



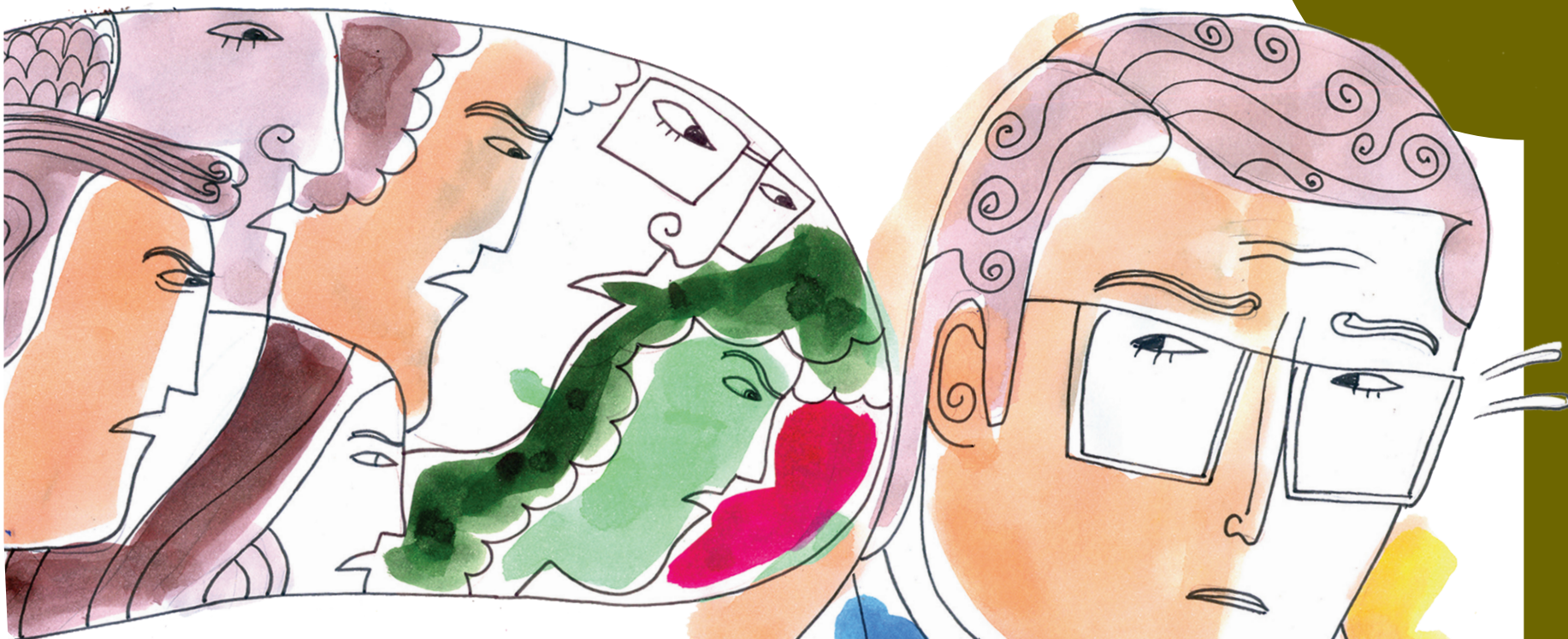
CONTROLE CIDADÃO

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE - ENSINO A DISTÂNCIA®

GRATUITO

Esta publicação
não pode ser
comercializada.

9



TRANSPARÊNCIA, CONTROLE DE CONTAS PÚBLICAS E COMBATE À CORRUPÇÃO

JOSÉ MATIAS-PEREIRA



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

OBJETIVOS

1. Permitir aos leitores uma visão mais aprofundada dos temas que dizem respeito à transparência na administração, ao controle de contas públicas e ao combate à corrupção no Brasil.
2. Contribuir para uma maior compreensão sobre o papel do Estado-nação, do governo e da sociedade.
3. Avaliar se existe a necessidade de aperfeiçoamento da legislação e do fortalecimento dos órgãos de controle interno e externo, orientados para a fiscalização dos atos administrativos.

SUMÁRIO

1. Introdução	131
2. Compreensão de Administração Pública, governança e accountability	131
3. Relação entre governança no setor público e accountability	132
4. Transparência e controle nas democracias	133
5. Sistema de controle da Administração Pública	134
6. Compreensão do fenômeno da corrupção	135
7. Princípios de governança na gestão pública	136
8. Ética e transparência na administração pública	137
8.1 Comportamento ético no serviço público	137
9. Reforma do Estado, transparência e nível de democratização	138
10. Democracia, instituições e controle da corrupção	139
11. As causas do fenômeno da corrupção	140
12. Controle social e estratégia anticorrupção	140
13. Propostas para aperfeiçoar o sistema de combate à corrupção	141
Síntese do Fascículo	142
Referências	142
Perfil do Autor	143



1. INTRODUÇÃO

As teorias político-econômicas modernas do Estado identificam três formas de intervenção pública na economia: redistribuição de renda, estabilização macroeconômica e regulação de mercados. O processo de redistribuição de renda abrange todas as transferências de recursos de um grupo de indivíduos, regiões ou países, para um outro grupo, bem como o atendimento de setores específicos e especiais, como, por exemplo, educação primária, seguro social, entre outros, que os governos obrigam os cidadãos a consumir ou a utilizar (MATIAS-PEREIRA, 2012).

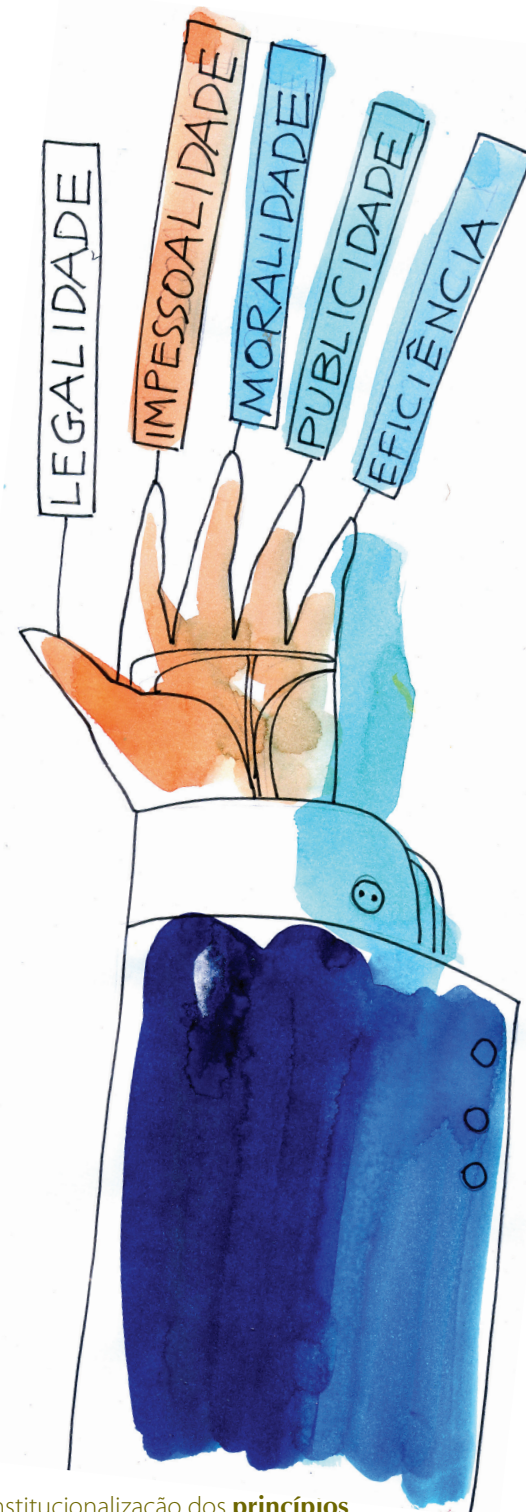
A política de estabilização macroeconômica tem como objetivo alcançar e manter níveis adequados de crescimento econômico e de emprego. Para atingir esse objetivo, o governo utiliza como principais instrumentos a política fiscal, monetária, cambial e industrial. Por sua vez, as políticas reguladoras têm como propósito corrigir distintos tipos de falhas de mercado, como, por exemplo, o poder de monopólio e a provisão insuficiente de bens públicos, dentre outras. Isso pode ser constatado quando analisamos a estruturação do “Estado de bem-estar”, após a Segunda Guerra Mundial, que foi priorizado pelas políticas de redistribuição e de gestão macroeconômica implementadas pela maioria dos governos da Europa ocidental. A crise fiscal que atingiu, na década de 1970, esse Estado positivo, que tinha o papel de planejar, produzir bens e serviços e como empregador de última instância, revelou o esgotamento desse modelo. No fim dos anos 1970, começou a surgir em seu lugar um novo modelo,

que passou a priorizar desregulação, a privatização, a liberalização e a reforma das estruturas de bem-estar.

Nesse contexto, verifica-se que a reforma do Estado surgiu como uma resposta à ineficiência do velho modelo estatal e às demandas sociais crescentes de uma emergente sociedade democrática e plural, no fim do século XX. A necessidade de reduzir a presença do Estado na economia e a aceleração do fenômeno da globalização foram os fatores indutores neste movimento. Criaram-se novas necessidades e desafios para os Estados, quanto à conciliação de um modelo orientado para o mercado e que atendesse às necessidades dos membros da sociedade na nova roupagem de cliente-cidadão, com a prestação de serviços de qualidade a custos mais baixos.

2. COMPREENSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GOVERNANÇA E ACCOUNTABILITY

A Carta Magna de 1988 promoveu a afirmação do Estado Democrático de Direito, ao definir que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios** de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; além dos preceitos básicos distribuídos nos 21 incisos e 10 parágrafos do artigo 37 e das demais regras previstas nos artigos 38 a 42 daquela norma.



A constitucionalização dos **princípios básicos da Administração Pública** tem como propósito garantir a honestidade na gerência da “res pública” e permitir a responsabilização dos agentes públicos que descumprirem essas diretrizes obrigatórias.

Administração Pública,

em termos amplos, abrange todas as operações que têm por propósito a realização ou o cumprimento dos desígnios públicos (WHITE, 1950, p.8).



Accountability, numa visão ampla, pode ser aceita como a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos, por imposição das responsabilidades decorrentes de uma delegação de poder. Assim, o termo *responsability* pode ser entendida como responsabilidade primária, e *accountability* como responsabilidade final.

Numa visão mais ampla, **Administração Pública** pode ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam como distribui e se exerce a autoridade política, bem como se atendem aos interesses públicos. Assim, a Administração Pública pode ser percebida como a estrutura do Poder Executivo que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas. Apresenta-se como um conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas consideradas de “interesse público” ou comum numa coletividade ou numa organização estatal (MATIAS-PEREIRA, 2014a, 2015).

Governança pode ser definida, num sentido amplo, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo (RHODES, 1996, p. 652-667). Os aspectos frequentemente evidenciados nessa literatura sobre a governança estão relacionados: à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

A expressão “**accountability**” pode ser aceita como “o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os gestores públicos a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas”. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais “**accountable**” é um governo. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político

administrativo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia etc.).

3. RELAÇÃO ENTRE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO E ACCOUNTABILITY

A governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas. A governança corporativa no setor público, por sua vez, refere-se à administração das agências do setor público, por meio dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis no setor geral do Estado, em que as agências de serviços não públicos são agrupadas (BHATTA, 2003, p. 5-6).

A governança corporativa no setor público, argumenta Timmers (2000, p. 9), deve ser entendida como a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, feita pela organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades do governo, visando relacionar os objetivos políticos eficiente e eficazmente, como também comunicar publicamente e providenciar uma prestação de conta para o benefício da sociedade. Dessa forma, a governança do setor público é constituída pelos seguintes elementos: responsabilidade em atender à sociedade; supervisão; controle; e assistência social.

Existem diversas maneiras, sustenta Marques (2005, p. 4-5), para representar a governança corporativa no setor público, em decorrência da complexidade da estrutura de governança e as diferentes formas de compreender a abordagem pelas entidades do setor. Em que pesem essas divergências, a boa governança corporativa, seja no setor público, seja no privado, exige: uma clara identificação e articulação das

definições de responsabilidade; uma verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e entregar os resultados, e suporte para a administração, particularmente de alto nível.

Assim, o desafio para o setor público é o de articular um conjunto de princípios e elementos comuns que são relevantes em cada contexto e que podem ser considerados em uma estrutura de governança. Os fatores essenciais, para Marques (2005, p.14), que contribuem para uma governança corporativa sólida, são os seguintes: estrutura administrativa; ambiente administrativo; administração de risco; conformidade e complacência; monitoramento e relato da avaliação de desempenho; responsabilidade em prestar contas; conformidade versus desempenho.

4. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE NAS DEMOCRACIAS

Elevar o nível de transparência pública é um dos mais importantes desafios da Administração Pública na atualidade. Sem uma efetiva divulgação das ações governamentais, não é possível desenvolver as noções de cidadania e, por decorrência, fortalecer a democracia. Nesse sentido, a expressão **transparência** será utilizada neste capítulo como um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado.

O termo *transparência*, embora não esteja referenciado na Carta Magna, está interligado com o princípio constitucional da “*eficiência*”. No campo

infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4/5/2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas à **responsabilidade na gestão fiscal**, explicitou de forma clara os instrumentos orientados à transparência na gestão fiscal.

A **informação** é um fator essencial para o controle social sobre a atuação de seus representantes. Sem o acesso da sociedade sobre os atos dos gestores públicos, torna-se impossível que ela fiscalize se eles estão atuando de acordo com as normas legais. Assim, cabe ao Estado a responsabilidade de garantir aos cidadãos o direito ao acesso a essas informações, que deve ser ampla, irrestrita e tempestiva.

O controle da gestão, notadamente a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros oriundos dos tributos retirados dos contribuintes e de outros auferidos pelo Estado, deve ser efetivado de maneira autônoma e independente. A função “*controle*” está intimamente relacionada com o “*poder*”, e, por decorrência, com a Administração Pública.

Destacam-se, entre os objetivos da função “*controle*”, a revisão dos atos, anulação, repreensão e a punição dos responsáveis, que devem ocorrer de forma célere, objetiva e eficaz. As medidas de reorientação das ações, atividades ou processos em curso têm como principal motivação o seu aperfeiçoamento. Busca-se, dessa forma, que esses recursos sejam alocados de forma eficiente, eficaz e efetiva em favor da população. Essas medidas, além de coibir desperdícios, buscam evitar que os recursos sejam desviados ilicitamente.

O acompanhamento da gestão e a fiscalização dos gastos no setor público, quando realizados pela própria sociedade, é denominado “*controle social*”. O acesso à informação pública, conforme determina a Constituição Federal, constitui-se em princípio básico do controle social.

A Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, tem como objetivo facilitar aos cidadãos o acesso às informações na administração pública, em especial, sobre como os recursos públicos estão sendo geridos.

A **transparência** na administração pública é uma imposição constitucional. Trata-se de uma função de Estado, e não de Governo.



PARA REFLETIR

Quais são, em última instância, os dois principais objetivos da função controle?

5. SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É inegável a relevância do papel desempenhado pelo sistema de controle da Administração Pública no mundo contemporâneo. A crescente sintonia nas relações dos órgãos de controle e a sociedade estão contribuindo para estimular a fiscalização dos gastos públicos, aumentando a efetividade das políticas sociais bem como dos próprios serviços que são prestados pelo Estado. Esse esforço vem se tornando essencial para o fortalecimento da cidadania e da democracia.

Os sistemas de controle da administração pública definidos pela Constituição Federal do Brasil são: o controle interno, realizado pelos próprios órgãos do aparelho estatal, e o controle externo, realizado pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas.

O *controle da administração pública*, que é **exercido** por meio dos órgãos de controle interno e **externo**¹, tem a responsabilidade de fazer com que a execução de tarefas predeterminadas em normas alcance os resultados esperados. Busca verificar se as atividades executadas estão compatíveis com o que foi estabelecido previamente no processo ou no plano de governo. Isso é realizado por meio da fiscalização, orientação e correção sobre as atividades de pessoas, departamentos, órgãos ou poder, para evitar que descumpram as normas e determinações preestabelecidas.

A função “controle”, portanto, se apresenta como uma atividade essencial na Administração Pública para a consecução dos fins a que se destinam. Nesse sentido, sustenta Guerra (2003, p. 23): “Controle da Administração Pública é a

possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados anteriormente planejados gerando uma aferição sistemática”.

Controle interno. O *sistema de controle interno* tem a função de implementar todas as políticas e procedimentos que dizem respeito aos controles internos adotados pela administração de uma entidade. Nesse esforço, busca apoiá-la a alcançar o objetivo de assegurar, de forma factível, uma maneira ordenada e eficiente de realizar as suas tarefas, com destaque para o cumprimento de políticas administrativas, a salvaguarda de ativo, a prevenção e detecção de fraude ou erro, a precisão e integridade dos registros contábeis, e a preparação oportuna de informações financeiras confiáveis.

O *controle interno* é aquele que o Poder Público exerce sobre seus próprios exercícios, visando assegurar a execução desses exercícios dentro dos princípios básicos da administração pública. Esses princípios estão delineados no artigo 37 da Constituição Federal, ou seja, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Registre-se que esse controle deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes.

Merece destaque, no que se refere ao controle interno no âmbito do Poder Executivo, conforme dispõe a Lei n.º 10.683, de 2003 (com redação dada pela Lei n.º 11.204, de 2005), que definiu as competências da Controladoria-Geral da União (CGU), como órgão de assessoramento direto e imediato do presidente da República, atribuindo-lhe a função de

1. A introdução das expressões “controle interno” e “controle externo” na Administração Pública Federal tem origem na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Nela são definidas as competências do exercício daquelas atividades, ou seja, o Poder Executivo incumbiu-se do controle interno, enquanto o externo foi atribuído ao Poder Legislativo.

incrementar a transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. Assim, cabe à CGU o papel de promover os procedimentos de transparência no âmbito do Poder Executivo Federal, sem prejuízo de iniciativas das pastas ministeriais e demais órgãos no sentido de evidenciarem as suas realizações.

Controle externo. Observa-se que a Constituição Federal de 1988 ampliou de forma significativa a matéria de controle externo sobre a administração pública, inserindo na Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária), os artigos 70 e 71, deixando de forma bastante explícita as atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU). Assim, foi autorizada a fiscalização sobre o Poder Executivo na administração direta e indireta e demais órgãos e instituições que recebam recursos públicos para as finalidades mais diversas.

O controle externo no âmbito constitucional busca definir, em linhas gerais, o cumprimento dos princípios expressos no artigo 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O TCU deverá se pronunciar sobre matérias quando solicitado pela comissão mista do Congresso Nacional, conforme disposto no artigo **72 da Carta Magna** e seus parágrafos. Tal assunto, contudo, foi analisado com profundidade em outros fascículos deste curso.

6. COMPREENSÃO DO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO

Com o propósito de permitir uma melhor compreensão do tema “corrupção”, faz-se necessário definir, a seguir, de forma sucinta, os principais termos e conceitos utilizados neste capítulo sobre corrupção.

O termo *corrupção* pode ser definido, numa visão ampla, como a ação e o efeito de corromper ou corromper-se. A *corrupção-malversação-propina* ocorre quando

a atividade do funcionário público ou do político não se fundamenta na promoção do interesse geral. Num sentido estrito, existem distintos conceitos de corrupção. Assim, dependendo do conceito utilizado, como o jurídico, o econômico, o sociológico ou o político, se poderá chegar a respostas diferentes. O enfoque jurídico, tendo em vista as suas implicações no campo penal, em geral, é o mais utilizado pela mídia. Esse enfoque tende a considerar a corrupção como um abuso de autoridade por razões de benefício particular não necessariamente monetário.

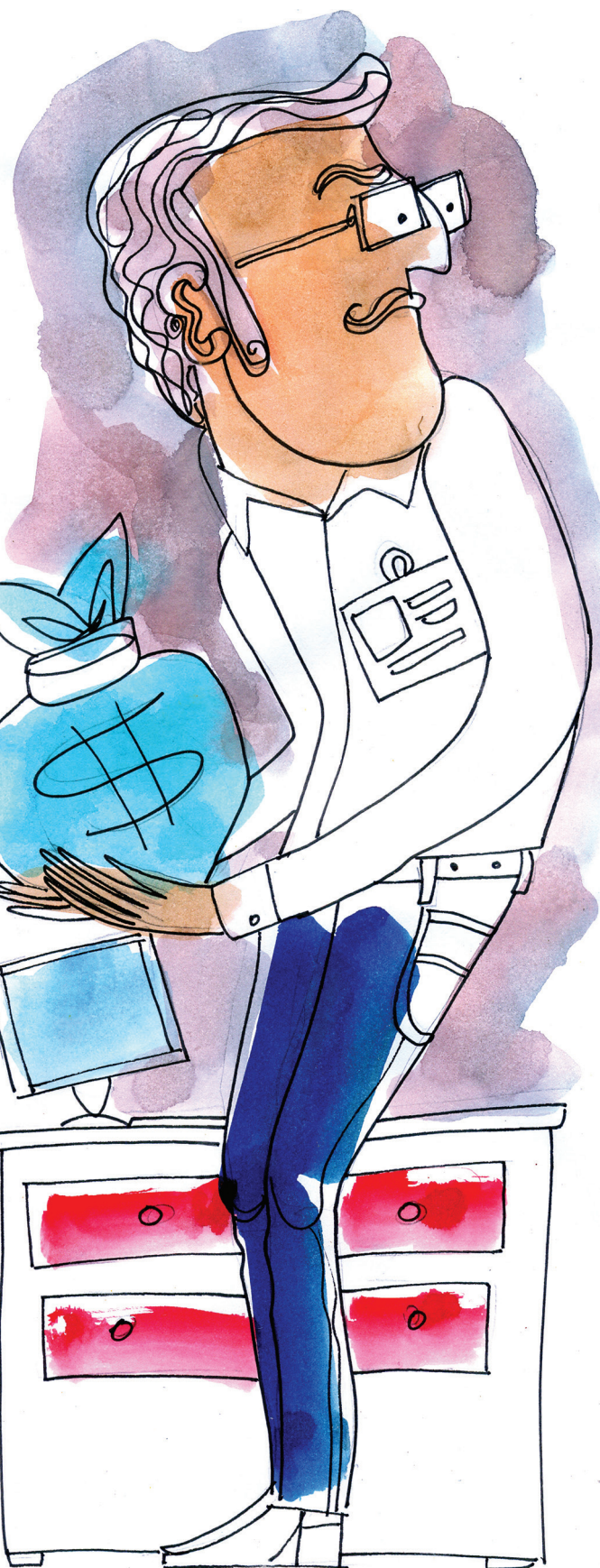
Em consequência, a corrupção implica a existência de um funcionário público (de qualquer nível hierárquico) que: tem intenção corrupta; recebe benefícios diretos ou indiretos por sua ação, como representante do Estado; executa um ato oficial que tem relação direta com o benéfico obtido; desvia-se das obrigações juridicamente estabelecidas, com a intenção geral de influenciar ou ser influenciado no exercício de cargo público para obtenção de benefícios.

Corrupção política pode ser definida como a deterioração moral de um sistema de governo como consequência do desvio do exercício das funções públicas por parte de seus responsáveis. Nesse sentido, o conceito de corrupção no setor público está relacionado à utilização da função pública e a consequente apropriação ilegal de recursos públicos, por parte do funcionário público ou do político, para fins de obtenção de ganhos privados. Dessa forma, sempre que há um agente público corrupto, pressupõe-se a existência de um interesse privado por trás, representado pelo corruptor.



PARA REFLETIR

Você acha que os sistemas de controle interno e externo da administração pública poderiam ser fundidos em apenas um sistema?



No cenário da corrupção, encontramos duas vertentes: a primeira é representada pela pequena corrupção, na qual o funcionário público se prevalece de sua posição para cobrar propinas para executar aquela tarefa que é de sua responsabilidade. O interesse privado aqui é representado pelo funcionário que recebe e pelo cidadão que paga a propina. Os seus custos financeiros, em geral, são irrelevantes. Os reflexos dessa ação ilegal são sentidos no nível de credibilidade da população nas instituições. A grande corrupção, por sua vez, acontece nos processos de licitações e contratos, na fiscalização tributária de grandes empresas, na captura de setores específicos do Estado. Verifica-se, nesse caso, que o interesse privado é representado por empresas ou grupos.

A *corrupção pública* é definida como “uma 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 ilegal 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 com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem” (SILVA, 2001).

O *combate à corrupção*, especialmente a corrupção de grande vulto, exige o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle do Estado e da sociedade. Incluem-se nesse esforço, além do fortalecimento do sistema de controle interno e externo,

a criação de normas legais mais rígidas e céleres que facilitem a atuação dos órgãos de combate à corrupção na administração pública e privada, notadamente sobre as empresas beneficiadas pela corrupção (MATIAS-PEREIRA, 2013, 2014b, 2015).

7. PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA NA GESTÃO PÚBLICA

Uma boa governança pública, à semelhança da corporativa, está apoiada em quatro princípios: relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas. A ausência desses princípios requer mudança na forma de gestão. A busca permanente da prática desses princípios na administração do país ou na gestão de qualquer instituição deve ser vista como uma condição indispensável para que essa instituição possa continuar a progredir. É importante ressaltar que essa é uma tarefa permanente, que exige uma participação proativa de todos os atores envolvidos – dirigentes, políticos, órgãos de controle – e, em especial, da sociedade organizada.

Os princípios mais relevantes a que as entidades do setor público devem aderir para efetivamente aplicar os elementos de governança corporativa, a fim de alcançar as melhores práticas, segundo Barrett (2005, p. 5-6), são: liderança, integridade e compromisso (relativos a qualidades pessoais) e responsabilidade em prestar contas, integração e transparência (são principalmente o produto de estratégias, sistemas, políticas e processos no lugar).



PARA REFLETIR

Você acha que os sistemas de controle da corrupção brasileiros são frágeis? O que você faria para melhorar esses sistemas?



PARA REFLETIR

Você acha que os temas “transparência na administração pública” e “controle social” estão interligados?

O uso dessas práticas de governança corporativa exige que todas as organizações do setor público devem ser transparentes e responsáveis por suas atividades, visto que os cidadãos são os principais interessados em conhecer se os recursos públicos estão sendo usados apropriadamente e o que está sendo alcançado com eles.

Em síntese, a busca permanente da transparência na administração pública deve ser vista como uma condição essencial para que o Brasil possa continuar a progredir no processo de desenvolvimento socioeconômico e na consolidação da democracia. Nesse sentido, a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e sociedade civil.

8. ÉTICA E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A retomada da preocupação com a ética pública surgiu com a ênfase dada na agenda política das nações pelos efeitos perversos que resultam da sua falta, deixando de ser vista apenas como um problema moral e passando a ser percebida como ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito.

A geração de iniciativas para a promoção da ética exige medidas e investimentos para o fortalecimento institucional e modernização e o combate à corrupção, de forma a garantir capacidade de geração de resultados, assim como a reversão da sensação de impunidade que ainda subsiste

na população. Mas nem o fortalecimento institucional nem as sanções aplicadas aos casos de corrupção se demonstram suficientes para assegurar a confiança das pessoas e a segurança dos funcionários sobre o respeito aos valores éticos e sobre os reais limites impostos à conduta individual.

Assim, o objetivo da gestão da ética visa à definição de padrões éticos de conduta nas organizações, de tal forma que não deixe nenhuma dúvida quanto à conduta que se espera em situações específicas. Nessa trajetória bem definida encontram-se sedimentados os valores e as regras de conduta e administração.

Contar com um aparato de administração para dar efetividade a valores e regras de conduta significa o reconhecimento de que a solução de dilemas éticos requer mais que boa formação e bom senso dos funcionários. Exige o estabelecimento de padrão transparente e previsível.

8.1 Comportamento ético no serviço público

A falta de ética não distingue países ou organizações. Reconhecer esse problema, ao invés de escondê-lo sob o tapete, representa sinal de maturidade, que dá lugar à discussão sobre o que pode e deve ser feito para promover a ética. Ainda que exista uma relativa unanimidade em torno do objetivo da promoção da ética, esse consenso se dilui quando a questão se coloca no desenho e na implementação de ações que se demonstrem suficientes para o alcance do objetivo definido.

Ao contrário do que se poderia pensar, a controvérsia se estabelece não como resultado de qualquer conspiração

contra a ética. Paradoxalmente, muitas vezes seu principal combustível resulta daqueles comprometidos e conscientes da importância da ética e do mal que sua falta acarreta.

Os programas de promoção da ética pressupõem fortalecimento da capacidade de governança pública e corporativa, mas também o estabelecimento de um padrão ético efetivo em matéria de conduta. De um lado, a criação das condições necessárias ao cumprimento da missão organizacional. De outro, o estabelecimento de forma transparente das regras de conduta que devem ser observadas.

O fortalecimento institucional não tem se revelado suficiente para garantir a confiança das pessoas externas à organização e para dar segurança a seus funcionários sobre os limites que devem ser observados na conduta individual. Aí é que surge a gestão da ética. Observa-se que a gestão da ética transita em um eixo bem definido no qual se encontram valores éticos, regras de conduta e administração. As regras de conduta devem traduzir os valores de forma mais simples e funcionar como um caminho prático para se assegurar que eles, os valores, estão sendo levados em conta. Com efeito, nem sempre observar valores éticos na prática cotidiana se revela tão simples quando se gostaria. À administração cabe zelar pela efetividade de valores e regras.

9. REFORMA DO ESTADO, TRANSPARÊNCIA E NÍVEL DE DEMOCRATIZAÇÃO

Observa-se que, apesar de possuir distintos mecanismos administrativos para combater as práticas corruptas, especialmente no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo, o Brasil ainda não tem diretrizes explícitas da forma como pretende elevar o nível de

transparência na administração pública. Essa desconexão nas relações Estado/sociedade pode ajudar, em parte, a explicar por que motivo o Brasil continua a posicionar-se entre os países com elevados níveis de percepção de corrupção pela população (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2014).

No ranking divulgado pela Transparência Internacional de 2014, o Brasil é o 69º colocado sobre a percepção de corrupção no mundo, que analisa 175 países e territórios. A Dinamarca lidera como país em que a população tem menor percepção de que seus servidores públicos e políticos são corruptos. Aquele país registrou um índice de 92, numa escala vai de 0 (extremamente corrupto) a 100 (muito transparente). O índice brasileiro foi de 43.

Esse cenário evidencia que o combate efetivo à corrupção, além de uma governança responsável, exige uma enérgica mobilização na política e na sociedade civil para que se controlem os detentores do poder. Por sua vez, é perceptível que, quando a corrupção se transforma em endêmica, as medidas convencionais para combatê-la se tornam insuficientes. Nesse sentido, faz-se necessário intensificar o processo de conscientização da sociedade civil no Brasil com respeito aos custos da corrupção e cuidar para que as instituições e o mercado não fiquem vulneráveis.

A elevação do controle social sobre os governantes no Brasil está exigindo um aprofundamento na reforma do Estado, por meio de medidas legislativas, de gestão política e administrativa, tais como: leis penais dissuasórias, reforço nos controles contábeis e de controle interno sobre as administrações públicas, aparelhamento dos órgãos judiciais e de controle, bem como a criação de controles centrais e, de maneira especial, a estruturação de uma agência especializada na luta contra a corrupção.

10. DEMOCRACIA, INSTITUIÇÕES E CONTROLE DA CORRUPÇÃO

No debate que envolve o fortalecimento da democracia, é fundamental ter como referência o nível de confiança que a população deposita nas instituições públicas e nos seus dirigentes. Assim, a credibilidade das instituições e dos agentes públicos se transforma em um elemento fundamental para dar legitimidade ao sistema político. Nesse contexto, o esforço governamental para controlar a corrupção é uma medida indispensável no processo de recuperação da legitimidade das instituições.

As práticas de corrupção não são privativas dos países em desenvolvimento, visto que elas também se encontram arraigadas em maior ou menor grau nos países desenvolvidos. A diferença está na origem da corrupção e na dimensão do problema. Nos países desenvolvidos, a corrupção decorre de falhas nos sistemas democráticos; enquanto nos países em desenvolvimento, a corrupção surge em decorrência das debilidades das instituições (NORTH, 1990).

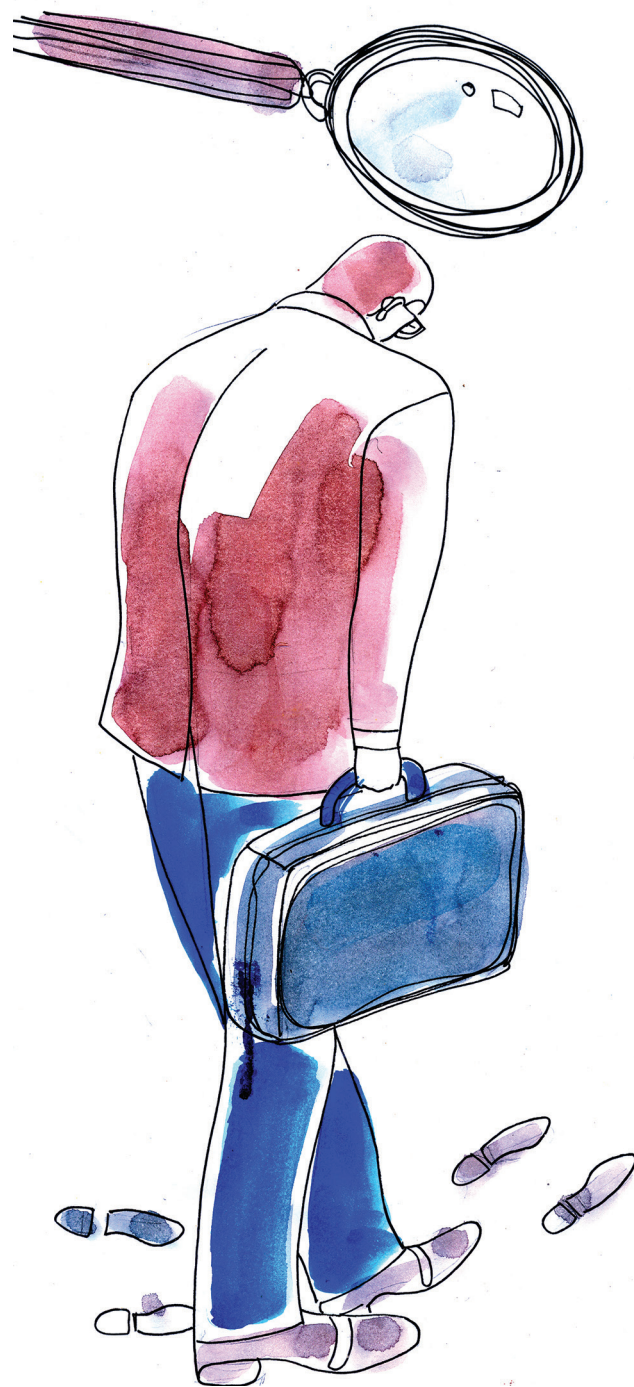
No tocante à riqueza e ao poder, sustenta Huntington (1968, p. 59-71), nos casos em que as oportunidades políticas excedem as econômicas, as pessoas tendem a usar o poder para o próprio enriquecimento e, nos casos em que as oportunidades econômicas excedem as políticas, as pessoas são capazes de fazer uso da riqueza para comprar poder político. Verifica-se que determinadas combinações de desequilíbrios entre essas forças abrem a possibilidade do surgimento de problemas característicos de corrupção, os quais diferem em sua natureza e implicações políticas e sinalizam para reformas políticas e econômicas que podem servir às metas de democratização e de combate à corrupção.

A corrupção alastrada é um sintoma, e não a doença em si (ROSE-ACKERMAN, 1978). É perceptível que a corrupção pode produzir ineficiência e injustiça, cujos efeitos produzem reflexos negativos sobre a legitimidade política do Estado. A corrupção indica a existência de problemas mais profundos nas relações do Estado com o setor privado. Nesse sentido, os custos mais graves não são os subornos em si, mas, sim, as distorções que revelam que muitas vezes podem ter sido criadas pelas autoridades com a finalidade de cobrar propinas.

Nesse sentido, a corrupção tem sido percebida por diversos autores, como Huntington (1964) e Matias-Pereira (2014b, 2015), como um sintoma de que alguma coisa está errada na administração do Estado. Instituições criadas para governar as relações entre cidadãos e o Estado estão sendo utilizadas para alcançar o enriquecimento pessoal por meio dos benefícios do suborno.

Assim, a corrupção pode ser aceita como o abuso do poder público para obter benefícios privados, presentes, principalmente, em atividades de monopólio estatal e poder discricionário por parte do Estado. Os atos de corrupção são aqueles que constituem a violação, ativa ou passiva, de um dever profissional ou do descumprimento de alguma função específica realizados em um marco de discricionariedade com o objetivo de obter algum tipo de benefício, qualquer que seja sua natureza. Em síntese, corrupção é o desvio de comportamento dos deveres formais de uma função pública visando aos interesses privados, como pessoal, familiar ou de grupos, de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados.

Deve-se observar que qualquer tipo de favorecimento, por meio do uso da discricionariedade, para atender interesses pessoais ou de grupos, é inadequado. Essas



ajudas, na sua maioria, feitas por meio de licitações públicas direcionadas e privilégios em concessões, dentre outras, devem ser coibidas na Administração Pública. Essas formas de comportamento, em que se mistura o público e o privado, são geradoras e responsáveis por desvios e corrupção na Administração Pública.

No tocante ao conceito de “níveis de corrupção”, devemos ressaltar que os efeitos da corrupção são sempre perniciosos, em que pese haver distintos níveis de corrupção. A corrupção pode ocorrer em âmbito transnacional, nacional, local ou da empresa. Os efeitos negativos da corrupção transnacional, por exemplo, não só se manifestam em nível macroeconômico, mas podem afetar também em longo prazo a economia e a estrutura da própria empresa que a pratica.

11. AS CAUSAS DO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO

O fenômeno da corrupção geralmente vem acompanhado por estruturas institucionais ineficientes, as quais contribuem para diminuir a efetividade dos investimentos públicos e privados. Em países onde é generalizada a corrupção, de cada unidade monetária investida, boa parte é desperdiçada, o que implica um investimento, de fato, menor. A corrupção também pode onerar a riqueza de uma nação e seu crescimento econômico ao afugentar novos investimentos e ao criar incerteza quanto à apropriação dos direitos privados e sociais. O risco político e institucional é sempre levado em conta pelos investidores

internacionais e domésticos. Quando esse risco é elevado, projetos de investimentos são adiados ou até cancelados. Em casos extremos, a corrupção crônica leva países a crises políticas permanentes que acabam em golpes de estado ou em guerras civis (SILVA, 2000).

Para muitos autores, tais como Shleifer e Vishny (1994) e Matias-Pereira (2013, 2014b, 2015), a corrupção aparece com maior vigor quando: (i) as instituições geram excesso de regulamentação e de centralização estatal; e (ii) as instituições políticas não estão sob controle da maior parte da sociedade. Esses dois aspectos dão uma ideia da importância de adotar medidas de correção que evitem a corrupção, visto que seus efeitos negativos se refletem na riqueza de uma sociedade, no crescimento econômico e no seu desenvolvimento social e humano.

A corrupção endêmica, especialmente no setor público, é a comprovação de que o Estado é débil. Nesse sentido, as instituições devem ser criadas e reforçadas para diminuir os custos de transação e para fomentar o desenvolvimento econômico. Verifica-se, na prática, que, mesmo construídas com esse propósito, podem chegar a se converterem em nichos de corrupção, quando os indivíduos que as dirigem depauperam com um conflito de interesses entre o público e o privado.

12. CONTROLE SOCIAL E ESTRATÉGIA ANTICORRUPÇÃO

É perceptível que a prática da democracia no Brasil tem se manifestado, entre outros aspectos, pela cobrança cada vez mais intensa da população, traduzida nas mobilizações populares que vêm ocorrendo desde abril de 2013, que exigem uma melhor gestão pública, combate efetivo à corrupção e mais ética e transparência na condução dos negócios públicos.



PARA REFLETIR

Existe no Brasil uma tendência a minimizar e legitimar pequenos atos de corrupção realizados no cotidiano, como as propinas e as trocas de favores?



PARA REFLETIR

O que você entende por corrupção endêmica?

Registre-se que o Governo Federal, visando responder essas demandas, adotou diversas medidas legislativas, em relação aos instrumentos já existentes na administração pública brasileira. Assim, diversas normas legais foram reforçadas e outras criadas. Destaca-se, entre as medidas mais recentes, a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, regulamentada pelo Decreto nº 8420, de 19 de março de 2015.

A transparência das ações dos governos no Brasil, no entanto, ainda se encontra distante do ideal. Isso pode ser medido, por exemplo, quando são avaliados os resultados dos recursos aplicados na área social nesses países, que, em sua maioria, mostram que existe má gestão na aplicação dos recursos do Estado, consequência da corrupção e da forma distorcida dos gastos que estão associados a tais atividades.

É oportuno ressaltar, nesse contexto, que os códigos de ética nada significam para quem não tem ética. As normas, por si só, não alteram hábitos e condutas se não estiverem respaldadas na exigência social e em uma estrutura de administração adequada. Nesse sentido, fica evidenciado que a aprovação de legislação, como nas áreas tributárias, eleitorais, trabalhistas e penais, para evitar a corrupção, é apenas uma parcela dessa tarefa. É preciso ir mais além.

A elevação da transparência no Brasil exige o fortalecimento das instituições de controle, direito e garantia do bem público. Nesse sentido, torna-se possível argumentar que a luta contra a corrupção tem de ser enfrentada no Brasil como uma ação

permanente, como medida indispensável para garantir a moralidade, a partir da percepção de que a sua prática mina o respeito aos princípios democráticos e às instituições.

13. PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAR O SISTEMA DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Verifica-se que quase todos os países do mundo contemplam em suas legislações punição criminal para atos ativos e passivos de corrupção cometidos por funcionários públicos. Consta-se, também, que um número cada vez maior de países está tentando coibir outras formas de corrupção, tais como a corrupção indireta e as tentativas de corrupção. Esses esforços, entretanto, não têm se mostrado suficientes para controlar a corrupção, especialmente nos países em desenvolvimento. Assim, torna-se essencial a adoção de medidas inovadoras para combater a corrupção nesses países.

Os estudos empíricos sobre o fenômeno da corrupção mostram que existem

quatro níveis diferentes de corrupção. O primeiro é de caráter eventual e espontâneo, como o pagamento ao fiscal para evitar que ele lavre multa. No segundo nível, está situada a corrupção estrutural, no qual se verifica o envolvimento de alguma empresa, cujo âmbito de atuação se restringe ao nível municipal ou regional. No terceiro nível, encontra-se uma rede sofisticada de empresas ou de funcionários públicos agindo na esfera federal ao longo dos anos. No quarto nível, temos o crime organizado, estruturado em redes criminosas sem base empresarial, em que a violência é a norma.

Esse quadro descrito indica que a elaboração de uma estratégia para viabilizar a implementação de um programa de controle da corrupção no Brasil não é uma tarefa fácil, considerando a sua dimensão e peculiaridades. Algumas áreas são fontes permanentes de geração de corrupção, como, por exemplo, as regras deficientes de financiamento das campanhas eleitorais, que, historicamente, sempre foram um convite à corrupção, e deficiências nas normas de licitações, que abrem brechas para facilitar o favorecimento do sistema de compras dos governos.



VOCÊ SABIA?

No sentido de reforçar as medidas de combate à corrupção, a chefe do Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, em 18 de março de 2015, um pacote anticorrupção, contendo um projeto de lei para criminalizar o caixa dois, uma proposta de emenda constitucional para confisco de bens adquiridos ilicitamente, um projeto para que a Lei da Ficha Limpa inclua nomeados para cargos de confiança e um pedido de aceleração na tramitação de projetos de lei que criminalizam o patrimônio injustificado e o enriquecimento ilícito de agentes públicos.

No combate à corrupção, é importante implementar um governo digital efetivo para permitir o avanço no controle social; aperfeiçoamento da legislação e fortalecimento do papel dos órgãos de controle interno e externo, essenciais na fiscalização dos atos administrativos, para elevar o nível de transparência na administração pública; reformar o Judiciário, fechando as brechas jurídicas usadas para retardar processos, e acabar ainda com a morosidade do Judiciário; valorizar e apoiar o papel desempenhado pelo Ministério Público, notadamente das presenças de suas atribuições e competências, para desestimular o enfraquecimento da instituição; valorização dos servidores públicos, que representam um capital intelectual básico no planejamento estratégico das instituições públicas nas quais prestam seus serviços; dentre outros.

As recomendações de mudanças aqui assinaladas demonstram que a efetivação de ações e medidas para garantir a eficiência, eficácia e efetividade das ações de controle que se coadunem com as reivindicações da sociedade ainda se encontra distante do ideal. Fica evidenciado, também, que é necessário promover o aperfeiçoamento da legislação e o fortalecimento do papel dos órgãos de controle interno e externo, essenciais na fiscalização dos atos administrativos, para elevar o nível de transparência na administração pública, melhorando, assim, as relações entre o Estado e os cidadãos.

SÍNTESE DO FASCÍCULO

Este capítulo tem como objetivo principal permitir aos leitores uma visão mais aprofundada dos principais desafios de que o Estado brasileiro necessita para superar os obstáculos que estão dificultando a elevação do nível de transparência na administração, o controle de contas públicas e o combate à corrupção no Brasil. Nesses debates e análises, procuramos ressaltar a importância

do fortalecimento dos órgãos de controle interno e externo, essenciais na fiscalização dos atos administrativos. Esses entendimentos, conforme destacado ao longo do capítulo, são essenciais para a compreensão da função do Estado-nação, do governo e da sociedade. Conclui-se que a efetivação de ações e medidas para garantir a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de gestão governamental, com base na gestão dos interesses da sociedade, necessita que o aperfeiçoamento da legislação e o fortalecimento das funções dos órgãos de controle interno e externo sejam priorizados na agenda política do País; ou seja, pelo governo, parlamento e sociedade. Conforme demonstrado, a fiscalização dos atos administrativos, quando realizada de forma consistente, é essencial para elevar o nível de transparência na administração pública e, por decorrência, melhora as relações entre o Estado e os cidadãos.

REFERÊNCIAS

- [1] BARRET, P. (2005). Achieving better practice corporate governance in the public sector. AM Auditor General for Australia. 2005. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/uploads/documents/>
- [2] BHATTA, G. (2003). Post-NPM Themes. In: Public Sector Governance, Wellington: State Services Commission. Working Paper nº. 17. Sept.
- [3] BRASIL. (1988). Constituição de República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.
- [4] BRASIL. LRF (2000). Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- [5] BRESSER-PEREIRA, L. C. (2001). "A reforma gerencial de 1995", in CASTOR, Belmiro V. Jobim; BRESSER PEREIRA, L. C. et al. Burocracia e reforma do Estado, Cadernos Adenauer, nº 3, São Paulo: Fundação Adenauer, p. 29-45.
- [6] GUERRA, E. M. (2003). Os controles externo e interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum.
- [7] HUNTINGTON, S. (1964). "Modernization and Corruption", in Arnold J. Heidenheimer, (Ed.) *Political Corruption: Readings In Comparative Analysis*. Holt Reinhart, Nueva York.
- [8] HUNTINGTON, S. P. (1968). *Political order in changing societies*, Yale University Press.
- [9] MARQUES, M. C. C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. Revista de Administração Contemporânea, Curitiba. v. 11 nº 2, p. 11-26, abr./jun.
- [10] MATIAS-PEREIRA, J. (2005). Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil. Caderno Pesquisa em Administração. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho.
- [11] MATIAS-PEREIRA, J. (2012), *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*, 6. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas.
- [12] MATIAS-PEREIRA, J. (2013). The Effects of the Recovery of the Patrimonialist Model in Brazil. *International Journal of Humanities and Social Science*, v. 3, p. 27-38.
- [13] MATIAS-PEREIRA, J. (2014a). Curso de Administração Pública. 4. ed. São Paulo: Atlas.
- [14] MATIAS-PEREIRA, J. (2014b). Demands for changes in the Economy, in *Politics and Public Management in Brazil*. Business and Management Review. BMR - Special Issue Brazil. v. 4, nº 3, p. 469-490, December.
- [15] MATIAS-PEREIRA, J. (2015). Curso de Economia Política. São Paulo: Atlas.

- [16] NORTH, Douglas. (1993). *Instituições, Cambio Institucional y Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- [17] OCDE. (17/12/1997). *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*, OCDE, Paris.
- [18] OCDE. (2001). *Cidadãos como parceiros: Informação, consulta e participação pública na formulação de políticas*, OCDE, Paris, PUMA Nota de Política Nº. 10.
- [19] OECD. (2000). *Trust in government: Ethics measures in OECD countries*, OCDE, Paris.
- [20] OCDE, BID e Transparência Brasil (2001). *Ética como Instrumento de Gestão – I Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública*, CEP/PR. Anais do Seminário. Brasília: CP/PR.
- [21] RHODES, R.A.W. (2000). *Governance and Public Administration*. In: Jon Pierre (org.): *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, p. 54-90.
- [22] SILVA, Marcos F. G. (2000). "Corrupção e desempenho econômico", em Bruno Wilhelm Speck, Cláudio W. Abramo e outros, *Os Custos da Corrupção*, Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, num. 10, São Paulo, pp. 63-77.
- [23] SILVA, Marcos F. G. (2001). *A economia política da corrupção*, Transparência Brasil, São Paulo. Disponível em: < <http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em 10 de junho de 2015.
- [24] SILVA, Marcos F. G. (2000) *Corrupção e desempenho econômico*. In SPECK, Bruno Wilhelm et al. (org.). *Os Custos da Corrupção. Cadernos Adenauer*, Fundação Konrad Adenauer, nº 10, São Paulo, 2000, p. 63-77.
- [25] SHLEIFER, A.; R. W. VISHNY (1994). *Politicians and firms*, Discussion Paper 1686, Harvard Institute of Economics Research, June.
- [26] ROSE-ACKERMAN, Susan. (1978). *Corruption: A study in political economy*, New York: Academic Press.
- [27] TIMMERS, Hans. (2000). *Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?* The Netherlands Ministry of Finance 9th fee Public Sector Conference. Disponível em http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf.
- [28] TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2014). *Corruption perceptions index 2014: Clean growth at risk*. Transparency International, 3 December. Disponível em: <http://www.transparency.org/>
- [29] WHITE, Leonard D. (1950). *Introduction to the study of public administration*, 3ª ed., Macmillan, New York.
- [30] WORLD BANK. (2000). *Helping countries combat corruption: The role of the World Bank*, BIRD, Washington, D.C., September.



JOSÉ MATIAS-PEREIRA

Economista e advogado. Doutor em ciência política (área de governo e administração pública) pela Universidade Complutense de Madri, Espanha, e pós-doutor em administração pela Universidade de São Paulo. Professor de administração pública e pesquisador associado do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade de Brasília, Brasil. Autor, dentre outros, de *Curso de Administração Pública*, 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014; *Finanças Públicas*, 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012; e *Curso de Administração Estratégica*, São Paulo: Atlas, 2011. E-mail: matias@unb.br

ERRATA

A Fundação Demócrito Rocha, por meio da Universidade Aberta do Nordeste, informa aos leitores e inscritos do curso "Controle Cidadão", na modalidade Educação a Distância, que o fascículo nº 05, cujo tema é "Os tribunais de contas e a boa gestão pública da política fiscal", é de autoria de Natalia Martinuzzi Castilho, sendo que, por motivos alheios à nossa vontade, não consta nas referências abaixo do referido fascículo.

- [1] BRASIL, 2007. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo* [recurso eletrônico]. 4. ed., Brasília: Secretaria de Documentação, 2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=875>>
- [2] FOLHA DIREITO, Tribunais de contas municipais (TCMs). **Para entender direito**. Disponível em <<http://direito.folha.uol.com.br/blog/tribunais-de-contas-municipais-tcms>> Acesso em 26/04/2013.
- [3] OLIVEIRA, Maria Susie de. *A ética no terceiro setor e o novo liberalismo*. 2007. Disponível em <<https://books.google.com.br/books?id=Z-j05BQAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>> Acesso em 17/3/2015.
- [4] PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. *Conheça o TCU: História*. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/historia/>> Acesso em 16/03/2015.

Fortaleza, Ceará, 03 de agosto de 2015.



CONTROLE CIDADÃO

fdr.com.br/controlcidadao

Realização



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ

Apoio

Este fascículo é parte integrante do Curso Controle Cidadão composto por 12 fascículos oferecido pela Universidade Aberta do Nordeste (Uane), em decorrência do contrato celebrado entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Fundação Demócrito Rocha (FDR), sob o nº 26/2014.

EXPEDIENTE

FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA Presidência **João Dummar Neto** | Direção Geral **Marcos Tardin**
UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE Coordenação Geral **Ana Paula Costa Salmin**
CURSO CONTROLE CIDADÃO | Concepção e Coordenação Geral **Cliff Villar** | Coordenação de Conteúdo **Gustavo Feitosa** |
Coordenação Pedagógica **Márcia Campos** | Gerência de Produção **Sérgio Falcão** | Edição de Design **Amaurício Cortez** | Editora
Adjunta de Design **Karla Saraiva** | Revisão de Texto **Daniela Nogueira** | Editoração Eletrônica **Cristiane Frota** | Ilustrações
Carlus Campos | Catalogação na Fonte **Kelly Pereira**

Este fascículo é parte integrante do **Curso Controle Cidadão** da Fundação Demócrito Rocha (FDR) / Universidade Aberta do Nordeste (Uane) ISBN 978-85-7529-683-7

FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA

Av. Aguanambi, 282/A - Joaquim Távora
CEP 60.055-402 - Fortaleza-Ceará
Tel: (85) 3255.6180 - 3255.6153
Fax: (85) 3255.6271
fdr.com.br
fundacao@fdr.com.br
uane@fdr.com.br