticas.

Há objeções quanto à adoção da medida indireta mais conhecida – Índice de Percepções de Corrupção da *Transparency International* (2010), indicador compilado com base em outros indicadores, todos referentes a opiniões de pessoas ligadas a corporações transnacionais sobre o nível de corrupção que elas imaginam vigorar em um país. A primeira objeção é que não há qualquer garantia de que as opiniões colhidas para confeccionar o índice sejam independentes entre si. A imprecisão intrínseca a esse índice (e de outros de mesma inspiração) é a segunda crítica, exemplificando o índice de 2004, observando que o intervalo de confiança médio dos 146 países relacionados é 0,92, quer dizer, mais de 9% da escala de 0 a 10. Outra crítica a essas pesquisas é não abordar de forma direta e prática a ética das instituições desses países. E ainda, Speck (2000) questiona a validade de tais índices pela sua origem, questionando a confiabilidade dos órgãos que elaboram tais pesquisas, pois essa linha de pesquisa foi seguida na década de 1980 por empresas de consultoria e de avaliação de riscos de investimentos globais. Segundo Speck (2000), as informações baseiam-se em percepções de especialistas da área, e as unidades de observação são países e não indivíduos; assim, há o risco de as informações distanciarem-se sobremaneira da teoria imposta nas normas legais e das normas sociais presentes nas relações interpessoais.

A terceira geração de pesquisa surge por volta da década de 1990, com o propósito de superar os resultados das pesquisas de indicadores de corrupção considerados inócuos (ABRAMO, 2005), isso porque a simples constatação de que determinado país era melhor ou pior que o outro para se investir agregava pouco valor. A nova proposta de pesquisa procura identificar os problemas que a corrupção pode causar, bem como pretende buscar estratégias para solucionar e, até mesmo, mitigar os atos corruptos e suas consequências (BORINI; GRISI, 2009). Determinadas abordagens valorizam medidas educativas e punitivas,

direcionando o enfoque para os incentivos positivos e negativos que afetam o indivíduo; outras buscam resultados com reformas no sistema político e econômico, tentando identificar causas estruturais ou institucionais da corrupção. Esse tipo de pesquisa espera propiciar maior conscientização dos agentes envolvidos que porventura não despertaram para o tema; auxiliar a definição de prioridade de áreas e medidas que exijam intervenção mais urgente; proporcionar monitoramento constante da corrupção e consequente inibição desta (SPECK, 2000).

Este trabalho alinha-se ao grupo denominado como a última geração de pesquisa, uma vez que propõe identificar as possíveis causas do fenômeno fraude, considerando-o um fenômeno complexo dinâmico não linear, não se abstendo de estudá-lo de modo lógico formal, pois mesmo não possibilitando a captação da sua dinâmica é viável fazê-lo com a lógica da dinâmica, buscando padrões recorrentes, mesmo não dinâmicos (DEMO, 2002). As características da complexidade que permeiam o fenômeno da fraude são:

- Dinâmica

É tipicamente unidade de contrários, incontrolável e não formalizável. Unidade de contrários, uma vez que é algo em aberto — não é unitária e sofre com campo de forças contrárias, ela não se dissemina livremente, mesmo porque, como visto anteriormente, não é mais considerada “lubrificante” necessário do mecanismo econômico, sendo imprescindível combatê-la (BORINI; GRISI, 2009). Incontrolável no sentido de ser imprevisível, pois, se assim não o fosse, era possível estancá-la em sua raiz por completo, desconsiderando o oportunismo (ZYLBERSZTAJN, 2002). Sua própria natureza secreta (VIEIRA; FIGUEIREDO; BAPTISTA, 2010) não permite ser formalizável no seu nascedouro, uma vez que a fraude tende a ocorrer no oculto das transações objetivando desviar-se do controle de sua vítima.

- Não linear

Em totalidades complexas é impraticável, utilizando as partes, refazer o mesmo todo que outrora existia. A fraude necessariamente dependerá da oportunidade, da percepção moral e da

pressão situacional (CRESSEY, 1953; ALBRECHT; HOWE; ROMNEY, 1984), sem uma dessas propriedades, não há como se falar em fraude e, mesmo que ela subsista em outro momento, deixará de ser a mesma fraude, pela característica irreversível, pois não voltará como antes, tendo a capacidade de se reconfigurar, conforme o fluxo do tempo e as circunstâncias encontradas.

- Reconstitutiva

Como visto em epígrafe, a fraude sofre com a “flecha do tempo” (PRIGOGINE, 1996), mudando sempre, pois seu *modus operandi* alterase a cada aplicação, aprendendo e, por que não dizer, aperfeiçoando-se, surgindo daí a característica seguinte.

- Processo dialético evolutivo

A fraude não é “criada”, mas reconstrói-se simulando semelhanças com as já realizadas e detectadas, mesmo que não expostas, quando ocorre com a agremiação de um membro em um grupo de fraudadores, ou ainda ao dissimular uma ação não fraudulenta, mas a corrompendo em partes.

- Irreversível

Assim como é impossível voltar ao passado, a fraude, uma vez executada, não regride, podendo ao máximo minimizar as consequências de suas ações, como, por exemplo, ressarcindo os prejuízos financeiros, entretanto não deixará de existir historicamente. E assim como não é possível voltar ao passado, o futuro é aberto por definição, podendo apenas buscar uma aproximação hipotética observando-se uma “série histórica” com o intuito de identificar tendências de sua ocorrência.

- Intensidade

Por mais que a fraude seja imprevisível, trata-se de um fenômeno com antecedentes, consequências, circunstâncias e condições, o que permite análises e inferências de probabilidades de riscos (VIEIRA; FIGUEIREDO; BAPTISTA, 2010). O problema não é a quantidade desses componentes, mas a profundidade que sua análise exige por permear campos da natureza humana, como

a percepção moral e a motivação do indivíduo que se propõe a cometer uma fraude.

- Ambivalência

Estudar fraude consiste em imprecisão na sua essência, sendo a desconstrução da sua realidade a alma da própria pesquisa, buscando superar o desafio de sistematizar o que não é de todo sistematizável.

Nielsen (2003) propõe esse estudo enumerando 12 pontos para reflexão e análise da fraude:

1. existe um subsistema de reciprocidade, destrutivo e parasita, de ganho mútuo nas redes exclusivas de corrupção;
2. extorsão por funcionários públicos é um problema muito maior que suborno, uma vez que indica uma possível fragilidade na estrutura estatal;
3. comportamentos de corrupção parasita podem envolver comportamentos produtivos, o que serve para apoiar ainda mais o subsistema de corrupção;
4. as armadilhas pequenas do cotidiano e as violações éticas podem cooptar reformadores em potencial, além de ser usadas como armas contra esses;
5. muitos dos agentes da rede de corrupção, pessoal e individualmente, podem ser muito agradáveis, generosos, divertidos, inteligentes e, até mesmo, corajosos, enquanto, ao mesmo tempo, podem também ser parasitas e destrutivos;
6. leis socialmente populares, mas não realistas, são aprovadas para gerar popularidade política e oportunidades de extorsão ou suborno;
7. há conexões de corrupção entre os partidos políticos e a polícia e as ramificações do governo responsáveis por autuar, julgar e legislar;
8. há conexões de corrupção entre os partidos políticos e os relatos de potenciais “cães de guarda” (vigilantes) e instituições

de pesquisa, como auditorias, mídia jornalística, universidades e associações profissionais;

9. exigências de grandes financiamentos de campanha envolvem candidatos da reforma e/ou seus familiares e correligionários em relações problemáticas de financiamento;
10. a participação na corrupção de ganho mútuo é oferecida a reformadores potencialmente eficazes, com ataques se a cooperação for rejeitada, do tipo ganhos de um lado com perdas do outro;
11. os conflitos com incentivos dos principais agentes do setor público resultam em equívocos nos regulamentos/regras e relaxamento na supervisão, e isso não é o mesmo que desregulamentação ou retirada do controle governamental;
12. programas de resgate nacionais e/ou internacionais servem para manter o sistema corrupto, enquanto, ao mesmo tempo, forçam medidas de austeridade para as classes média e baixa. Assim, um estudo suficiente sobre corrupção exige a compreensão de todos os meandros do fenômeno, mas esta não é a proposta do nosso trabalho.

Gomes (2000, p. 25) apresenta a seguinte definição de fraude com recorte ao seu estudo sobre fraudes contábeis:

As fraudes contra as empresas são os atos ilícitos voluntários praticados por um ou mais indivíduos, em conluio ou não com terceiras partes, com o objetivo de obter vantagens, pela falsa representação da realidade das transações econômicas e financeiras contabilizadas.

Joseph T. Wells, então presidente da Association of Certified Fraud Examiners, uma das principais e maiores organizações de estudos de fraude e corrupção no mundo, apresenta a definição de fraude:

[...] tudo que a engenhosidade humana pode conceber e é utilizado por um indivíduo para ter vantagem sobre outro por meio de sugestões falsas ou omissão da verdade. Isto inclui surpresa, engano,

esperteza ou dissimulação e quaisquer outros meios injustos por intermédio dos quais outra pessoa é enganada (WELLS, 2002, p. 2201).

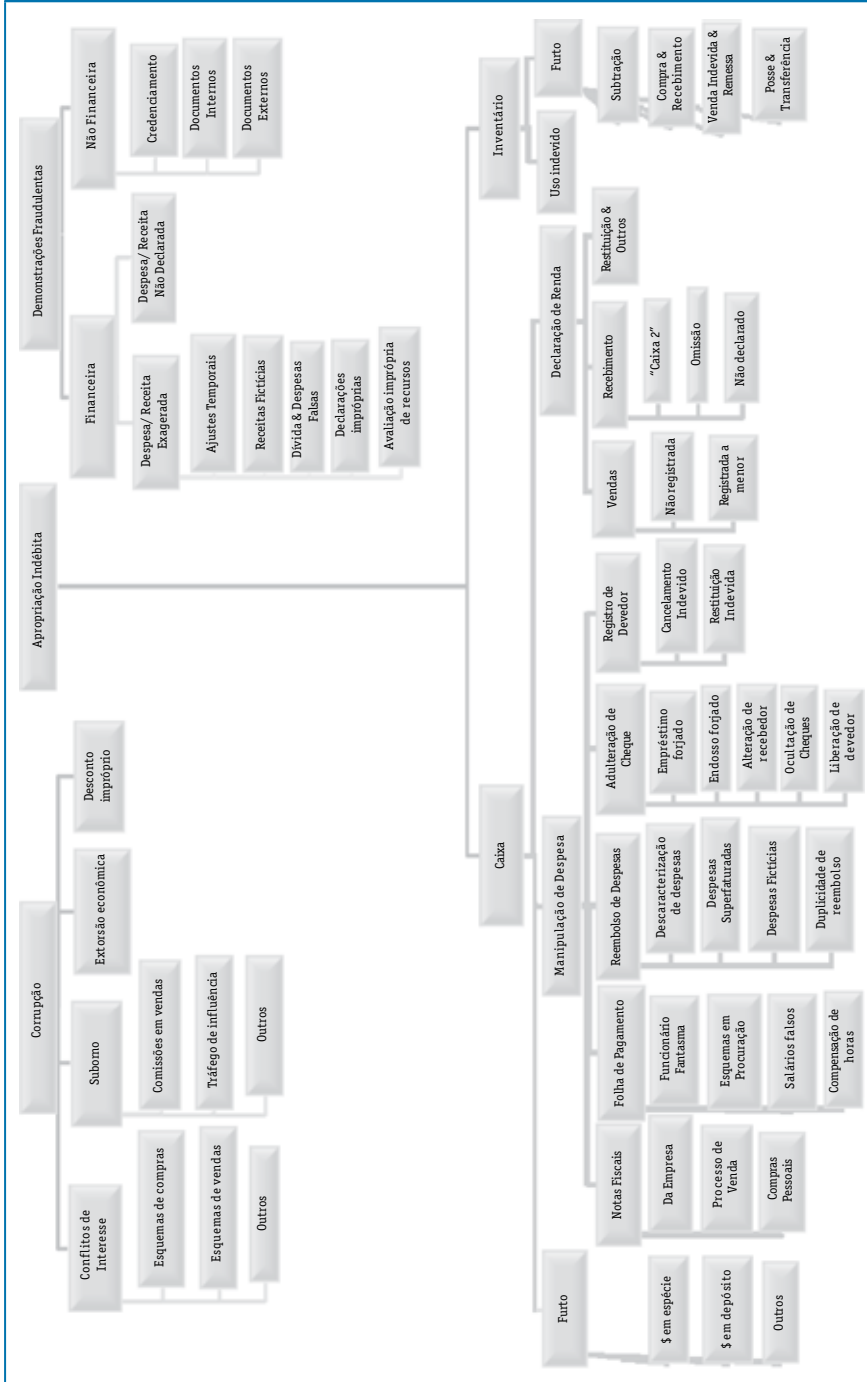
Nota-se que não há diferenciação entre os agentes e o ato em si, em outras palavras, a definição preocupa-se em destacar os elementos que compõem a fraude e não quem pode ser o autor dela. O primeiro elemento é o que o autor chamou de “ingenuidade humana”. Este se parece com o conceito anteriormente apresentado de supersocialização, uma vez que para que o fraudador consiga êxito ele necessariamente precisa contar com certo grau de confiança, ou ainda com a falha no controle da vítima da fraude. O que significa que, para que haja essa vulnerabilidade, houve em algum momento a não observância de determinados cuidados nos processos, mesmo que para isso apenas existisse a ausência de um planejamento considerando atos de má-fé.

O segundo elemento é a “obtenção de vantagem”. Por mais que pareça óbvia essa colocação, sempre será necessário o dolo em um ato de fraude, pois, sem sua existência, esse ato pode ser classificado apenas como um “erro”, em geral ocasionado por imprudência, negligência ou imperícia. Entretanto, essa “vantagem” pode ter várias formas, desde a busca por poder, dinheiro, *status* social, sexo, entre várias outras, conforme abordaremos em seção posterior.

A “supressão da verdade” é o último elemento tratado pelo autor, no qual alega que a dissimulação ou omissão de fatos é fator preponderante na ocorrência de uma fraude. Sem essa “supressão da verdade”, a vítima não existiria, pois concordaria com o ato e tornar-se-ia cúmplice da fraude, e, caso isso ocorresse, transferiria o prejuízo para um terceiro, invertendo assim os papéis vítima-fraudador.

Posteriormente, Wells (2002) indica que corrupção é uma das três categorias de fraudes, sendo as outras duas *apropriação indébita* e *demonstrações fraudulentas*. A completa classificação das fraudes é apresentada na *The fraud tree* (Figura 1).

Figura 1. The fraud tree



Fonte: WELLS (2002, p. 672), tradução do autor

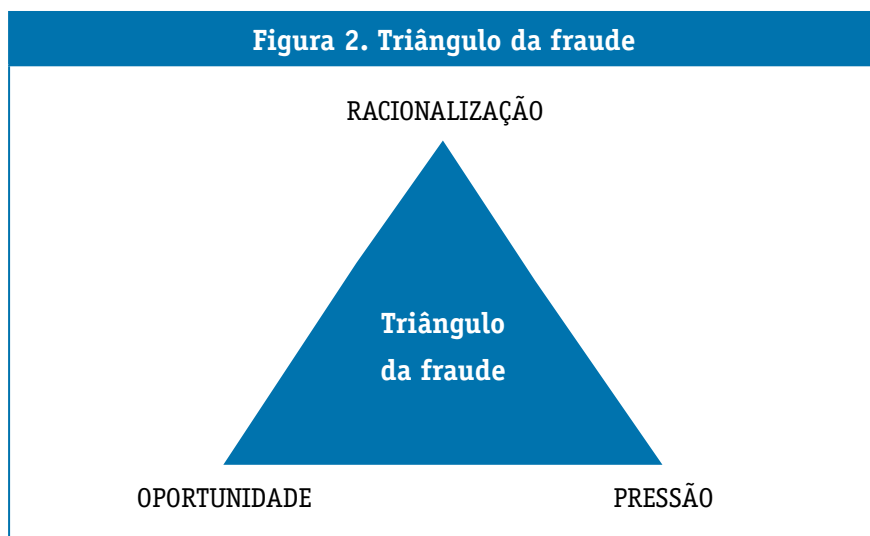
2.2 Triângulo da fraude

Um dos mais conhecidos e respeitados conceitos que aborda a ocorrência de uma fraude é o apresentado por Cressey (1953), que posteriormente foi denominado “Triângulo da fraude” (conforme a Figura 2), o qual explica que para subsistir uma fraude são necessários três fatores: racionalização, necessidade ou pressão e oportunidade.

O primeiro vértice trata do discernimento do indivíduo sobre o certo e o errado, é a percepção moral que tem quando se depara com dilemas éticos que pautarão suas atitudes. O fraudador precisa racionalizar seus atos; em outras palavras, ele necessita justificar para si e para os outros que determinada ação não é errada ou, caso o seja, ameniza a situação flexibilizando a ética.

No segundo vértice, o autor aborda a necessidade ou pressão à qual o indivíduo esteja submetido e considera o contexto em que o potencial fraudador esteja vivendo em um determinado lapso temporal.

O último vértice é a percepção da oportunidade para a obtenção do objeto da fraude, é a ideia que o potencial fraudador faz do quão vulnerável o objeto está, bem como a visualização que tem dos meios e da capacidade para a execução dessa fraude.



Fonte: WELLS (2002, p. 108)

Ainda para Cressey (1953), existem seis tipos de problemas interligados que propiciam o cometimento de uma fraude: endividamento, problemas pessoais, reversão dos negócios, isolamento físico, busca por *status* financeiro e relacionamento entre empregador-empregado.

Posteriormente, utilizando o conceito do *triângulo da fraude*, Albrecht, Howe e Romney (1984) desenvolvem o conceito da *escala da fraude*, o qual sugere que, em uma escala entre baixo e alto, é possível mensurar a potencialidade de fraude levando em consideração três indicadores: pressão situacional, oportunidade de cometimento e percepção moral. No primeiro indicador, são observados os problemas imediatos que o indivíduo está sofrendo no meio em que está inserido, dando como exemplo perdas financeiras. O segundo indicador contempla as falhas de controles internos que possibilitam o cometimento de uma fraude gerada por um empregado, no caso de uma fraude corporativa. O último indicador é a integridade pessoal, que se refere ao comportamento ético que o indivíduo tende a adotar em diversas situações. Para os autores, esse indicador é o mais complexo de se analisar, pois decorre do desenvolvimento moral.

2.2.1 Pressão situacional

Para se definir se determinado ato humano é ético ou não, precisa-se levar em consideração três critérios: o objeto, a finalidade e as circunstâncias (GÓMEZ PÉREZ, 1983). O primeiro critério é o que se busca com determinado ato; este, quando atrelado à finalidade, pode encontrar diversas variáveis, pois a variável, na verdade, reflete a intenção que motivou o indivíduo a praticar o ato, podendo coincidir ou não com o objeto — exemplo disso ocorre quando um indivíduo furta determinado material da empresa não para ficar com ele, mas para vendê-lo para comprar remédios para seu filho. Há ainda o critério das circunstâncias, que considera os diversos fatores ou modificações que influenciam nas decisões éticas do indivíduo, pois, dependendo do contexto ao qual o ser humano estiver inserido, pode-se agravar ou atenuar a moralidade de um ato (ARRUDA; WHITAKER; RAMOS, 2001).

A teoria da ecologia da ação remete-nos a compreender que toda ação não está apenas subordinada à vontade do seu autor, uma vez que entra no jogo das inter-retroações do meio onde intervém, pois ela sofrerá a influência desse meio, que pode desviar ou distorcer seu sentido, o que introduz a incerteza e a própria contradição da ética. Outra característica da ecologia da ação é a impossibilidade de previsão a longo prazo de seus efeitos, o que torna o agir humano imprevisível, uma vez que nenhuma ação tem a garantia de seguir o rumo da sua intenção, tornando-a perigosa (MORIN, 2004).

Segundo ensinamentos de Aristóteles, em sua obra *Ética a Nicômacos* (edição de 1999), a virtude é o resultado de hábito e faculdade de escolha. Assim também se reflete a ética no mundo corporativo, ou seja, esses hábitos e escolhas são retroalimentados pelos valores morais individuais. Entretanto, eles sofrem transformação quando operados em certo contexto organizacional de severas restrições econômicas e pressões, bem como pela possibilidade de se adquirir poder (NASH, 1993). Os gregos denominam a não observância da ética culminando no desrespeito e na invasão dos direitos alheios para satisfazer o desejo de ter mais do que a parte que lhe é devida de pleonexia, ou seja, é a avareza desmedida que consiste fundamentalmente em angariar para si todas e quaisquer vantagens, legítimas ou não, em detrimento de quem quer que seja. Essa característica tem origem no individualismo desenfreado, sendo precedido pelo orgulho (ROMANO, 2004).

Hoffman, Couch e Lamont (1998) apresentam a teoria do caráter situacional argumentando que o indivíduo adotará uma determinada conduta antiética influenciado pelo contexto em que estiver inserido e sob a batuta da situação que estiver vivenciando.

No mesmo estudo que gerou a teoria da *escala da fraude*, Albrecht, Howe e Romney (1984) pesquisaram as motivações de 212 fraudes registradas nos primeiros anos da década de 1980, as quais resultaram em nove categorias:

- viver acima de seus padrões de renda;
- ter um incontrolável desejo de ganhos pessoais;
- ter dívidas;

- ter uma relação próxima com o cliente;
- sentir que pagar não faz parte de suas responsabilidades;
- ter uma atitude de desafio em relação aos procedimentos e aos paradigmas;
- ter prazer de quebrar sistemas;
- gostar de jogo ou apostas; e
- ser proveniente de famílias desestruturadas ou sofrer pressão do cônjuge.

Apesar de se tratar de diversas categorias consistentes, estas não são exaustivas quando se consideram as necessidades que podem acometer o ser humano, pois elas podem ser determinadas pela natureza do desenvolvimento individual, apontando para diversas necessidades, como segurança, reconhecimento, adaptação, adequação, *status* e autoafirmação (FELDMAN, 1971).

Se o empregado não perceber que a alta gestão da organização o trata com respeito e se preocupa com ele no sentido profissional e humano, é improvável que ele se preocupe em negociar buscando o melhor ganho para a organização (NASH, 1993).

Como é possível ver adiante, a percepção moral dá a diretriz para as ações do indivíduo; entretanto é “no ato que a intenção corre o risco de fracassar” (MORIN, 2004, p. 41), isso ocorre porque a previsibilidade de conflitos éticos é limitada e dificulta a análise sem o elemento da pressão situacional, o que a torna incerta e subjetiva.

2.2.2 Percepção moral

Segundo Nash (1993), no âmbito organizacional, a ética incide sobre três áreas básicas de tomada de decisão, áreas essas similares ao princípio de Heidenheimer (1970) sobre os três tipos de percepção de corrupção (branca, cinza e preta), são elas: (1) escolhas quanto à lei: seguem o que as normas vigentes do país dita como esperado, nelas são consideradas o que efetivamente o sistema legal denota como correto. Essas escolhas são similares à percepção de corrupção preta,

pois o administrador sabe que determinado ato é ilegal e precisa adotar uma decisão pautada na legalidade; (2) escolhas sobre os assuntos econômicos e sociais que estão além do domínio da lei: consideradas “áreas cinzentas”, referem-se às tomadas de decisões que visam não apenas à respeitabilidade da lei, ou por sua limitação ou pela ausência, como também o caráter voluntário de reparação de possíveis prejuízos causados decorrentes do relacionamento com outros atores, sejam eles funcionários, clientes ou *stakeholders*; (3) escolhas sobre a preeminência do interesse próprio: essas decisões referem-se ao que se considera justo na busca do bem-estar pessoal, mesmo que essa busca contrarie os interesses da empresa ou de outras pessoas, dentro ou fora da empresa. A percepção da corrupção branca é a que melhor reflete esse tipo de decisão (NASH, 1993, p. 10-11).

Fazer a conexão entre a percepção ética individual e a reflexão de gestão nas organizações não é tarefa fácil, porém ela é mais do que pertinente, é necessária. Pois, conforme se nota na lista não exaustiva epigrafada, existem efetivamente diversos dilemas éticos que, de forma rotineira, devem ser tratados e cujas decisões geram diversas consequências para os indivíduos que as tomam para a organização e reflexos para *stakeholders* e, por fim, para a sociedade. “O ato moral é um ato de religação: com o outro, com uma comunidade, com uma sociedade e, no limite, religação com a espécie humana” (MORIN, 2004, p. 29).

A crise ética de nossa época é o reflexo dessa crise de “religação” indivíduo/sociedade/espécie, e, por conseguinte, sua regeneração está atrelada à reconstituição desse circuito. Essa “religação” passa necessariamente pela conscientização moral do indivíduo ao despertar do contexto em que está inserido e pelo esvaziamento do seu egocentrismo. O indivíduo precisa, por mais difícil que seja, buscar a “autoética”, que compreende: (1) a ética de si para si, que desemboca naturalmente em uma ética para o outro; (2) uma ética da compreensão; (3) uma ética da cordialidade (com cortesia, civilidade); (4) uma ética da amizade. Mas essa introspecção não pode ficar isolada, precisa ser contemplada pelo outro em uma extrospecção, culminando assim em uma “auto-heteroanálise” (MORIN, 2004). Essa análise do outro faz-se mais necessária quando este se trata de uma organização na qual existem diversas

“consciências morais” de seus membros e grupos, aumentando mais ainda sua complexidade como sociedade. Daí a relevância do “*compliance* ético” nas organizações.

2.2.3 Oportunidade de cometimento da fraude

A discussão sobre as relações entre corrupção e situação organiza-se em torno da ideia de subsocialização e supersocialização. A primeira enfatiza a inevitabilidade dos controles formais; a segunda, o peso das relações pessoais na ocorrência de atos fraudulentos, defendendo o quanto a confiança poderia substituir parte dos dispositivos de controle. Ambas as orientações têm limites no controle e na prevenção de fraudes: controles absolutos e infalíveis não existem, se existissem, poderiam ser mais onerosos que o objeto controlado; apostar demasiadamente na construção de relações de confiança desconsidera a complexidade do comportamento humano, resultando em recomendações simplórias. A confiança é, de todo modo, ingrediente importante quando se implementam ações de controle (GRANOVETTER, 1985).

A corrupção parasita as relações de confiança [...] corrompe, primeiramente, e, acima de tudo, a confiança entre um contratante e um contratado, e, por implicação, entre suas regras de alocação. Disto decorre que quanto maior o número de relações de confiança, maior o potencial da corrupção (GAMBETTA, 2002, p. 54).

Se o fenômeno fraude pressupõe quebra de confiança do fraudador (BROWN, 2006), a confiança repousa, em grande medida, na moralidade generalizada, que, por sua vez, é influenciada pela formação e pelo ambiente do indivíduo. Arrow (1974) defende que durante o desenvolvimento da sociedade se estabelecem acordos para o convívio, garantindo a existência do indivíduo. Espinoza (apud DAMÁSIO, 2003) defende a teoria de que o homem, por sua natureza, tende a agir eticamente como condição para a preservação da espécie. O conjunto desses acordos pode ser implícito, por meio de normas sociais, ou explícito, materializado nas normas e nas regras formais (arcabouço do ordenamento jurídico), associado à definição de cultura (LYNN, 1990).

Assim, não há de se falar em fraude caso o violador da norma social, quer ela seja guarnecida por legislação quer não, não ocupe uma posição que represente uma organização, pois, do contrário, teremos uma perversão. Diferentemente de um indivíduo, corromper um representante de uma instituição pode trazer repercussões mais graves em relação ao fenômeno social, uma vez que as consequências da fraude também alcançarão a instituição representada, podendo fazer com que ela deixe de existir no sentido simbólico, ocorrendo uma fratura do símbolo que aquele indivíduo subornado representa e, conseqüentemente, o sistema começa a sofrer um esvaziamento semântico do que antes representava (MINERBO, 2007). Daí, a oportunidade do cometimento de uma fraude que a posição que o indivíduo ocupa na organização é parte integrante e desassociada da fraude em si.

A ética, como toda emergência, depende das condições sociais e históricas que a fazem emergir. Mas é no indivíduo que se situa a decisão ética; cabe a ele escolher os seus valores e as suas finalidades (MORIN, 2004, p. 29).

A percepção de que a organização está atenta a possíveis atos anti-éticos praticados por seus *stakeholders* é um forte influenciador de sua inibição e tende a manter um alto nível do clima ético, conquistado por esforço aplicado no programa de ética e de sua liderança. Essa percepção torna-se ainda mais efetiva quando a organização implementa sistema de controle e monitoramento de seus ambientes internos e externos visando a fazer com que as políticas que pautam a ética da organização sejam respeitadas e cumpridas (NASH, 1993). Esses sistemas de controles podem ser ferramentas de acompanhamento da ética pelo comitê e servir de subsídio para o treinamento em ética. Assim eles objetivam a “assegurar que os riscos inerentes às suas atividades sejam reconhecidos e administrados adequadamente” (MANZI, 2008, p. 77).

Um dos principais requisitos para que o sistema de controle interno de uma organização seja efetivo é que o sistema de informações assim o seja, em outras palavras, as informações sobre os procedimentos devem ser seguras, monitoradas e constantemente difundidas de forma segregada entre as áreas de interesse, mas centralizadas para quem fará sua

gestão. Há ainda a necessidade de monitoramento dos riscos de maior impacto e probabilidade para que quando identificados sejam prontamente reportados aos níveis hierárquicos adequados, com o intuito de tratá-los.

A análise da literatura apresentada alerta para a impossibilidade de supersistemas de controle como instrumento para sanar a corrupção. A prática de *compliance*, no entanto, contribui para o enfrentamento do problema.

2.3 Compliance na prevenção à fraude organizacional

O *compliance* nas empresas teve origem nas instituições financeiras, com a criação do Banco Central Americano, em 1913, que objetivou a formação de um sistema financeiro mais flexível, seguro e estável, e, logo após a quebra da Bolsa de Nova York de 1929, foi criada a Política Intervencionista *New Deal*, em uma tentativa de intervir na economia para “corrigir as distorções naturais do capitalismo” (MANZI, 2008, p. 27). Apesar de sua origem e seu avançado desenvolvimento, o conceito e os programas de *compliance* não são exclusivos das instituições bancárias, uma vez que compreendem a busca pela aderência entre a ética individual e coletiva, termo anglo-saxão originário do verbo *to comply*, que significa agir de acordo com uma regra, um pedido ou um comando. Segundo a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN, 2010), *compliance* é o dever de cumprir, estar em conformidade e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades da instituição (MORAIS, 2005).

Discutir *compliance* é compreender a natureza e a dinâmica da corrupção e da fraude nas organizações, independentemente de seu ramo de atividade. Entretanto, para as organizações que possuem suas atividades controladas por órgãos reguladores do poder público, por se tratarem de atividades de prestação de serviço ao público, como, por exemplo, instituições financeiras, distribuidoras de energia, comunicação, aviação, entre outras, há uma série de exigências legais que devem cumprir, sob pena de até mesmo serem impedidas de exercerem suas atividades, sofrerem danos à sua imagem ou ainda sanções às organizações

e aos indivíduos (podendo gerar processos administrativos ou até mesmo criminais).

Há ainda aquelas empresas que estão sob a égide de leis como a americana *Sarbanes-Oxley* de 2002, denominada SOX, a qual, em seu artigo 404, aponta que as empresas de capital aberto são obrigadas a adequar os comportamentos éticos dos profissionais e dos candidatos, bem como a buscar a identificação, a mitigação, a análise das consequências e a prevenção de atitudes inadequadas. A conduta de acordo com a regra (*compliance*), ou corrupta, possuiu várias causas e é influenciada pelas circunstâncias. Na raiz da conduta corrupta está a percepção moral, a compreensão do indivíduo sobre o significado de sua atitude adiante da moral e das regras organizacionais.

No cerne das iniciativas de *compliance* está a preocupação com a quebra da confiança no relacionamento econômico e social entre as organizações, os funcionários e os *stakeholders*. Exemplificando, o Banco Central do Brasil controla parte das atividades de instituições financeiras autorizando seu funcionamento, estabelecendo regras prudenciais mínimas, supervisionando e fiscalizando suas atividades, assistindo financeiramente, criando regimes especiais de intervenção e liquidação e exigindo seguro de depósitos até determinado montante com o objetivo de criar uma rede de proteção bancária que, por sua vez, por meio de seus instrumentos, busca conferir mais segurança e confiança a poupadores e investidores (MANZI, 2008). No entanto, a ausência de segurança e de confiança propicia um enfraquecimento das relações econômicas e sociais. Segundo Arruda, Whitaker e Ramos (2001, p. 23), “a ausência de valores morais – grita a situação atual – é o pior dos males que pode afligir o tecido social”.

A importância da prevenção de riscos operacionais é tamanha que o novo Acordo da Basileia, conhecido como Basileia II, a elenca como uma das principais ferramentas para determinar o valor de alocação de capital, o que significa dizer que, por meio de medições quantitativas, é possível definir o grau de falhas nos controles internos que podem afetar a confiança dos investidores naquela instituição financeira (MANZI, 2008). Analogamente, pode-se expandir essa preocupação com a prevenção de riscos operacionais como um dos fatores que afetam

o desempenho de qualquer organização, quer seja ela uma de capital aberto quer não, pois, sem a mitigação desses riscos, a perenidade da organização pode ser afetada principalmente quanto a um risco à sua reputação, pois esse risco pode gerar impactos ainda maiores do que os regulatórios, uma vez que estes, diferentemente daqueles, são, de certa forma, controlados.

De maneira geral, os riscos operacionais são tratados com a utilização da tecnologia de informação como uma ferramenta para a eficácia das atividades; implantação de padrões que fomentam as melhores práticas na prestação de serviço do negócio; monitoramento constante dos riscos aos quais a empresa esteja vulnerável; e prevenção de eventos relacionados à não conformidade por meio de reforço da cultura ética (MANZI, 2008).

Há estudos que analisam o custo-benefício de uma implantação de programas de *compliance* em organizações, os quais chegaram à conclusão de que para cada U\$1,00 gastos são economizados U\$5,00 com a mitigação de processos legais, danos à reputação e perda de produtividade (SCHILDER, 2006). *Compliance* cada vez mais é um fator diferencial para a competitividade das organizações, pois o mercado busca e valoriza a transparência e a ética nas suas interações econômicas e sociais. Para Manzi (2008), é possível criar uma vantagem competitiva quando a organização agrega valor para a governança corporativa por meio de ferramentas de *compliance* que procuram adequar-se às melhores práticas do mercado. Entretanto, resta a dúvida de qual a importância dessa adequação. Segundo Daft (2002), há um movimento de semelhança entre organizações do mesmo setor, e esse fenômeno, chamado por ele de “isomorfismo institucional”, tende a levar as organizações a buscar padrões mais comuns para suas atividades. Isso ocorre primeiramente para minimizar incertezas quanto ao produto que deve ser lançado, por exemplo. Muitas vezes é utilizada a técnica do *benchmarking*, que tenta entender como as organizações que melhor desempenham determinado produto chegaram a esse padrão. Outro motivo para que ocorra esse isomorfismo é pela pressão de órgãos reguladores governamentais que exigem determinadas condutas e atendimento de diversas regras e normas. Ainda há a pressão por um alto padrão de eficiência e qualidade que permita a continuidade de competir no mercado.

Entretanto, e não obstante tudo que aqui foi explanado, a organização necessariamente precisa buscar o *compliance* como meio de fortalecer sua posição no mercado, e a sociedade precisa encarar a ética não só como uma forma de ação conveniente, mas também como uma condição de sobrevivência da sociedade. Um risco do mensurar a adoção de *compliance* é a não correlação do custo-benefício de sua implantação com o retorno esperado, porque riscos reputacionais encontram dificuldade de mensuração e, mesmo que assim não o fosse, *compliance* não é uma questão financeira, mas uma questão de princípios (SCHILDER, 2006).

O Brasil atualmente está em um patamar que coloca *compliance* como um dos pilares da governança corporativa ao garantir a conformidade com normas, leis e políticas internas e externas à organização, bem como ao fortalecer o ambiente ético por meio de controles internos e aumento da transparência. “Certamente não se pode falar em governança corporativa e sustentabilidade sem se referir à ética e consequentemente considerar a importância de *compliance*” (MANZI, 2008, p. 123).

Para Manzi (2008), são elementos fundamentais de um programa de *compliance*: desenvolver código de ética da organização; desenvolver os profissionais na capacidade de lidar com dilemas éticos; criar canais de identificação de condutas não éticas; e possibilitar a discussão de dilemas éticos.

Todo gestor deve ser um disseminador da cultura *compliance* na organização. Indo mais além, todo funcionário assim deve agir. Entretanto, é recomendável que exista na organização um gestor de *compliance*, o qual terá a função de estruturar o desenvolvimento de *compliance* para toda a organização. Essa função ou área, dependendo da demanda da organização, será responsável por verificar se as atividades e os produtos da organização estão em conformidade com as leis; prevenir, mitigar e tratar riscos de não aderência às normas internas; difundir o conhecimento de *compliance* para toda a organização; fortalecer a cultura de controles internos; e reportar os assuntos ligados à *compliance* e à ética para a alta gestão da organização (MANZI, 2008).

Apesar de existir grande intersecção entre as áreas de *compliance* e auditoria interna, pois a primeira deve acompanhar os pontos de vulnerabilidade que esta apontou como a que necessita de regularização,

há algumas diferenças em suas atividades. A auditoria interna verifica processos das áreas internas da organização com o intuito de identificar seu nível de conformidade com as normas e as políticas, mas assim o faz de forma aleatória por amostragem. Por sua vez, a *compliance* deve assim proceder de forma rotineira e permanente, buscando a prevenção dos riscos aos quais a organização pode estar ou ser exposta, bem como tratar os casos de não conformidade. Assim como a auditoria interna, a *compliance* também deve ser independente, reportando-se à alta administração. Entretanto, ele pode e deve ser auditado pela auditoria interna como as demais áreas, o que reforça a transparência de suas atividades, gerando um maior conforto para seus profissionais e para as demais áreas, servindo inclusive como exemplo (MANZI, 2008).

2.3.1 Programas de gestão da ética

Antes de tratarmos a gestão da ética nas organizações, se faz necessário alinhar os conceitos sobre o que vem a ser ética nos negócios:

Ética dos negócios é o estudo da forma pela qual normas morais pessoais se aplicam às atividades e aos objetivos da empresa comercial. Não se trata de um padrão moral separado, mas do estudo de como o contexto dos negócios cria seus problemas próprios e exclusivos à pessoa moral que atua como um gerente desse sistema (NASH, 1993, p. 6).

Não há organização ética ou antiética ou ainda classificação de que uma determinada sociedade é moral ou amoral, há sim comportamentos que não estão de acordo (*compliance*) com boas práticas. Todavia, esses comportamentos se dão sempre pelo indivíduo, o que podemos inferir que somente a ação humana individual é valorada moralmente (ARRUDA; WHITAKER; RAMOS, 2001).

Passando ao largo da discussão semântica de ética e moral, pois não se trata do objeto deste estudo, assume-se nos limites deste que possuem o mesmo sentido. Contudo, podemos conceituar ética conforme Arruda (1986, p. 7): “A ética pode ser entendida como a ciência voltada para o estudo filosófico da ação e conduta humana, considerada em *conformidade* ou não com a reta razão” (grifo nosso).

As organizações devem buscar desenvolver comprometimento ético nos seus funcionários, assumindo a responsabilidade de auxiliá-los na resolução de conflitos éticos com os quais se podem deparar durante o exercício de suas funções, uma vez que dilemas éticos podem ocorrer, e a omissão do que se espera dos profissionais diante de tais dilemas não é salutar para a organização. Daí, programas de ética e *compliance* estão estritamente interligados, pois baseiam-se em valores e responsabilidades morais, procurando incentivar o cumprimento e a conformidade das leis e das políticas internas, o que por sua vez tende a culminar no fortalecimento da cultura ética da organização (DRISCOLL; HOFFMAN; MURPHY, 1998).

Programas de ética devem envolver todos os *stakeholders* da organização, pois caso assim não o seja, não atingirão seu objetivo macro de buscar uma maior homogeneidade na forma de conduzir questões éticas em suas relações. Para sua implantação e consolidação, algumas etapas devem ser observadas:

- Sensibilização

A organização deve provocar uma reflexão sobre a importância do tema ética no dia a dia dos seus *stakeholders*.

- Conscientização

Cabe neste momento avançar na reflexão sobre a importância do tema para uma percepção das vantagens e das desvantagens em alinhar conceitos éticos organizacionais.

- Motivação

A organização proporciona o ambiente adequado para que os *stakeholders* se sintam cativados a adotar as diretrizes éticas propostas como suas.

- Capacitação

Instrumentos como código de ética, canal de denúncia, entre outros, possibilitam que os *stakeholders* desenvolvam a habilidade de lidar com dilemas éticos de forma mais aderente aos princípios da organização.

- Acompanhamento

É de fundamental importância que a ética seja uma prática nas ações de todos os envolvidos na organização, e isso acontecerá quando se revisitar o tema de forma constante e recorrente. Programas de ética que não observam essa etapa tendem à falência de sua ideia inicial de provocar uma sinergia de preceitos éticos na organização.

- Adequação

A organização deve considerar que contínuas mudanças ocorrem nos negócios, e estas podem refletir na forma de viver os princípios adotados, o que não significa dizer que as premissas e os valores são mutáveis na sua essência, mas sim que a ocorrência de acidentes exige revisão e adequação da maneira como a organização está aplicando seus princípios. É prudente que assim o faça (NASH, 1993).

É relevante que a organização estabeleça um Comitê de Ética, geralmente formado por representantes das áreas de recursos humanos, de *compliance* e da alta gestão (MANZI, 2008). Preferencialmente, deve ser de alta qualidade, em geral formado por um número de profissionais de diversas áreas considerados por seus colegas pessoas íntegras. Tem como objetivos: aconselhar e auxiliar nas tomadas de decisões, caso seja consultado para esse fim; direcionar e buscar instrumentos para auxiliar a organização na gestão da ética; discutir e delinear políticas a serem adotadas pela organização no tocante à ética; acompanhar as mudanças internas e externas à organização e rever de forma recorrente as políticas adotadas e, se necessário, adequá-las à nova realidade; investigar e solucionar casos antiéticos quando demandado, incluindo as decisões de punições aplicáveis.

A autoridade do Comitê deve ser assegurada pela alta gestão da organização, o que por si só denota a importância que a organização dá para a ética. Entretanto, essa autoridade precisa estar balizada nos mesmos princípios que possibilitam sua existência – a ética –, pois seus membros, ao tratar de cada caso, devem observar e julgar os atos cometidos *vis-à-vis* as políticas da organização, e não o indivíduo, caso

contrário corre-se o risco de transformar-se em um “tribunal inquisidor” ignorando a pessoa que está sob aquela análise e, por conseguinte, todo o contexto e o impacto envolvidos. Ainda é recomendado que as organizações definam um profissional para exercer a função de oficial de ética, que, reportando-se diretamente à alta gestão, exercerá, em tempo integral ou parcial, a gestão do programa de ética de maneira contínua e coordenará o Comitê (NASH, 1993).

2.3.2 Códigos de ética e de conduta

No cerne de toda sociedade estão as leis e as normas que regem e possibilitam a convivência entre seus membros – “em sentido amplo, norma de conduta com força coativa, elaborada pelo Poder competente” (FUHER; FUHER, 2008, p. 45). Elas, quer sejam tácitas quer sejam explícitas; quer sejam discutidas quer não, visam a minimizar o potencial conflito de valores que cada indivíduo traz consigo para que aquele trato com o coletivo seja viável a ponto de se tornar uma sociedade (ARRUDA, 2002). Esse potencial conflituoso pode ser mais ou menos acentuado conforme a proximidade da formação familiar, religiosa, educacional e social de seus membros.

O desenvolvimento da autonomia individual refletiu no distanciamento entre a ética individual e a ética da cidade, isso porque o que antes os “bons costumes” ditavam e eram seguidos não mais o são quando o egocentrismo possibilitou uma visão da ética individual e não apenas coletiva, enfraquecendo o altruísmo e a solidariedade. A busca pela felicidade pessoal a qualquer preço precede a ética familiar ou conjugal, caducando princípios outrora relevantes (MORIN, 2004).

- Pierre Legendre (apud MORIN, 2004) chamou de “*self-service* normativo” a ausência de valores que o indivíduo poderia ter como diretriz quando se deparar com dilemas éticos, esta ausência tornaria qualquer sociedade refém do bom-senso de cada um de seus membros e, como consequência, podendo: aumentar a deterioração do tecido social em inúmeros campos;
- enfraquecer o conceito de comunidade e sua lei coletiva;

- reforçar o desenvolvimento do egocentrismo em detrimento do altruísmo;
- desarticular o vínculo entre o indivíduo, a espécie e a sociedade;
- supervalorizar o dinheiro por desmoralizar o anonimato;
- burocratizar as organizações com o intuito de suprimir a dissolução da responsabilidade.

Assim, organizações tentam buscar uma homogeneidade de valores, o que é materializada no código de ética, que, mesmo não possuindo a pretensão de dirimir dilemas éticos, tem a função de fornecer formalmente aos *stakeholders* da organização o entendimento de diretrizes possibilitando a conduta mais análoga à esperada, em conformidade com “a declaração formal das expectativas da empresa quanto à conduta de seus executivos e demais funcionários” (NASH, 1993, p. 64), minimizando o “*self-service* normativo” (PIERRE LEGENDRE apud MORIN, 2004).

Diferentemente da visão, da missão e dos valores da organização, o código de ética deve ter caráter regulamentador, pois, mesmo tendo por base os princípios da organização, ele não deve apresentar apenas conceitos genéricos, mas sim especificar as condutas esperadas pela organização e, inclusive, prever punições para os que não respeitarem tais diretrizes. Esse caráter objetiva proteger os interesses públicos, da organização e de seus *stakeholders*, possibilitando um convívio mais harmonioso possível entre esses atores. Caso assim não seja, o código de ética tende a ser apenas um instrumento político, servindo para atender exigências de legislação (como, por exemplo, a Lei SOX) ou para convencer os acionistas e o público externo de que a organização busca a ética em suas ações. Caso sejam essas as intenções da organização na adoção de um código de ética, seria preferível que nunca o tivesse criado (NASH, 1993).

Vários estudos comprovam que não há correlação direta entre a conduta ética e o que rezam os códigos de ética, considerando sua aplicação de forma isolada. E, conseqüentemente, não há embasamento teórico para se afirmar que normas e regras éticas são suficientes para gerar conformidade de percepção moral do indivíduo *vis-à-vis* a cultura

ética organizacional (MATHEWS, 1987). Outros estudos demonstram que há conformidade da conduta ética individual a códigos e programas de ética quando estes refletem de forma veemente a própria cultura organizacional representada (MCCABE; TREVIÑO; BUTTERFIELD, 1996), o que corrobora o estudo epigrafado.

Existem três mecanismos de adesão ao código de ética. O primeiro é a submissão – essa forma de aderência é a que segue o princípio do custo *versus* benefício, ou seja, a pessoa precisa perceber que uma vez adotada determinada conduta sofrerá punições. Ela está baseada na ameaça externa de penalidade. A tendência é tratar o código de ética como uma ferramenta de repressão. A segunda é a identificação, em que a decisão será motivada pelos valores internos da pessoa que foram formados desde sua infância, pois a aderência baseia-se no sentimento de estar com sua consciência tranquila e busca a moralidade. Por fim, a internalização é a forma de adesão que confere ao colaborador e aos *stakeholders* a reflexão sobre a conduta ética sugerida, o que permite o entendimento que gera a compreensão e o comprometimento. Com exceção da identificação que se ampara nos valores intrínsecos do indivíduo, as outras duas formas de adesão podem ser trabalhadas e desenvolvidas por *compliance* (MANZI, 2008). É relevante que sua adesão seja feita de maneira formal e, de preferência, periodicamente a fim de evitar falhas operacionais ou a alegação de que este foi o problema.

Se a organização não estiver atenta ao conteúdo do seu código de ética, ele pode tender a caminhar para o que chamou Nash (1993) de “técnica dos mandamentos”, uma série de “o que não fazer” sobre tópicos específicos, por exemplo: “não ter conflitos de interesses”, “não assediar moral e sexualmente”, “não manipular resultados”, entre outros. Um dos riscos dessa técnica é que o código, por mais detalhado que seja, será limitado por seu pontualismo, o que não impedirá que as pessoas encontrem as mais variadas formas de burlar aquelas regras sem que necessariamente as firam de maneira literal. Ainda, existe o risco de a organização transmitir uma mensagem de que o código de ética é dissociado das suas práticas, gerando assim uma incoerência em seu discurso, o que pode afetar a confiabilidade de sua imagem. A conduta ética da organização é reflexo da conduta de seus profissionais e não

de uma norma fria. Seu conteúdo não pode afrontar a legislação local, mas não deve limitar-se a ela, mesmo porque algumas ações podem ser legais mesmo que imorais. Geralmente o código de ética aborda questões sobre conflitos de interesse, denúncias, suborno, presentes advindos de relação comercial, segurança de informação, assédio moral ou sexual, entre outros.

Após analisar cerca de duzentos códigos de ética corporativa reunidos pela Business Roundtable e de ter realizado algumas milhares de entrevistas com executivos e pesquisado artigos publicados na mídia, Nash (1993) chega a uma descrição geral da integridade nos negócios norteados por quatro valores básicos:

- **Honestidade**
Que consiste em transparência nas ações da organização e assertividade na comunicação de suas decisões.
- **Confiabilidade**
É expressada pela coerência de seus discursos com suas ações, mesmo que implique a aplicação de punições para os infratores das normas estabelecidas.
- **Justiça**
É a busca constante pelo equilíbrio dos direitos de diversos grupos; essa equivalência deve ser tal que precisa considerar seus fornecedores e prestadores de serviço como parceiros de negócio.
- **Pragmatismo**
São as contribuições concretas que visam à perenidade da organização. Atualmente esse valor poderia estar relacionado à sustentabilidade.

2.3.3 Canal de denúncia

Segundo pesquisa realizada pela Association of Certified Fraud Examiners, 46% das fraudes são detectadas por intermédio de canal de denúncia, e 57,7% dessas denúncias são originadas por funcionários,

mesmo considerando que menos de metade das organizações possuía uma ferramenta formal de reporte, o que podemos inferir que a fraude não é aceita de forma passiva por aqueles que não a praticam, tentando inibi-la mesmo sem um canal apropriado para tal. Empresas que possuem esse instrumento observam 60% de redução nos montantes de fraudes detectadas, principalmente devido à identificação prematura das situações (ACFE, 2008).

A criação de canais de comunicação para os funcionários e os *stakeholders* mostra-se como uma forte ferramenta de *compliance*, sendo relevante tanto para possibilitar a denúncia de atos antiéticos como para retirada de possíveis dúvidas sobre dilemas éticos, colaborando para o desenvolvimento e o fortalecimento do ambiente ético e para uma boa governança corporativa (KAYE, 1996).

Principalmente quando o canal servir para reportar violações, é fundamental que a confidencialidade e a confiabilidade sejam reforçadas e respeitadas, pois sem a primeira o denunciante não se sentirá à vontade para relatar o que sabe ou mesmo desconfia. Esse receio pode advir do medo de represálias ou de ter seu nome vinculado ao fato delatado. Por sua vez, a confiabilidade se expressa quando o denunciante tem a ciência e percebe que os atos denunciados serão investigados, gerando assim a percepção de que a organização efetivamente se preocupa e age para mitigar atos antiéticos. É relevante que a organização possibilite o endereçamento de questões éticas, tanto dúvidas sobre dilemas éticos quanto casos de violação de normas, ao Comitê de Ética para tratá-los de forma prática (MANZI, 2008).

O canal de denúncia precisa ser efetivamente acessível, customizado para o público a que se destina, em uma organização em que seus funcionários não possuem acessibilidade à internet. Por exemplo, é recomendável a disponibilidade do canal por via telefônica também, ou mesmo considerar a possibilidade de caixa postal. A comunicação adequada da ferramenta é de igual importância, uma vez que sua correta divulgação viabiliza a operacionalização, bem como a conscientização e a orientação para a utilização correta do canal, para que não seja confundida com uma ferramenta de reclamações ou sugestões no tocante

a assuntos que não interferem ao ambiente ético em si. A definição do escopo da ferramenta deve ser discutida em seu nascedouro, mesmo que sua execução se dê progressivamente, uma vez que o público externo à organização (fornecedores, clientes, sociedade, etc.) também deve ser considerado (FORMA, 2010).

Ao implantar um canal de denúncia, a organização precisa estar preparada para lidar com o que Nietzsche (apud MORIN, 2004) chamou de “moralina”. Sem a intenção de simplificar sobremaneira seu conceito, moralina é a forma de reduzir a moral e a ética a regras e a meios de julgar e subjugar o outro por meio de uma pseudomoralidade. Ela pode se dar pela moralina de indignação, a qual, sem qualquer preocupação com uma análise neutra e racional, desqualifica o outro, muitas vezes na forma de hipocrisia. Ainda há a moralina de redução, que objetiva julgar o outro pelos seus maus atos e ideias imorais, classificando-o como inferior aos demais, ignorando seus atos benéficos até aquele momento. Ela pode ainda se dar de forma inconsciente, pois “não somos capazes de “transmitir” a história, como se fosse texto xerocado. Entra em nossa cabeça de modo interpretativo e hermenêutico, no qual sempre aparece a condição de sujeito dotado de cultura e história próprias” (DEMO, 2002, p. 19). Assim, cabe à organização se precaver contra a possibilidade de fomentar a moralina em sua gestão na forma de denunciamentos. Para isso, ela precisa desenvolver os agentes que lidarão com as denúncias de tal maneira que não poderão julgar qualquer sujeito sem a devida análise, pautada na imparcialidade e no respeito humano.

O fluxo de reporte das denúncias precisa ser planejado para que se minimize possíveis conflitos de interesse. O receptor de uma denúncia não pode ser o alvo dela, pois se esse for o caso existirá o risco de um tratamento não adequado ou, no mínimo, um enfraquecimento da credibilidade da ferramenta. Mesmo que o denunciado seja o principal executivo da organização, caberá ao Conselho de Administração ou a outro gestor, como, por exemplo, o de recursos humanos ou auditoria, fazer a gestão da denúncia. O processo de tratamento da denúncia deve ser padronizado, considerando-se as seguintes etapas (FORMA, 2010):

- Coleta

Como visto anteriormente, a ferramenta deve ser acessível para todos os públicos a que se destina, mas também deve ser eficaz, buscando obter o máximo de informações sobre o objeto, os envolvimento, a motivação, os possíveis impactos dessa denúncia.

- Análise

Quando em posse de tais informações, cabe um trabalho analítico por especialistas no assunto, objetivando o entendimento dos fatos relatados, bem como possibilitando avançar para a próxima etapa.

- Classificação

Neste momento, o analista busca qualificar a situação relatada e priorizá-la, de acordo com os impactos e a urgência que uma ação de mitigação exige, recomendando assim a gestão do caso, e esse trabalho de inteligência é relevante para que não ocorra desperdício de tempo e recurso em ações não relevantes, como, por exemplo, em casos de denunciamentos.

A partir daí, algumas denúncias serão alvo de apuração e investigação e outras não, mas são importantes a gestão e a resolução dos incidentes relatados para que a ferramenta não seja considerada um embuste, sendo fundamental que os funcionários e os *stakeholders* tenham a percepção de que o canal é seguro, que funciona e dá resultados, para que assim a ferramenta tenha seu papel no reforço da ética organizacional.

2.3.4 Programas de treinamento em ética

Como dito anteriormente, o comportamento ético é sempre individual e, por sua vez, fará e sofrerá influência do ambiente em que estiver inserido. Quando se trata de cultura organizacional como forma de influência no comportamento ético individual, há de se considerar a localização na qual esses indivíduos estão inseridos, e esse ponto se faz mais relevante quando observamos organizações que estão localizadas em diversos países, ou ainda em um país como o Brasil, cujo território tem dimensões continentais. Precisamos ainda considerar a regulação

vigente no contexto a que a organização está submetida, pois é possível notar significantes mudanças de um setor para outro. Ainda, o estilo de liderança é um fator relevante na influência da cultura ética organizacional (MANZI, 2008).

Programas de treinamento e conscientização ética são de extrema importância, uma vez que, como visto anteriormente, a consciência é extremamente frágil (MORIN, 2003), e essa fragilidade reside na dificuldade humana de combater a ilusão que advém de processos psíquicos de autocegueira, entre os quais o autoengano, pois o indivíduo é capaz de rejeitar o que lhe é desagradável e selecionar o que lhe satisfaz:

As dificuldades do autoconhecimento e da autoanálise crítica correspondem à dificuldade da lucidez ética. A maior ilusão ética é crer que se obedece à mais alta exigência ética quando, na verdade, se está agindo pelo mal e pela mentira (MORIN, 2004, p. 55).

Uma das maneiras mais eficazes para a organização disseminar a ética é fazer com que a teoria e a prática estejam estritamente ligadas. Desenvolvimento gerencial, orientação para novos *stakeholders* e educação ética devem estar sempre na pauta da área de recursos humanos, com o apoio do Comitê de Ética. Programas de treinamento interativo, discussão e análise de casos profissionais mais próximos da realidade do público contemplado com o treinamento demonstram melhores resultados, uma vez que simulam situações do dia a dia do grupo e possibilitam sua vivência de forma prática e direta (NASH, 1993).

Regras formais, com abordagem mais normativa, chamadas de *compliance-based* são mais comuns em organizações tradicionais, hierárquicas e centralizadoras. Organizações que adotam gestão mais participativa e moderna, que buscam a gestão do conhecimento como base de sua cultura, tendem a adotar formas mais focadas na conscientização e na educação – *values-based* – com o intuito de reforçar a ética e os valores individuais (HOIVIK, 2002).

Immanuel Kant, em seus *Textos seletos* (VIER; FERNANDES, 1974), destaca que um indivíduo, para se comprometer com determinado objetivo, precisa ser tratado como maior, pois apenas assim ele poderá

ter autonomia para refletir por si mesmo, e uma vez refletindo sobre as normas e as políticas da organização, esse indivíduo poderá introjetá-las de tal modo que as considerará como suas e conseqüentemente tenderá a respeitá-las e segui-las. Mas se o indivíduo for tratado como menor, essa reflexão não ocorrerá e ele não assumirá tais normas como suas, o que exigirá um monitoramento constante para que ele não as transgrida, mesmo porque não entenderá o sentido de sua existência.

As organizações necessitam cada vez mais promulgar suas normas éticas, mas o principal é aumentar o conhecimento dos padrões éticos que elas esperam de seus funcionários e *stakeholders*, o que retroalimentará a cultura ética, fazendo com que estes avancem para patamares mais elevados em seus comportamentos individuais, e, por consequência, influenciando na reputação das organizações.

As organizações podem difundir tal conhecimento utilizando mecanismos oficiais de *compliance*. Esses agentes de conformidade são profissionais de diversas áreas da organização que buscarão a intermediação entre essas áreas e *compliance*, identificando riscos e vulnerabilidades de processos, sugerindo formas de mitigá-los e reportando os casos de não conformidade. Eles devem ser treinados periodicamente para disseminar elevados padrões éticos (MANZI, 2008).

Entretanto, esse trabalho de conscientização deve ser capaz de gerar um pensamento complexo que reconheça a autonomia da ética, não negligenciando o saber do dever. Isso implica considerar que a ética não é solitária, mas sofre influência de diversas maneiras, inclusive da consciência intelectual. A consciência moral deve ser capaz de considerar o todo, gerando responsabilidade e solidariedade. Apenas assim será eficaz quando se deparar com dilemas éticos, que, por sua vez, tendem a apresentar-se nas mais variadas formas e contextos (MORIN, 2004).

3 Metodologia

3.1 Descrição dos dados

Discutir *compliance* é compreender a natureza e a dinâmica da fraude e da corrupção nas organizações. A conduta de acordo com a regra

(*compliance*), ou corrupta, possui várias causas e é influenciada pelas circunstâncias. Tomando-a pela epistemologia complexa, considerando que nela cabe a incerteza e as contradições internas, não há expectativas quanto a um código binário bem/mal, justo/injusto, mas antes considera-se que

somente a moral que contempla o conflito ou a incompatibilidade das suas exigências, ou seja, uma moral inacabada, frágil como o ser humano, problemática, em combate, em movimento como o próprio ser humano (MORIN, 2003, p. 59).

Mesmo considerando *compliance* um fenômeno complexo, o que obriga a pesquisa a abster-se da pretensão de conhecer todas as suas causas por ser dinâmica não linear, característica que lhe concede habilidade de mudança a cada momento que é observado, ainda assim,

toda dinâmica é dinâmica porque não se repete, mas, em toda dinâmica que não se repete, há componentes repetitivos. A ciência tenta penetrar no fenômeno por essa porta, o que, por vezes, não lhe permite passar do umbral (DEMO, 2002, p. 27).

Uma das “portas” escolhidas neste trabalho foi o conceito da “escala da fraude”, na tentativa de adotar um modelo de aproximação de padrões simplificados da dinâmica da fraude (OTERO, 2000), segundo a qual o indivíduo é influenciado pela sua percepção moral, pressão situacional e oportunidade vislumbrada para o cometimento (ALBRECHT; HOWE; ROMNEY, 1984).

A metodologia proposta é exploratória (COLLIS; HUSSEY, 2005) e utiliza análise estatística social e descritiva (BABBIE, 2003) de dados secundários cedidos formalmente pela ICTS Global, empresa internacional de consultoria especializada na redução de riscos ao patrimônio, reputação, informações e vida, incluindo a prevenção de fraudes e perdas. O banco de dados analisado é de propriedade da ICTS Global (ICTS, 2010); na análise, será resguardada a confidencialidade da identidade dos participantes e de suas respectivas organizações.

Apesar de ter ciência de que um fenômeno complexo não se desnuda apenas com métodos quantitativos, é razoável que se cerque de cuidados quantitativos para saber tratá-lo melhor, desde que o faça com uso adequado, crítico e autocrítico, com o objetivo de enriquecer o procedimento qualitativo futuro. Isso porque toda dinâmica é passível de decodificação quando suas regularidades são analisadas, mesmo sob limitações, indicando suas quantidades. Ao adotar procedimentos quantitativos é possível fazer o esforço bem intencionado e aberto à crítica de tentar fazer a “realidade falar”, ao observar o que os dados refletem, mesmo de forma limitada, o objeto analisado (DEMO, 2002).

Morin (2004) adverte que age com arrogância aquele que qualifica como “desonesto” os que contradizem seus conceitos morais, como se fossem capazes de “entrar na consciência” do outro. De certo, esses que assim agem brincam de semideuses e, em uma tentativa inócua e desprovida de qualquer senso de justiça, rotulam pessoas como se estivessem em condições de ser juízes da moral universal. Diante do exposto, percebe-se a necessidade de as organizações buscarem meios para analisar não apenas a capacidade técnica e intelectual dos seus candidatos, mas também a capacidade de discernimento e de resistência a pressões situacionais quando diante de dilemas éticos ao longo de suas atividades laborais (CGU, 2009).

O banco de dados utilizado neste trabalho é resultado da ferramenta de gestão denominada Análise de Aderência à Ética, que tem como objetivos identificar o nível de *compliance* individual dos participantes com a cultura da organização; mitigar vulnerabilidades que interfiram na manutenção de um ambiente ético; sugerir aprimoramentos às normas e aos procedimentos da empresa em relação a sua clareza para prevenção de perdas e fraudes; reforçar a mensagem corporativa da importância da ética, levando a um aumento de inibição da má conduta. Esse processo é aplicado para candidatos e funcionários que ocupam posições sensíveis em suas organizações, sensibilidade essa que pode estar atrelada à vulnerabilidade das atividades que seu cargo propicia ao lidar com informações confidenciais, bens, dinheiro, negociações, entre outras. A participação no processo é de caráter voluntário, tendo a opção de não responder a alguma questão ou interromper o processo a qualquer

momento, e a ciência e a anuência a esses termos são formalmente registradas por meio de sua assinatura antes do início do processo (ICTS GLOBAL, 2010).

A proposta da análise não é classificar o indivíduo como um fraudador ou não fraudador, tendo em vista que um elevado risco não implica, necessariamente, maior ocorrência de fraude, mas propõe identificar potencial risco de sua ocorrência quando observa o grau de não aderência entre a visão individual e o que a organização espera da conduta ética de seus funcionários, aprimorando assim a capacidade de resistência às fraudes (GORTA, 2006).

Para realização da Análise de Aderência à Ética foram utilizados três instrumentos de coleta de dados: aplicação de questionários, pesquisa documental e entrevista estruturada. Os questionários promovem a reflexão de temas éticos, tanto por questões opinativas quanto pelo posicionamento diante de dilemas éticos em que o participante se deparou ou pode se deparar em suas atividades profissionais. A pesquisa documental refere-se à análise de documentos originados de órgãos e instituições ou pelo próprio participante que são importantes para complementar as informações obtidas por outras técnicas, seja por meio da confirmação de um fato ou do acréscimo de um dado novo para a pesquisa. Esse tipo de pesquisa foi utilizado para analisar informações dos entrevistados, como o histórico profissional (GIL, 1991).

A entrevista estruturada consiste em uma conversação com perguntas específicas com o objetivo de esclarecer a conduta ou as premissas do entrevistado, o que é feito com perguntas abertas que proporcionam mais liberdade ao informante. Sua importância está em descobrir os fatores que influenciam ou determinam opiniões, sentimentos e condutas, em um esforço de comparação da conduta de uma pessoa no presente e no passado para tentar predizer o futuro (ANDRADE, 2003).

Entretanto, para que esse tipo de análise alcance seus objetivos, é necessária a observância de princípios como confidencialidade e transparência. A primeira refere-se ao cuidado no tratamento das informações apresentadas durante o programa, garantindo ao participante o sigilo das informações por ele relatadas e clarificando como, por quem e para

quem elas serão tratadas. Para que a transparência, segundo princípio do programa, tenha eficácia, é preciso haver autocrítica, tanto do condutor do programa quanto do participante. Para o condutor, a autocrítica precisa levá-lo ao reconhecimento de seus erros e fragilidades e, assim, à modéstia e à humildade, não o permitindo ocupar uma posição ilusória de julgador. Para o participante, a autocrítica faz-se relevante como uma espécie de “higiene existencial” (MORIN, 2004, p. 96), revisitando e alimentando sua consciência moral, possibilitando assim a exposição do seu verdadeiro conceito sobre dilemas éticos, e não os que julga ser o esperado pelo condutor do programa, pois só assim será possível avaliar suas avaliações, julgar seus julgamentos e criticar suas críticas.

Para interpretação dos dados foi utilizada a análise de conteúdo, por ser mais adequada a essa realidade, porque é rica em detalhes e tem o objetivo de investigar os fenômenos em toda a sua complexidade, permitindo investigar as representações subjetivas, as construções sociais e os elementos de cultura que podem revelar os processos sociais e psicológicos (ZANELLI, 2002). Após a análise de conteúdo, os entrevistadores compilam tais informações em uma ferramenta de parametrização das respostas dos participantes, o que permite minimizar a subjetividade da análise, bem como proporciona a formação do banco de dados, como o analisado neste trabalho.

Os indicadores analisados estão contidos no índice de percepção moral do Programa de Análise de Aderência à Ética Empresarial (AAEE) da ICTS Global, que tem por objetivo entender a visão do indivíduo ante hipóteses de conflitos éticos e seu grau de *compliance* com a conduta esperada pela organização. Esses indicadores estão explicados no Quadro 1 e resultam de 140 questões realizadas por meio de questionários e entrevistas individuais, em ambiente organizacional, seguindo uma escala de 1 – baixo, 2 – médio e 3 – alto potencial de risco de não conformidade organizacional (*compliance*), conforme observamos exemplos de questões no Quadro 2. Objetivando maior associação com a teoria da escala da fraude exposta neste trabalho, considera-se que as respostas classificadas como baixo risco de não *compliance* (escala 1) são aquelas embasadas na percepção moral do indivíduo, que tende a agir sob princípios, denominadas como respostas embasadas em “princípios”.

As respostas graduadas como médio (escala 2) e/ou alto (escala 3) risco de não *compliance* são denominadas de “situacional”, pois diante de dilemas éticos os profissionais indicaram em suas respostas que suas ações estarão vinculadas às necessidades ou à pressão situacional a que estiverem expostos.

Uma das premissas que o Programa de Análise de Aderência à Ética Empresarial (AAEE) da ICTS Global possui é convidar a participar desse programa apenas profissionais que ocupam (no caso de funcionários) ou que irão ocupar (no caso de candidatos) cargos de alta sensibilidade em relação às atividades que exerce. Assim, o elemento oportunidade já está inserido no próprio contexto de suas responsabilidades, uma vez que só participam do Programa profissionais que ocupam posições de confiança na organização.

Quadro 1. Indicadores estudados e seus significados do banco de dados AAEE

Indicador	Enunciado
Denúncia	Grau de probabilidade de hesitar em denunciar ato antiético ocorrido na organização
Erros	Grau de probabilidade de encobrir erros de colegas de trabalho que geraram ou poderiam gerar prejuízos para a organização
Convívio	Grau de probabilidade em conviver com pessoas antiéticas no local de trabalho
Culpa	Grau de probabilidade de culpar outros colegas de trabalho por um erro que cometeu
Informações	Grau de probabilidade de revelar informações confidenciais para quem não é devido
Atalhos	Grau de probabilidade de tomar atalhos antiéticos para benefício próprio (manipulação de resultados ou pagamento de suborno)
Furto	Grau de probabilidade de furtar bens de alto valor em seu local de trabalho
Suborno	Grau de probabilidade de aceitar suborno em seu local de trabalho
Presentes	Grau de probabilidade em aceitar presentes de valor considerável advindo de <i>stakeholders</i>

Fonte: Banco de dados AAEE. ICTS Global Ltda. (2009)

Quadro 2. Exemplos de questões dos indicadores estudados do banco de dados AAEE

Indicador	Exemplos de questão
Denúncia	Se soubesse de algo que estivesse acontecendo na empresa de antiético, o que faria?
Erros	Você encobriria erros de colegas de trabalho?
Convívio	Você acha que é aconselhável contratar um profissional altamente qualificado se ele não for confiável?
Culpa	Você culparia outra pessoa por um erro que você cometeu, caso você tivesse correndo risco de demissão?
Informações	O que você faria se seu novo empregador pedisse informações confidenciais e estratégicas da sua última empresa?
Atalhos	Se você estivesse amparado por um superior você manipularia um resultado para melhorar a imagem de sua área de trabalho?
Furto	Você acha que, em certas ocasiões, é admissível para um funcionário roubar de seu empregador?
Suborno	O que você faria se alguém lhe oferecesse um suborno? Qual valor faria você pensar em aceitar um suborno?
Presentes	Você acha que um funcionário que aceitou de presente uma mercadoria ou equipamento de um fornecedor deveria ser punido?

Fonte: Banco de dados AAEE. ICTS Global Ltda. (2009)

3.2 Procedimentos metodológicos

3.2.1 Etapa 1: análise dos indicadores do banco de dados AAEE

A primeira etapa da pesquisa analisa a amostra não probabilística por conveniência, realizada entre os anos de 2004 e 2008, com funcionários e candidatos de 74 empresas privadas situadas no Brasil. Realizando o teste de normalidade de Anderson-Darling, considerando o nível de confiança de 95%, margem de erro de 1,71% para mais ou menos e trabalhando com uma proporção de 0,005, uma vez que a verdadeira proporção (p) é desconhecida, o número final de indivíduos pesquisados totalizou 7.574. O *software* estatístico utilizado para realização de tais análises foi o Minitab 2006.

Conforme a Tabela 1, a demografia dos pesquisados está concentrada no segmento varejista (47,2%), e nessa amostra todas as organizações pesquisadas são do ramo supermercadista. Os participantes estão concentrados na faixa salarial entre R\$ 1.001,00 e R\$ 7.000,00 (66,3%). A maioria dos respondentes são funcionários (62,9%), mais da metade deles (54,7%) está há mais de um ano na organização. A maioria (69,2%) dos respondentes é do sexo masculino; todos são maiores de 18 anos de idade; quase metade (48,3%) possui entre 25 e 34 anos de idade; 43,5% são graduados (escolaridade de 3º grau completo e/ou pós-graduação). Em virtude de a grande concentração dos participantes estar na Região Sudeste do país (77,4%), separamos os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro da Região Sudeste. Desconsideramos os estados nos quais foram aplicados menos que cinco processos de pesquisa. Destacamos que há grande concentração de respondentes com nível de decisão estratégica e tática (totalizando 68%).

Tabela 1. Compilação da demografia dos pesquisados

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	DISTRIBUIÇÃO (%)
SEGMENTO	Atacado e varejo	47.2%
	Construção e Indústria	8.5%
	Serviços e holdings financeiras	23.3%
	Logística e Transporte	14.1%
	Telecomunicações e informações	6.9%
PÚBLICO	Candidato	37.1%
	Funcionário	62.9%
TEMPO DE EMPRESA	Candidato	37.1%
	menos de 1 ano	8.2%
	1 a 5 anos acima de 5 anos	19.9% 34.8%
SEXO	Masculino	69.2%
	Feminino	30.8%
FAIXA ETÁRIA	18<24	9.2%
	25<34	48.3%
	35<44	29.5%
	45<54	10.6%
	>55	2.3%
IDADE	Jovem (menor <34 anos)	55.5%
	Adulto (maior >34 anos)	44.5%

Tabela 1. Compilação da demografia dos pesquisados

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	DISTRIBUIÇÃO (%)
ESCOLARIDADE	1º Grau incompleto	2.6%
	1º Grau completo	0.4%
	2º Grau incompleto	18.8%
	2º Grau completo	1.7%
	3º Grau incompleto	32.9%
	3º Grau completo	18.2%
	Pós-graduação	22.5%
	Mestrado	2.7%
	Doutorado	0.2%
INSTRUÇÃO	Não graduado*	56.5%
	Graduado**	43.5%
FAIXA SALARIAL	até R\$ 1.000	9.4%
	de R\$ 1.001 a R\$ 3.000	35.2%
	de R\$ 3.001 a R\$ 7.000	31.1%
	de R\$ 7.001 a R\$ 15.000	18.3%
	acima de R\$15.001	6.0%
LOCAL DE RESIDÊNCIA	São Paulo	57.8%
	Rio de Janeiro	19.6%
	Centro-oeste/ Sudeste	9.2%
	Norte/Nordeste	7.1%
	Sul	6.3%
HIERARQUIA	Operacional	32.0%
	Tático	45.0%
	Estratégico	23.0%

*Não graduado: 1o., 2o.graus e 3o. Grau incompleto

**Graduado: 3o. Grau completo e pósgraduação

Fonte: Dados da pesquisa

Nesta etapa da pesquisa, propõe-se quantificar a tendência das decisões éticas dos profissionais quando expostos a dilemas éticos, sem levar em consideração seu perfil. Busca-se ainda analisar as relações dos indicadores entre si. Para tal, propõe-se uma primeira análise entre candidatos e funcionários, avançando na análise de tempo de empresa destes últimos com o intuito de entender o grau de influência da cultura organizacional na visão individual, sendo adotado o critério de cinco anos para fins comparativos.

Considerando que em uma pesquisa de opinião possa existir omissão ou dissimulação da real percepção dos pesquisados por diversos motivos, a hipocrisia, uma vez que a pesquisa trata de aspectos éticos, deve ser considerada (LAMMERS; GALINSKY, 2009). O banco de dados analisado considera o fenômeno da hipocrisia algo verossímil, gerando assim o índice de transparência dos pesquisados, por sua vez fomentado por indicadores gerados por análise do discurso dos entrevistados, por intermédio de entrevistadores treinados e certificados em técnicas de entrevistas exploratórias.

3.2.2 Etapa 2: análise de ferramentas de *compliance*

A etapa 2 compreende a exploração dos dados sob o prisma da influência das ferramentas de *compliance*: código de conduta e canal de denúncia, bem como sua forma integrada, nos indicadores de percepção dos indivíduos nas organizações. Realiza-se uma análise comparativa entre as visões de funcionários que, ao responder a pesquisa, estavam trabalhando em empresas com as ferramentas de *compliance* epigrafadas, destacando-se que não houve pesquisados que trabalharam em empresa com canal de denúncia que não possuísse código de conduta.

Nesta etapa, apresentamos os dados de processos realizados com funcionários, totalizando N = 4.765, em que mais da metade deles (53,9%) estão há mais de cinco anos na organização; a demografia continua concentrada na faixa salarial entre R\$ 1.001,00 e R\$ 7.000,00 (66,2%); a maioria (70,6%) dos respondentes é do sexo masculino; todos são maiores de 18 anos de idade; mais da metade (55,7%) possui entre 25 e 34 anos de idade. Há menor percentual de graduados (escolaridade de 3º grau completo e/ou pós-graduação), representando 44,6%. Da mesma forma que a amostragem geral, a grande concentração dos participantes está na Região Sudeste do país. Destacamos que há ainda maior concentração de respondentes com nível de decisão tática (totalizando 46,5%). Para analisar as ferramentas de *compliance*, 1.317 pesquisas foram descartadas por problemas de preenchimento, restando 3.448.

3.3 Análise e discussão dos dados

3.3.1 Etapa 1: Análise dos indicadores do banco de dados AAEE

3.3.1.1 Análise dos indicadores de percepção moral

Analisando a Tabela 2, destacam-se alguns pontos que podem suscitar pesquisas futuras para tentar ampliar o entendimento desses fenômenos. Chama a atenção o fato de os profissionais tolerarem menos o convívio de atos corruptos que efetivamente tendam a denunciar, o que leva à inferência de que existe um afastamento da responsabilidade de influenciar o ambiente em seus aspectos éticos. Assim, as organizações passam a possuir espaço para melhorar a conscientização dos seus membros quanto à ética, incutindo a ideia de que esse papel não é exclusivo dela, mas de todos os que transitam em seu meio. Necessitam, para isso, criar mecanismos que facilitem a denúncia para que haja uma maior inibição desses atos.

Observando o Gráfico 1, percebe-se que a flexibilidade para recebimento de suborno e de presentes tem suas médias muito próximas, o que induz a depreender que a organização necessita tornar claro o que é permitido ou não nas relações entre funcionários e *stakeholders*, do contrário, há risco maior de ocorrência de atos fraudulentos.

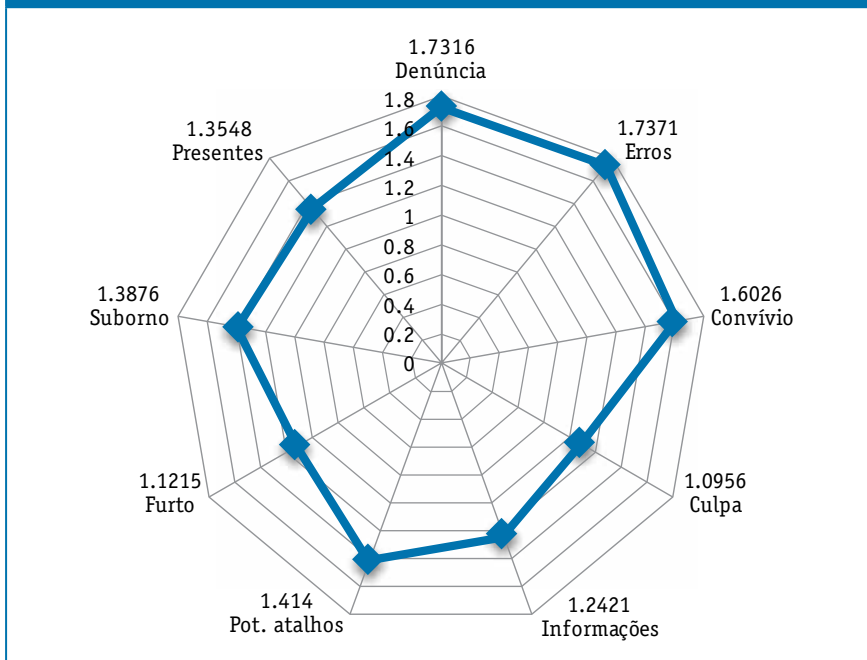
Percebemos ainda que o potencial para atalhos antiéticos para atingir objetivos pessoais é um dos principais riscos. Dessa análise, faz-se necessária a reflexão do quanto a organização pode minimizar a situação ao rever sua mensagem corporativa no tocante às metas estipuladas e à forma de cobrança e de acompanhamento. À organização cabe a constante análise do custo-benefício de suas ações, não só visando ao lucro, mas garantindo a perenidade, que, por sua vez, está associada aos valores e aos comportamentos individuais.

Tabela 2. Sumário dos indicadores e dos índices analisados

Indicador	Média	Desvio-padrão	Intervalo de confiança (95%)	
Denúncia	1,7316	0,740	1,715	1,748
Erros	1,7371	0,733	1,721	1,754
Convívio	1,6026	0,741	1,586	1,619
Culpa	1,0956	0,332	1,088	1,103
Informações	1,2421	0,455	1,232	1,252
Pot. atalhos	1,414	0,621	1,400	1,428
Furto	1,1215	0,370	1,113	1,130
Suborno	1,3876	0,370	1,375	1,400
Presentes	1,3548	0,583	1,342	1,368
Índice				
Percepção moral	1,618	0,615	1,604	1,632
Transparência	1,4438	0,585	1,431	1,457

Fonte: Dados da pesquisa

Gráfico 1. Radar – análise comparativa entre os indicadores de percepção moral utilizando os valores de média



Fonte: Dados da pesquisa

3.3.1.2 Análise dos índices de percepção moral e transparência

O índice de percepção moral corresponde a uma combinação dos indicadores, apresentados neste trabalho. Nesse índice, contempla-se o grau de flexibilidade ética que o profissional tende a ter em determinados dilemas morais em relação a suas atividades profissionais. Os dados demonstraram que 55% dos pesquisados, quando expostos a tais conflitos éticos, tendem a agir sob as pressões momentâneas, em vez de agir sob princípios morais. Em outras palavras, mais que a metade dos profissionais pode ceder ao caráter situacional em detrimento dos seus valores, e alguns valores são mais negociáveis que outros.

A pesquisa ainda apontou que cerca de 40% dos pesquisados não foram totalmente transparentes em seus relatos, e a Tabela 3 aponta que 15,7% destes são os respondentes que apresentaram respostas baseadas em princípios e não no caráter situacional, o que pode representar o efeito do fenômeno da hipocrisia nesta pesquisa.

Tabela 3. Teste <i>Chi-square</i> dos índices percepção moral e transparência				
Percepção moral	Transparência			
	Baixo	Médio	Alto	Total
Baixo	29,63%	14,79%	0,91%	45,33%
Médio	27,34%	17,57%	2,63%	47,54%
Alto	3,43%	2,46%	1,24%	7,13%
Total	60,40%	34,82%	4,78%	100%

Chi-Sq = 281,389; DF = 4; P-Value = 0,000

Fonte: Dados da pesquisa

Analogamente ao conceito de corrupção de Heidenheimer (1970) e considerando-se 15,7% de hipocrisia nos relatos dos respondentes que dizem agir sob princípios, pode-se afirmar que os indicadores denúncia, erros e convívio representam mais da metade da amostra. Assim, infere-se que se trata da “corrupção branca”, pois a maioria tende a agir contra as normas, mesmo elas não sendo explícitas. Nos indicadores atalhos, suborno e presentes, houve um equilíbrio entre os participantes, o que possibilita a classificação como “corrupção cinza”, uma vez que não há

clareza do que se espera quando se depararem com esses dilemas éticos. Por fim, os indicadores culpa, furto e informações serão relacionados à “corrupção preta”, por existir uma compreensão da maioria de que tais ações são corruptas.

3.3.1.3 *Análise comparativa entre candidatos e funcionários e os indicadores de percepção moral*

Observa-se que na Tabela 4 os resultados indicam que, em todos os indicadores, as percepções morais dos candidatos possuem maior flexibilidade que as dos funcionários, e o valor “p” aponta para o fato de que essa diferença é muito significativa (nível 5%), sendo as maiores dessa pesquisa. No Gráfico 2, os indicadores erros, presentes, suborno e convívio denotam maior diferença. Pode-se, com isso, inferir que a organização influencia na percepção moral do indivíduo positivamente, principalmente nos indicadores de “corrupção cinza”.

Tabela 4. Análise comparativa entre candidatos e funcionários e os indicadores de percepção moral				
INDICADOR	Candidato	Funcionário	T-value	P-value
Denúncia	1,764	1,713	8,55	0,003***
Erros	1,844	1,674	97,02	0,000***
Convívio	1,675	1,560	43,27	0,000***
Culpa	1,118	1,083	20,09	0,000***
Informações	1,261	1,231	7,34	0,007***
Atalhos	1,470	1,381	35,81	0,000***
Furto	1,133	1,115	4,19	0,041 **
Suborno	1,445	1,354	46,24	0,000***
Presentes	1,417	1,318	50,39	0,000***

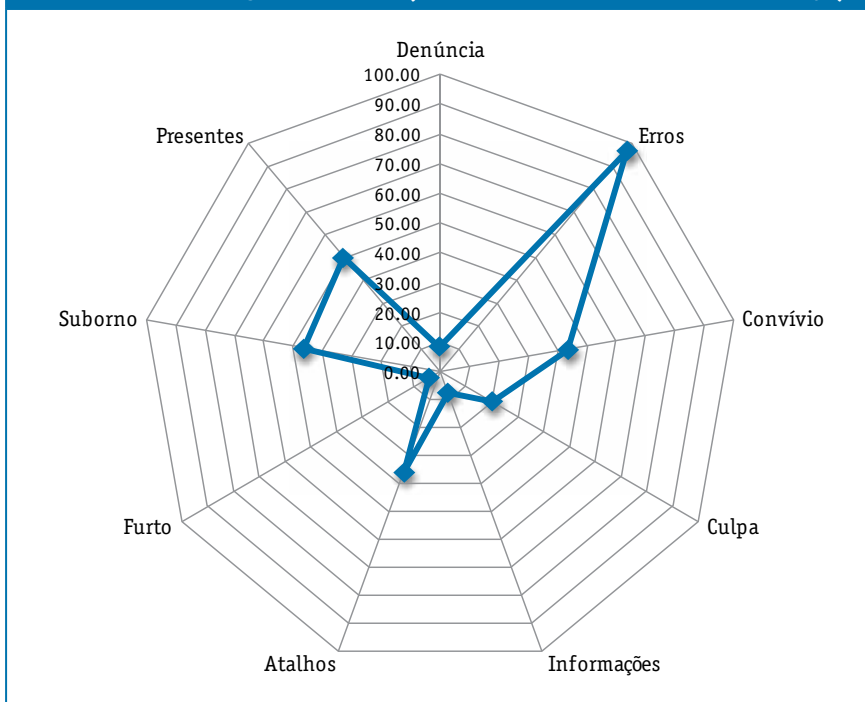
*** $p < 0.01$.

** $p < 0.05$.

* $p < 0.10$.

Fonte: Dados da pesquisa

Gráfico 2. Radar – comparativo entre candidato e funcionário com relação aos indicadores de percepção moral utilizando os valores de “t” significativos (quanto maior, maior a diferença)



Fonte: Dados da pesquisa

Diante de tal análise, com o intuito de verificar a possibilidade de hipocrisia dos funcionários em suas respostas, propõe-se a análise do índice de transparência dessas variáveis, e na Tabela 5 houve indício de diferença significativa, $p = 0,022$, mas candidatos tendem a ser menos transparentes, o que não parece consistente com a hipótese aqui apresentada.

Tabela 5. Análise comparativa entre candidatos e funcionários e o índice de transparência

INDICADOR	Candidato	Funcionário	T-value	P-value
Transparência	1,464	1,432	5,28	0,022**

** $p < 0.05$.

Fonte: Dados da pesquisa

3.3.1.4 Análise da variável tempo de organização e os indicadores de percepção moral

Na Tabela 6, a análise dos indicadores aponta que cinco deles possuem diferenças significativas quando comparados pelo tempo nas respectivas organizações, e quatro deles (denúncia, convívio, furto e presentes) denotam ser melhores quanto maior o tempo, e o indicador das informações mostrou o contrário, ou seja, os respondentes com maior tempo de organização apresentaram piores percepções nesse tocante, conforme destacado no Gráfico 3.

Tabela 6. Análise comparativa da variável tempo de organização e os indicadores de percepção moral				
INDICADOR	<5 anos	>5 anos	T-value	P-value
Denúncia	1,734	1,694	3,57	0,059*
Erros	1,671	1,676	0,06	0,813
Convívio	1,580	1,543	3,06	0,080*
Culpa	1,082	1,083	0,00	0,973
Informações	1,213	1,247	6,56	0,010**
Atalhos	1,366	1,394	2,63	0,105
Furto	1,137	1,096	15,55	0,000***
Suborno	1,362	1,348	0,78	0,376
Presentes	1,347	1,294	10,78	0,001***

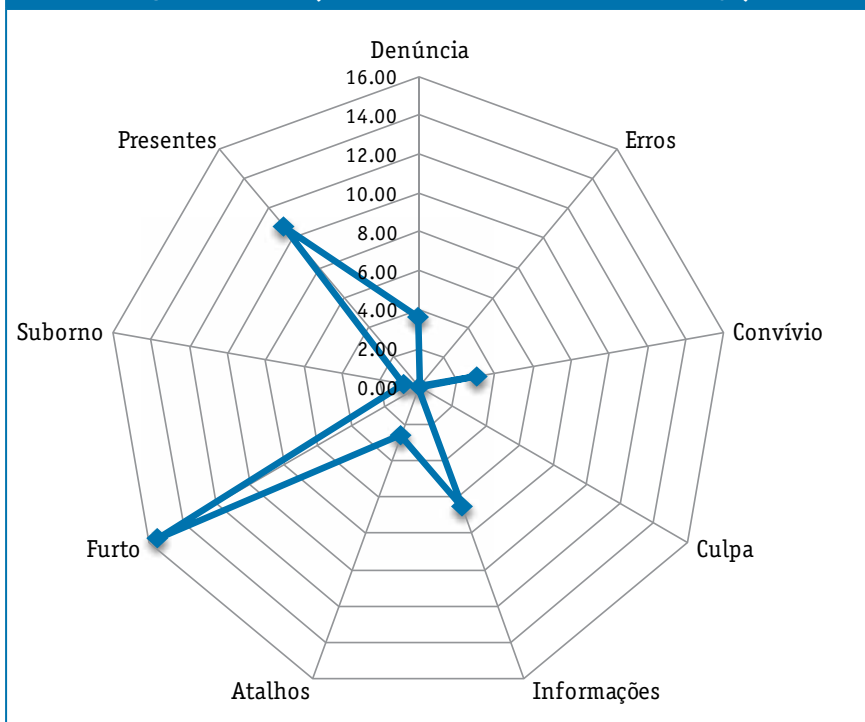
*** $p < 0.01$.

** $p < 0.05$.

* $p < 0.10$.

Fonte: Dados da pesquisa

Gráfico 3. Radar – comparativo da variável tempo de organização e os indicadores de percepção moral utilizando os valores de “t” significativos (quanto maior, maior a diferença)



Fonte: Dados da pesquisa

3.3.2 Etapa 2: análise de ferramentas de *compliance*

3.3.2.1 Análise da variável código de conduta e os indicadores de percepção moral

A distribuição dos participantes que trabalhavam em organizações com código de conduta e nas sem esse código apresentou que 74% deles, no momento da pesquisa, tinham conhecimento das normas éticas da empresa nas quais estavam inseridos. Na Tabela 7, observa-se que, exceção feita aos indicadores convívio e suborno, todos demonstraram diferenças significativas, e os pesquisados com código de conduta tendem a possuir melhor percepção quanto ao furto e aos presentes, tendo o indicador “furto” diferença destoante para mais, necessitando-se inclusive retirá-lo do Gráfico 4 para possibilitar a representação gráfica.

Tabela 7. Análise comparativa da variável código de conduta e os indicadores de percepção moral

INDICADOR	COM	SEM	T-value	P-value
Denúncia	1,737	1,688	2,79	0,095*
Erros	1,766	1,684	8,10	0,004**
Convívio	1,591	1,630	1,79	0,181
Culpa	1,091	1,061	6,25	0,012**
Informações	1,254	1,219	3,77	0,052*
Atalhos	1,436	1,351	12,17	0,000***
Furto	1,100	1,201	48,23	0,000***
Suborno	1,371	1,397	1,41	0,235
Presentes	1,330	1,376	4,13	0,042**

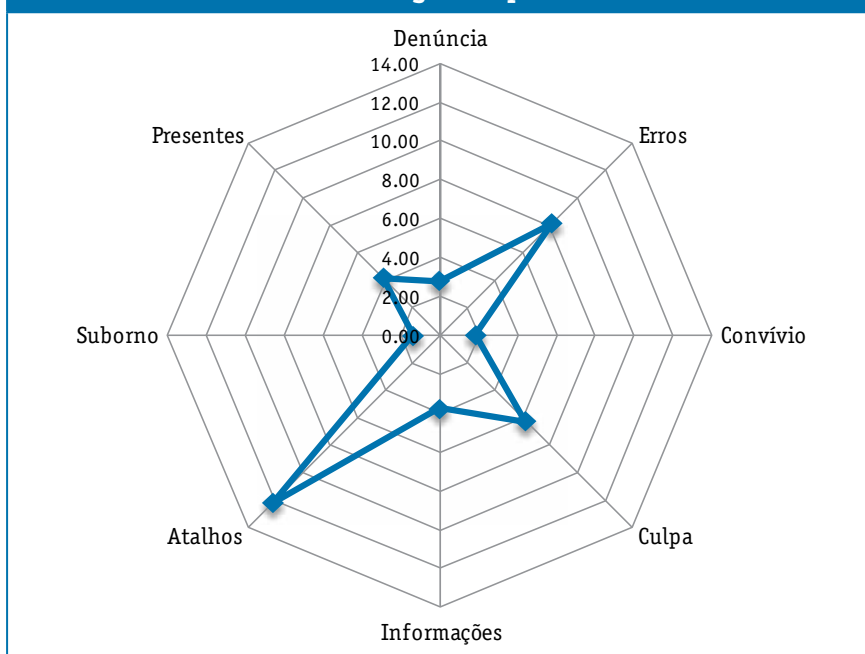
*** $p < 0.01$.

** $p < 0.05$.

* $p < 0.10$.

Fonte: Dados da pesquisa

Gráfico 4. Radar – comparativo da variável código de conduta e os indicadores de percepção moral utilizando os valores de “t” significativos (quanto maior, maior a diferença). Destaca-se que o indicador furto foi retirado do gráfico por ocasião de seu alto valor



Fonte: Dados da pesquisa

3.3.2.2 Análise da variável canal de denúncia e os indicadores de percepção moral

Os respondentes que trabalhavam em organizações com canal de denúncia no momento da pesquisa representavam 56% da amostra de funcionários, e todas as organizações que possuíam esse instrumento de *compliance* também constituíram seu código de conduta. Na Tabela 8, observa-se que os indicadores furto e presentes, conforme o valor “p”, indicam que essa diferença é significativa (nível 5%) mesmo em comparação com os demais indicadores apresentados nesta pesquisa. Deve-se destacar que os respondentes que não estão inseridos em organizações com essa ferramenta apresentam maior flexibilidade nesses dilemas.

Tabela 8. Análise comparativa da variável canal de denúncia e os indicadores de percepção moral				
INDICADOR	COM	SEM	T-value	P-value
Denúncia	1,721	1,729	0,09	0,765
Erros	1,763	1,722	2,53	0,112
Convívio	1,589	1,616	1,03	0,310
Culpa	1,089	1,076	1,50	0,220
Informações	1,254	1,233	1,82	0,178
Atalhos	1,430	1,393	3,02	0,082*
Furto	1,107	1,151	11,39	0,001***
Suborno	1,370	1,388	0,96	0,327
Presentes	1,324	1,365	4,29	0,038**

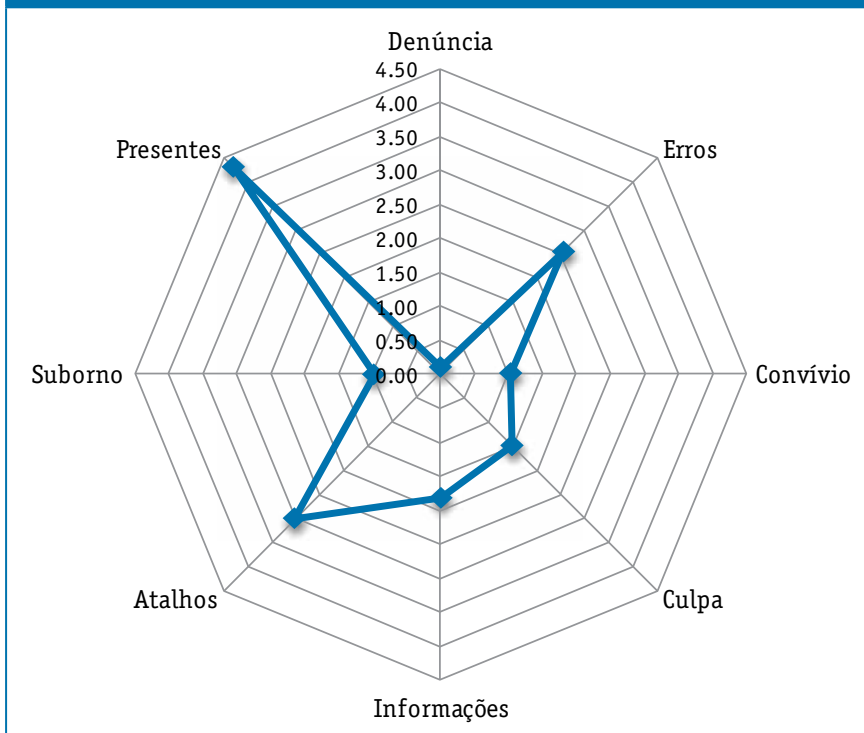
*** $p < 0.01$.

** $p < 0.05$.

* $p < 0.10$.

Fonte: Dados da pesquisa

Gráfico 5. Radar – comparativo da variável canal de denúncia e os indicadores de percepção moral utilizando os valores de “t” significativos (quanto maior, maior a diferença). Destaca-se que o indicador furto foi retirado do gráfico em virtude de seu alto valor



Fonte: Dados da pesquisa

3.3.2.3 Análise da variável compliance integrada e os indicadores de percepção moral

Dos entrevistados, 22,68% ainda estavam em empresas que tinham ferramentas de *compliance* integradas, ou seja, código de conduta e canal de denúncia. Os indicadores erros, informações, culpa e atalhos, conforme a Tabela 9, apresentam maior tendência de ocorrência nas relações de funcionários que possuem essas ferramentas, destacando o indicador atalhos como o de maior relevância (valor $t = 10,12$). Para os indicadores furto e presentes, os resultados apontam maior flexibilidade nos profissionais que não possuem essas ferramentas de *compliance* analisadas em conjunto.

Tabela 9. Análise comparativa da variável *compliance* integrada e os indicadores de percepção moral

INDICADOR	COM	SEM	T-value	P-value
Denúncia	1,721	1,688	1,18	0,278
Erros	1,763	1,684	6,87	0,009***
Convívio	1,589	1,630	1,77	0,184
Culpa	1,089	1,061	5,20	0,023**
Informações	1,254	1,219	3,57	0,059*
Atalhos	1,430	1,351	10,12	0,001***
Furto	1,107	1,201	35,93	0,000***
Suborno	1,370	1,397	1,47	0,225
Presentes	1,324	1,376	5,05	0,025**

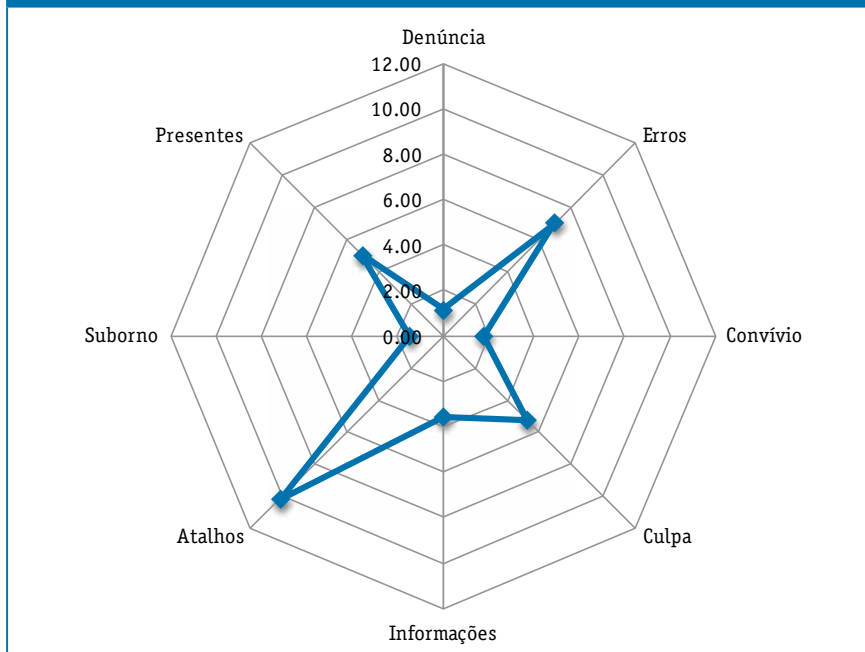
*** $p < 0.01$.

** $p < 0.05$.

* $p < 0.10$.

Fonte: Dados da pesquisa

Gráfico 6. Radar – comparativo da variável *compliance* integrado e os indicadores de percepção moral utilizando os valores de “t” significativos (quanto maior, maior a diferença). Destaca-se que o indicador furto foi retirado do gráfico em virtude de seu alto valor



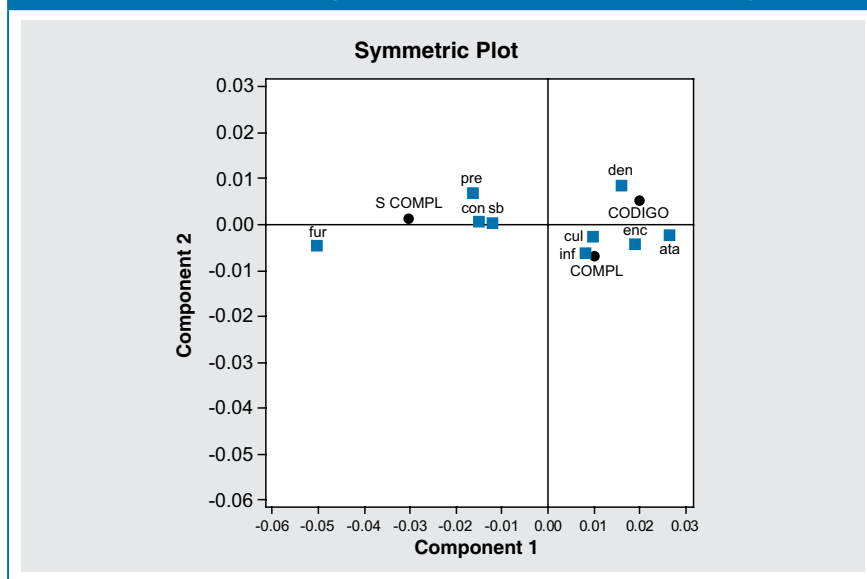
Fonte: Dados da pesquisa

A análise da Tabela de contingência (10) mostra uma decomposição da inércia (X^2/n). Do total da inércia da matriz de dados, 95,06% é contabilizada no primeiro componente; 4,94%, no segundo componente.

Tabela 10. Análise de correspondência simples da variável <i>compliance</i> integrada e os indicadores de percepção moral				
Axis	Inertia	Proportion	Cumulative	Histogram
1	0.0005	0.9506	0.9506	*****
2	0.0000	0.0494	1.0000	*
Total: 0.0005				

Fonte: Dados da pesquisa

Gráfico 7. *Symmetric plot* – análise de correspondência simples da variável *compliance* integrada e os indicadores de percepção moral



Fonte: Dados da pesquisa

No Gráfico 7, observa-se que a variável “sem *compliance*” está próxima dos indicadores furto, suborno, presentes e convívio. A variável “*compliance*” está próxima dos indicadores informações, culpa, erros e atalhos. Por fim, a variável “código” tem proximidade com o indicador denúncia.

4 Resultados e conclusões

Não obstante os impactos econômicos, o estudo da fraude e da corrupção justifica-se por si, uma vez que perpassa pela ética, que, por sua vez, é primazia para a sobrevivência humana, pois o indivíduo sabe que sua vida fora do grupo seria pior, e conviver em grupo supõe o respeito a determinadas regras, e a desqualificação da ética pode ameaçar a existência do grupo (ESPINOZA apud DAMÁSIO, 2003). Assim, conviver com pessoas sem ética pode ser indesejável ou até mesmo perigoso, e em organizações sua existência traz consequências financeiras, mesmo que de forma indireta, como no caso de danos à imagem. Assim, o problema adquire importância crescente, e as organizações precisam encontrar formas de mitigá-lo.

Apesar de não haver consenso sobre as definições de fraude, na sua base está a percepção do significado do gesto, a compreensão do indivíduo de que está, ou não, agindo de acordo com regras explícitas ou implícitas. Assim, uma das primeiras ações para a prevenção de atos fraudulentos em organizações é a busca por *compliance*; em outras palavras, deixar claro o que se espera dos indivíduos em uma organização pode facilitar uma maior aderência entre suas visões e, conseqüentemente, seus atos.

Nas organizações, há situações nas quais o indivíduo tem dificuldade para reconhecer os limites entre certo e errado, como, por exemplo, suborno, recebimento de presentes e uso de atalhos discutíveis são potencialmente legitimados por cerca de metade dos entrevistados, dependendo da situação em que ocorra. Não é o caso de qualificar os percentuais como baixos ou altos, mas compreender que ações adequadas de controle e incentivo podem reduzir o problema diminuindo a zona “cinzenta” dessas percepções, fazendo alusão ao conceito de “corrupção cinza”.

Há outros indicadores que, conforme apontado nesta pesquisa, denotam uma deliberada aceitação (corrupção branca) da maioria dos respondentes em conviver com pessoas desonestas, não denunciar atos corruptos ou erros de colegas. Abre-se, portanto, campo para as organizações intensificarem ações de esclarecimento e estruturas corretas

de denúncias quando está em pauta não a glorificação da cultura da delação, mas ampliar o padrão ético coletivo. Para considerável parte dos pesquisados deste trabalho, frequentar ambientes promotores de fraudes não é avaliado como potencialmente pernicioso, talvez por não vislumbrarem as implicações dessas fraudes em sua vida, mas apenas nas organizações.

Culpar outro colega por erro cometido, revelar informações confidenciais para quem não é devido e furtar são ações repudiadas pela maioria dos participantes. Essas atitudes são consideradas “corrupção preta”, não pelas suas possíveis consequências, uma vez que aceitar um suborno tende a trazer maiores prejuízos à organização que imputar a outrem um erro, mas em virtude do fato de que essas ações são consideradas de forma mais evidente um ato execrável.

A “cor” da corrupção ou da fraude pode sofrer variações de tonalidade ou mesmo de estado por causa da influência do meio em que seus detentores estão. Em outras palavras, as organizações podem influenciar na percepção ética dos seus indivíduos, e tal conclusão é reforçada quando se comparam as percepções dos participantes que ainda não faziam parte das organizações pesquisadas, ou seja, os candidatos com os funcionários. Em todos os indicadores analisados, houve diferença significativa entre eles, e os candidatos possuem visões éticas mais flexíveis que os já internalizados nas organizações, e ainda reforçando essa tese: quanto mais tempo na organização, maior a tendência do indivíduo de agir em conformidade com os princípios quando se deparar com dilemas éticos. Se a percepção moral é passível de influência e se as organizações podem levar o indivíduo a uma reflexão ética mais apurada, torna-se relevante identificar as sensibilidades dos perfis dos seus integrantes.

Ferramentas de *compliance* contribuem para o enfrentamento da fraude. Daí a importância de as organizações investirem em um programa complexo de gestão da ética, que deve compreender ações como a elaboração de código de conduta: ferramenta que abrange – além de normas e diretrizes sobre valores éticos que devem ser seguidos – os comportamentos que a empresa espera de seus funcionários em situações específicas; a política de comunicação permanente, pois é

importante que a organização adote, para seus colaboradores, medidas educativas quanto aos valores éticos expressados no código de conduta, com o intuito de aproximar o grau de aderência desses valores com os de seus funcionários; o estabelecimento de um sistema de recrutamento centrado na ética – a atração, a seleção e a retenção de funcionários que compactuam com os valores éticos que a organização adota são de fundamental relevância, uma vez que a não aderência a tais valores pode facilitar a adoção de comportamentos sem compromisso com a ética, em que os agentes passam a agir em consonância com seus interesses pessoais em detrimento dos interesses da organização; a instituição do Comitê de Ética, pois se recomenda que as organizações o constituam, com responsabilidade educativa e de monitoramento. Quanto à responsabilidade educativa, já foi abordada nos itens anteriores, mas, no que diz respeito ao monitoramento, observa-se uma correlação com a instituição de sistemas de controle interno, cujo objetivo é reduzir as possíveis vulnerabilidades existentes nos processos da organização e, com isso, mitigar riscos existentes. Esses sistemas, portanto, devem buscar ações que previnam atos de corrupção (CGU, 2009).

Pode-se observar, nos limites deste trabalho, que a existência de um código de conduta sem o acompanhamento de um canal de denúncia tende a inibir a denúncia de atos antiéticos de colegas de trabalho, o que não ocorre quando se aplica um programa de *compliance* integrando essas duas ferramentas, mesmo quando permanece a tendência de encobrir erros dos seus parceiros de trabalho.

Por sua vez, os participantes que trabalham em organizações que não têm qualquer tipo de ferramenta de *compliance* demonstram maior tolerância para conviver com pessoas desonestas, sendo possível inferir que comportamentos individuais pautados por princípios éticos são fundamentais, mas podem não resistir a sistemas e valores gerais propiciadores de fraude e corrupção; ou seja, ferramentas de *compliance* não estancam a problemática da fraude, mas sua inexistência fortalece esse fenômeno.

De acordo com a pesquisa (bibliográfica e no banco de dados da ICTS Global), a fragilidade dos princípios éticos está na raiz da fraude. Entretanto, o contexto (ou pressão situacional) e a oportunidade

combinam-se na produção de atos corruptos ou em conformidade ética. Este trabalho limitou-se a analisar, embora não de forma exaustiva, diversas nuances da percepção moral dos indivíduos em organizações brasileiras, deixando uma gama de indagações e pistas para novas pesquisas sobre a correlação entre as variáveis estudadas, além de espaço para avançar no entendimento das pressões situacionais que podem induzir o indivíduo a atos fraudulentos e a oportunidades de fraude geradas pela atividade exercida e/ou posição ocupada na organização. Desse modo, espera-se que este estudo tenha contribuído para o avanço da reflexão sobre a fraude nas organizações.

Referências

ABRAMO, C. W. **Corrupção no Brasil**: a perspectiva do setor privado. Relatório de Pesquisa da Transparência Brasil, São Paulo, 2004.

_____. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos Cebrap**, n. 73, São Paulo, nov. 2005.

ALBRECHT, W. Steve; HOWE, Keith R.; ROMNEY, Marshall B. **Detering fraud**: the internal auditors perspective. The Institute of Internal Auditors Research Foundation, Altamonte Springs, FL, 1984.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ANDRADE, Maria Margarida. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos**. Introdução, notas e tradução de Mario da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

ARROW, K. **The limits of organization**. New York: Norton, 1974.

ARRUDA, Maria Cecília Coutinho de. **Ética na administração de marketing**: um estudo exploratório no campo da comunicação e conceito de produtos, serviços e ideias. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

_____. WHITAKER, Maria do Carmo; RAMOS, José Maria Rodriguez. **Fundamentos de ética empresarial e econômica**. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Código de ética**: um instrumento que adiciona valor. São Paulo. Negócio Editora, 2002.

ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS (ACFE). **Report to the nation on occupational fraud & abuse**, 2008.

_____. **Fraud Examiners Manual**. Disponível em: <<http://butest.acfe.com/rtn/rtn-2010.pdf>>. Acesso em: 06/2010.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisa de survey**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BEZERRA, M. O. **Corrupção**: um estudo sobre o poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Anpocs/Relume Dumará, 1995.

BORINI, Felipe Mendes; GRISI, Fernando Correa. A corrupção no ambiente de negócios: *survey* com as micro e pequenas empresas da cidade de São Paulo. **R. Adm. USP**, São Paulo, v. 44, n. 2, p. 102-117, abr./maio/jun. 2009.

BRASIL. **Novo Código Civil Brasileiro**: Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **RAP**, v. 30, n. 1, p. 64-77, jan./fev. 1996.

BROWN, A. J. What we are trying to measure? Reviewing the basis of corruption definition. **Measuring corruption (law, ethics and governance)**. Burlington: Ashgate Publishing, 2006.

CHERMAN, Andréa; TOMEI, Patrícia Amélia. Códigos de ética corporativa e a tomada de decisão ética: instrumentos de gestão e orientação de valores organizacionais? **RAC**, v. 9, n. 3, p. 99-120, jul./set. 2005.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e Grupo de Trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade Contra a Corrupção. **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**, 2009.

CRESSEY, Donald R. **Other people's money: a study in the social psychology of embezzlement**. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1953.

DAFT, Richard L. **Organizações**: teoria e projetos. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002.

DAMÁSIO, A. **Em busca de Espinoza**: prazer e dor na ciência dos sentimentos. São Paulo: Cia. das Letras, 2003.

DEMO, P. **Complexidade e aprendizagem**: a dinâmica não linear do conhecimento. São Paulo: Atlas, 2002.

DEMSETZ, H. **The economics of the business firm**: seven critical commentaries. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

DRISCOLL, Dawn Marie; HOFFMAN, Michael W.; MURPHY, Joseph E. **Business ethics and compliance**: what management is doing and why? Waltham: Center for Business Ethics at Bentley College, Blackwell Publishers, 1998.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (FEBRABAN). Disponível em: <http://www.febraban.org.br/Arquivo/Destaques/Funcao_de_Compliance.pdf>. Acesso em: 01/2010.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Relatório corrupção**: custos econômicos e propostas de combate. Março de 2010. Disponível em: <www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/custo%20economico%20da%20corrupcao%20-%20final.pdf>. Acesso em: 06/2010.

FELDMAN, David. **Psychoanalysis and crime**. In: mass society in crisis and social pathology. Toronto: Collier-Macmillan, 1971.

FORMA, Marcelo. **Canal de denúncias, uma ferramenta fundamental para a ética nos negócios**. Palestra proferida no 1º Congresso Brasileiro de Ética nos Negócios, São Paulo, 25 de março de 2010.

FUHER, Maximilianus Claudio Américo; FUHER, Maximiliano Roberto Ernesto. **Dicionário Jurídico (matéria por matéria)**. São Paulo: Malheiros, 2008.

GAMBETTA, Diego. Corruption: an analytical map. **Political corruption in transition**: a skeptical handbook. Budapest: Central Europe University, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, Marcelo A. C. **Uma contribuição à prevenção de fraudes contra as empresas**. Tese (Doutorado em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

GÓMEZ PÉREZ, Rafael. **Problemas morais da existência humana**. Lisboa: CAS, 1983.

GORTA, Angela. Corruption risk areas and corruption resistance. **Measuring corruption (law, ethics and governance)**. Burlington: Ashgate Publishing, 2006.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

HEIDENHEIMER, A. J. Perspectives in the perception of corruption. In: HEIDENHEIMER, A. J. **Political corruption: readings in comparative analysis**. New York: Hold, Rinehart and Wilston, 1970. p. 18-28.

HOFFMAN, J. J.; COUCH, G.; LAMONT, B. T. The effect of firm profit versus personal economic well being on the level of ethical responses given by managers. **Journal of Business Ethics**, n. 17, p. 239-244, 1998.

HOIVIK, H. W. Professional ethics: a managerial opportunity in emerging organizations. **Journal of Business Ethics**, Massachusetts, v. 39, n. 1, p. 3-11, Aug. 2002.

ICTS GLOBAL. Acesso ao website oficial da ICTS www.ictsglobal.com.br em abril de 2010.

KAYE, Bruce. Compliance and corporate culture: making the most out of codes of ethics. **Australian Journal of Management**, v. 21, n. 1, June 1996.

KPMG. **A fraude no Brasil**. Relatório de Pesquisa de 2009. Disponível em: <www.kpmg.com.br/publicacoes/forensic/Fraudes_2009_port.pdf>. Acesso em: 05/2010.

LAMMERS, Joris, GALINSKY, Adam D. **Power increases hypocrisy: moralizing in reasoning, immorality in behavior**. _ Netherlands: Psychological Science, 2009.

LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, p. 8-14, 1964.

LYNN, L. H. Technology and organizations: a cross-national analysis. In: GOODMAN, P. S.; SPROULL, L.S. (Org.). **Technology and Organizations**. Oxford: Jossey-Bass Publishers, 1990. p. 174-199.

MANZI, Vanessa Alessi. **Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas**. São Paulo: Ed. Saint Paul, 2008.

MATHEWS, M. C. Codes of ethics: organizational behavior and misbehavior. In: FREDERICK, W.C. (Ed.). **Research in Corporate Social Performance and Policy**, Connecticut, v. 9, p. 107-130, CT, JaiPress, 1987.

MELE, D.; Debeljuh, P.; ARRUDA, M. C. Corporate ethical policies in large corporations in Argentina, Brazil and Spain. **Journal of Business Ethics**, 63, p. 21-38, 2006.

McCABE, D. L.; TREVIÑO, L. K.; BUTTERFIELD, K. D. The influence of collegiate and corporate codes of conduct on ethics-related behavior in workplace. **Business Ethics Quarterly**, Virginia, v. 6, n. 4, p. 461-476, Oct. 1996.

MINERBO, Marion. **A lógica da corrupção**. São Paulo: Cebrap, nov. 2007 (Novos Estudos, 79).

MORAIS, Eslei José de. **Controles internos e estrutura de decisão organizacional: o caso da Contadoria do Banco do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

MORIN, Edgar. **O Método 5: Poderes e fragilidades da consciência**. Porto Alegre: Sulina, 2003.

_____. **O Método 6: Ética**. Porto Alegre: Sulina, 2004.

NASH, Laura L. **Ética nas empresas: boas intenções à parte**. São Paulo: Makron, 1993.

NIELSEN, R. P. Corruption networks and implications for ethical corruption reform. **Journal of Business Ethics**, 42, p. 125-149, 2003.

NYE, J. S. Corruption and political development: a cost benefit analysis.

American Political Science Review, Los Angeles, v. 61, n. 2, p. 417-427, 1967.

OTERO, E. **Ensayos de epistemología**. Santiago: Ed. Bravo-Allende, 2000.

PETERS, J.; WELCH, S. Political corruption. **American Political Science Review**, Los Angeles, v. 72, n. 3, p. 974-984, 1978.

PRIGOGINE, I. **O fim das certezas: tempo, caos e as leis da natureza**. São Paulo: Unesp, 1996.

ROBERTSON, C. J.; CRITTENDEN, W.; BRADY, M. K.; HOFFMAN, J. J. Situational ethics across borders: a multicultural examination. **Journal of Business Ethics**, 38(4), p. 327-338, 2002.

ROMANO, Roberto. Os laços do orgulho: reflexões sobre a política e o mal. **Unimontes Científica**, Montes Claros, v. 6, n. 1, jan./jun. 2004.

SCHILDER, Arnold. **Banks and the compliance challenge**. Speech by the Professor Arnold Schilder, Chairmain of the BCBS Accounting Task Force and Executive Director of the Governing Board of the Netherlands Bank, at the Asian Banker Summit, Bangkok, 16 March 2006.

SPECK, B. W. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. **Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL 2009. Disponível em: <www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009>. Acesso em: 03/2010.

VIEIRA, James Batista; FIGUEIREDO, Argelina Maria M.; BAPTISTA, Ligia Pavan. **Os microfundamentos da transação corrupta**. Trabalho Finalista da Categoria Mista e Temática do 10º Prêmio Ethos-Valor, 2010.

VIER, Raimundo; FERNANDES, Floriano de Sousa. **Textos seletos/Immanuel Kant**. Petrópolis: Vozes, 1974.

WELLS, Joseph T. **Encyclopedia of fraud**. Salem: Obsidian, 2002.

WILLIAMSON, O. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

ZANELLI, José Carlos. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Revista Estudos de Psicologia**, Natal, v. 7, p. 79-88, nov. 2002.

ZYLBERSZTAJN, Decio. Organização ética: um ensaio sobre comportamento e estrutura das organizações. **RAC**, v. 6, n. 2, p. 123-143, maio/ago. 2002.

Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social

Diego Prandino Alves*

Resumo: Este trabalho analisa a convergência e a harmonia existentes entre os seguintes instrumentos de transparência pública adotados no Brasil: o Portal da Transparência, o Portal Siga Brasil, os relatórios de gestão anuais publicados pelas entidades governamentais e o Relatório sobre as Contas de Governo, emitido pelo Tribunal de Contas da União. Para tal análise, coletaram-se, com base nesses instrumentos, dados sobre a arrecadação de receitas de multas efetuada por 15 entes públicos no ano de 2009. Comparando-se esses dados, foi possível analisar se uma mesma informação, quando consultada em diferentes fontes, apresentava o mesmo valor ou conteúdo. Os resultados do estudo mostraram que, embora esforços tenham sido feitos no sentido de promover a transparência pública, a falta de harmonia entre os diversos instrumentos governamentais de prestação de contas é uma realidade: as fontes de informação podem não concordar entre si, ou seja, uma mesma informação pode assumir valores ou conteúdos díspares

* Especialista em Finanças Públicas pela Escola de Administração Fazendária (ESAF) e Analista do Banco Central do Brasil.

quando consultada em duas ou mais fontes. Verificou-se também a existência de um trade-off entre completude das informações e facilidade de acesso. A solução apontada é a prestação de contas pelos gestores de forma especializada, especificamente direcionada aos diferentes segmentos da sociedade, na medida de suas necessidades de informação – o que, no entanto, não significa oferecer informação incompleta ou sem uma análise cuidadosa de consistência. Não é o cidadão quem deve esforçar-se para traduzir e entender a informação pública, é o governo quem deve procurar pelo cidadão para justificar-se e para oferecer a informação na medida de suas necessidades.

Palavras-chave: *Transparência. Controle social. Prevenção da corrupção.*

1 Introdução

É possível apontar, nas últimas duas décadas, uma série de avanços na gestão pública brasileira. Durante esse período de amadurecimento, muitas medidas foram tomadas com o objetivo de promover a eficiência administrativa, a transparência na gestão pública, o controle social e a responsabilização dos gestores públicos.

Entre os diversos instrumentos importantes de transparência e de prestação de contas concebidos, três podem ser considerados verdadeiros marcos na história da Administração Pública brasileira: a Lei n. 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que criou na internet o Portal Contas Públicas;¹ a Lei Complementar n. 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, de 4 de maio de 2000, que estabeleceu normas para a gestão fiscal responsável; e o Decreto n. 5.482, de 30 de junho de 2005, que criou na internet o Portal da Transparência.²

Como no exercício da transparência é essencial que os diversos segmentos da sociedade sejam alcançados pela informação pública na medida de suas necessidades, outros instrumentos não menos importantes que os retromencionados foram criados e colocados à disposição do cidadão na internet, como o Portal Siga Brasil³ e os relatórios de gestão anuais.

1 <<http://www.contaspublicas.gov.br/>>. Acesso em: 24/10/2010.

2 <<http://www.portadatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 24/10/2010.

3 <<http://www.sigabrasil.gov.br/>>. Acesso em: 30/06/2011.

Entretanto, não basta que a informação esteja disponível. Esta, como instrumento de tomada de decisão – ou, no contexto deste estudo, como instrumento de *accountability* –, deve ser pública, tempestiva, detalhada e precisa. De outra forma, restará prejudicado qualquer esforço que objetive a promoção da transparência. Nas palavras de Cavalcante:

Publicidade e clareza são elementos básicos na formação do conceito de transparência. Note-se que, mesmo que amplamente divulgada, a informação não será transparente se incompreensível ao grande público. Em contrapartida, também não será transparente uma ação de simples entendimento ao público médio, sem que a ela seja dada publicidade. A transparência, assim, depende desses fatores, bem como da relevância, confiabilidade e oportunidade (2008, p. 19).

Uma vez que “a prestação de informações do Estado à população é condição necessária para o exercício da cidadania” (CAVALCANTE, 2008), a análise da qualidade das informações prestadas à sociedade é requisito para que se possa estabelecer um juízo sobre em que grau está sendo – de fato – praticada a transparência e, pois, viabilizada a prática da cidadania.

Ao assegurar a qualidade da informação disponível para acesso universal, fortalece-se não apenas a democracia, mas também o combate à corrupção, pois a informação é a principal arma da sociedade nesta “batalha”. Como bem salientado no Portal da Transparência:⁴

[A] transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

Dada a importância da qualidade da informação para fins de controle, combate à corrupção, exercício da cidadania e manutenção da democracia, este estudo tem por finalidade analisar a convergência e a harmonia entre os dados de quatro importantes instrumentos

⁴ <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 30/06/2011.

de prestação de contas e de controle social do Brasil: o Portal da Transparência; o Portal Siga Brasil; os relatórios de gestão anuais das entidades públicas⁵ consideradas; e o Relatório do Tribunal Contas da União (TCU) sobre as Contas da República.

Para tal fim, esta monografia está estruturada em seis seções: após esta introdução, a segunda seção traz um levantamento teórico sobre temas necessários à compreensão e à contextualização do estudo realizado; a terceira seção traz explicações acerca da metodologia utilizada para a elaboração do estudo; a quarta apresenta e organiza os dados coletados de cada instituição; na quinta seção, analisam-se os dados apresentados na seção anterior, tecendo-se considerações pontuais acerca da realidade de cada órgão; e na sexta seção apresentam-se as conclusões do estudo.

2 Referencial teórico

2.1 Breves notas sobre reforma do Estado, governança, *accountability* e transparência

Muito se debate sobre a governança no setor público, seu significado, suas características e os requisitos para que determinada instituição pública seja considerada uma instituição dotada de boa governança.

A origem do debate sobre governança no setor público remonta à década de 1980, quando uma onda de reformas gerenciais atingiu boa parte das Administrações Públicas ao redor do mundo. Como destacam Di Pietro (2009), Santos (1996) e Ribeiro (1997), é na década de 1980, com o intenso movimento de globalização econômica e a necessidade de os Estados se tornarem mais competitivos no cenário internacional, que são adotadas as primeiras políticas com o fim de escoimar a Administração Pública dos paradigmas burocráticos até então vigentes para dotá-la de práticas gerenciais de gestão.

⁵ Para fins deste estudo, é irrelevante a diferenciação doutrinária existente entre órgão público, entidade pública e instituição pública, de forma que esses termos serão utilizados de forma intercambiável.

Além da globalização, Ribeiro (1997) aponta o esvaziamento do modelo burocrático (cuja característica é o não comprometimento com resultados) e o advento da democracia e da consciência cidadã (bases filosóficas de temas como transparência e participação social) como propulsores da “administração gerencial” ou “administração por resultados”. É nesse contexto de reforma que se evidencia a importância da governança no setor público.

Diversos autores dedicaram-se a elaborar um conceito definitivo para “governança”. Um dos primeiros a utilizar o termo aplicado ao setor público foi o Banco Mundial, que, em linhas gerais, relaciona a “governança pública” ao modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em direção ao desenvolvimento.⁶

Entretanto, corroborando a conclusão de Santos (1996) e de Diniz (1997) de que o conceito de governança pública não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado e tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho do Estado, preferimos adotar a seguinte definição para o termo governança aplicado ao setor público: *capacidade de implementação de políticas públicas voltadas à consecução e à otimização da gestão, à adoção de métodos de avaliação, controle, e responsabilização, à prevenção de riscos e à correção de desvios, visando a promover a eficiência, a eficácia e a transparência institucionais e a participação e o bem-estar da sociedade.*

Em linhas gerais, a governança relacionada ao setor público representa a capacidade de gestão de modo idôneo, transparente, responsável, econômico e participativo, com vistas à promoção do bem comum. Pode-se concluir, então, que as reformas gerenciais visaram, em última análise, a dotar a Administração Pública de boa governança.

É com foco também em atender às demandas da população que a reforma gerencial ganha contorno. Conforme destacado por Ribeiro (1997), “a sociedade exige responsabilidade dos dirigentes no exercício da função pública e clama por serviços públicos de qualidade. A sociedade

⁶ O Banco Mundial apresenta uma definição genérica: “*governance is the exercise of authority, control, management, power of government*”. O Banco ainda destaca uma definição mais relevante às suas finalidades: “*the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development*” (WORLD BANK, 1992, p. 3).

quer resultados”. E logicamente relacionada ao conceito de “resultado” está a noção de “controle”, pois se há um resultado estipulado deve ser definida uma forma objetiva de aferir se tal objetivo foi alcançado. Por isso, no formato gerencial de gestão, os objetivos e as responsabilidades do gestor devem ser claramente definidos de forma que sejam punidas a gestão desidiosa e a malversação dos recursos colocados à sua disposição. Sem mecanismos de controle e sem métodos de punição torna-se inócuo o discurso sobre metas e resultados.

O debate sobre boa governança e controle abarca o debate sobre *accountability*. Conforme destaca o Banco Mundial,⁷ para que haja boa governança no setor público é imprescindível que se pratique a *accountability*, caracterizada por diversos autores como um mecanismo de controle que visa a aferir a legitimidade das ações do gestor público mediante prestação de contas e responsabilização (LONSDALE, 1986; RIBEIRO, 1997; SCHEDLER, 1999).

O controle, segundo Pereira (1997), é essencial para a organização e a coordenação de qualquer sociedade. O autor destaca a perspectiva funcional de controle, sob a qual este é exercido pelo Estado (controle hierárquico ou administrativo), pela sociedade (controle democrático ou social) e pelo mercado (controle econômico). Neste estudo, serão abordados apenas os dois primeiros.

O controle do Estado exercido pelo próprio Estado representa, na concepção de O’Donnell (2001), a *accountability* horizontal. No Brasil, esta é executada em dois níveis, quais sejam: o sistema de controle interno de cada Poder e o controle externo, que, conforme disposto no art. 71 da Carta Magna, é de titularidade do Poder Legislativo, sendo este auxiliado por órgãos denominados Tribunais de Contas. Entretanto, “por mais que estas instituições sejam imprescindíveis, um controle social efetivo é também fundamental” (BUGARIN, 2003).

Deve-se ressaltar que o “controle social” referido por Bugarin possui um significado lato, diferente do caráter restrito atribuído à expressão por Pereira (1997), que distingue o “controle social” do “controle

7 Para o Banco, quatro dimensões da governança são importantes: “*capacity and efficiency issues in public sector management, accountability, predictability and the legal framework for development and information*” (WORLD BANK, 1992, p. 12).

democrático”. O autor relaciona o primeiro conceito à atuação direta da sociedade na influência ou direção do poder e o segundo ao caráter de representatividade, mediante o qual a sociedade se faz representar por intermédio de políticos eleitos, atuando no poder de forma indireta. Tal diferenciação não é relevante para este trabalho, por isso consideraremos o “controle social” em seu sentido amplo, conforme referido por Bugarin.

O controle social é o que O’Donnell (2001) chama de *accountability* vertical, cuja principal manifestação de controle – mas não restrita a esta – se dá por meio do voto. Esse tipo de controle visa a impedir, a reparar e a sancionar ações e omissões de servidores públicos – sejam estes eleitos ou não. O controle social pode ocorrer por meio de ações diretas da sociedade civil ou por meio de exposição pública e divulgação de atos ilegítimos dos gestores públicos (o que Smulovitz e Peruzzotti apud O’Donnell (2001) caracterizam como *accountability* societal – que nada mais é que uma forma não eleitoral de *accountability* vertical).

O controle social é parte fundamental da relação entre o governo e os cidadãos. Para a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2001), “o fortalecimento das relações [do governo] com os cidadãos constitui-se [...] em elemento fundamental da boa governança”. Para assegurar a estabilidade da democracia e para que a relação governo-cidadão esteja em constante amadurecimento, são essenciais mecanismos de publicidade e de transparência governamental que permitam a troca constante de informações relevantes tanto do Estado para a sociedade quanto desta para o Estado. Como bem assinala Cavalcante:

A cidadania deriva não apenas de legislações garantidoras de direitos, mas também do conhecimento e amadurecimento da sociedade. Para tanto, são fundamentais a informação e a compreensão dos papéis do Estado-gestor e de seus governados (2008, p. 22).

Um dos objetivos do fortalecimento da relação governo-cidadão é “atender a demanda por maior transparência e responsabilidade governamental, na medida em que aumenta a supervisão pelo público e pela imprensa das ações governamentais” (OCDE, 2001). Para que ocorra esse fortalecimento, os governos devem assegurar que a informação seja completa, objetiva, confiável, e compreensão.

A organização não governamental Transparency International⁸ (2006) assenta que a garantia do direito à informação pública é um recurso valioso que promove a transparência e possibilita a *accountability* dos gestores públicos, sendo essencial para o processo democrático. No mesmo sentido, a transparência, como requisito fundamental para a manutenção da democracia, é apontada pelo Banco Mundial como uma das armas mais poderosas no combate à corrupção.^{9/10}

Por todo o exposto, conclui-se que a informação é essencial não só para assegurar a transparência, o controle e a integridade (e, pois, a boa governança) da gestão pública; ela é fundamental para a prevenção da corrupção e para o próprio exercício da cidadania e da democracia.

2.2 A transparência como forma de prevenção da corrupção

De maneira geral, a corrupção nasce quando há uma combinação entre oportunidade e ambiente permissivo, como, por exemplo, instituições desprovidas de mecanismos de controle ou ambientes onde as decisões são tomadas de forma obscura. Por isso, qualquer esforço no sentido de tornar as instituições governamentais transparentes é um avanço na prevenção da corrupção (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2006).

A Transparency International define a transparência – no âmbito público – como o princípio que permite a todos os administrados conhecer não apenas os fatos e os números decorrentes da administração da coisa pública, mas também os mecanismos e os processos que regem a atividade administrativa. A transparência é o dever dos servidores públicos de agir de forma visível, previsível e inteligível.

A transparência, ao sujeitar corrompidos e corruptores à aprovação de legitimidade pela sociedade – via *accountability* vertical, ou seja, pelo controle por meio do voto – ou à exposição midiática – via *accountability*

8 <<http://www.transparency.org/>>. Acesso em: 07/07/2011.

9 <<http://go.worldbank.org/ZZTD74REV0>>. Acesso em: 08/07/2011.

10 O Banco destaca como principais esforços anticorrupção: *accountability* (a transparência é um subtópico da *accountability*); participação da sociedade civil; aumento da competitividade no setor privado; limitação e controle do poder; e desenvolvimento da gestão pública. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/0U9HJ3QWP0>>. Acesso em: 08/08/2011.

societal –, é uma prática que torna mais elevado o custo da corrupção. A relação é simples: quanto mais transparente o Estado, maior o risco para os corruptos, e, por conseguinte, menor a probabilidade de disseminação da corrupção.

Como já abordado, é cada vez mais cobrado transparência nas instituições públicas, configurando-se como requisitos vitais para qualquer bom governo a prestação de contas, a responsabilização e a garantia do direito ao acesso à informação pública. Peruzzoti (2008) destaca que o combate à corrupção governamental é uma das razões centrais para a crescente demanda por transparência, pois a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública (MATIAS-PEREIRA, 2005).

2.3 A transparência no Brasil

No Brasil, um dos principais normativos relacionados à transparência na gestão pública¹¹ é a LRF, que estabelece que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente”, definindo, em seus arts. 48 e 48-A, o modo e os instrumentos pelos quais será garantida a transparência pública:

Art. 48. 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.*

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – *incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;*

¹¹ A LRF faz menção à expressão “gestão fiscal”, mas, no escopo deste estudo, não há equívoco em considerar esta expressão equivalente à expressão “gestão pública”.

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – *adoção de sistema integrado de administração financeira e controle*, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários [grifos nossos].

Diversos instrumentos foram concebidos para atender não só a estes dispositivos da LRF, mas também a outros dispositivos constitucionais sobre prestação de contas e, mais importante, para atender a toda a demanda da sociedade brasileira por transparência. Alguns desses instrumentos serão abordados a seguir.

2.3.1 O Portal da Transparência

Objetivando ser um dos principais meios de prestação de contas à sociedade, o Portal da Transparência foi criado pelo Decreto n. 5.482, de 30 de junho de 2005.

A Portaria Interministerial n. 140, de 16 de março de 2006, regulamentando o disposto na lei retromencionada, ratificou o Portal como mecanismo de transparência e controle, declarando, em seu art. 1º, que a divulgação de informações relativas à execução orçamentária e financeira dos órgãos e das entidades da Administração Pública federal

direta e indireta terá fins exclusivamente de controle social. Na mesma linha, o sítio do Portal na internet explicita seu objetivo: “aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar”.¹²

O Portal da Transparência tem por finalidade veicular dados e informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União. No Portal, qualquer interessado pode buscar informações referentes a receitas, despesas e transferências realizadas no âmbito do Poder Executivo federal. A universalidade das informações nele contidas foi ratificada na Portaria Interministerial n. 140/2006, que, em seu art. 16, determina que “as informações [do Portal da Transparência] serão apresentadas de forma simples, com a utilização de recursos de navegação intuitiva a qualquer cidadão, independentemente de senhas ou conhecimentos específicos de informática”.

Os dados do Portal sobre arrecadação de receitas são extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).¹³ Os dados inseridos são de responsabilidade dos ministérios e de outros órgãos do Poder Executivo federal, por serem eles os executores dos programas de governo e os responsáveis pela gestão das ações governamentais. A Controladoria-Geral da União (CGU), por sua vez, reúne e disponibiliza as informações sobre a arrecadação e a aplicação desses recursos federais no Portal da Transparência.

No Portal, o interessado encontra uma página explicativa¹⁴ que elucida quais informações poderão nele ser encontradas:

- a) informações sobre transferências de recursos para estados, municípios, pessoas jurídicas, e feitas ao exterior, ou diretamente a pessoas físicas. Estão disponíveis dados de todos os recursos federais transferidos da União para estados, municípios e Distrito Federal;
- b) informações sobre gastos diretos do governo federal: contratação de obras, serviços e compras governamentais, que podem ser

12 <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 24/10/2010.

13 <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/OrigemReceitas.asp>>. Acesso em: 24/10/2010.

14 <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/0QueEncontra.asp>>. Acesso em: 24/10/2010.

vistas por órgão, por ação governamental ou por favorecidos, além de diárias pagas e os gastos feitos em cartões de pagamento do governo federal;

- c) informações diárias sobre a execução orçamentária e financeira com dados detalhados e diariamente atualizados sobre os atos praticados pelas unidades gestoras do Poder Executivo federal no decorrer da execução das suas despesas;
- d) informações atualizadas diariamente sobre receitas previstas, lançadas e realizadas pelo governo federal, organizadas por órgão e por categoria das receitas;
- e) informações sobre convênios registrados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e no Siafi firmados nos últimos anos, com descrição sucinta do objeto, datas e valores envolvidos, desde 1º de janeiro de 1996;
- f) informações sobre a lista de empresas sancionadas pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública das diversas esferas federativas;
- g) informações sobre cargo, função e situação funcional dos servidores e agentes públicos do Poder Executivo federal;
- h) informações sobre transparência no governo – relação dos órgãos e das entidades do governo federal que possuem páginas de transparência pública próprias;
- i) informações sobre participação e controle social;
- j) informações sobre projetos e ações no âmbito do Poder Executivo federal divulgadas pelos órgãos em suas respectivas páginas eletrônicas – Rede de Transparência;
- k) páginas de transparência de estados e municípios – dados de cada ente federativo sobre transferências de recursos recebidas do governo federal e cadastro de convênios, extraídos do Portal da Transparência.

2.3.2 O Portal Siga Brasil

Conforme definido no sítio do Portal na internet,¹⁵ o Sistema de Informações Orçamentais Gerenciais Avançadas (Siga) “é um sistema de informações sobre orçamento público que permite acesso amplo e facilitado ao Siafi e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta”. A finalidade precípua do Siga é “disponibilizar, de forma gerencial, os dados relativos ao planejamento, orçamento, fiscalização, e controle na esfera federal” (BASTOS, 2004).

O Siga é um portal capaz de fornecer, de forma rápida e precisa, informações sobre planos e sobre a execução orçamentário-financeira federal. Sem que o usuário necessite de conhecimentos sobre banco de dados, o Portal permite a realização de consultas predefinidas ou customizadas, simples ou avançadas, a diversas fontes de dados simultaneamente, entre elas: o Siafi; o Sistema de Elaboração das Leis Orçamentárias (Selor); o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor); e o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg).¹⁶

2.3.3 Os relatórios de gestão anuais

Por determinação constitucional (art. 71, II), ao TCU compete julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Anualmente, o Tribunal define, mediante decisão normativa, as unidades jurisdicionadas (UJs)¹⁷ cujos responsáveis deverão encaminhar os processos anuais de contas para julgamento. Por meio também de

¹⁵ <<http://www.sigabrasil.gov.br/>>. Acesso em: 12/07/2010.

¹⁶ Para maiores informações sobre esses sistemas e sobre as fontes de dados do Siga Brasil, cf. Bastos (2004).

¹⁷ Segundo o Manual do Siafi (assunto 020320, subitem 3.1.9), unidade jurisdicionada é a unidade responsável pela apresentação do processo anual de contas: unidade que organiza e apresenta o processo anual de contas que será protocolado no órgão de controle interno e posteriormente junto ao Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 23/10/2010.

decisão normativa, anualmente o Tribunal define as UJs que estão dispensadas de constituir processo de contas anual, devendo, tão-somente, apresentar o Relatório de Gestão Anual.¹⁸

O Relatório de Gestão Anual – ou apenas Relatório de Gestão – é um documento menos detalhista que o processo de contas anual. Conforme definido pela Instrução Normativa TCU n. 63, de 1º de setembro de 2010, os relatórios de gestão são

documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais UJs durante um exercício financeiro,

sendo considerados parte integrante dos processos de contas anuais [grifo nosso].

Nos termos do referido diploma, os relatórios devem: ser apresentados anualmente ao TCU pelos responsáveis pelas UJs; abranger a totalidade da gestão da UJ; ser apresentados ao TCU em meio informatizado; ser disponibilizados para livre consulta no Portal do Tribunal na rede mundial de computadores; e contemplar todos os recursos orçamentários e extraorçamentários utilizados, arrecadados, guardados ou geridos pelas UJs, ou pelos quais elas respondam, incluídos os oriundos de fundos de natureza contábil recebidos de entes da Administração Pública federal ou descentralizados para execução indireta.

Entre as informações que devem constar no Relatório de Gestão Anual, estão:¹⁹

- a) informações de identificação da UJ;
- b) informações sobre a gestão orçamentária da unidade, considerando o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, bem como as ações administrativas consubstanciadas em

¹⁸ As UJs obrigadas a constituir processo de contas referentes a 2009 estão relacionadas na Decisão Normativa TCU n. 102, de 2 de dezembro de 2009. As unidades dispensadas de constituir processo de contas, mas obrigadas a encaminhar ao TCU o Relatório de Gestão Anual referente a 2009, estão relacionadas na Decisão Normativa TCU n. 100, de 7 de outubro de 2009.

¹⁹ Para a elaboração dos relatórios de gestão referentes a 2009, as UJs devem observar as disposições da Decisão Normativa TCU n. 100/2009.

projetos e atividades, contemplando: responsabilidades institucionais da unidade; estratégias de atuação frente às responsabilidades institucionais; programas sob a responsabilidade da unidade; e desempenho operacional;

- c) informações sobre recursos humanos da unidade;
- d) informações sobre o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos;
- e) informações sobre a inscrição de restos a pagar no exercício e os saldos de restos a pagar de exercícios anteriores;
- f) informações sobre as transferências mediante convênio, acordo, ajuste, termo de parceria ou outros instrumentos congêneres, bem como a título de subvenção, auxílio ou contribuição;
- g) informações sobre as entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas;
- h) demonstrativo do fluxo financeiro de projetos ou programas financiados com recursos externos, ocorridos no ano e acumulados até o período em exame;
- i) informações sobre renúncia tributária;
- j) resultados da avaliação do impacto socioeconômico das operações de fundos;
- k) informações sobre providências adotadas para dar cumprimento às determinações e recomendações do TCU expedidas no exercício ou as justificativas para o caso de não cumprimento;
- l) informação quanto ao efetivo encaminhamento ao órgão de controle interno dos dados e informações relativos aos atos de admissão e desligamento, bem como aos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, exigíveis no exercício a que se refere o Relatório de Gestão;
- m) declaração da área responsável atestando que as informações referentes a contratos, bem como sobre convênios, contratos de repasse e termos de parceria firmados estão disponíveis e atualizadas, respectivamente, no Siasg e no Siconv;

n) outras informações consideradas pelos responsáveis relevantes para demonstrar a conformidade e o desempenho da gestão.

Quanto às informações contábeis, os relatórios de gestão anuais deverão conter (a depender da natureza jurídica da instituição, conforme definido em decisão normativa do TCU): declaração do contador responsável pela UJ, atestando que os demonstrativos contábeis e o demonstrativo levantado pela unidade gestora responsável refletem a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial da UJ que apresenta relatório de gestão; demonstrações contábeis previstas na Lei n. 4.320/1964, incluindo as notas explicativas; demonstrações contábeis previstas na Lei n. 6.404/1976, incluindo as notas explicativas; composição acionária do capital social, indicando os principais acionistas e respectivos percentuais de participação; posição da UJ como detentora de investimento permanente em outras sociedades (investidora); e parecer da auditoria independente sobre as demonstrações contábeis quando a legislação dispuser.

Denota-se que o Relatório de Gestão Anual, além de ser uma peça integrante do processo anual de contas dos gestores indicados pelo TCU, constitui também um importante instrumento de prestação de contas, pois o caráter sistêmico das informações nele contidas permite a avaliação, pela sociedade, da eficiência, da eficácia e da efetividade da gestão, além de oferecer elementos para uma reflexão crítica sobre a importância social do órgão ou entidade emissor do relatório, sem adentrar em minúcias de difícil compreensão para o cidadão médio.

2.3.4 O Parecer Prévio e o Relatório emitidos pelo TCU sobre as Contas Anuais do presidente da República

Conforme já assinalado, o controle externo da Administração Pública federal é exercido, nos termos do art. 71 da Carta Magna, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete, mediante parecer prévio, apreciar as contas prestadas anualmente pelo presidente da República.

De forma sucinta, Lima (2009) descreve o procedimento para o julgamento das contas do presidente da República: primeiramente, o presidente da República apresenta ao Congresso Nacional (CN), no prazo constitucional, as contas relativas ao exercício anterior; em seguida, o CN envia as contas para o TCU para que as aprecie, na forma de um relatório e parecer prévio; o relatório e o respectivo parecer prévio são enviados ao CN para serem considerados pela comissão mista de deputados e senadores (art. 166, I, da Constituição Federal), que, então, elabora seu parecer e um projeto de decreto legislativo; finalmente, o CN julga as contas do presidente ao deliberar sobre o projeto de decreto legislativo.

No Relatório sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2009, o ministro do TCU Raimundo Carreiro explica:

A emissão do [...] Parecer prévio pelo TCU constitui etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública, pois subsidia o Poder Legislativo com os elementos técnicos de que necessita para emitir o seu julgamento acerca das contas em comento. [...] O Parecer prévio é acompanhado de Relatório contendo informações sobre o desempenho dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual, bem como sobre o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País (BRASIL, 2010i, p. 11).

A LRF, em seu art. 58, determina que a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação; as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial; e as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Segundo o mesmo diploma, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio são instrumentos de transparência da gestão fiscal, sendo assegurada a ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (art. 56, § 3º).

3 Metodologia

Este estudo é do tipo qualitativo descritivo, e a técnica utilizada para obtenção de dados foi análise documental. Para analisar a harmonia e a convergência entre as informações divulgadas no Portal da Transparência, no Portal Siga Brasil, nos relatórios de gestão anuais das entidades e no Relatório do TCU sobre as Contas da República, foram coletados nessas fontes dados sobre a arrecadação de multas realizada por determinados órgãos no exercício financeiro de 2009.

A amostragem restringiu-se àqueles órgãos citados no Relatório do TCU sobre as Contas da República de 2009, na seção específica sobre arrecadação de receitas de multas (subitem 3.3.2 daquele documento). São eles:²⁰

- agências reguladoras: Agência Nacional de Águas (ANA); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); Agência Nacional do Cinema (Ancine); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);
- Comissão de Valores Mobiliários (CVM);
- Superintendência de Seguros Privados (Susep);
- Banco Central do Brasil (Bacen);
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);
- Tribunal de Contas da União (TCU).

20 No Relatório do TCU sobre as Contas da República (BRASIL, 2010i) ainda é considerado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Entretanto, as multas decorrentes da atuação do Cade são recolhidas para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. Este fundo, de acordo com o Decreto n. 1.306, de 9 de novembro de 1994, além de receber os recursos derivados de multas aplicadas pelo Cade, recebe também receitas de outras origens. Além disso, como o Relatório de Gestão Anual do Cade não faz nenhuma menção à arrecadação de multas efetuada pelo órgão, optou-se por não considerar o Cade neste estudo.

A opção pela variável “receita de multas” como objeto de comparação deveu-se à disponibilidade de dados para essa variável no Relatório do TCU, o que permitiu a inclusão do Relatório na comparação realizada.

As fontes de informação consideradas neste estudo apresentam dados consolidados de todo o exercício de 2009, com exceção do Relatório do TCU, que apresenta o total arrecadado pelos órgãos considerados no período entre janeiro e outubro de 2009. Nesse caso, para ser realizada a comparação de forma correta, cuidou-se de extrair do Siga duas séries de dados: uma contendo o montante de multas arrecadadas pelos órgãos considerados entre janeiro e outubro de 2009 e outra contendo o montante de multas arrecadadas pelos mesmos órgãos em todo o exercício de 2009.

4 Dados referentes à arrecadação de receita de multas efetuada pelos órgãos no exercício de 2009

4.1 Dados extraídos do Relatório do TCU sobre as Contas da República

As diretrizes para elaboração do Relatório sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2009, aprovadas pelo Acórdão TCU n. 2.152/2009 – Plenário, continham orientações específicas destinadas à avaliação da arrecadação de multas por diversos órgãos da Administração Pública federal. Para tal avaliação, o documento previa a realização de levantamentos específicos sobre o volume de arrecadação, nos últimos anos, das multas aplicadas pelos órgãos considerados (BRASIL, 2009b).

A análise sobre a arrecadação de multas por esses órgãos consta do subitem 3.3.2 do Relatório (BRASIL, 2010i). Esse subitem faz considerações acerca da receita pública daquele exercício, analisando, além das multas arrecadadas, outras matérias específicas, como a comparação entre a receita prevista e a arrecadada, o desempenho da arrecadação federal e a recuperação de créditos tributários.

Os dados constantes do Relatório referentes à aplicação e à efetiva arrecadação de multas no exercício de 2009 pelos órgãos considerados, até o mês de outubro daquele exercício (exceto para Bacen e TCU, cujos dados compreendem todo o exercício de 2009), são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1. Dados do Relatório do TCU sobre aplicação e arrecadação de multas – Período: janeiro a outubro de 2009*			
Em milhares de R\$			
Entidade	Multas aplicadas (A)	Multas arrecadadas (B)	Eficácia (%) (B/A)
Ana	5,00	3,80	76,0
Anatel	8.667,60	6.425,50	74,1
Antaq	333,60	229,60	68,8
Anvisa	22.000,00	14.384,90	65,4
ANTT	12.791,40	8.060,90	63,0
ANP	42.209,20	21.715,90	51,4
Anac	19.470,20	5.927,20	30,4
Aneel	190.901,50	30.334,10	15,9
Susep	20.252,00	2.944,50	14,5
Bacen*	343.393,20	22.231,30	6,5
TCU*	28.143,40	1.457,40	5,2
Média	291.811,09	8.350,07	2,9
ANS	285.882,10	5.586,50	2,0
Ancine	4.155,80	30,50	0,7
CVM	851.746,30	1.688,60	0,2
Ibama	2.547.215,10	4.230,40	0,2

Fonte: Relatório do TCU sobre as Contas de 2009 do Presidente da República (BRASIL, 2010i)

* Os dados referentes ao Bacen e ao TCU contemplam todo o exercício.

Ressalta-se que em relação aos valores apresentados na Tabela 1 o Relatório do TCU sobre as Contas da República faz referência apenas à

expressão “arrecadação de multas”, mas não deixa claro o que deveria ser considerado “multa”. Conforme a classificação de receitas públicas adotada pelo Manual de Receita Nacional aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a partir da elaboração e da execução da lei orçamentária de 2009 (BRASIL, 2008), as receitas de multas podem ser classificadas sob as seguintes rubricas: 1911 – Multas e Juros de Mora dos Tributos; 1912 – Multas e Juros de Mora das Contribuições; 1913 – Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos; 1914 – Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa das Contribuições; 1915 – Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas; 1918 – Multas e Juros de Mora de Outras Receitas; e 1919 – Multas de Outras Origens (para descrição de cada uma dessas rubricas, cf. Anexo A).

Presume-se que ao solicitar aos órgãos informações acerca da aplicação e da efetiva arrecadação de multas o TCU tinha como objetivo aferir o desempenho dos órgãos no exercício do seu poder de polícia. Desse escopo estariam excluídas, por exemplo, as multas de origem tributária e outras que não dizem respeito à atividade de polícia administrativa.

Por isso, considerar-se-á neste estudo que as receitas de multas arrecadadas, conforme referido pelo TCU, são aquelas derivadas da atividade sancionadora dos órgãos, registradas sob a rubrica 1919 – Multas de Outras Origens, que, segundo o Manual de Receita Nacional, têm as seguintes características: advêm de infrações a regulamentos específicos; não têm origem tributária; não estão relacionadas à Dívida Ativa; e não têm o condão de sancionar o pagamento em atraso de outras obrigações pecuniárias. Ou seja, são receitas oriundas de aplicação de multas decorrentes, por exemplo, de infração à legislação de seguros (no caso da Susep), infração à legislação ambiental (Ibama), infração à legislação de telecomunicações (Anatel), etc.

Posteriormente, será demonstrado que não há prejuízo para este estudo em se considerar como “multas arrecadadas” apenas a rubrica 1919 ou o somatório das rubricas 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919. As conclusões do estudo não se alteram.

4.2 Dados do Portal Siga Brasil

Com base em consultas customizadas realizadas no Portal Siga, foram coletados dados referentes à arrecadação de multa efetuada pelos órgãos considerados, mês a mês, no exercício de 2009. Os dados consultados foram filtrados por rubrica e por alínea da receita, permitindo identificar a classificação na natureza das receitas arrecadadas em cada mês. Os dados consolidados desta consulta são apresentados no Quadro B1, constante do Anexo B.

O resumo dos dados coletados no Portal Siga são apresentados nas Tabelas 2 e 3. A Tabela 2 apresenta os dados referentes à arrecadação de multas efetuada até outubro de 2009, enquanto a Tabela 3 apresenta os dados referentes à arrecadação efetuada pelos órgãos em todo o exercício de 2009.

Tabela 2. Dados do Siga referentes à arrecadação de multas					
Período: janeiro a outubro de 2009					
Em milhares de R\$					
Entidade	Rubricas*				Total
	1911	1913	1918	1919	
ANA	-	-	79,77	17,01	96,78
Anac	-	-	-	6.028,77	6.028,78
Aneel	-	-	-	4.892,65	4.892,65
ANS	142,59	-	-	5.367,89	5.510,47
Anatel	3.469,25	-	2.116,01	11.330,95	16.916,21
Antaq	-	-	-	265,60	265,60
ANTT	-	-	-	9.962,52	9.962,52
Anvisa	0,53	-	1,04	14.698,04	14.699,61
Ancine	-	-	1,36	31,16	32,51
ANP	-	-	-	23.384,84	23.384,84
Bacen	-	-	-	144.192,27	144.192,27
CVM	12,06	2.992,66	0,02	10.434,93	13.439,67
Ibama	-	-	4,47	39.037,40	39.041,88
Susep	-	-	74,69	2.784,86	2.859,55
TCU	-	-	20,49	1.216,00	1.236,49

Fonte: elaboração do autor com base no Anexo B – dados do Siga Brasil

* As rubricas 1912, 1914 e 1915 não possuem registro de arrecadação para nenhum dos órgãos considerados no período de referência.

**Tabela 3. Dados do Siga referentes à arrecadação de multas
Período: todo o exercício de 2009**

Em milhares de R\$

Entidade	Rubricas*				Total
	1911	1913	1918	1919	
ANA	-	-	92,11	24,63	116,74
Anac	-	-	-	7.231,61	7.231,61
Aneel	-	-	-	4.892,65	4.892,65
ANS	-	-	144,79	6.480,34	6.625,13
Anatel	3.650,55	-	2.116,08	11.330,95	17.097,58
Antaq	-	-	-	310,60	310,60
ANTT	-	-	-	12.303,69	12.303,69
Anvisa	0,53	-	1,04	17.105,01	17.106,58
Ancine	-	-	1,36	40,83	42,18
ANP	-	-	-	26.921,26	26.921,26
Bacen	-	-	-	160.525,14	160.525,14
CVM	13,63	3.382,68	31,44	12.074,76	15.502,51
Ibama	-	-	5,29	47.168,89	47.174,18
Susep	-	-	74,69	3.393,36	3.468,05
TCU	-	-	20,92	1.470,24	1.491,16

Fonte: elaboração do autor com base no Anexo B – dados do Siga Brasil.

* As rubricas 1912, 1914 e 1915 não possuem registro de arrecadação para nenhum dos órgãos considerados no período de referência.

Como já elucidado, construíram-se duas tabelas – uma referente apenas ao período entre janeiro e outubro de 2009 e outra referente a todo o exercício. Isso foi feito com o intuito de possibilitar uma comparação entre os dados apresentados pelo Siga e aqueles divulgados no Relatório do TCU sobre as Contas da República, pois todos os dados devem se referir ao mesmo período (ou seja, de janeiro a outubro, com exceção do TCU e do Bacen). Da mesma forma, para poder comparar os dados do Siga e as informações contidas nos relatórios de gestão anuais das entidades, necessita-se que os dados do Siga utilizados nesta comparação específica contemplem todo o exercício.

4.3 Dados do Portal da Transparência

Ao se executar uma consulta no Portal, o detalhamento das classificações das receitas em categorias, espécies, rubricas, etc. é apresentado em forma textual, e não por códigos, como no Siga. Esta metodologia, apesar de oferecer informação imediata ao interessado sobre a classificação da natureza de determinada receita, revelou-se um limitante quando se tentou realizar uma análise dos dados de forma conjunta com outros instrumentos e normativos. Por exemplo, uma vez apresentadas no Portal as descrições de classificação de uma série de receitas de um determinado órgão, desejando-se conhecer os códigos das categorias, espécies e rubricas de cada classificação, seria necessário que o interessado procurasse no Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União, para cada descrição, o código de classificação correspondente – procedimento lento e pouco funcional.

Uma vez que um dos fundamentos tanto do Portal quanto do Ementário é a ampliação da transparência governamental (BRASIL, 2009a),²¹ ao serem geradas respostas para as consultas realizadas no Portal, é desejável – e recomendável – que sejam informados também os códigos das receitas e das despesas, conforme classificação constante do Ementário da Secretaria de Orçamento Federal.

Outra limitação do Portal da Transparência constatada neste estudo é a impossibilidade de se extraírem dados referentes à execução orçamentário-financeira mês a mês, sendo possível apenas consultar os dados consolidados referentes a todo o exercício de 2009.

Como tanto o Siga Brasil quanto o Portal da Transparência utilizam o Siafi como fonte de dados, os dados consolidados para todo o exercício de 2009 são os mesmos quando consultados em uma ou outra fonte. Por isso, e considerando que o Siga fornece informações mais detalhadas,

21 Em sua apresentação, o Ementário (BRASIL, 2009a, p. 3) traz a seguinte mensagem: “[a] exigência de transparência no recolhimento e na aplicação dos recursos públicos é, antes de tudo, um direito da sociedade e um dever indelegável do Estado. [...] O Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias é uma iniciativa da SOF e busca consolidar a classificação orçamentária das receitas arrecadadas pela União. Este Manual, além de relacionar as fontes de financiamento do gasto público, procura apresentar a descrição das mesmas, seu fato gerador, sua destinação e seu amparo legal”.

com a possibilidade de segmentação mensal dos resultados das consultas, em lugar de se comparar os dados publicados nos Relatórios do TCU e nos relatórios de gestão anuais com os dados do Portal da Transparência e do Siga, optou-se por não utilizar o Portal da Transparência na comparação. Frisa-se, novamente, que tal alternativa não compromete o resultado do estudo, uma vez que a principal base de dados do Portal da Transparência e do Siga é a mesma.

4.4 Dados dos relatórios de gestão das instituições

Conforme já discorrido, o Relatório de Gestão permite uma análise mais sistêmica da instituição e, diferentemente dos processos de contas anuais, não aborda alguns pormenores específicos. Por isso, equivocadamente, os relatórios de gestão de algumas das entidades consideradas não contemplaram a informação sobre a arrecadação de receitas decorrente de multas sancionadoras, motivo pelo qual, nesses casos, será realizada a comparação apenas entre os dados do Relatório do TCU e os dados do Portal Siga.

4.5 Dados comparados

As Tabelas 4 e 5 apresentam os dados referentes à arrecadação de multas entre os meses de janeiro e outubro de 2009, obtidos no Portal Siga Brasil e no Relatório do TCU sobre as Contas da República.²² A Tabela 4 compara os valores do Relatório do TCU com os valores registrados apenas sob a rubrica 1919, enquanto a Tabela 5 compara aqueles valores com o somatório das rubricas 1911, 1913, 1918 e 1919.

²² As Tabelas 4 e 5 não listam o TCU e o Bacen, pois, para estes órgãos, os valores constantes do Relatório do TCU contemplam todo o exercício de 2009 (cf. BRASIL, 2010i).

**Tabela 4. Comparação entre dados do Siga (rubrica 1919) e dados do Relatório do TCU referentes à arrecadação de multas
Período: janeiro a outubro de 2009**

Em milhares de R\$			
Órgão	Fonte de dados		
	Siga Rubrica 1919 (A)	Relatório do TCU (B)	Desvio B → A (%)
Aneel	4.892,65	30.334,10	519,99
Susep	2.784,86	2.944,50	5,73
ANS	5.367,89	5.586,50	4,07
Anac	6.028,77	5.927,20	-1,68
Ancine	31,16	30,50	-2,12
Anvisa	14.698,04	14.384,90	-2,13
ANP	23.384,84	21.715,90	-7,14
Antaq	265,60	229,60	-13,55
ANTT	9.962,52	8.060,90	-19,09
Anatel	11.330,95	6.425,50	-43,29
ANA	17,01	3,80	-77,66
CVM	10.434,93	1.688,60	-83,82
Ibama	39.037,40	4.230,40	-89,16

Fonte: elaboração do autor com base em dados do Siga e do Relatório do TCU sobre as Contas da República de 2009 (BRASIL, 2010i)

Tabela 5. Comparação entre dados do Siga (rubricas 1911, 1913, 1918 e 1919*) e dados do Relatório do TCU referentes à arrecadação de multas – Período: janeiro a outubro de 2009

Em milhares de R\$			
Órgão	Fonte de dados		
	Siga Todas as rubricas (A)	Relatório do TCU (B)	Desvio B → A (%)
Aneel	4.892,65	30.334,10	519,99
Susep	2.859,55	2.944,50	2,97
ANS	5.510,47	5.586,50	1,38
Anac	6.028,78	5.927,20	-1,68
Ancine	32,51	30,50	-6,20
Anvisa	14.699,61	14.384,90	-2,14
ANP	23.384,84	21.715,90	-7,14
Antaq	265,60	229,60	-13,56
ANTT	9.962,52	8.060,90	-19,09
Anatel	16.916,21	6.425,50	-62,02
ANA	96,78	3,80	-96,07
CVM	13.439,67	1.688,60	-87,44
Ibama	39.041,88	4.230,40	-89,16

Fonte: elaboração do autor com base em dados do Siga e do Relatório do TCU sobre as Contas da República de 2009 (BRASIL, 2010i)

* As rubricas 1912, 1914 e 1915 não possuem registro de arrecadação para nenhum dos órgãos considerados no período de referência.

Foram tomados como referência para comparação, em ambas as tabelas, os dados provenientes do Portal Siga, uma vez que estes refletem, com base em dados inseridos pelas próprias instituições, a execução orçamentário-financeira registrada no Siafi. A coluna “Desvio B → A” (B em relação a A) informa a diferença percentual entre o dado comparado e o dado arbitrado como referência.

Comparando-se os desvios apresentados para cada órgão na Tabela 4 com os desvios apresentados na Tabela 5, conclui-se que não há erro em se considerar, para efeitos de comparação, o somatório de todas as

rubricas ou apenas as receitas classificadas sob a rubrica 1919. O que este estudo busca é apenas *demonstrar que existe divergência entre os instrumentos de transparência*, e não mensurar a magnitude dessa divergência, de forma que a adoção de um ou outro critério não altera a conclusão.

A Tabela 6 apresenta os dados referentes à arrecadação de multas efetuada pelos órgãos durante todo o exercício de 2009.

Tabela 6. Comparação entre dados referentes ao montante de multas arrecadadas – Período: todo o exercício de 2009					
Em milhares de R\$					
Órgão	Siga* Rubrica 1919 (A)	Relatório de Gestão Anual (B)	Desvio B → A (%)	Relatório do TCU** (C)	Desvio C → A (%)
Ibama	47.168,89	47.562,60	0,83	...	..
Bacen	160.525,14	116.149,00	-27,64	22.231,30	-86,15
CVM	12.074,76	3.471,85	-71,25	...	..
ANA	24,63	...	..	...	..
Anatel	11.330,95	...	..	...	..
ANTT	12.303,69	...	..	...	..
Antaq	310,60	274,89	-11,50	...	..
Ancine	40,83	...	..	...	..
ANP	26.921,26	25.964,45	-3,55	...	..
Anac	7.231,61	7.299,37	0,94	...	..
TCU	1.470,24	...	..	1.457,40	-0,87
Anvisa	17.105,01	17.101,22	-0,02	...	..
ANS	6.480,34	5.626,27	-13,18	...	..
Susep	3.393,36	...	..	...	..
Aneel	4.892,65	...	..	...	..

Fonte: elaboração do autor com base no Relatório do TCU sobre as contas referentes a 2009 do presidente da República (BRASIL, 2010i), do Portal Siga Brasil e dos relatórios de gestão anuais das entidades consideradas (BRASIL, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d, 2010e, 2010f, 2010g e 2010h)

* Os dados apresentados pelo Portal Siga Brasil são os mesmos daqueles apresentados pelo Portal da Transparência – com exceção do TCU, cujos registros não são apresentados neste último.

** O Relatório do TCU apresentou dados para todo o exercício apenas para o Bacen e o TCU. Para os demais órgãos, ver Tabela 4, com os valores acumulados entre janeiro e outubro de 2009.

As colunas “Desvio B → A” (B em relação a A) e “Desvio C → A” (C em relação a A) apresentam a magnitude da diferença existente entre os valores do Siga e os valores divulgados nos relatórios de gestão das entidades e no Relatório do TCU, respectivamente.

5 Análise dos dados

Primeiramente, embora não esteja no escopo deste trabalho, cumpre destacar a deficiência que a maioria dos órgãos apresenta em seu processo de arrecadação de multas. Analisando-se a Tabela 1, constata-se que das 15 instituições consideradas apenas seis arrecadaram mais que 50% das multas aplicadas entre janeiro e outubro de 2009. Outro dado preocupante é que, na média geral, entre os órgãos considerados, apenas 2,9% das multas aplicadas nos dez primeiros meses de 2009 foram efetivamente arrecadadas.

Para que não se considere leviana e superficial qualquer conclusão elaborada com base em uma análise de desempenho em apenas dez meses, ressalta-se que os dados do Relatório do TCU apontam para um declínio contínuo da média de arrecadação nos quatro exercícios anteriores a 2009, tendo sido registrados os seguintes valores: 1,8% para 2005; 6,4% para 2006; 5,0% para 2007 e 4,8% para 2008. No conjunto dos cinco anos (2005 a 2009), a média geral de arrecadação é de apenas 3,7% das multas aplicadas (BRASI, 2010i).^{23/24}

Este cenário mostra-se bastante desfavorável, demandando-se que sejam elaborados estudos específicos que considerem as peculiaridades de cada instituição, com a finalidade de se buscar um aprimoramento na eficácia de seus procedimentos sancionadores e arrecadatórios.

Quanto à convergência e à harmonia entre os instrumentos de prestação de contas, ressalta-se que o ideal é que não haja divergência nas informações apresentadas, ou seja, que determinada informação, mesmo quando consultada em fontes diferentes, possua o mesmo conteúdo ou

23 Valores percentuais em relação ao montante total de multas aplicadas.

24 Os valores apresentados neste parágrafo englobam, além das multas arrecadadas pelas 15 instituições consideradas neste estudo, aquelas arrecadadas pelo Cade.

valor. Nas seções seguintes, será demonstrado que os instrumentos de transparência adotados no Brasil padecem de graves problemas de convergência das informações prestadas.

5.1 Visão geral: dados do Portal Siga Brasil versus dados do Relatório do TCU sobre as Contas da República

A comparação entre os dados publicados no Relatório do TCU e os dados constantes da base do Siga é apresentada nas Tabelas 4 e 6. A Tabela 4 lista as instituições (com exceção do TCU e do Bacen) e seus respectivos montantes de multas arrecadadas até outubro de 2009 (coluna B), enquanto a Tabela 6 apresenta os valores arrecadados em todo o exercício apenas para o TCU e o Bacen (coluna C).

Os dados das Tabelas 4 e 6 demonstram que quando os dados do Relatório do TCU são comparados com os dados do Siga há um desvio superior a 10% – em valores absolutos – para as seguintes instituições: Ibama (-89,16%); CVM (-83,82%); Bacen (-86,15%); ANA (-77,66%); Anatel (-43,29%); ANTT (-19,09%); Antaq (-13,55%); e Aneel (519,99%). Ou seja, das 15 instituições estudadas, oito apresentaram dados com desvio, em valor absoluto, superior a 10%, tendo, destas, seis apresentado desvio superior, em valores absolutos, a 40%.

5.2 Visão geral: dados do Portal Siga Brasil versus dados dos relatórios de gestão anuais

Quando se comparam os dados publicados nos relatórios de gestão anuais das instituições com os dados da base do Portal Siga Brasil (colunas “B” e “A” da Tabela 6, respectivamente), verifica-se um desvio superior a 10% – em valores absolutos – para os dados das seguintes instituições: CVM (-71,25%), Bacen (-27,64%), ANS (-13,18%) e Antaq (-11,50%).

É importante destacar que das 15 instituições consideradas apenas oito publicaram, em seus relatórios de gestão anuais, informações sobre arrecadação de multas realizada em 2009 – o próprio TCU limitou-se a publicar em seu Relatório de Gestão Anual apenas o montante de multas

aplicadas, sem especificar o montante arrecadado. Ou seja, das instituições que publicaram esses dados, metade (quatro em oito) apresentou dados com divergência significativa em relação aos dados do Siga.

É certo que “informações sobre multas aplicadas e arrecadadas” não é um dos itens listados na seção 2.3.3 deste estudo (informações que devem constar no Relatório de Gestão Anual). Entretanto, recordamos que a IN TCU n. 63/2010 determina que os Relatórios de Gestão devem “contemplar todos os recursos orçamentários e extraorçamentários utilizados, arrecadados, guardados ou geridos pelas UJs”. Além disso, uma vez que a informação sobre arrecadação de multas foi solicitada aos órgãos pelo TCU para a condução de estudo específico sobre a eficácia arrecadatória dos órgãos, consideramos que essas informações deveriam constar nos relatórios de gestão anuais de todas as entidades ora estudadas, pois se enquadram nas alíneas “k” e “n” enumeradas na seção 2.3.3.

5.3 Análise das divergências encontradas

Nas seções 5.1 e 5.2 evidenciaram-se os desvios encontrados entre os dados publicados em dois instrumentos de transparência – os relatórios de gestão anuais das entidades e o Relatório do TCU sobre as Contas da República – e os dados do Siga Brasil (cuja base é o Siafi). Nesta seção, com base nas Tabelas 2, 3, 4 e 6, faz-se uma breve análise sobre cada caso, avaliando-se possíveis justificativas para os desvios encontrados.

5.3.1 Ibama

Verificaram-se os seguintes desvios para os dados referentes ao Ibama: 0,83% (Relatório de Gestão Anual vs. Siga) e -89,16% (Relatório do TCU vs. Siga). Uma vez que os dados constantes do Relatório do TCU foram informados ao Tribunal pelas próprias instituições, a divergência encontrada provavelmente tem sua origem em alguma falha cometida pelo Ibama ao repassar seus dados sobre o montante de arrecadação de multas ao TCU.

A despeito de haver ou não algum erro na informação repassada pelo órgão ao TCU, seria conveniente que o Tribunal verificasse a consistência das informações recebidas (neste caso, a análise poderia ser feita

comparando-se as informações recebidas com os dados do Siafi) antes de publicá-las em documento tão importante como o Relatório das Contas da República.

5.3.2 CVM

Os dados referentes à CVM estão compilados na Tabela 7.

Tabela 7. Arrecadação de multas efetuada pela CVM			
Em milhares de R\$			
Fonte	Período	Montante	Desvio* (%)
Siga (Siafi) – rubrica 1919	Jan. a out.	10.434,93	-
Relatório do TCU	Jan. a out.	1.688,60	-83,82
Siga (Siafi) – rubrica 1919	todo o exercício	12.074,76	-
Relatório de Gestão Anual	todo o exercício	3.471,85	-71,25

Fonte: elaboração do autor com base no Relatório do TCU sobre as contas referentes a 2009 do presidente da República (BRASIL, 2010i), do Relatório de Gestão Anual da CVM (BRASIL, 2010g) e do Portal Siga Brasil.

*Desvio percentual em relação ao dado do Siga (rubrica 1919) de mesmo período.

Para buscar uma justificativa para tamanha divergência entre os dados coletados, compararemos os dados do Relatório do TCU com aqueles da Tabela 2, e os dados do Relatório de Gestão Anual da CVM com os dados da Tabela 3. Tal procedimento justifica-se porque, ao informar ao TCU o montante de multas arrecadadas e ao elaborar seu Relatório de Gestão Anual, a CVM pode ter considerado “multa arrecadada” uma rubrica que não a 1919 (ou mesmo o somatório das rubricas 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919).

O valor constante do Relatório de Gestão Anual da CVM (R\$ 3.471,85 mil aproxima-se do valor constante na Tabela 3 para a arrecadação sob a rubrica 1913 – Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos (R\$ 3.328,68 mil). Entretanto, a comparação do valor constante do Relatório do TCU (R\$ 1.688,60 mil) não se aproxima do valor arrecadado entre janeiro e outubro de 2009 sob esta rubrica (R\$ 2.992,66 mil). Dessa forma, não se pode atribuir a divergência encontrada a erro na utilização da rubrica 1919 como referência.

De fato, não há razão plausível que justifique os desvios dessa magnitude apresentados na Tabela 7. Novamente, registra-se que o órgão de controle publicou dados sem antes verificar sua consistência.

5.3.3 Bacen

Os dados referentes ao Bacen estão na Tabela 6. Enquanto o Siga registra uma arrecadação de multas da ordem de R\$ 160 milhões, no Relatório de Gestão Anual da autarquia foi divulgada uma arrecadação da ordem de R\$ 116 milhões,²⁵ e no Relatório do TCU, de R\$ 22 milhões. Os dados apresentados indicam uma divergência informacional severa, não permitindo concluir qual dado está, de fato, correto.

Chama-se a atenção para o fato de que a informação prestada pelo Bacen ao TCU (cerca R\$ 22 milhões arrecadados em todo o exercício) é muito inferior à arrecadação registrada pelo Siga, cuja base de dados é o Siafi. Apesar de, eventualmente, se admitir que o órgão possa cometer algum equívoco ao repassar informações ao órgão de controle, não é exagero considerar grosseira essa divergência. Deve-se ressaltar novamente a falta de zelo do TCU, que, tal como ocorrido nos casos do Ibama e da CVM anteriormente descritos, publicou dados repassados pelo órgão sem uma simples verificação de sua consistência.

5.3.4 ANA

Como a Agência Nacional de Águas não apresentou dados sobre arrecadação de multas em seu Relatório de Gestão Anual, far-se-á a comparação somente entre o dado publicado no Relatório do TCU e o dado apresentado pelo Siga.

Conforme se extrai da Tabela 4, a ANA informou ao TCU ter arrecadado em multas, até o mês de outubro de 2009, o montante de R\$ 3,80 mil. Entretanto, a execução orçamentário-financeira do órgão registrada no Siafi informa uma arrecadação de R\$ 17,01 mil sob a rubrica 1919 no mesmo período.

²⁵ Folha 39 do anexo específico do Relatório de Gestão Anual da autarquia (BRASIL, 2010f).

Além da rubrica 1919, a arrecadação sob a rubrica 1918, entre janeiro e outubro de 2009, foi de R\$ 79,77 mil, totalizando, no período, uma arrecadação de valores classificáveis como “multas” de R\$ 96,78 mil (Tabela 2). Vê-se que esses valores são muito diferentes daquele informado pela Agência ao TCU (R\$ 3,80 mil). Novamente, este erro provavelmente se originou quando do repasse das informações pelo órgão ao TCU. Falha também do órgão de controle, que não verificou a consistência das informações.

5.3.5 Anatel

Tal como a ANA, a Anatel não apresentou em seu Relatório de Gestão Anual dados sobre a arrecadação de multas realizada no exercício de 2009. Logo, a única comparação possível de ser realizada é entre o dado do Relatório do TCU e o dado do Siga.

Nos primeiros dez meses de 2009, a Agência informou ao TCU ter arrecadado R\$ 6.425,50 mil em multas, mas a arrecadação registrada no Siafi sob a rubrica 1919 monta, para o período, R\$ 11.330,95 mil (Tabela 4).

A partir da Tabela 2, analisando-se os valores passíveis de serem classificados como “multas arrecadadas”, além da rubrica 1919, constata-se que a Anatel apresenta registros de arrecadação sob as rubricas 1911 (R\$ 3.469,25 mil) e 1918 (R\$ 2.116,01 mil), num total de R\$ 16.916,21 mil arrecadados de janeiro a outubro de 2009. Nenhum desses valores se aproxima daquele informado pela Agência ao TCU (R\$ 11.330,95 mil) para o período.

5.3.6 ANTT

Conforme consta da Tabela 4, a ANTT informou ao TCU uma arrecadação de multas, entre janeiro e outubro de 2009, de R\$ 8.060,90 mil, valor 19,09% menor que a arrecadação registrada no Siafi (e informado pelo Siga) para o período (R\$ 9.962,52 mil). Mais uma vez, dados inconsistentes, não criticados antes de sua publicação no Relatório do TCU sobre as Contas da República.

5.3.7 ANS

Conforme se depreende da Tabela 4, a ANS informou ao TCU um montante de multas arrecadadas nos dez primeiros meses de 2009 (R\$ 5.367,89 mil) bastante coerente com o valor extraído do portal Siga (R\$ 5.586,50 mil) para o mesmo período.

Entretanto, com base na Tabela 6, verifica-se um desvio de -13,18% quando se compara o valor de arrecadação de multas publicado no Relatório de Gestão Anual da Agência (R\$ 5.626,27 mil) com o valor extraído do Siga para a rubrica 1919 (R\$ 6.480,34 mil) – valores para todo o exercício. Essa divergência entre os dados do Siga e os dados publicados no Relatório de Gestão Anual da Agência não é explicável apenas com os dados disponíveis.

5.3.8 Antaq

A Antaq publicou dados sobre as multas arrecadadas em 2009 em seu Relatório de Gestão Anual. Os dados disponíveis demonstram existir uma divergência entre os dados que, a princípio, não pode ser compreendida apenas com os dados coletados.

Para o período compreendido entre janeiro e outubro de 2009, a Antaq informou ao TCU uma arrecadação de multas de R\$ 229,60 mil, enquanto a execução orçamentário-financeira do órgão apresenta um montante arrecadado de 265,60 mil para o período (desvio de -13,55% – cf. Tabela 4).

Quando a comparação é realizada entre o Relatório de Gestão Anual da entidade e os dados do Siga, o desvio encontrado é de -11,50% (R\$ 274,89 mil constantes do Relatório contra R\$ 310,60 mil extraídos do Siga – cf. Tabela 6).

5.3.9 Aneel

Os dados deste estudo referentes à Aneel retratam, de forma clara, o problema que existe na harmonia e na convergência entre os instrumentos de transparência disponibilizados à sociedade.

Primeiramente, cumpre destacar que a Aneel não apresentou em seu Relatório de Gestão Anual informações sobre a arrecadação de multas realizada em 2009, de forma que a comparação será realizada somente entre o dado constante do Relatório do TCU e o dado registrado no Siafi, extraído por meio do Siga.

A Aneel informou ao TCU, para o período de janeiro a outubro de 2009, uma arrecadação da ordem de R\$ 30.334,10 mil em multas (Tabela 4). Esse valor é cerca de 520% superior à arrecadação registrada no Siafi (R\$ 4.892,65 mil) para o mesmo período (Tabela 4).

A Tabela 8 apresenta dos dados extraídos do Portal da Transparência referentes à arrecadação de multas pela Aneel em todo o exercício de 2009.

Tabela 8. Detalhamento das receitas de multas arrecadadas pela Aneel no exercício de 2009	
	Em R\$
Total da receita realizada dos órgãos do Poder Executivo Federal	1.531.383.236.555,13
Órgão superior Ministério de Minas e Energia	2.969.862.316,65
Órgão/entidade vinculada Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel	1.454.007.363,47
Unidade gestora Agência Nacional de Energia Elétrica	1.454.007.363,47
Origem Outras receitas correntes – receitas correntes	6.663.863,33
Rubrica Multas de outras origens – multas e juros de mora	4.892.648,73
Alínea Multas e juros previstos em contratos	4.892.648,73

Fonte: Portal da Transparência

Chama-se a atenção para a divergência grosseira de dados: como pode a Aneel, nos dez primeiros meses de 2009, informar ao TCU uma

arrecadação de cerca de R\$ 30 milhões em multas se, segundo o Portal da Transparência, em todo o exercício arrecadou apenas R\$ 4,89 milhões sob a mesma rubrica?

Não há nenhuma razão aparente que justifique o desvio entre as informações sobre arrecadação de multas prestadas no Relatório do TCU sobre as Contas da República e as mesmas informações contidas no Siafi (extraídas do Siga e do Portal da Transparência).

Ressalta-se novamente a falha do Tribunal, que deveria verificar a consistência da informação prestada pelo órgão antes de publicá-la no Relatório sobre as Contas da República.

5.3.10 Ancine, ANP, Anac, Anvisa, Susep e TCU

Para essas instituições, não foram verificados desvios significativos (além de 10% para mais ou para menos) entre os dados divulgados no Relatório do TCU sobre as Contas da República e nos relatórios de gestão anuais (quando disponíveis) e os dados extraídos do Siga. Destas, apenas a ANP, a Anac e a Anvisa publicaram os montantes de multas arrecadadas em seus relatórios de gestão anuais (Tabela 6). Destaque para a Anvisa, cujos dados pesquisados apresentam os menores desvios. De acordo com a Tabela 4, a Agência informou ao TCU uma arrecadação de R\$ 14.384,90 mil entre janeiro e outubro de 2009, valor 2,13% menor que o valor extraído do Siga (R\$ 14.698,04 mil). Quando se considera todo o exercício, extrai-se da Tabela 6 que a arrecadação total publicada no Relatório de Gestão Anual do órgão é de R\$ 17.101,22 mil, valor apenas 0,02% menor que aquele extraído do Siga (R\$ 17.105,01 mil).

6 Conclusão

Pequenas diferenças nas informações publicadas em diversos instrumentos são toleráveis e, regra geral, explicáveis. Eventuais divergências metodológicas (como, por exemplo, o que deve ser considerado como “multa”) ou temporais (comparação entre dados referentes a períodos não perfeitamente coincidentes) podem revelar falsos desvios, o que prejudica a análise.

Neste estudo, buscou-se eliminar tais fontes de erros, detalhando-se a arrecadação classificável como “multas” em todas as rubricas de receitas possíveis e considerando-se cada uma dessas rubricas – e também seu somatório – na comparação realizada. Adicionalmente, cuidou-se para que toda comparação fosse realizada unicamente entre dados referentes a um mesmo período (ou referentes ao período compreendido entre janeiro e outubro de 2009 ou referentes a todo o exercício).

Os resultados obtidos com base na análise comparativa dos dados sobre arrecadação de multas no exercício de 2009 extraídos do portal Siga, dos relatórios de gestão anuais das instituições consideradas e do Relatório do TCU sobre as contas referentes a 2009 do presidente da República sugerem que, embora esforços tenham sido feitos no sentido de promover a transparência das contas públicas, a falta de harmonia entre os diversos instrumentos de prestação de contas é uma realidade.

Constatou-se a grave falta de zelo do TCU, que publicou no Relatório sobre as Contas de Governo de 2009 informações repassadas pelos órgãos sem antes realizar uma análise crítica minimamente superficial de consistência dessas informações. O parecer prévio, nas palavras do ministro do TCU Raimundo Carreiro publicadas no Relatório de 2009, “constitui etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública” (BRASIL, 2010i), sendo considerado, conforme art. 48 da LRF, instrumento de transparência. Logo, dada sua importância para o controle da gestão pública, não é adequado que informações inconsistentes sejam nele veiculadas.

Quanto às divergências de informações verificadas ao longo deste estudo, são inquestionáveis suas consequências negativas para o controle social. Essas divergências não são explicáveis por meio dos dados disponíveis, e não se pode afirmar, entre dois valores diferentes para a mesma informação, qual está, de fato, correto. De forma geral, falhas desse tipo prejudicam o entendimento sobre a origem e a efetiva destinação dos recursos públicos, cerceando o controle social sobre a gestão pública. Conforme já abordado, a sociedade demanda transparência, e, para isso, os governos devem assegurar que a informação prestada à sociedade seja *completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão* (OCDE, 2001).

Quanto à completude, este estudo demonstrou que a informação prestada à sociedade não pode ser considerada completa. Das 15 entidades estudadas, apenas oito publicaram em seus relatórios de gestão anuais os dados referentes à arrecadação de multas efetuada em 2009. Como tais dados foram requisitados aos órgãos pelo TCU no contexto de um estudo específico, e considerando as disposições da IN TCU n. 63/2010, que estabelecem que os relatórios de gestão anuais devem abranger a totalidade da gestão das UJs, seria razoável que o montante de multas arrecadadas fosse disponibilizado à sociedade nos relatórios de gestão dessas entidades.

Ainda quanto à completude, entendemos ser necessária a disponibilização, no Portal da Transparência, dos códigos de classificação das receitas e das despesas registradas. Essa informação pode ser facilmente recuperada no Siafi, e sua apresentação ao cidadão pode ser de grande valia, permitindo uma maior compreensão das informações prestadas.

A objetividade das informações é um requisito que deve ser abordado com muita cautela, pois, buscando-se objetividade, pode-se macular a relevância. Ao não publicar nos relatórios de gestão anuais os montantes de multas arrecadadas, possivelmente os órgãos buscavam maior objetividade nas informações prestadas, mas, em contrapartida, deixaram de oferecer à sociedade informações relevantes sobre sua eficácia arrecadatória.

Neste estudo, ficou patente que ainda precisa haver esforços no sentido de garantir o fácil acesso e a compreensão das informações prestadas pelo poder público. Apesar de ser de fácil acesso e de ser considerado uma referência internacional e um dos instrumentos mais completos do mundo no gênero, o Portal da Transparência é deficiente sob alguns aspectos, tais como: detalhamento da natureza das receitas por vezes insuficiente (em alíneas e subalíneas da receita); disponibilidade – no caso da receita – de consulta para apenas três exercícios; impossibilidade de se consultar períodos específicos de determinado exercício; impossibilidade de se aplicar filtros nos resultados das pesquisas, etc. Essas limitações nos levaram a optar, neste estudo, pela não consideração do Portal da Transparência nas comparações realizadas, substituindo

seus dados pelos fornecidos pelo Siga – uma vez que a principal base de dados de ambos é a mesma. O Siga, entretanto, apesar de ser bastante completo e de permitir realização de consultas customizadas, não é de utilização tão intuitiva quanto o Portal da Transparência.

Concluimos haver, então, um *trade-off*²⁶ entre completude das informações e facilidade de acesso, pois quanto maior o grau desejado de pormenorização das informações buscadas mais deverá o interessado conhecer e saber manipular os sistemas eletrônicos de disponibilização de informações públicas.

Nesse sentido, o Portal da Transparência demanda esforços específicos no sentido de reduzir ao máximo (ou mesmo eliminar) este *trade-off*, o que também garantiria cumprimento ao disposto nos arts. 48, II, da LRF e 16 da Portaria Interministerial n. 140/2006:

Art. 48. *Omissis*.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – *omissis*;

II – liberação ao *pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas* sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Art. 16. As informações serão apresentadas de forma simples, com a utilização de recursos de *navegação intuitiva a qualquer cidadão, independentemente de senhas ou conhecimentos específicos de informática* [grifos nossos].

Por fim, a confiabilidade das informações é um atributo imprescindível da informação pública que foi colocado em xeque neste estudo. Quando se verifica que há divergências – em alguns casos, significativas – entre os dados publicados em três dos principais instrumentos de transparência pública disponíveis no Brasil, fica a questão: “Qual informação, de fato, está correta?”

²⁶ Por *trade-off* entende-se uma situação na qual a relação entre duas características é tal que o aumento de uma delas implica a redução da outra.

Preferimos, neste estudo, assumir a informação do Siga como correta, pois sua fonte, o Siafi, registra a execução orçamentário-financeira dos órgãos segundo informações fornecidas pelos próprios órgãos. Entretanto, o cidadão médio, possivelmente não conhecendo a fundo as características dos diversos instrumentos de transparência pública, ao se deparar com três dados distintos para a mesma variável, provavelmente não saberá avaliar, de forma crítica, qual dado está, de fato, correto.

A questão mais importante é definir quem são os destinatários das informações prestadas pelo governo. Sabe-se que é a sociedade. Mas quem compõe a sociedade? Quais as características daqueles que efetivamente detêm o controle social? Respondendo implicitamente a esta pergunta, a LRF, em seu art. 48, reconhecendo que existe no Brasil uma considerável diversidade de classes socioeconômicas e de nível de instrução dos cidadãos, determina que deverão ser publicadas, inclusive na internet, *versões simplificadas* dos instrumentos de controle (entre eles: os planos, os orçamentos, as leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio).

Entretanto, por mais que tal medida possa ser classificada como “promoção da transparência”, simplesmente deixar à disposição da sociedade uma grande quantidade de informação – que para muitos pouco diz – não é suficiente. O governo deve ir ao cidadão para se justificar; deve procurá-lo, por meio de cartilhas, informativos dirigidos e instrumentos similares que, de fato, “digam algo” àquele cidadão sobre como os recursos públicos estão sendo empregados em prol do bem comum (pois este deve ser o fim precípua de qualquer gestor público).

É importante destacar que a informação que é relevante para um pode não o ser para outro. Por isso, uma mesma informação deve ser abordada sob diversas perspectivas, o que não significa, sobremaneira, que as informações devam ser diferentes; devem, sim, ser detalhadas e explicadas da forma que seja mais acessível e mais relevante para o cidadão. Esse esforço, no entanto, deve buscar um equilíbrio ótimo entre relevância e objetividade, de forma que não haja nem supressão de informações importantes nem um mero “despejo” sobre o cidadão de informações e dados sem importância.

Todavia, antes de se buscar identificar as diversas classes de destinatários das informações públicas (levando-se em conta suas condições econômicas, sociais e culturais) e de se dirigir a informação adequada a cada classe, é imprescindível que os mecanismos de prestação de contas de que hoje dispomos sejam adequados ao que se propõem. Quando são identificadas divergências nas informações prestadas, até o mais instruído dos cidadãos pode ter dificuldade em interpretar as informações disponibilizadas e em concluir qual informação deve ser considerada correta – como se demonstrou neste estudo.

Omissões e inconsistências nas prestações de contas – ou de informações em geral – são falhas de transparência indutoras da corrupção, que põem em xeque o exercício do controle social, da cidadania e da própria democracia.

Referências

BASTOS, Helena Assaf et al. Informação gerencial no orçamento público do Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, 2-5 nov. 2004, Madrid. **Anales...** Madrid: CLAD, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19/10/2010.

_____. Decreto n. 1.306, de 9 de novembro de 1994. Regulamenta o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, de que tratam os arts. 13 e 20 da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, seu conselho gestor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 24/10/2010.

_____. Decreto n. 5.482, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – internet. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 23/10/2010.

_____. Lei n. 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de homepage na internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm>. Acesso em: 23/10/2010.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 24/10/2010.

_____. Agência Nacional de Aviação Civil. **Prestação de contas ordinária anual:** relatório de gestão agregado do exercício de 2009. Brasília: Agência Nacional de Aviação Civil, 2010a. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=1208846&seAbrirDocNoBrowser=1>>. Acesso em: 20/10/2010.

_____. Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Relatório de gestão 2009.** Brasília: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2010b. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?id=312>>. Acesso em: 20/10/2010.

_____. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Relatório de gestão:** exercício de 2009. Brasília: Agência Nacional de Saúde Suplementar, 2010c. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/images/stories/A_ANS/Transparencia_Institucional/Prestacao-de-Contas/Relatorios_de_gestao/Relatorio_Gestao_2009.pdf>. Acesso em: 20/10/2010.

_____. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Prestação de contas ordinária anual:** relatório de gestão do exercício de 2009. Brasília: Agência Nacional de Transportes Aquaviários, 2010d. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/contas/RelatorioGestao2009.pdf>>. Acesso em: 20/10/2010.

_____. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Prestação de contas ordinária anual:** relatório de gestão do exercício de 2009. Brasília: Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2010e. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=1159225&seAbrirDocNoBrowser=1>>. Acesso em: 20/10/2010.

_____. Banco Central do Brasil. **Relatório de gestão do Banco Central:** 2009. Brasília: Banco Central do Brasil, 2010f. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pre/audit/relgest/relatorioGestao2009.asp?idioma=P>>. Acesso em: 20/10/2010.

_____. Comissão de Valores Mobiliários. **Prestação de contas ordinária anual:** relatório de gestão do exercício de 2009. Rio de Janeiro: Comissão de Valores Mobiliários, 2010g. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/port/relgest/RelatoriodeGestaoCVM2009.pdf>>. Acesso em: 20/10/2010.

_____. Controladoria-Geral da União; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial n. 140, de 16 de março de 2006. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/portaria_interministerial.pdf>. Acesso em: 23/10/2010.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Relatório de gestão**: ano 2009. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2010h. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=1161390&seAbrirDocNoBrowser=1>>. Acesso em: 20/10/2010.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual de receita nacional**: aplicado à União, estados, Distrito Federal e aos municípios a partir da elaboração e execução da lei orçamentária de 2009. 1. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008. 330 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Ementário de classificação das receitas orçamentárias da União**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2009a. 351 p.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.152/2009 – Plenário, de 17 de setembro de 2009. Relator: Weder de Oliveira. Brasília: 2009b. **Diário Oficial da União**, 18 de setembro de 2009.

_____. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa TCU n. 100, de 7 de outubro de 2009. Define as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2009, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do artigo 3º da Instrução Normativa TCU n. 57, de 27 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/DN/20091104/DNT2009-100.rtf>>. Acesso em: 23/10/2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa TCU n. 102, de 2 de dezembro de 2009. Define as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2009 julgadas pelo Tribunal, especificando a forma, os prazos e os conteúdos dos demonstrativos que as compõem, nos termos dos artigos 4º, 6º, 9º e 13 da Instrução Normativa TCU n. 57, de 27 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/juris/Docs/judoc/DN/20100219/DNT2009-102.doc>>. Acesso em: 23/10/2010.

____. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa TCU n. 63, de 1º de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei n. 8.443, de 1992. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20100903/INT2010-063.rtf>>. Acesso em: 23/10/2010.

____. Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as Contas do Governo da República – exercício de 2009. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2010i. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/index.htm>. Acesso em: 22/10/2010.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil:** instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. 224 p.

CAVALCANTE, Roberto Jardim. **Transparência do orçamento público brasileiro:** exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o orçamento-cidadão. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2008. 98 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública:** concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 449 p.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil:** dilemas e perspectivas. Brasília: UnB, 1997. p. 19-53.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo:** teoria, jurisprudência e mais de 500 questões. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 536 p.

LONSDALE, John. Political accountability in African history. In: CHABAL, Patrick (Ed.). **Political domination in Africa:** reflections on the limits of power. Nova York: Cambridge University Press, 1986. 212 p. (African studies series, 50).

MATIAS-PEREIRA, José. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho**, Cidade do México, n. 14, p. 7-31, 2001.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Cidadãos como parceiros**: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas. Paris: OCDE, 2001 (Nota de política, n. 10. 6 p.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismo de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (Cadernos Mare da reforma do Estado, v. 1). 57 p.

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 477-484.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Controle interno e paradigma gerencial**. Brasília: Enap, 1997. 31 p. (Texto para discussão, n. 17).

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília: Mare/Enap, 1996. 20 p. (Texto para discussão, n. 11).

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; Plattner, Marc F. **The self-restraining State**: power and accountability in new democracies. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Using the right to information as an anti-corruption toll**. Berlin: Transparency International, 2006. 21 p.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: World Bank, 1992. 61 p.

Anexo A

Quadro A1. Descrições das rubricas de receitas classificáveis como “multa”	
Código da rubrica	Descrição da rubrica
1911	Multas e Juros de Mora dos Tributos Registra a receita arrecadada com penalidades pecuniárias decorrentes da inobservância de normas tributárias e com rendimentos destinados à indenização pelo atraso no cumprimento da obrigação tributária principal.
1912	Multas e Juros de Mora das Contribuições Registra a receita arrecadada com multa decorrente de inobservância de norma específica, e juros destinados à indenização pelo atraso no pagamento das contribuições sociais e econômicas, patrimoniais, industriais, de serviços e diversas.
1913	Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos Registra o valor total da arrecadação da receita de multas e juros de mora incidentes sobre a dívida ativa dos tributos.
1914	Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa das Contribuições Registra o valor total da arrecadação da receita de multas e juros de mora incidentes sobre a dívida ativa das contribuições.
1915	Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas Registra o valor total da arrecadação da receita de multas e juros de mora incidentes sobre a dívida ativa de outras receitas.
1918	Multas e Juros de Mora de Outras Receitas Registra a arrecadação de multas de caráter punitivo ou moratório e de juros destinados à indenização pelo pagamento em atraso das demais receitas de serviços não classificadas nos itens anteriores.
1919	Multas de Outras Origens Registra a arrecadação de recursos de outras multas que não as listadas anteriormente, desde que sejam referentes a infrações a regulamentos específicos.

Fonte: Manual de Receita Nacional aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a partir da elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 (BRASIL, 2008).

Anexo B

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
ANA	Jan.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	556,69
	Fev.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	13.418,85
	Mar.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	5.359,21
	Abr.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	1.118,48
	Mai	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	3.120,53
	Jun.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	12.571,78
	Jul.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	22.237,51
	Ago.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	6.634,09
	Set.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	13.097,14
	Out.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	1.652,12
	Nov.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	5.719,73
	Dez.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	6.621,49
	Jan.	1919	1919.03 – Multa de poluição de águas	627,91
	Fev.	1919	1919.03 – Multa de poluição de águas	4.166,13
	Mar.	1919	1919.03 – Multa de poluição de águas	1.221,03
	Abr.	1919	1919.03 – Multa de poluição de águas	577,52
	Mai	1919	1919.03 – Multa de poluição de águas	582,19
Jun.	1919	1919.03 – Multa de poluição de águas	586,47	
Jul.	1919	1919.03 – Multa de poluição de águas	590,70	

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
ANA	Ago.	1919	1919.03 – Multa de poluição de águas	665,27
	Set.	1919	1919.03 – Multa de poluição de águas	5.156,65
	Out.	1919	1919.03 – Multa de poluição de águas	602,77
	Nov.	1919	1919.03 – Multa de poluição de águas	7.009,37
	Dez.	1919	1919.03 – Multa de poluição de águas	610,28
	Mar.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	12,80
	Jun.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	20,98
	Ago.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	2.199,97
	Fev.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	3,10
	Jan.	1919	1919.30 – Mul. prev. no Cod. Bras. de Aeron.	90.754,99
	Fev.	1919	1919.30 – Mul. prev. no Cod. Bras. de Aeron.	150.261,04
	Mar.	1919	1919.30 – Mul. prev. no Cod. Bras. de Aeron.	6.876,90
Anac	Abr.	1919	1919.30 – Mul. prev. no Cod. Bras. de Aeron.	113.691,27
	Mai	1919	1919.30 – Mul. prev. no Cod. Bras. de Aeron.	64.441,60
	Jun.	1919	1919.30 – Mul. prev. no Cod. Bras. de Aeron.	1.023.963,04
	Jul.	1919	1919.30 – Mul. prev. no Cod. Bras. de Aeron.	433.959,68
	Ago.	1919	1919.30 – Mul. prev. no Cod. Bras. de Aeron.	515.203,87
	Set.	1919	1919.30 – Mul. prev. no Cod. Bras. de Aeron.	3.311.205,12
	Out.	1919	1919.30 – Mul. prev. no Cod. Bras. de Aeron.	318.416,02
	Nov.	1919	1919.30 – Mul. Prev. no Cod. Bras. de Aeron.	878.895,27
	Dez.	1919	1919.30 – Mul. Prev. no Cod. Bras. de Aeron.	323.938,71

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
Aneel	Jan.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	259,80
	Mar.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	1.440.000,00
	Abr.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	993,82
	Jun.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	90,00
	Set.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	3.449.860,44
	Out.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	1.444,67
	Jan.	1911	1911.36 – Mul. jur. mora tx. de saúde suplem.	125.566,97
	Mar.	1911	1911.36 – Mul. jur. mora tx. de saúde suplem.	395,03
	Mai	1911	1911.36 – Mul. jur. mora tx. de saúde suplem.	16.625,52
	Nov.	1911	1911.36 – Mul. jur. mora tx. de saúde suplem.	2.202,31
ANS	Jan.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	349.027,52
	Fev.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	551.853,53
	Mar.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	690.056,78
	Abr.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	305.178,49
	Mai	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	503.480,93
	Jun.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	767.468,07
	Jul.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	1.049.851,63
	Ago.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	608.839,38
	Set.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	420.246,06
	Out.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	89.324,30
	Nov.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	286.971,20
	Dez.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	825.482,13
	Abr.	1919	1919.99 – Outras multas	32.560,00

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
Anatel	Jan.	1911	1911.31 – Mul. e jur. mora tx. fisc. telecom.	44.056,32
	Fev.	1911	1911.31 – Mul. e jur. mora tx. fisc. telecom.	77.736,72
	Mar.	1911	1911.31 – Mul. e jur. mora tx. fisc. telecom.	176.369,82
	Abr.	1911	1911.31 – Mul. e jur. mora tx. fisc. telecom.	136.147,06
	Mai	1911	1911.31 – Mul. e jur. mora tx. fisc. telecom.	211.032,94
	Jun.	1911	1911.31 – Mul. e jur. mora tx. fisc. telecom.	149.214,58
	Jul.	1911	1911.31 – Mul. e jur. mora tx. fisc. telecom.	124.173,53
	Ago.	1911	1911.31 – Mul. e jur. mora tx. fisc. telecom.	199.705,31
	Set.	1911	1911.31 – Mul. e jur. mora tx. fisc. telecom.	2.224.905,15
	Out.	1911	1911.31 – Mul. e jur. mora tx. fisc. telecom.	125.910,42
	Nov.	1911	1911.31 – Mul. e jur. mora tx. fisc. telecom.	104.743,20
	Dez.	1911	1911.31 – Mul. e jur. mora tx. fisc. telecom.	76.553,37
	Jan.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	117.315,56
	Fev.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	271.398,92
	Mar.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	503.531,33
	Abr.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	700.938,83
	Mai	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	145.570,44
	Jun.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	370.270,81
Jul.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	6.170,80	
Ago.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	293,31	
Set.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	452,73	
Out.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	67,91	
Nov.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	40,74	

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
Anatel	Dez.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	33,12
	Jan.	1919	1919.09 – Mul. prev. na lei geral das telecomun.	765.927,42
	Fev.	1919	1919.09 – Mul. prev. na lei geral das telecomun.	1.067.881,33
	Mar.	1919	1919.09 – Mul. prev. na lei geral das telecomun.	3.844.360,36
	Abr.	1919	1919.09 – Mul. prev. na lei geral das telecomun.	2.814.544,58
	Mai	1919	1919.09 – Mul. prev. na lei geral das telecomun.	815.651,53
	Jun.	1919	1919.09 – Mul. prev. na lei geral das telecomun.	1.834.843,33
	Jul.	1919	1919.09 – Mul. prev. na lei geral das telecomun.	66.564,96
	Jan.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	249,41
	Fev.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	14.864,76
	Abr.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	1.699,94
	Mai	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	16.327,72
	Jun.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	22.446,03
	Jul.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	985,98
	Ago.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	52.873,18
	Out.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	11.726,35
	Antaq	Jun.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	187.586,59
Jul.		1919	1919.50 – Multas por autos de infração	2.000,00
Set.		1919	1919.50 – Multas por autos de infração	10.000,00
Out.		1919	1919.50 – Multas por autos de infração	30.000,00
Nov.		1919	1919.50-- Multas por autos de infração	25.000,00
Dez.		1919	1919.50 – Multas por autos de infração	20.000,00
Jun.		1919	1919.99 – Outras multas	36.017,32

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
ANTT	Fev.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	11.214,00
	Mar.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	5.348,95
	Abr.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	12.970,77
	Mai	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	21.956,97
	Jul.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	805,56
	Ago.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	16,46
	Set.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	561,12
	Out.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	79.900,00
	Jan.	1919	1919.28 – Mul. dec. op. transp. rod. pass. e cargas	1.608.951,22
	Fev.	1919	1919.28 – Mul. dec. op. transp. rod. pass. e cargas	617.645,33
	Mar.	1919	1919.28 – Mul. dec. op. transp. rod. pass. e cargas	853.778,46
	Abr.	1919	1919.28 – Mul. dec. op. transp. rod. pass. e cargas	661.536,27
	Mai	1919	1919.28 – Mul. dec. op. transp. rod. pass. e cargas	586.032,67
	Jun.	1919	1919.28 – Mul. dec. op. transp. rod. pass. e cargas	530.203,48
	Jul.	1919	1919.28 – Mul. dec. op. transp. rod. pass. e cargas	740.501,46
	Ago.	1919	1919.28 – Mul. dec. op. transp. rod. pass. e cargas	1.082.495,16
	Set.	1919	1919.28 – Mul. dec. op. transp. rod. pass. e cargas	705.475,74
Out.	1919	1919.28 – Mul. dec. op. transp. rod. pass. e cargas	627.166,77	
Nov.	1919	1919.28 – Mul. dec. op. transp. rod. pass. e cargas	572.911,66	
Dez.	1919	1919.28 – Mul. dec. op. transp. rod. pass. e cargas	989.496,38	
Jan.	1919	1919.31 – Multa de tarifa pedágio	167.547,83	

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
ANTT	Fev.	1919	1919.31 – Multa de tarifa pedágio	51.307,62
	Mar.	1919	1919.31 – Multa de tarifa pedágio	82.774,45
	Abr.	1919	1919.31 – Multa de tarifa pedágio	15.303,13
	Mai	1919	1919.31 – Multa de tarifa pedágio	41.905,67
	Jun.	1919	1919.31 – Multa de tarifa pedágio	60.866,43
	Jul.	1919	1919.31 – Multa de tarifa pedágio	27.888,36
	Ago.	1919	1919.31 – Multa de tarifa pedágio	47.251,49
	Set.	1919	1919.31 – Multa de tarifa pedágio	36.833,93
	Out.	1919	1919.31 – Multa de tarifa pedágio	1.284.281,00
	Nov.	1919	1919.31 – Multa de tarifa pedágio	399.476,42
	Dez.	1919	1919.31 – Multa de tarifa pedágio	379.288,56
	Anvisa	Jan.	1911	1911.35 – Mul. jur. mora tx. fisc. Vig. Sanitária	122,44
Fev.		1911	1911.35 – Mul. jur. mora tx. fisc. Vig. Sanitária	129,83
Mar.		1911	1911.35 – Mul. jur. mora tx. fisc. Vig. Sanitária	137,14
Abr.		1911	1911.35 – Mul. jur. mora tx. fisc. Vig. Sanitária	137,29
Jan.		1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	10,28
Fev.		1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	475,20
Abr.		1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	173,70
Jul.		1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	181,61
Ago.		1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	557,34
Set.		1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	-357,67

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
Anvisa	Jan.	1919	1919.10 – Multas previstas na legisl. sanitária	754.469,94
	Fev.	1919	1919.10 – Multas previstas na legisl. sanitária	863.308,16
	Mar.	1919	1919.10 – Multas previstas na legisl. sanitária	1.184.327,58
	Abr.	1919	1919.10 – Multas previstas na legisl. sanitária	1.108.135,83
	Mai	1919	1919.10 – Multas previstas na legisl. sanitária	1.072.339,80
	Jun.	1919	1919.10 – Multas previstas na legisl. sanitária	2.243.387,20
	Jul.	1919	1919.10 – Multas previstas na legisl. sanitária	2.591.210,24
	Ago.	1919	1919.10 – Multas previstas na legisl. sanitária	1.963.257,67
	Set.	1919	1919.10 – Multas previstas na legisl. sanitária	1.126.346,25
	Out.	1919	1919.10 – Multas previstas na legisl. sanitária	1.787.941,54
	Nov.	1919	1919.10 – Multas previstas na legisl. sanitária	1.393.352,73
	Dez.	1919	1919.10 – Multas previstas na legisl. sanitária	1.013.139,56
	Jun.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	770,00
	Jul.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	165,00
	Set.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	39,00
	Dez.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	287,74
	Jan.	1919	1919.99 – Outras multas	33,50
	Fev.	1919	1919.99 – Outras multas	95,66
	Mar.	1919	1919.99 – Outras multas	147,01
	Abr.	1919	1919.99 – Outras multas	187,31
Mai	1919	1919.99 – Outras multas	379,91	

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
Anvisa	Jun.	1919	1919.99 – Outras multas	394,79
	Jul.	1919	1919.99 – Outras multas	72,11
	Ago.	1919	1919.99 – Outras multas	275,31
	Set.	1919	1919.99 – Outras multas	484,14
	Out.	1919	1919.99 – Outras multas	272,80
	Nov.	1919	1919.99 – Outras multas	177,07
	Dez.	1919	1919.99 – Outras multas	15,27
	Jun.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	1,58
	Ago.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	1.045,98
	Set.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	288,22
	Out.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	20,00
	Ancine	Jan.	1919	1919.41 – Mul. infr. a leg. cinematográfica	2.000,00
Abr.		1919	1919.41 – Mul. infr. a leg. cinematográfica	6.000,00
Jun.		1919	1919.41 – Mul. infr. a leg. cinematográfica	4.158,76
Ago.		1919	1919.41 – Mul. infr. a leg. cinematográfica	6.000,00
Set.		1919	1919.41 – Mul. infr. a leg. cinematográfica	11.000,00
Out.		1919	1919.41 – Mul. infr. a leg. cinematográfica	2.000,00
Nov.		1919	1919.41 – Mul. infr. a leg. cinematográfica	2.000,00
Dez.		1919	1919.41 – Mul. infr. a leg. cinematográfica	7.667,56

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
ANP	Jan.	1919	1919.13 – Mul. prev. na legis. lubrif.e combust.	1.645.318,17
	Fev.	1919	1919.13 – Mul. prev. na legis. lubrif. e combust.	1.967.737,26
	Ma.r	1919	1919.13 – Mul. prev. na legis. lubrif. e combust.	2.267.145,13
	Abr.	1919	1919.13 – Mul. prev. na legis. lubrif. e combust.	1.665.997,78
	Mai	1919	1919.13 – Mul. prev. na legis. lubrif. e combust.	1.577.331,72
	Jun.	1919	1919.13 – Mul. prev. na legis. lubrif. e combust.	2.634.554,71
	Jul.	1919	1919.13 – Mul. prev. na legis. lubrif. e combust.	4.694.574,49
	Ago.	1919	1919.13 – Mul. prev. na legis. lubrif. e combust.	2.281.878,93
	Set.	1919	1919.13 – Mul. prev. na legis. lubrif. e combust.	1.917.140,59
	Out.	1919	1919.13 – Mul. prev. na legis. lubrif. e combust.	1.768.711,51
	Nov.	1919	1919.13 – Mul. prev. na legis. lubrif. e combust.	1.514.122,23
	Dez.	1919	1919.13 – Mul. prev. na legis. lubrif. e combust.	2.022.280,27
	Jan.	1919	1919.99 – Outras multas	14.558,17
	Fev.	1919	1919.99 – Outras multas	20.748,62
	Mar.	1919	1919.99 – Outras multas	9,00
	Abr.	1919	1919.99 – Outras multas	17.560,49
	Mai	1919	1919.99 – Outras multas	24,05
	Jun.	1919	1919.99 – Outras multas	228,00
	Jul.	1919	1919.99 – Outras multas	745.944,17
	Ago.	1919	1919.99 – Outras multas	164.636,93
Set.	1919	1919.99 – Outras multas	741,64	
Out.	1919	1919.99 – Outras multas	3,13	
Nov.	1919	1919.99 – Outras multas	6,00	
Dez.	1919	1919.99 – Outras multas	6,00	

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
Bacen	Jan.	1919	1919.99 – Outras multas	5.330.256,44
	Fev.	1919	1919.99 – Outras multas	935.488,15
	Mar.	1919	1919.99 – Outras multas	3.012.707,81
	Abr.	1919	1919.99 – Outras multas	8.692.550,78
	Mai	1919	1919.99 – Outras multas	23.179.647,94
	Jun.	1919	1919.99 – Outras multas	49.269.841,84
	Jul.	1919	1919.99 – Outras multas	18.709.103,68
	Ago.	1919	1919.99 – Outras multas	21.688.727,46
	Set.	1919	1919.99 – Outras multas	10.310.397,22
	Out.	1919	1919.99 – Outras multas	3.063.547,52
	Nov.	1919	1919.99 – Outras multas	5.483.493,52
	Dez.	1919	1919.99 – Outras multas	10.849.377,67
CVM	Jan.	1911	1911.37 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. tit. e val. mob.	2.012,35
	Fev.	1911	1911.37 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. tit. e val. mob.	350,15
	Mar.	1911	1911.37 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. tit. e val. mob.	905,99
	Abr.	1911	1911.37 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. tit. e val. mob.	1.935,44
	Mai	1911	1911.37 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. tit. e val. mob.	431,76
	Jun.	1911	1911.37 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. tit. e val. mob.	743,50
	Jul.	1911	1911.37 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. tit. e val. mob.	1.251,34
	Ago.	1911	1911.37 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. tit. e val. mob.	633,78
	Set.	1911	1911.37 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. tit. e val. mob.	300,25

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
CVM	Out.	1911	1911.37 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. tit. e val. mob.	3.493,64
	Nov.	1911	1911.37 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. tit. e val. mob.	757,39
	Dez.	1911	1911.37 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. tit. e val. mob.	810,69
	Jan.	1913	1913.99 – Mul. jur. mora div. at. de outros trib.	99.210,95
	Fev.	1913	1913.99 – Mul. jur. mora div. at. de outros trib.	112.615,76
	Mar.	1913	1913.99 – Mul. jur. mora div. at. de outros trib.	157.363,46
	Abr.	1913	1913.99 – Mul. jur. mora div. at. de outros trib.	218.392,22
	Mai	1913	1913.99 – Mul. jur. mora div. at. de outros trib.	389.974,99
	Jun.	1913	1913.99 – Mul. jur. mora div. at. de outros trib.	310.511,02
	Jul.	1913	1913.99 – Mul. jur. mora div. at. de outros trib.	142.167,25
	Ago.	1913	1913.99 – Mul. jur. mora div. at. de outros trib.	416.071,44
	Set.	1913	1913.99 – Mul. jur. mora div. at. de outros trib.	644.395,94
	Out.	1913	1913.99 – Mul. jur. mora div. at. de outros trib.	501.957,06
	Nov.	1913	1913.99 -- Mul. jur. mora div. at. de outros trib.	258.653,80
	Dez.	1913	1913.99 – Mul. jur. mora div. at. de outros trib.	131.369,89
	Jul.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	24,97
Dez.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	31.412,20	
Jan.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	1.050.144,15	
Fev.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	260.882,58	
Mar.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	850.424,55	
Abr.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	1.218.929,01	

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
Ibama	Maio	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	584.970,68
	Jun.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	707.239,42
	Jul.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	306.459,73
	Ago.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	565.945,76
	Set.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	1.960.033,07
	Out.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	2.929.901,77
	Nov.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	709.653,28
	Dez.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	930.178,23
	Jan.	1918	1918.14 – Mult. j. mora rec. expl. rec. minerais	0,30
	Fev.	1918	1918.14 – Mult. j. mora rec. expl. rec. minerais	2,58
	Mar.	1918	1918.14 – Mult. j. mora rec. expl. rec. minerais	0,05
	Abr.	1918	1918.14 – Mult. j. mora rec. expl. rec. minerais	0,49
	Maio	1918	1918.14 – Mult. j. mora rec. expl. rec. minerais	0,46
	Jun.	1918	1918.14 – Mult. j. mora rec. expl. rec. minerais	0,55
	Jul.	1918	1918.14 – Mult. j. mora rec. expl. rec. minerais	1,86
	Set.	1918	1918.14 – Mult. j. mora rec. expl. rec. minerais	0,89
	Out.	1918	1918.14 – Mult. j. mora rec. expl. rec. minerais	0,55
	Nov.	1918	1918.14 – Mult. j. mora rec. expl. rec. minerais	0,03
	Dez.	1918	1918.14 – Mult. j. mora rec. expl. rec. minerais	0,41
	Jan.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	710,71
Fev.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	1.536,20	

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
Ibama	Mar.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	26,00
	Abr.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	348,07
	Mai	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	404,51
	Jun.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	607,36
	Jul.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	471,12
	Ago.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	162,32
	Set.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	19,80
	Out.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	180,00
	Nov.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	751,90
	Dez.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	64,74
	Jan.	1919	1919.35 – Multas por danos ao meio ambiente	3.157.102,26
	Fev.	1919	1919.35 – Multas por danos ao meio ambiente	3.093.152,29
	Mar.	1919	1919.35 – Multas por danos ao meio ambiente	3.671.418,75
	Abr.	1919	1919.35 – Multas por danos ao meio ambiente	3.579.482,63
	Mai	1919	1919.35 – Multas por danos ao meio ambiente	3.851.242,22
	Jun.	1919	1919.35 – Multas por danos ao meio ambiente	4.091.745,19
	Jul.	1919	1919.35 – Multas por danos ao meio ambiente	5.176.799,48
	Ago.	1919	1919.35 – Multas por danos ao meio ambiente	5.412.272,75
	Set.	1919	1919.35 – Multas por danos ao meio ambiente	3.259.819,48
	Out.	1919	1919.35 – Multas por danos ao meio ambiente	3.685.070,27
Nov.	1919	1919.35 – Multas por danos ao meio ambiente	4.213.952,62	

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
Ibama	Dez.	1919	1919.35 – Multas por danos ao meio ambiente	3.914.128,35
	Jan.	1919	1919.99 – Outras multas	869,67
	Fev.	1919	1919.99 – Outras multas	51.955,15
	Mar.	1919	1919.99 – Outras multas	583,87
	Abr.	1919	1919.99 – Outras multas	88,15
	Mai	1919	1919.99 – Outras multas	631,73
	Jun.	1919	1919.99 – Outras multas	413,10
	Jul.	1919	1919.99 – Outras multas	2.471,63
	Ago.	1919	1919.99 – Outras multas	913,30
	Set.	1919	1919.99 – Outras multas	324,03
	Out.	1919	1919.99 – Outras multas	1.047,20
	Nov.	1919	1919.99 – Outras multas	500,27
	Dez.	1919	1919.99 – Outras multas	2.907,27
	Susep	Jan.	1911	1911.34 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. seg. capit. prev. aber.	13.690,13
Abr.		1911	1911.34 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. seg. capit. prev. aber.	53.110,38
Jul.		1911	1911.34 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. seg. capit. prev. aber.	6.497,10
Out.		1911	1911.34 – Mul. jur. mora tx. fisc. merc. seg. capit. prev. aber.	1.392,22
Jan.		1919	1919.50 – Multas por autos de infração	-169.027,21
Fev.		1919	1919.50 – Multas por autos de infração	-97.397,97
Mar.		1919	1919.50 – Multas por autos de infração	1.234.854,80
Abr.		1919	1919.50 – Multas por autos de infração	509.543,43

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
Susep	Maio	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	-1.013.824,21
	Jun.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	550.564,48
	Jul.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	-182.725,52
	Ago.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	-298.825,18
	Set.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	1.328.167,02
	Out.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	923.531,75
	Nov.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	821.692,68
	Dez.	1919	1919.50 – Multas por autos de infração	-213.198,55
	Jan.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	208,86
	Fev.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	20,60
	Mar.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	2.181,80
	Abr.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	374,33
TCU	Maio	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	257,36
	Jun.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	621,79
	Jul.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	13.210,05
	Ago.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	1.370,45
	Set.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	253,74
	Out.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	1.986,54
	Nov.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	379,26
	Dez.	1918	1918.99 – Outras multas e juros de mora	52,52
	Fev.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	3.387,22

Quadro B1. Receita arrecadada líquida (RAL) mensal de multas em 2009

Rubricas consideradas: 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1918 e 1919

Órgão	Mês	Rubrica (Código)	Alínea (Código – descrição)	RAL (R\$)
TCU	Mar.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	9,95
	Abr.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	617,20
	Jun.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	2.764,80
	Set.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	8.894,70
	Out.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	46,02
	Nov.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	126,56
	Dez.	1919	1919.27 – Multas e juros previstos em contratos	4.309,41
	Jan.	1919	1919.48 – Mul. aplic.pelos Tribunais de Contas	64.019,35
	Fev.	1919	1919.48 – Mul. aplic.pelos Tribunais de Contas	54.715,95
	Mar.	1919	1919.48 – Mul. aplic.pelos Tribunais de Contas	114.652,59
	Abr.	1919	1919.48 – Mul. aplic.pelos Tribunais de Contas	131.718,33
	Mai	1919	1919.48 – Mul. aplic.pelos Tribunais de Contas	72.671,18
	Jun.	1919	1919.48 – Mul.aplic.pelos Tribunais de Contas	192.902,85
	Jul.	1919	1919.48 – Mul.aplic.pelos Tribunais de Contas	146.993,18
	Ago.	1919	1919.48 – Mul.aplic.pelos Tribunais de Contas	167.684,45
	Set.	1919	1919.48 – mul.aplic.pelos Tribunais de Contas	97.772,27
Out.	1919	1919.48 – Mul. aplic.pelos Tribunais de Contas	157.151,98	
Nov.	1919	1919.48 – Mul.aplic.pelos Tribunais de Contas	109.243,08	
Dez.	1919	1919.48 – Mul. aplic.pelos Tribunais de Contas	140.561,75	

Fonte: Portal Siga Brasil. Disponível em: <<http://www.sigabrasil.gov.br/>>. Acesso em: 06/07/2011



ISBN 978-85-7202-049-7



9 788572 020497

Saiba mais sobre a CGU

www.cgu.gov.br



**Concurso de
Monografias da CGU**
Controladoria-Geral da União



Controladoria-Geral
da União

