

Revista da

# CGU

ANO I - Nº 1  
Dezembro/2006

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO/PR





# Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL  
DA UNIÃO/PR

## Revista da CGU

Brasília, DF  
2006

**Jorge Hage**

Ministro de Estado do Controle e da Transparência

**Luiz Navarro de Britto Filho**

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

**Valdir Agapito Teixeira**

Secretário Federal de Controle Interno

**Eliana Pinto**

Ouvidora-Geral da União

**Marcelo Neves da Rocha**

Corregedor-Geral da União

**Virgínia Charpinel Junger Cestari**

Secretária de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.000 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

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

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados não são de responsabilidade da CGU, mas sim de seus respectivos autores.

Projeto gráfico, diagramação e arte: Via Brasília

Catálogo na fonte: Eliane Maria de Medeiros e Silva CRB-1º região/ 1678

Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano 1, n. 1, 2006. Brasília: CGU, 2006.

Coletânea de artigos.

1. Auditoria pública. I. Controladoria-Geral da União.

CDD 352.17

# umário

---

Editorial .....	5
Apresentação .....	7
É possível evitar a corrupção? .....	9
O controle das parcerias público-privadas pelo Tribunal de Contas .....	16
A Comunidade Internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção .....	43
Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas .....	61
Sistema Nacional de Ouvidorias do poder executivo federal .....	77
Emendas Orçamentárias Individuais: " <i>Pork Barrel</i> " brasileiros? .....	86
Corrupção e crescimento econômico .....	103
Percepções pantanosas .....	117





# ditorial

---

## ***Prezados leitores,***

---

O fenômeno da corrupção afeta praticamente todos os países do mundo, e o debate sobre os mecanismos para sua prevenção, repressão e controle vem-se ampliando e mobilizando tanto instituições públicas quanto entidades privadas, em fóruns nacionais e internacionais.

No intuito de contribuir para o aprofundamento dessa discussão, a Controladoria-Geral da União anuncia, com muita satisfação, a criação da Revista da CGU.

Com a publicação, a CGU dá mais um passo no sentido de consolidar essa nova linha de atuação integrada, que aborda o fenômeno da corrupção por todos os seus ângulos – preventivo, de controle e de persecução administrativa e criminal –, em lugar da ênfase tradicionalmente posta apenas em medidas de caráter repressivo.

A publicação se propõe a veicular trabalhos científicos relativos a auditoria, fiscalização, ouvidoria, correição, prevenção e combate à corrupção, produzidos por servidores da própria Controladoria, por servidores de outros órgãos do Governo e por colaboradores de diversas áreas de atividade, acadêmica, governamental e da sociedade civil. Além desses trabalhos, o leitor pode encontrar na Revista da CGU doutrina especializada e seções de legislação e jurisprudência sobre temas relacionados ao seu foco central.

Excepcionalmente, no entanto, devido ao grande volume de contribuições dos nossos servidores, acumuladas à espera de oportunidade de divulgação, o que revela a intensidade da produção intelectual sobre o tema, esta primeira edição é composta, exclusivamente, de artigos técnico-científicos.

A comunidade internacional e a corrupção transnacional, o controle das parcerias público-privadas pelo Tribunal de Contas da União, o incremento da transparência pública, a regulamentação dos conflitos de interesses e outras

medidas preventivas da corrupção, além da análise da atuação da própria Controladoria-Geral da União, são alguns dos assuntos abordados nesta primeira edição, que certamente instigarão a reflexão do leitor.

Com isso, a Controladoria espera contribuir para o incremento do debate e aproveita a comemoração do Dia Internacional contra a Corrupção, celebrado em 09 de dezembro, para, com muita honra, apresentar ao público a primeira edição da Revista da CGU.

**Jorge Hage Sobrinho**

Ministro do Controle e da Transparência





# apresentação

---

A luta contra a corrupção e o rigor no controle dos gastos públicos, para a constatação da aplicação correta desses recursos, são duas marcas essenciais do atual governo brasileiro.

Esse trabalho é orientado pela ação articulada e intercomplementar entre diversos organismos do Estado e pelo incentivo à participação da sociedade no controle sobre a aplicação dos recursos públicos.

Criada em janeiro de 2003, com atribuições definidas pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, a Controladoria-Geral da União (CGU) tem por missão a defesa do patrimônio público e o combate aos desvios e desperdícios de recursos públicos federais. Sua atuação se faz mediante a realização de auditorias, fiscalizações, análise e apuração de denúncias, implementação de políticas de prevenção à corrupção e de promoção da transparência. Sua estrutura conta com a Secretaria Federal de Controle Interno, a Ouvidoria-Geral da União, a Corregedoria-Geral da União, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, e o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.

A CGU trabalha de forma articulada com outras instituições relacionadas ao enfrentamento da corrupção. Atua em articulação com o Tribunal de Contas da União e em parceria com o Ministério Público da União, a Advocacia-Geral da União, o Conselho de Controle das Atividades Financeiras, a Polícia Federal, a Secretaria Nacional de Justiça, a Secretaria da Receita Federal, entre outras instituições.

Com o objetivo de aprofundar a discussão sobre o combate à corrupção e fortalecer o trabalho integrado entre os diversos atores envolvidos, a Controladoria-Geral da União cria a Revista da CGU. Com a publicação deste periódico, a Controladoria reforça uma das ações mais importantes de sua atuação – a prevenção da corrupção – e fornece à sociedade mais um instrumento para vencer esse desafio.



# É possível evitar a corrupção?

*Jorge Hage, Ministro de Estado do Controle e da Transparência*

O debate internacional sobre o fenômeno da corrupção, que afeta praticamente todos os países do mundo e, sem distinção, tanto instituições públicas quanto corporações privadas, tem-se concentrado, cada vez mais, no campo das medidas preventivas, em lugar da ênfase tradicionalmente posta apenas naquelas de caráter repressivo.

Isso ocorre porque se reconhece hoje que a punição depois de consumado o fato ilícito não é suficiente para impedir sua repetição, muito embora não se deva minimizar a importância do efeito exemplar da sanção dura e tempestiva.

Não é por outra razão que as convenções internacionais contra a corrupção – dentre elas a Convenção Interamericana, de 1996, incorporada ao nosso direito interno em 07 de novembro de 2002, pelo Decreto 4.410, e a das Nações Unidas, de 2003, promulgada aqui há poucos meses – põem toda sua ênfase na adoção, pelos países signatários, de medidas preventivas, reconhecidas, cada vez mais, como o caminho adequado para atacar as raízes do problema que hoje atormenta o mundo.

O tema reuniu, em setembro deste ano, em São Petersburgo, na

Rússia, sob os auspícios da ONU, delegados e especialistas de cerca de 50 países (inclusive o Brasil), para discutir exatamente medidas de prevenção da corrupção; e, em outubro, na República da China, cerca de cinco mil pessoas de todo o mundo se juntaram em outra grande conferência a respeito.

*Na China, as penas para o crime de corrupção chegam até à pena de morte; entretanto, nem por isso, a situação melhorou*

Faço aqui um ligeiro registro, bastante ilustrativo: na China, as penas para o crime de corrupção chegam até à pena de morte; entretanto, nem por isso, a situação melhorou, e a corrupção lá é tida como um dos maiores problemas nacionais; uma das razões apontadas para isso vem a ser justamente a ausência de medidas de natureza preventiva, inclusive daquelas associadas ao incremento da transparência pública, área em que o país gigante do leste, por razões óbvias, ainda não progrediu tanto quanto em outros aspectos.

Por isso mesmo, tivemos a satisfação de receber recentemente, na Controladoria-Geral da União (CGU), uma delegação chinesa que veio conhecer o nosso Portal da Transparência, hoje referência internacional na matéria.

O campo das medidas preventivas é, evidentemente, muito vasto, e comporta iniciativas e providências de naturezas as mais diversas, nem todas elas, é certo, ao alcance de uma instituição específica, como a Controladoria-Geral da União, nem mesmo ao alcance do Poder Executivo, por seus próprios meios.

*Os sigilos bancário, e telefônico muitas vezes são utilizados entre nós para proteger a fraude, o desvio e o enriquecimento ilícito*

Refiro-me, por exemplo, a medidas como a necessária reforma político-partidária e eleitoral, com a necessária emenda constitucional que toque em questões de fundo como o voto proporcional em listas, a fidelidade partidária e o financiamento público exclusivo de partidos e de campanhas, para citar apenas as mais evidentemente relacionadas com a corrupção.

Quero reportar-me, também, à necessidade de alterarem-se normas,

tradições e culturas de outra ordem, como aquelas relativas ao dogma dos sigilos bancário, fiscal e telefônico, muitas vezes utilizados, entre nós, para proteger a fraude, o desvio e o enriquecimento ilícito, enfim, para proteger criminosos e corruptos, e não para preservar a privacidade legítima do cidadão de bem.

Se tudo isso é de difícil alteração, não deve ser, porém, motivo para que não se procure avançar onde e até onde for possível. É o que temos feito na CGU, nesses quatro anos do primeiro mandato do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, inaugurando, no País, uma linha de atuação governamental consistente e sem precedentes no campo das medidas preventivas, capazes de assentar as bases para reduzir o problema da corrupção, e dando, ao mesmo tempo, cumprimento aos compromissos assumidos pelo Brasil nos acordos internacionais acima mencionados.

Esse cardápio de medidas preventivas iniciou-se com a construção e o lançamento do Portal da Transparência, sítio na Internet, que apresenta a destinação dos recursos públicos de maneira detalhada e simples, com o foco em quem recebeu o recurso público, com os valores e a finalidades da destinação, identificando-os por meio do CPF, CNPJ, NIS etc, estimulando o controle social e o fortalecimento da cidadania.

A lógica de começar por ele corresponde ao nosso entendimento de que

o primeiro e melhor antídoto para as práticas ímprobas e ilícitas é exatamente a "luz do sol", a visibilidade plena, a publicidade e a transparência maior possível dos atos praticados nos órgãos públicos, sobretudo aqueles relativos à execução das despesas públicas, e tudo o mais que seja a elas relacionado – contratos, licitações, convênios, pagamentos etc.

O segundo passo, nessa mesma direção, foi a criação das Páginas de Transparência Pública de cada ministério e entidade da administração indireta – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista – que hoje exibem, em seus sites, detalhes ainda maiores que o Portal, sobre todos os seus gastos, licitações e contratações.

Em outra ordem de iniciativas, foi lançado pela Controladoria, em 2003, sob a inspiração do então Ministro Waldir Pires, o Programa de Fiscalização, mediante sorteios públicos, dos recursos federais aplicados nos Municípios, com o objetivo expresso de inibir a corrupção, pela dissuasão que resulta da possibilidade, sempre presente, para o gestor, de ser ele o próximo sorteado para ser fiscalizado.

Paralelamente, esse mesmo projeto foi capaz de produzir um outro efeito da maior importância no campo da prevenção, qual seja, o de despertar e estimular a participação social, dos cidadãos, para a fiscalização e o controle sobre os administradores do dinheiro público.

Já em outra esfera, integram esse conjunto de iniciativas de viés claramente preventivo medidas legislativas que foram propostas pela Controladoria, dentre as quais vale destacar os Projetos de Lei sobre Enriquecimento Ilícito e sobre Conflito de Interesses.

*O primeiro e melhor antídoto para as práticas ímprobas e ilícitas é exatamente a "luz do sol", a visibilidade plena, a publicidade e a transparência*

O primeiro propõe tipificar como crime, no Código Penal Brasileiro, com pena de reclusão de 3 a 8 anos, o enriquecimento de agentes públicos em montante desproporcional aos seus vencimentos, e que não seja explicado por outras fontes legítimas de renda. O projeto de lei encontra-se no Congresso Nacional desde julho de 2005.

O segundo, o Projeto de Lei sobre Conflito de Interesses, foi encaminhado recentemente pelo Presidente da República, define, regula e estabelece formas de prevenção e fiscalização de tais conflitos, isto é, do choque entre as responsabilidades públicas e o interesse pessoal de um agente público, que ocorre quando os interesses pessoais do agente possam influenciar indevidamente o desempenho dos seus deveres funcionais.

Modernamente, novas e mais complexas formas de relações entre o

público e o privado têm aumentado o espectro de possibilidades desses conflitos, em todos os países, especialmente naqueles mais desenvolvidos. Por isso, a preocupação crescente com o tema e sua inclusão em todos os fóruns internacionais em que se discutem ações contra a corrupção.

*“Novas e mais complexas formas de relações entre o público e o privado têm aumentado o espectro de possibilidades dos conflitos de interesses”*

Sendo impossível, como de fato é, identificar previamente todas as hipóteses de conflito que podem surgir, para simplesmente proibi-las todas, o que os países fazem é procurar identificar os pontos de maior risco e adotar medidas e procedimentos capazes de localizar antecipadamente os casos em que os conflitos podem ocorrer, para evitá-los, e, quando isso não for possível, tomar medidas para eliminá-los rapidamente, aplicando as sanções devidas, quando for o caso.

O projeto do governo brasileiro dispõe sobre conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo e sobre impedimentos posteriores ao exercício da função pública. Depois de elaborado pela CGU, foi ele amplamente debatido no âmbito do Conselho da

Transparência Pública, onde estão representadas dez entidades da sociedade civil (dentre elas a OAB, a ABI, a Transparência Brasil, a CNBB, a Abong, o Instituto Ethos e entidades de trabalhadores e patronais), ao lado de outros tantos órgãos públicos, como o Ministério Público, o TCU, a Comissão de Ética Pública e os Ministérios do Planejamento, Fazenda, Justiça, Relações Exteriores, Casa Civil e AGU. Em seguida, o projeto foi, ainda, submetido à consulta pública e recebeu várias sugestões de cidadãos e entidades, chegando, então, a sua forma final, encaminhada pelo Presidente ao Congresso.

Ele estabelece requisitos e restrições aos ocupantes de cargos ou empregos públicos que tenham acesso a informações privilegiadas, de modo a evitar seu uso em proveito próprio ou de terceiros; dispõe sobre impedimentos durante e após o exercício de funções públicas; define as competências para a fiscalização e avaliação de conflitos de interesse e estabelece as sanções para o caso de infração.

Entre os impedimentos previstos no projeto para os ocupantes de cargos ou empregos, inclusive em gozo de licença ou em período de afastamento, estão: exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa ou empresa que tenha interesse em decisão sua ou de colegiado do qual participe; prestar serviços a empresa cuja atividade seja regulada ou fiscalizada pelo órgão a que pertença o agente.

Já os impedimentos para ocupantes de cargos depois que deixam a função incluem, entre outros, a ve-dação, por um período de um ano, a contar da data da exoneração ou aposentadoria, de prestar qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenham estabelecido relacionamento em razão do cargo exercido.

*Não será devida qualquer remuneração compensatória, no período da quarentena, a servidores que tenham vínculo permanente com o serviço público ou que se aposentem*

Cabe ressaltar que não será devida qualquer remuneração compensatória, no período da quarentena (um ano), a servidores que tenham vínculo permanente com o serviço público ou que se aposentem. Somente os ex-ocupantes de cargos de confiança sem qualquer outro vínculo com o serviço público, e ainda assim, quando comprovarem a impossibilidade do exercício de atividade privada não-conflitante, farão jus à remuneração compensatória. Essa foi, aliás, uma solução do consenso, construída com muita paciência e persistência, pois, como se sabe, existem posições extremadas sobre essa questão: desde os que entendem que deve haver remuneração sempre, para todos os que entrem

em quarentena, até os que pensam exatamente o contrário. O mesmo ocorre com respeito aos prazos. E a experiência internacional é, também, a mais variada possível. Assim, como era de se esperar, as primeiras versões do anteprojeto receberam críticas diametralmente conflitantes entre si, inspiradas em opiniões as mais contraditórias. E, no final, como ocorre sempre que se exercita a boa prática democrática, encontrou-se uma solução equilibrada, que satisfaz em parte a todos e, integralmente, só ao interesse coletivo.

A CGU e a Comissão de Ética Pública ficarão responsáveis pela fiscalização e avaliação da ocorrência de conflitos, cabendo a elas definir circunstâncias que objetivem prevenir ou impedir eventual conflito; responder a consultas sobre o tema e autorizar o ocupante a exercer atividade privada, quando não houver conflito.

Uma vez aprovado o projeto, deverão submeter-se à nova lei os ocupantes de cargos de ministro de Estado, secretários-executivos e outros de natureza especial ou equivalente; presidentes ou diretores de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista e cargos do grupo DAS níveis 6 e 5.

Além disso, as normas se aplicarão também a ocupantes de cargos efetivos em áreas que permitam acesso a informações privilegiadas capazes de representar vantagem econômica ou financeira.

As sanções previstas para o descumprimento dessas normas incluirão a demissão do serviço público, aplicável mediante processo administrativo; já por meio de ação judicial de improbidade administrativa, poderão acarretar também a suspensão de direitos políticos, o pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público.

*“ Não tenho a menor dúvida de que a política contra a corrupção, para ser completa e eficaz, tem que pôr igual ênfase em medidas preventivas e em medidas punitivas, persecutórias e repressivas ”*

Uma outra medida legislativa que está sendo elaborada pela CGU é o anteprojeto de lei sobre acesso à informação. A proposta já passou também por várias discussões no Conselho da Transparência e brevemente será submetida à consulta pública. Ele atende a uma antiga reivindicação das entidades da sociedade civil, principalmente aquelas que integram Fórum do Direito de Acesso a Informações Públicas, e vai regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º da CF de 1988, preenchendo mais uma lacuna deixada pelos governos que antecederam o atual.

É com uma política consistente de enfrentamento assim amplo do fenômeno da corrupção, tão complexa

como complexo e multifacetado é o fenômeno em si, uma política que não aposta nem acredita em respostas simplistas, voluntaristas ou imediatistas, que recusa as soluções milagrosas e as expectativas ingênuas, é assim que o Brasil passou, nos últimos quatro anos, a encarar esse velho e histórico mal que sempre afetou suas instituições públicas – a questão da corrupção nas corporações privadas é outra questão, que foge ao escopo deste artigo e às atribuições da CGU.

Não tenho a menor dúvida de que tal política, para ser completa e eficaz, tem que pôr igual ênfase em medidas preventivas e em medidas punitivas, persecutórias e repressivas. Ocorre que, neste último campo, já foram feitos progressos inegáveis, nos últimos anos, inclusive com maior visibilidade pública. É o caso da vitoriosa parceria entre a CGU e a Polícia Federal, sem falar na intensa colaboração com instituições externas e independentes, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União. É também nesse campo que se situa uma outra iniciativa destes últimos anos, que foi a criação e implantação do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, que dotou cada Ministério de uma Corregedoria, ligada à CGU, para reverter uma tradição secular de inércia sancionatória também no âmbito disciplinar interno da Administração, que retroalimentava e potencializava a cultura da certeza da impunidade, garantida, no âmbito



externo, pela lentidão dos processos judiciais.

E no centro de todo esse esforço, servindo a ambas as perspectivas – a preventiva e a repressiva – situa-se o trabalho já de mais tempo consolidado, representado pelas atividades de auditoria e fiscalização, trabalho esse que serve de base, tanto às ações repressivas a cargo do Tribunal de Contas, da Polícia Federal e do Ministério Público, quanto à prevenção, na medida em que funciona como sistema de alerta e advertência permanente ao gestor, para evitar que irregularidades se consumem.

*As atividades de auditoria e fiscalização servem de base para as ações repressivas a cargo do Tribunal de Contas, da Polícia Federal e do Ministério Público*

Nessa área, também, estão ocorrendo progressos importantes no presente momento, capazes de colocá-la em melhores condições para cumprir esse papel de prevenção e controle da corrupção, sem descuidar da sua função paralela de avaliação dos programas governamentais. A revisão do escopo e do conteúdo de cada uma das diferentes espécies de auditoria levadas a cabo, e a reciclagem e capacitação dos auditores

em áreas relacionadas à auditoria investigativa, à auditoria de sistemas e às atividades de inteligência, são algumas das novas frentes que ganham prioridade na atual estratégia de enfrentamento da corrupção.

É, enfim, de todo esse conjunto de medidas, e de outras que deixo de detalhar aqui por concisão – mas que me permito apenas enunciar, como sejam a identificação e o mapeamento das instituições e setores de maior de risco de corrupção, o acompanhamento da evolução patrimonial atípica de agentes públicos, as sindicâncias patrimoniais, a identificação e o acompanhamento mais rigoroso das pessoas politicamente expostas (PEPs), o compartilhamento de dados com a Coaf e a Receita Federal, e a estratégia nacional integrada de combate à lavagem de dinheiro (Encla) – é dessa abordagem abrangente e integrada de enfrentamento que acredito pode-se esperar, sem ilusões de resultados completos e cabais em curto prazo, mas com a certeza inspirada pelo trabalho sistemático, sério e persistente de uma equipe extraordinária, engajada e multidisciplinar, de profissionais competentes e dotados de forte espírito público, repito, acredito pode-se esperar a redução progressiva dos índices de corrupção em nosso País.

Para isso, basta que se assegure uma condição absolutamente indispensável: a persistência e a continuidade de todo esse esforço, nas mesmas linhas e nos mesmos rumos, ao longo dos próximos anos, sem interrupções nem retrocessos.

# O controle das parcerias público-privadas pelo Tribunal de Contas

*Benjamin Zymler, Bacharel em Direito e Mestre em Direito e Estado pela UnB, Ministro do Tribunal de Contas da União*

*Guilherme Henrique de La Rocque Almeida, Bacharel em Direito e Especialista em Direito Público e em Avaliação de Políticas Públicas pela UnB, Assessor de Ministro do TCU*

## 1. Introdução

As Parcerias Público-Privadas – PPP guardam pertinência com a nova visão de Estado infundida pelas contínuas mutações que vêm ocorrendo no mundo moderno e que estão gradativamente impondo alterações no ordenamento jurídico.

Nesse contexto complexo, ganha realce a função de controle. Controlar é substancialmente estabelecer padrões e confrontá-los com resultados obtidos. Mas, afinal, quais padrões devem ser adotados? Em momentos de transição, é difícil estabelecer critérios para aferir o desempenho do Estado e dos entes privados que, por meio das parcerias público-privadas, viabilizam a prestação de serviços públicos *lato sensu*.

Para descrever o funcionamento do novo sistema de controle da Administração Pública, é imperioso delimitar exatamente os contornos da atividade a ser controlada. Necessidade essa que se acentua quando se fala do controle de parcerias público-

privadas, que são uma novidade em nosso ordenamento jurídico.

Assim sendo, inicialmente, será exposto um breve histórico do processo de criação das PPP. Em seguida, serão exaradas considerações básicas sobre as parcerias público-privadas, com destaque para o conceito, o âmbito de aplicação, as diferenças existentes entre essas parcerias e as concessões de serviços públicos e a avaliação doutrinária.

Tendo em vista a relevância do tema, na seqüência, serão abordadas as licitações realizadas no âmbito das PPP e a relação entre as parcerias e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após oferecer essa visão geral do tema, serão elaboradas considerações críticas sobre a Lei regente das parcerias público-privadas. Por fim, será visto como se insere o controle neste contexto. Em especial, buscar-se-á discutir o papel dos Tribunais de Contas nesse ambiente caracterizado pela coexistência de múltiplos controles.

## 2. A prestação de serviços públicos no estado moderno

A instituição das Parcerias Público-Privadas – PPP está inserida no contexto da ampla reforma do aparelho estatal brasileiro, iniciada no começo da década de 1990, guardando pertinência com a nova visão de Estado que decorreu das profundas e contínuas mutações ocorridas nas esferas política e social e da crise fiscal experimentada pelo Brasil e pelos demais países, a qual demonstrou a inviabilidade da prestação direta de serviços públicos pelo Poder Público.

A partir do questionamento dos objetivos, dos fundamentos, da estrutura e, até mesmo, da razão de ser do Estado, surgiu e está amadurecendo um novo modelo estatal, sucessor do Estado intervencionista e provedor.

*Em virtude das privatizações e das delegações, os serviços públicos passaram a ser providos por empreendedores privados e pelos agentes públicos remanescentes*

A essas mudanças no modelo do Estado corresponderam alterações necessárias tanto no ordenamento jurídico quanto na estrutura funcional do aparelho estatal. As modificações na esfera jurídica estão relacionadas à implantação no Brasil de

institutos do "direito global", que acarretou, no entendimento de SUNDFELD<sup>1</sup>, gradativas e profundas alterações no nosso ordenamento. Como exemplo desse processo, pode ser citada a implementação entre nós das agências reguladoras.

As mudanças na estrutura do aparelho estatal foram aceleradas pela colossal expansão das atividades produtivas observada nas últimas décadas, que ensejou a estruturação de sofisticados mecanismos de regulação e controle. Afinal, em virtude das privatizações e das delegações, os serviços públicos passaram a ser providos por empreendedores privados e pelos agentes públicos remanescentes, quase todos eles atuando como monopolistas ou oligopolistas em seus setores de mercado. Para dar conta de regular esse novo ambiente, foi necessário construir todo um aparato institucional e normativo, visto que até então não havia uma distinção clara entre **poder concedente** e **concessionário** num cenário antes dominado pelo setor público. Nesse contexto, impõe-se rever a atuação estatal na prestação dos serviços ditos públicos, os quais, na precisa lição de DI PIETRO<sup>2</sup>, englobam *"toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público."*

No Brasil, essa conjuntura levou à proposta de implementação das

Parcerias Público-Privadas, por meio das quais o Poder Executivo pretende viabilizar a realização de investimentos em infra-estrutura sem utilizar recursos fiscais, que estão praticamente indisponíveis no momento. Caso esse modelo prospere, as atividades produtivas serão dinamizadas, gerando conseqüências benéficas para a sociedade, especialmente no que concerne ao nível de emprego. Além disso, deverão ser criadas as condições necessárias à retomada do crescimento da economia de forma continuada e sustentada. Por outro lado, tanto para o governo federal como para os governos estaduais e municipais, a Parceria Público-Privada significa uma tentativa de contornar os rígidos limites de endividamento público vigentes.

### **3. Origens das parcerias público-privadas**

#### **3.1. No plano internacional**

As Parcerias Público-Privadas têm origem nas concessões, que experimentaram uma notável aplicação a partir do final do século XIX. Naquela época, os governos constataram a impossibilidade de atender com recursos próprios às necessidades de investimentos no setor de infra-estrutura. Além disso, nesse período histórico, prevalecia o ideário liberal. Posteriormente, o advento do Estado do Bem-Estar Social provocou o incremento da intervenção estatal no domínio econômico e na prestação de serviços públicos.

Nas últimas décadas do século XX, as Parcerias Público-Privadas difundiram-se por vários países, devido à necessidade praticamente universal de controlar a despesa pública e redimensionar o equilíbrio entre os setores público e privado. Além disso, deve ser devidamente ponderado o fato de que o conceito de parceria entre esses setores foi adotado como um novo paradigma político nos países de orientação social-democrata. Finalmente, deve-se considerar que a divisão dos riscos dos empreendimentos entre os setores público e privado e a possibilidade de utilização de novas fontes de financiamento estão subjacentes à adoção dessas parcerias.

Ressalte-se que as parcerias celebradas no plano internacional visam ao atendimento de um amplo espectro de necessidades da sociedade civil. Assim, por exemplo, na Inglaterra, foram construídos e estão sendo operados hospitais, presídios, escolas e rodovias. Tal observação também é verdadeira no que concerne às parcerias contratadas em Portugal, onde, sob a égide do Decreto-Lei nº 86/2003, podem ser firmadas várias modalidades de associação ou de colaboração, todas elas configuradas de forma a assegurar, por um lado, a qualidade e a efetividade do bem entregue ou do serviço prestado e, por outro, a rentabilidade do investimento privado.

A Parceria Público-Privada apresenta um grau de complexidade superior à concessão, devido à

distribuição de responsabilidade e ao estabelecimento de contrapartida financeira para o risco de longo prazo assumido pelo parceiro privado. Conseqüentemente, as PPP devem ser analisadas à luz do conceito de *project finance*.

O *project finance* é uma modalidade de financiamento cuja particularidade reside no fato de ser garantido pelas receitas, ativos e direitos de concessão de um empreendimento específico. Sua atratividade para os agentes financeiros privados decorre da viabilidade de um dado projeto, não da análise de crédito tradicional da entidade privada executora desse projeto – que seria fundamental para a aprovação de um *corporate finance*.

Conseqüentemente, a decisão de financiar um *project finance* decorre da capacidade de um projeto gerar recursos suficientes para remunerar de forma adequada o capital investido.

Trata-se de uma técnica de financiamento que teve origem nos mercados financeiros privados e que passou a ser utilizada nas finanças públicas a partir de 1973, quando, sob o impacto da crise do petróleo, ocorreu um crescimento exponencial dos *deficits* públicos em todo o mundo, o que tornou compulsória a busca por alternativas menos onerosas de investimentos.

No direito comparado, a utilização do *project finance* tem sido mais intensa na Grã-Bretanha, onde as

Parcerias Público-Privadas sucederam o *project finance initiative (PFI)*. As origens das PFI remontam ao início da década de 1990, quando o Governo inglês, apesar de desejar melhorar a infra-estrutura e a qualidade dos serviços públicos, achava-se impedido de realizar investimentos lastreados em recursos públicos<sup>3</sup>. Nesse contexto, a solução encontrada pelo Governo Margaret Thatcher foi lançar as parcerias. Posteriormente, a partir de 1997, o então Primeiro-Ministro Tony Blair conferiu prioridade ao tema e celebrou PPP cujo valor supera US\$ 50 bilhões.

Também em Portugal, as parcerias têm desempenhado papel relevante, sendo que, no presente momento, estão sendo analisados projetos que envolvem investimentos privados da ordem de 25 bilhões de euros.

A Comissão Européia tem enfatizado as vantagens decorrentes da utilização desse instrumento, chegando a afirmar que, nos últimos anos, devido às restrições orçamentárias, à vontade de limitar a intervenção dos poderes públicos e à necessidade experimentada pelo setor público de se beneficiar da experiência e dos modos de operação do setor privado, tem ocorrido um ressurgimento da concessão e, por via de conseqüência, das iniciativas ligadas ao estabelecimento da cooperação entre o Governo e os agentes privados. A referida Comissão não definiu regras específicas para as Parcerias Público-Privadas, as quais deverão subordinar-se ao Tratado de

Constituição da União Européia e ao direito comunitário.

Aliás, não se pode olvidar que o Pacto de Estabilidade e Crescimento, firmado com fulcro no artigo 104 do Tratado da Comunidade Européia e na Resolução do Conselho Europeu de 17/7/1997, determinou aos países-membros que fossem ensejados esforços no sentido de atrair capitais privados para o financiamento de obras públicas. Reforçando essa recomendação, esse Pacto estabeleceu limites para o *déficit* público, o que diminuiu drasticamente a capacidade de investimento dos Estados europeus.

Finalmente, destaque-se que, em face da ampla utilização internacional das parcerias, que já foram adotadas em países como o Japão, a Austrália, o Canadá, o México e a África do Sul, além de vários países europeus, a Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Comércio Internacional editou, em julho de 2001, *Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*, o qual contém uma série de recomendações visando harmonizar as diversas regras nacionais que regulam essa matéria.

### 3.2 No plano interno

A adoção de medidas tendentes a atribuir a agentes privados a prestação de serviços públicos tem-se acentuado nos últimos anos. Nesse sentido, foram marcantes as emendas constitucionais que alteraram o antigo

modelo intervencionista estatal e permitiram a opção por soluções muito mais flexíveis que aquelas anteriormente previstas em nossa Lei Maior, em especial a Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Essas mudanças no ordenamento jurídico visaram reduzir a atuação direta e unilateral do Estado, o que só é possível por meio da implementação de consensos entre o Poder Público e setores da sociedade civil, os quais passam a agir como parceiros do Governo. Dentro desse enfoque, incumbe ao Estado atuar como regulador e indutor da atividade econômica, só intervindo diretamente na prestação de serviços quando for absolutamente necessário.

À redução do intervencionismo estatal correspondeu um processo de desoneração de um conjunto de tarefas de natureza econômica, maxime da prestação de bens e serviços públicos, a qual foi transferida para a esfera privada, acompanhada da instituição de mecanismos de regulação e de fiscalização da performance dos agentes privados.

Consoante exposto acima, essa privatização de tarefas implicou a reestruturação do aparelho estatal, no sentido da descentralização, da contratualização e da associação entre o público e o privado, o que conduziu a uma "fuga para o direito privado."<sup>4</sup>

Como precursores das PPP em nosso País, podem ser citadas as

organizações sociais (OS) e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), pois ambas visaram estimular o estabelecimento de uma cooperação entre os setores público e privado.

*A Lei nº 9.074/1995 deu respaldo jurídico às parcerias efetuadas para viabilizar a construção das usinas*

Podem também ser mencionadas as associações de recursos públicos e privados que viabilizaram a construção das Usinas Hidrelétricas de Serra Mesa (GO), Itá e Machadinho, essas duas últimas localizadas no Rio Grande do Sul. Naquela época, início da década de 90, havia uma demanda crescente por serviços públicos, especialmente na área de energia. Tendo em vista que, nessa mesma fase histórica, o Estado brasileiro enfrentava uma crise fiscal, foram desenvolvidos mecanismos inovadores visando a atender a essa demanda. Assim sendo, mesmo antes da edição da Lei nº 8.987/1995, denominada Lei Geral de Concessões, registraram-se experiências que em muito se assemelhavam a esse instituto.

Nesses casos, a ação estatal moveu-se no sentido de superar um ordenamento jurídico que havia sido ultrapassado pela conjuntura político-econômica. Ressalte-se que o TCU, ciente de que o Direito não pode sobrepôr-se aos fatos, analisou a condu-

ta dos gestores públicos envolvidos de modo flexível. Naquelas oportunidades, a Corte de Contas Federal buscou, precipuamente, não engessar áreas da atuação estatal onde o direito público e o privado se confundem. Posteriormente, a promulgação da Lei Geral das Concessões e das leis específicas dos setores elétrico, de telecomunicações e do petróleo forneceram o necessário embasamento jurídico para a adoção de providências semelhantes às que, por força da realidade, já vinham sendo adotadas. Ademais, a Lei nº 9.074/1995 deu respaldo jurídico às parcerias efetuadas para viabilizar a construção das usinas acima citadas, ao mesmo tempo em que salientou a proximidade conceitual dessas parcerias com as concessões de serviços públicos precedidos da construção de obra pública.

#### **4. Considerações básicas sobre as parcerias público-privadas**

A Lei nº 11.079, de 30/12/2004, instituiu normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da Administração Pública. Preliminarmente, cumpre salientar que, além dessas normas gerais, a referida Lei contém disposições aplicáveis exclusivamente à União, as quais estão contidas no capítulo VI desse diploma legal.

É interessante notar que a promulgação dessa Lei ensejou a necessidade de alterações na legislação estadual existente sobre o tema, visando adequar essa legislação às



normas gerais editadas em nível nacional.

#### 4.1. Conceito

Em consonância com o disposto no art. 2º da Lei nº 11.079/2004, a Parceria Público-Privada é um contrato administrativo de concessão, nas modalidades patrocinada ou administrativa. Uma concessão de serviços públicos é patrocinada quando envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado. Dito de outra forma, essa modalidade de concessão é utilizada para permitir a prestação de serviços públicos que não sejam auto-sustentáveis, cuja receita oriunda do recebimento das tarifas seja insuficiente. Já a concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Aduz-se que a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei Geral de Concessões não constituirá parceira público-privada quando não existir a contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado.

A Lei em exame rege tanto as concessões administrativas quanto as patrocinadas, não sendo aplicável às concessões comuns, que continuam submetidas à Lei nº 8.987/1995 e à legislação correlata. Em caráter supletivo, as concessões administrativas são regidas pelos arts. 21, 23 a 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987/1995

e 31 da Lei nº 9.074/1995. Já as concessões patrocinadas observam, subsidiariamente, o disposto na Lei nº 8.987/1995. Finalmente, os contratos administrativos que não caracterizarem concessões continuam tendo como legislação regente a Lei nº 8.666/1993 e demais normas correlatas.

A Parceria Público-Privada será celebrada pela Administração Pública e por entes privados, devendo seu valor ser igual ou superior a vinte milhões de reais e não podendo sua vigência ser inferior a cinco nem superior a trinta e cinco anos, incluindo eventual prorrogação. Além disso, é obrigatória a observância das seguintes diretrizes:

- I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III - indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V - transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI - repartição objetiva dos riscos entre as partes;



VII - sustentabilidade financeira e vantagens sócio-econômicas dos projetos de parceria.

#### 4.2. Âmbito de aplicação

As Parcerias Público-Privadas podem ser utilizadas para viabilizar a prestação de serviços públicos, precedida ou não da execução de obra pública, que atualmente está sujeita à legislação relativa à concessão, bem como a prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obras ou o fornecimento e a instalação de bens, excetuadas as atividades exclusivas do Estado.

O conjunto de serviços públicos aqui previsto supera largamente aquele a que se refere o art. 175 da Constituição Federal de 1988. Afinal, o citado artigo da Lei Maior regula a prestação de serviços públicos que tem acentuado conteúdo econômico, como, por exemplo, o fornecimento de energia elétrica. Já as Parcerias Público-Privadas poderão propiciar o atendimento de necessidades da população em setores onde não haja interesse econômico por parte dos agentes privados. Assim, poderão ser construídas e operadas desde prisões a hospitais ou escolas, precipuamente, por meio de concessões administrativas, passando por estradas e portos, esses últimos sob a forma de concessões patrocinadas. Contudo, cabe salientar que, em um primeiro momento, o Governo Federal pretende concentrar investi-

mentos nas áreas de transportes, energia e irrigação, visando viabilizar o crescimento sustentado da economia.

#### 4.3. Diferenciais em relação às concessões de serviços públicos

As concessões tradicionais continuarão sendo utilizadas quando se tratar de projetos economicamente viáveis e auto-sustentáveis do ponto de vista financeiro. Já as Parcerias Público-Privadas serão utilizadas quando a implementação dos projetos em questão demandar o aporte de recursos fiscais. Isso ocorrerá quando a prestação de serviços ou a construção de obras de infraestrutura não for atraente para os agentes privados, devido à limitação dos ganhos passíveis de serem auferidos ou ao elevado nível dos riscos inerentes ao empreendimento em questão. Nessa hipótese, haverá uma contraprestação da Administração Pública, que poderá ser parcial ou integral. Saliente-se que a remuneração do parceiro privado poderá ser variável e vinculada ao desempenho desse agente na execução do contrato. Para avaliar esse desempenho, serão utilizados metas e padrões de qualidade e de disponibilidade definidos no contrato.

O pagamento da contrapartida estatal poderá ser feito por meio de ordem bancária, de cessão de créditos não tributários, de outorga de direitos em face da Administração ou sobre bens públicos dominicais ou, ainda, utilizando-se qualquer outro meio

admitido em lei. Em princípio, esse pagamento só poderá ocorrer após a disponibilização ou o recebimento do objeto do contrato de parceria. Excepcionalmente, parte da contraprestação poderá ser entregue ao agente privado quando da disponibilização ou da entrega parcial do objeto do contrato. Para tanto, essa parcela deverá ser útil ao usuário do serviço ou à Administração Pública.

Cumprido frisar que as PPP não constituem uma forma de privatização. A uma, porque os bens construídos ou produzidos pelos parceiros privados serão, após o término do prazo de vigência dos respectivos contratos, revertidos para o Estado. A duas, porque, embora transfira para o domínio privado a prestação de um serviço público, não haverá o repasse da competência atribuída ao Poder Público.

Uma característica relevante dessas parcerias é a maior segurança oferecida tanto ao executor do projeto quanto aos seus financiadores. Nesse sentido, procurou-se evitar a adoção do mecanismo de pagamentos por meio de precatórios, considerado danoso aos interesses dos agentes privados.

Com o intuito de garantir o pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude da celebração de PPP, a lei sob comento prevê a instituição do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP. Referido fundo possui as seguintes características:

- a) sua natureza é privada;
- b) possui patrimônio próprio, separado do patrimônio dos cotistas. O Fundo é sujeito de direitos e obrigações próprias;
- c) visa garantir o pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em virtude das PPP, sendo vedada a prestação de garantia para qualquer outro tipo de obrigação;
- d) a União é sua cotista inicial. Pode ser autorizada a subscrição de cotas por autarquias e fundações públicas federais;
- e) seu patrimônio é formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração;
- f) responderá por suas obrigações com os bens e direitos integrantes de seu patrimônio;
- g) possui limite global de R\$ 6 bilhões, dos quais aproximadamente R\$ 3,2 bilhões já foram integralizados, mediante a cessão de ações de propriedade da União (Decreto nº 5.411/2005);
- h) é administrado pelo Banco do Brasil, a quem caberá deliberar sobre a gestão e a alienação dos bens e dos direitos do FGP, sempre visando à manutenção de sua rentabilidade e liquidez.

No caso de crédito líquido e certo, constante de título exigível aceito e não pago pelo parceiro público, a garantia poderá ser acionada pelo parceiro privado a partir do quadragésimo quinto dia do seu vencimento. O parceiro privado também poderá acionar a garantia relativa a débitos constantes de faturas emitidas e ainda não aceitas pelo parceiro público, desde que, transcorridos mais de noventa dias de seu vencimento, não tenha havido sua rejeição expressa e motivada.

*O fato de os parceiros privados somente serem remunerados após a realização do investimento é um dos fatores distintivos das Parcerias Público-Privadas*

Aduz-se que poderão ser prestadas aos agentes privados as seguintes garantias adicionais:

- a) vinculação de receitas, observado o disposto no art. 167, IV, de nossa Lei Maior;
- b) instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;
- c) contratação, junto a entidade legalmente autorizada e que não tenha vínculo de controle com a Administração Pública contratante, de seguro garantia de pagamento;

d) empresa estatal criada para esse fim poderá participar da celebração do contrato de parceria, na qualidade exclusiva de interveniente garantidor das obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público;

e) emissão de empenhos diretamente em nome dos agentes financeiros e atribuição de legitimidade a esses agentes para receber pagamentos efetuados por meio dos fundos especiais e do fundo garantidor. Essa transferência direta de recursos para os agentes financeiros independe de uma eventual inadimplência do parceiro privado, o que aumenta significativamente as garantias de que dispõem esses agentes.

Tendo em vista que uma parcela significativa do spread bancário corresponde ao risco de crédito, a Lei sob comento prevê o compartilhamento com a Administração Pública dos ganhos econômicos efetivos obtidos pelo parceiro privado que decorram da redução desse risco.

Finalmente, deve-se salientar que o fato de os parceiros privados somente serem remunerados após a realização do investimento é um dos fatores distintivos das Parcerias Público-Privadas. Essa característica adquire maior relevo por permitir que o Estado promova a execução de obras e o oferecimento de serviços públicos em geral ainda que não possua recursos financeiros e operacionais próprios disponíveis e suficientes para tal.

Assim sendo, essas parcerias são um instrumento adequado a uma época de contingenciamento orçamentário, como a atual.

## **5. As parcerias público-privadas e as licitações**

Os parceiros privados serão escolhidos por meio de concorrência pública, estando a abertura desse processo licitatório condicionada à autorização da autoridade competente. Essa autorização deverá ser fundamentada em estudo técnico que demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante a identificação das razões que justifiquem a opção pela PPP.

Adicionalmente, o Poder Público deve adotar as seguintes providências antes da abertura do certame licitatório:

- I - elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de Parceria Público-Privada;
- II - declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;
- III - estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do con-

trato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração;

- IV - inclusão de seu objeto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado.

Cumprido salientar que as minutas de edital e de contrato deverão ser submetidas à consulta pública. Com esse desiderato, deverá ser promovida a publicação dessas minutas na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico. Nessa oportunidade, deverão ser divulgadas a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e respectivo valor estimado. Deverá, ainda, ser fixado um prazo mínimo de trinta dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos sete dias antes da data prevista para a publicação do edital.

A Administração Pública deverá providenciar, ainda, a emissão de licença ambiental prévia ou a expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

É interessante observar que deverá ser preservada a atualidade do estudo técnico acima mencionado, visando conferir maior confiabilidade a esse estudo, que fundamenta a autorização emitida pela autoridade competente para a celebração do contrato de parceria. Nesse sentido,

está prevista a exigência de elaboração de novo estudo técnico caso a assinatura do contrato em exame ocorra em exercício diverso daquele em que foi publicado o instrumento convocatório.

*Uma previsão relevante  
refere-se à responsabilidade  
do contratado pela  
elaboração dos projetos  
executivos das obras*

A Lei sob comento contém algumas previsões que merecem destaque, a primeira das quais se refere à possibilidade de serem estabelecidas garantias de proposta e de execução do contrato que sejam consideradas suficientes e compatíveis com os ônus e os riscos decorrentes da não manutenção da proposta ou do descumprimento das obrigações contratuais. Tais garantias precisarão observar os valores definidos no art. 31, III, da Lei nº 8.666/1993 e, no que se refere às concessões patrocinadas, o disposto no inciso XV do art. 18 da Lei nº 8.987/1995.

Outra previsão relevante refere-se à responsabilidade do contratado pela elaboração dos projetos executivos das obras, respeitadas as condições fixadas nos incisos I e II do art. 18 da Lei nº 8.987/1995.

Merecem destaque, ainda, as seguintes disposições constantes da Lei em tela.

a) uso opcional da arbitragem como instrumento para solução dos conflitos decorrentes da execução do contrato;

b) exigência de constituição de sociedade de propósito específico – SPE pelo licitante vencedor, a qual ficará incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. Referida SPE poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado. Em qualquer hipótese, essa sociedade deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas;

c) a Administração Pública não poderá deter a maioria do capital votante dessas sociedades de propósito específico, exceto no caso de eventual aquisição da maioria do capital votante da SPE por instituição financeira controlada pelo Poder Público, o que poderá ocorrer em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

O processo de julgamento das propostas observará a legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos, além das seguintes regras:

a) opcionalmente, poderá haver uma etapa de qualificação de propostas técnicas, na qual serão desclassificados os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima,

os quais não participarão das etapas subseqüentes;

- b) o exame das propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por meio de ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto definidos com clareza e objetividade no edital;
- c) poderão ser adotados os seguintes critérios: menor tarifa do serviço público a ser prestado, menor tarifa e melhor técnica, menor contraprestação a ser paga pela Administração, menor contraprestação e melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;
- d) o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se a apresentação de propostas escritas em envelopes lacrados ou de propostas escritas seguidas de lances em viva voz, estando restrita a apresentação desses lances aos licitantes cuja proposta escrita seja, no máximo, 20 % maior que o valor da melhor proposta. Caso existam, os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;
- e) o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiências ou de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satis-

fazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório;

- f) poderá ser prevista a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento. Nessa hipótese, encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante melhor classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital. Verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor. Inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitatórios do licitante com a proposta classificada em segundo lugar, e assim sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital. Proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

## **6. As parcerias público-privadas e a lei de responsabilidade fiscal**

Em consonância com o disposto nas alíneas "b" e "c" do inciso I do art. 10 da Lei ora sob enfoque, as despesas criadas ou aumentadas não poderão afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes,

serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Além disso, quando for o caso, deverão ser observadas as normas editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. Finalmente, deverão ser obedecidos os limites e as condições decorrentes da aplicação dos arts. 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101/2000.

Os contratos de Parceria Público-Privada têm por objeto a prestação de serviços públicos ou de serviços à Administração Pública, direta ou indiretamente, podendo haver ou não a realização prévia de obras. Em ambos os casos, eles gerarão despesas não financeiras, primárias, continuadas, as quais poderão afetar as metas de resultados fiscais.

## **7. Considerações críticas sobre a lei que rege as parcerias público-privadas**

Foi questionada a falta de uma definição mais precisa do processo de seleção das Parcerias Público-Privadas. Nesse sentido, foi sugerido, na fase de discussão do projeto de lei, que as propostas apresentadas pelos licitantes sejam avaliadas por duas instituições dotadas de notório conhecimento, as quais deverão pronunciar-se sobre a qualidade, a viabilidade e a adequação dessas propostas. Seria uma "blindagem" contra eventuais abusos praticados pelo Poder Executivo no exercício de sua competência discricionária. Entretanto, essa sugestão não foi acolhida pelo Congresso Nacional.

Uma segunda crítica refere-se à possibilidade de um determinado governo celebrar Parcerias Público-Privadas em número excessivo, de forma a gerar despesas continuadas de tal ordem que inviabilizem a gestão orçamentária e financeira dos seus sucessores. Afinal, ao contrário do que ocorre com uma concessão ou permissão, a PPP cria para a Administração Pública uma obrigação pecuniária de caráter continuado e de longo prazo, que consiste na contrapartida a ser paga pelo Poder Público.

Uma das soluções alvitradas para esse problema consistia na exigência de autorização legislativa prévia para a celebração das parcerias. Os referidos projetos de lei, de iniciativa do Poder Executivo, deveriam ser instruídos com as demonstrações da inviabilidade financeira de sua execução mediante o regime de concessão ou permissão e da impossibilidade orçamentária de sua realização pela Administração Pública. Tal sugestão não foi acatada pelas seguintes razões:

- a) a autorização da autoridade competente para a realização da concorrência visando à celebração de uma PPP deve, obrigatoriamente, estar fundamentada em estudo técnico que demonstre a compatibilidade das despesas contratadas com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual respectivas. Logo, essas despesas terão de estar previstas nesses diplomas legais. Assim sendo, elas já contarão com as

necessárias autorizações legislativas, ainda que essas últimas não sejam específicas;

- b) a licitação deverá ser precedida pela demonstração de que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais que acompanha os projetos de leis de diretrizes orçamentárias;
- c) os efeitos financeiros dessas despesas, nos períodos seguintes, terão de ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa;
- d) lei ou resolução do Senado poderá determinar a observância compulsória dos limites e condições decorrentes da aplicação da Lei Complementar nº 101/2000;
- e) a tramitação de projetos de lei específicos para cada uma das PPP poderia atrasar a celebração dos respectivos contratos, gerando um ônus desnecessário para todos os envolvidos.

Entretanto, caso a contraprestação do Estado corresponda a mais de 70% do valor da remuneração do parceiro privado, a assinatura do contrato de PPP estará condicionada à autorização legislativa específica. Afinal, nessa hipótese muito especial, haverá um comprometimento significativo dos recursos públicos.

Releva destacar, também, a necessidade de avaliar os impactos da contrapartida sobre os orçamentos governamentais referentes aos anos vindouros, sob pena de promover ciclos de crescimento seguidos por ciclos de endividamento. Afinal, tendo em vista que o prazo de maturação dos investimentos é muito alto (os contratos celebrados poderão ter vigência de até 35 anos), está-se diante de um verdadeiro "pacto de gerações", por meio do qual uma determinada geração obterá determinados serviços públicos que depois serão pagos por ela e pela seguinte.

Essa necessidade foi reconhecida pelos legisladores, que, visando minimizar o risco acima mencionado, adotaram as seguintes medidas:

- a) fixaram o limite de 1% da receita corrente líquida anual, tal qual definida pelo art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000;
- b) determinaram a inclusão dos valores presentes e atualizados dos passivos futuros decorrentes de PPP já contratadas, ano a ano, no anexo de riscos fiscais que acompanha a proposta de lei orçamentária anual;
- c) reiteraram a obrigatoriedade de ser observada a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse mesmo sentido, é conveniente que as leis que instituírem as parcerias nos Estados e nos municípios



também façam referência ao limite de 1% da receita corrente líquida, a exemplo do que será feito no âmbito da União. Aliás, visando coibir a celebração de parcerias no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que impli-quem a extrapolação desse limite, o art. 28 da Lei em exame prevê que a União não poderá conceder garantia nem realizar transferência voluntária aos demais entes da Federação se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 1% da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos dez anos subsequentes excederem a 1% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Cumpra salientar que, para fins do cálculo acima mencionado, as despesas da Administração direta, dos respectivos fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, integram os dispêndios do Distrito Federal e de cada um dos Estados e Municípios.

Visando viabilizar o cumprimento dessa determinação, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por meio de PPP deverão encaminhar as informações necessárias ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação da parceria em questão.

Consoante demonstrado em diversos países, a análise de um projeto de Parceria Público-Privada deve ser cuidadosa, detalhada e individualizada. Afinal, cada projeto é único, devido às suas características peculiares. Ademais, deve ser sopesado o fato de que ele envolve volume significativo de recursos tanto públicos quanto privados e possui relevante interesse social. Assim sendo, eventuais erros de projeto podem acarretar consequências danosas de grande monta e por muitos anos.

Outra questão relevante refere-se ao estabelecimento de um patamar mínimo de participação do parceiro privado, com recursos próprios, nos empreendimentos que serão realizados por meio de Parcerias Público-Privadas. Afinal, considerando que um dos pressupostos da adoção dessas parcerias é o aporte de capitais privados, se esse parceiro não investir um mínimo de capital próprio esse novel instituto perderá muito de sua razão de ser.

Nesse sentido, as operações de crédito efetuadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União não poderão exceder a 70% (setenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico. Adicionalmente, não poderão exceder a 80% (oitenta por cento) do total das fontes de recursos financeiros da sociedade de propósito específico, as operações de crédito ou contribuições de capital realizadas cumulativamente por entidades fechadas de previdência

complementar patrocinados pela União ou por Estado, Distrito Federal ou Município; por entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União ou por Estado, Distrito Federal ou Município ou por empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União. Ressalte-se que as fontes de recursos financeiros compreendem as operações de crédito e as contribuições para a formação do capital da sociedade de propósito específico.

É interessante notar que, apesar de a instituição das parcerias visar, precipuamente, conferir maior grau de segurança aos agentes privados envolvidos, existe um dispositivo na Lei em exame que aumenta os riscos corridos por esses agentes. O inciso III do art. 5º dessa norma prevê a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária. Tal dispositivo permite a atribuição de responsabilidade aos agentes privados em decorrência de eventos que, tradicionalmente, são considerados excludentes dessa responsabilidade. Assim sendo, parece que esse inciso vai de encontro à orientação que perpassou toda a elaboração dessa lei.

Acrescente-se que, do ponto de vista da garantia do interesse público, é oportuna e adequada a previsão de vistoria dos bens reversíveis e de retenção dos pagamentos ao

parceiro privado no valor necessário ao custeio dos reparos eventualmente necessários nesses bens.

Cumprido, ainda, tecer algumas considerações sobre um ponto da maior relevância. Ainda que o marco legal seja bem elaborado, as Parcerias Público-Privadas não obterão sucesso se esse marco não for estável ou se outros fatores incrementarem o risco regulatório. Nesse sentido, é fundamental que as agências reguladoras, ao tratarem de assuntos de sua área de competência, tenham o respectivo âmbito de discricionariedade rigorosamente respeitado. Caso o Tribunal de Contas da União ou outro órgão governamental invada esse âmbito, essa interferência indevida poderá contribuir para o agravamento da "incerteza jurisdicional" e para o incremento do custo indireto de transação associado às incertezas regulatórias. Levada ao limite, a multiplicidade de controles e interpretações sobre assuntos relacionados à regulação de um serviço público pode ensejar o recuo dos investidores privados, colocando em perigo a sobrevivência do modelo das parcerias.

Conclui-se que o sucesso das PPP dependerá em larga escala da confiabilidade angariada pelas instituições político-administrativas brasileiras. Afinal, trata-se de contratos de longo prazo, cujo cumprimento é garantido por essas instituições, mais do que por leis ou garantias apostas nos instrumentos contratuais.

Finalmente, cumpre salientar que a adoção da arbitragem para dirimir

conflitos resultantes da celebração das PPP é interessante, pois pode proporcionar a prolação de decisões rápidas e bem embasadas do ponto-de-vista técnico. Entretanto, para que ela seja eficaz, os direitos envolvidos devem ser explicitamente considerados disponíveis. É oportuna a previsão de que a arbitragem seja realizada no Brasil, em língua portuguesa e perante árbitros brasileiros, pois esse dispositivo afasta a possibilidade de ocorrerem conflitos de competência entre árbitros locais e internacionais, assegurando a adoção do foro brasileiro, que parece ser o mais adequado.

Feitas essas considerações sobre aspectos gerais da Lei ora sob comentário, cabe, agora, analisar especificamente as licitações realizadas no âmbito das Parcerias Público-Privadas. Tendo em vista que um dos principais objetivos da instituição das PPP é conferir maior segurança ao agente privado, é indispensável que os procedimentos licitatórios contribuam para a preservação da intangibilidade dos contratos de parceria. Se as concorrências realizadas visando à celebração de parcerias forem transparentes e permitirem a participação ativa da sociedade, haverá uma legitimação dessas parcerias, a qual ajudará a afastá-las das injunções políticas. Ademais, um processo confiável de licitação evitará futuros questionamentos por parte dos órgãos de controle ou do Ministério Público, não dando ensejo às paralisações de licitações tão freqüentes hoje em dia.

Poder-se-ia questionar a viabilidade prática da participação popular nessas licitações. Entretanto, tal questionamento, se é relevante no caso das licitações comuns, não o é no caso daqueles certames relativos às Parcerias Público-Privadas. A uma, porque o número de concorrências que serão realizadas é diminuto se comparado ao quantitativo total de licitações. A duas, porque os interesses envolvidos nas parcerias são de grande monta, significando uma maior disposição e organização das entidades representativas da sociedade civil. A três, porque deve ser do interesse tanto do governo quanto dos parceiros privados angariar o máximo de apoio para as parcerias.

A especificidade das licitações promovidas no âmbito das PPP acarreta a necessidade de constituição de comissões de licitações muito bem preparadas, do ponto-de-vista técnico, e bem equipadas do ponto-de-vista material. Afinal, serão abordadas matérias complexas, cuja análise demanda conhecimentos especializados. Por via de consequência, deve ser encarada com especial atenção a formação técnico-profissional dos integrantes das comissões de licitação referentes às parcerias.

Quando da elaboração do modelo das concessões do setor elétrico, houve uma preocupação acentuada com a eficiência das concessionárias, tanto no que concerne ao seu incentivo quanto ao que pertine à divisão dos ganhos dela decorrente com os

usuários. Essa preocupação deve estar presente também nesse caso, o que implica dizer que devem ser estipuladas fórmulas matemáticas que prevejam a repartição desses ganhos. Da mesma forma, na equação relativa ao equilíbrio econômico-financeiro deverão estar previstos prêmios para as empresas mais eficientes e sanções para aquelas que se mostrarem ineficientes.

*No caso das parcerias, cujo prazo de vigência é muito grande, o risco de interferências políticas supervenientes ganha maior relevo*

É necessário analisar, também, a possibilidade de o Poder Público, no decorrer do contrato, alterar o que foi definido quando da licitação. Não raras vezes, observa-se uma discrepância muito grande entre o que foi licitado e o que foi efetivamente executado, o que gera muitos problemas e, freqüentemente, acarreta um aumento de custos para a Administração. No caso das parcerias, cujo prazo de vigência é muito grande, o risco de interferências políticas supervenientes ganha maior relevo.

Importa ressaltar que a Lei nº 11.079/2004 afastou o risco de eventuais conflitos entre os dispositivos constantes das Leis nº 8.666/1993 e

nº 8.987/1995, pois está prevista a observância do segundo normativo legal.

Outra questão interessante refere-se à possibilidade de utilização de um sistema de lances orais, semelhante ao utilizado no pregão, nas concorrências a serem realizadas visando à celebração de PPP. É forçoso reconhecer que a eliminação da possibilidade de serem apresentadas propostas alternativas, que estava contida no projeto de lei original, propiciou uma simplificação considerável do processo licitatório, especialmente no que concerne à viabilização do julgamento tempestivo dos lances orais oferecidos pelos licitantes. Entretanto, se, do ponto de vista técnico, a utilização dos lances orais mostra-se facilitado, deve ser sopesado o fato de que as parcerias serão adotadas visando à prestação de serviços de um certo nível de complexidade, que os distingue de serviços comuns. Aduz-se que, em alguns casos, esse nível de complexidade atinge tal magnitude que deverá ser realizada uma etapa de qualificação técnica. Assim sendo, o objeto das parcerias difere fundamentalmente daquele dos pregões. Logo, parece questionável a realização de lances orais para selecionar propostas de PPP.

Merece registro a previsão no edital das garantias a serem concedidas ao parceiro privado, a qual, além de evitar futuros questionamentos judiciais ou extrajudiciais, contribui de forma significativa para a transparência do processo licitatório.

## Um dos fundamentos da República é o controle exercido sobre os atos dos gestores da coisa pública

Finalmente, frise-se a relevância e a oportunidade da possibilidade de serem saneadas falhas formais e de serem complementadas insuficiências detectadas nas propostas apresentadas pelos licitantes, desde que esses últimos possam satisfazer as exigências editalícias dentro do prazo fixado no instrumento convocatório. Ao permitir a ampliação do leque de proponentes habilitado a apresentar suas propostas econômicas, essa possibilidade vem ao encontro dos dois objetivos fundamentais das licitações, quais sejam: a busca da melhor proposta para a Administração e a preservação da ampla competição entre os licitantes. Aduz-se que, sope-sado o fato de que as Parcerias Público-Privadas envolvem recursos vultosos e visam à prestação de serviços relevantes por um longo espaço de tempo, não faz sentido eliminar licitantes devido à prática de falhas simplesmente formais.

### 8. O controle das parcerias público-privadas

#### 8.1. Considerações preliminares

Um dos fundamentos da República é o controle exercido sobre os atos

dos gestores da coisa pública (da *res publica*). Afinal, nesse modelo de Estado, tanto a arrecadação da receita pública quanto a realização da despesa pública devem visar à consecução dos objetivos estatais, os quais, por sua vez, devem ser consentâneos com os anseios e os valores da sociedade civil. Consequentemente, a Administração Pública deve pautar sua atuação pela observância das determinações constitucionais e legais e submeter-se a um sistema de controle dessa observância.

Nesse sentido, MILESKI afirmou que:<sup>5</sup>

*"O controle da Administração Pública é próprio dos Estados de Direito e, sobretudo, dos democráticos, no sentido de se proceder à verificação, quanto ao atendimento dos princípios e normas constitucionais, de todas as formas de atuação administrativa, a qual deve estar sempre voltada para a satisfação do interesse público, que reflete fator de proteção não só para os administrados como também para a própria Administração Pública."*

Se esse entendimento deve prevalecer de forma geral, no caso das parcerias público-privadas, a atuação dos organismos de controle é ainda mais necessária. Afinal, como também acentua MILESKI<sup>6</sup>:

*"Sendo a parceria público-privada uma forma de atuação administrativa do Estado, em parceria com o setor privado, e, por isto, configurando-se como um ato de colaboração, de*

*relação negocial, para obtenção de objetivos de interesse coletivo, com direitos e obrigações fixadas em contrato, após regular procedimento licitatório, o contrato de parceria público-privada está diretamente ligado aos atos negociais do Estado, envolvendo gerenciamento de recursos financeiros, devendo, por essa razão, ficar adstrito ao sistema de controle público e social."*

***A lei determina que os Ministérios setoriais e as Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, acompanhem e fiscalizem os contratos de PPP***

Além desses argumentos relacionados com a própria estrutura democrática e republicana do Estado brasileiro, deve-se sopesar que a significativa relevância social, econômica e política das parcerias público-privadas acarreta a necessidade de uma ação efetiva dos organismos de controle. Aduz-se que deve ser estabelecida uma colaboração entre esses diversos organismos e a sociedade civil. Conseqüentemente, considera-se oportuno e conveniente viabilizar o controle social dessas parcerias, o qual será exercido concomitantemente com aquele que está a cargo das instâncias estatais de controle.

Imbuído desse espírito, o legislador previu, na Lei nº 11.079/2004, que o controle das PPP adotará todas as formas previstas no ordena-

mento jurídico brasileiro. O art. 15 dessa Lei determina que os Ministérios setoriais e as Agências Reguladoras, nas suas respectivas áreas de competência, acompanhem e fiscalizem os contratos de PPP. Acrescente-se que esses órgãos e entidades deverão encaminhar, semestralmente, ao Órgão Gestor das Parcerias Público-Privadas – OGP, relatórios circunstanciados sobre as execuções contratuais fiscalizadas.

Esse órgão gestor, por sua vez, está encarregado de fiscalizar a execução dos contratos de PPP, em consonância com o disposto no art. 14 da Lei nº 11.079/2004. Referido controle poderá ser prévio ou posterior. Na primeira hipótese, o OGP examinará os projetos de parceria público-privada, enviados pelos diversos órgãos federais. Já no segundo caso, o órgão gestor analisará os relatórios de execução dos contratos encaminhados pelos Ministérios e pelas Agências Reguladoras. Caso essa fiscalização revele a existência de atos irregulares, inconvenientes ou inoportunos, a Administração Pública poderá anulá-los no caso dos atos ilegais, em consonância com a Súmula nº 346 do STF, ou revogá-los na hipótese de atos inconvenientes ou inoportunos, conforme dispõe a Súmula nº 473 do STF.

Cumprе ressaltar, ainda, que a atuação do órgão gestor das PPP deve ser submetida ao controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Visando facilitar esse controle,

o art. 14, § 5º, da Lei nº 11.079/2004 determinou que o OGP remeta, anualmente, ao Parlamento e ao TCU, relatórios sobre o desempenho observado na execução dos contratos de PPP.

*Caso algum cidadão constate a existência de irregularidades na execução dos contratos de parceria, ele poderá encaminhar uma denúncia à Corte de Contas ou à Controladoria-Geral da União*

Consoante exposto anteriormente, o controle social pode e deve desempenhar um importante papel no que concerne à implementação eficaz das PPP no Brasil. A Lei nº 11.079/2004 prevê que essa forma de controle ocorrerá em dois momentos distintos: quando da realização do procedimento licitatório e durante a execução contratual. No primeiro momento, a Administração Pública deve publicar a minuta do edital e do contrato de parceria público-privada, submetendo esses documentos à consulta pública. Nessa oportunidade, deverão ser expressamente informados a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado.

O prazo fixado para recebimento de sugestões deverá ser compatível com

a complexidade do tema. Assim sendo, ele não poderá ser inferior a 30 dias. Além disso, visando viabilizar a adoção de alguma medida julgada pertinente, a Lei das PPP estabeleceu que entre o término desse prazo e a data prevista para a publicação do edital deverão transcorrer, no mínimo, sete dias.

Já durante a execução do objeto das parcerias público-privadas, o controle social utilizará como fonte básica de informação os relatórios de desempenho dessas PPP, os quais deverão ser obrigatoriamente publicados pelo órgão gestor das parcerias, por força do disposto no § 6º do art. 14 da Lei nº 11.079/2004.

Caso algum cidadão constate a existência de irregularidades na execução dos contratos de parceria, ele poderá encaminhar uma denúncia à Corte de Contas ou à Controladoria-Geral da União, comunicar o fato ao Ministério Público ou ingressar com uma ação popular. Resta patente que a sociedade civil dispõe de mecanismos judiciais ou extrajudiciais para tornar efetivo o controle social sobre as PPP.

## 8.2. O controle externo das PPP

Preliminarmente, cabe ressaltar que, enquanto os limites e os fundamentos da competência do TCU para fiscalizar a execução dos contratos de concessão comum ensejaram relevantes debates, quando se trata das concessões patrocinadas ou administrativas, essas divergências de opinião perdem muito de sua razão de ser. Afinal, nessa última hipótese,



está expressamente prevista a aplicação de recursos públicos, seja em caráter complementar seja em caráter de exclusividade.

*O Tribunal deve facilitar o exercício do controle social. Para tanto, deverá disponibilizar informações e análises para os cidadãos em geral*

Assim sendo, não restam dúvidas de que a Corte de Contas é competente para proferir determinações aos entes públicos envolvidos visando corrigir vícios detectados em atos vinculados ou em atos discricionários ilegais ou que afrontem os termos dos respectivos edital ou contrato.

Entende-se, ainda, que compete ao TCU acompanhar o processo de contratação das PPP, desde o seu início até o seu término, com o intuito de conferir-lhe maior legitimidade<sup>7</sup> e eficiência. Afinal, um controle eficaz contribui significativamente para reduzir o risco público, assegurar a sustentabilidade financeira e garantir a qualidade do serviço e o cumprimento das obrigações contratuais. Com esse propósito, o órgão de controle deverá verificar se o parceiro privado atingiu as metas de desempenho físico-financeiro fixadas no edital e no contrato e se o nível de qualidade do serviço está compatível com o padrão avençado.

Visando facilitar a atuação da Corte de Contas Federal, a Lei sob comento prevê o encaminhamento ao TCU, com periodicidade anual, dos relatórios de desempenho das PPP. O TCU também poderá adotar outros mecanismos de controle, de ofício ou após ser demandado pelo Congresso Nacional ou por outro ente legitimado.

Aduz-se que o Tribunal deve facilitar o exercício do controle social. Para tanto, deverá disponibilizar informações e análises para os cidadãos em geral. A uma, porque os maiores clientes do TCU devem ser os contribuintes, cujos recursos viabilizarão a execução das PPP. A duas, porque o exercício efetivo do controle social granjeará para as parcerias a legitimidade necessária a sua sustentação política e social. A três, porque a assimetria de conhecimentos verificada no caso das concessões comuns persiste no caso das parcerias, o que enseja a adoção de providências visando minimizar o desnível de informações existente entre os agentes privados e os usuários de serviços públicos em geral.

O TCU desenvolveu uma metodologia para analisar a outorga e a execução das PPP, a qual se encontra em fase de testes. Referida metodologia foi desenvolvida com base nos métodos e técnicas voltados para o acompanhamento das concessões tradicionais de serviços públicos e na experiência internacional. Paralelamente, foi elaborada proposta de Instrução Normativa e desenvolvido plano de capacitação de servidores.



*Além de analisar os resultados obtidos pelas parcerias público-privadas, o TCU deverá fiscalizar as PPP sob o aspecto da legalidade*

O controle externo das PPP no Brasil deve ser prévio e concomitante, como aliás ocorre com as concessões comuns. Aduz-se que o TCU deverá fiscalizar:

- o planejamento: visando aferir o atendimento pelo Poder Público das condições prévias à licitação, dentre as quais destacam-se a verificação da observância dos limites orçamentários e financeiros, as justificativas para a celebração da parceria e o atendimento à legislação ambiental, quando for o caso;
- o processo licitatório: com o fim de avaliar a regularidade e a efetividade da licitação, principalmente no que concerne à observância dos princípios constitucionais e legais, à trans-parência dos procedimentos adotados e à seleção da melhor proposta tanto para o Poder Público quanto para os usuários do serviço público em questão;
- a elaboração do projeto de parceria: para aferir as vantagens ofere-

cidas pelo projeto, sob as óticas econômica, financeira, técnica e social. Logo, deverá ser estimado o *value for money*<sup>8</sup>, se cabível;

- a assunção de obrigações e a aquisição de direitos pelo Estado: com o intuito de avaliar a posição jurídica e econômica do Poder Público na parceria, especialmente no que concerne aos riscos assumidos, às obrigações contraídas, à sustentabilidade financeira da PPP e aos mecanismos de acompanhamento da execução do objeto da parceria;
- o desempenho do contratado: verificando precipuamente a adequação da performance do agente privado aos parâmetros previamente definidos. Assim, deverá ser analisado o cumprimento das disposições contidas nas cláusulas administrativas e financeiras do contrato da PPP e apurado o nível de qualidade do serviço prestado pelo parceiro privado.

Cumprir destacar que, além de analisar os resultados obtidos pelas parcerias público-privadas, por meio de auditorias de cunho operacional, o TCU deverá fiscalizar as PPP sob o aspecto da legalidade. Afinal, em conformidade com a Constituição Federal de 1988 e com a Lei Orgânica da Corte de Contas Federal, compete ao Tribunal de Contas da União verificar a existência de irregularidades ou de ilegalidades nos atos praticados por qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gereencie ou

administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Poder Público responda, ou que em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária. Além disso, sempre que o Tribunal constatar a existência de atos inquinados por vícios dessa espécie, ele deverá adotar as medidas necessárias ao pronto restabelecimento da legalidade, sem prejuízo da responsabilização dos agentes que tiverem atuado com culpa ou dolo.

## 9. Conclusão

A Administração Pública brasileira não possui os recursos necessários para arcar com os elevados investimentos em infra-estrutura que são necessários para garantir o crescimento sustentado do País nos próximos anos. Para se ter uma idéia do volume de recursos necessários, estima-se que, visando garantir um crescimento anual da ordem de 4,5% do PIB, será necessário investir anualmente cerca de 20 bilhões de dólares.

*Para que as parcerias sejam bem sucedidas, devem ser elaboradas regras claras, precisas, estáveis e que sejam jurídica e politicamente sustentáveis*

As Parcerias Público-Privadas inserem-se nesse contexto como um mecanismo capaz de atrair investimentos privados e gerar os seguintes benefícios esperados: viabilizar a prestação de mais serviços públicos de boa qualidade, incentivar a geração de emprego e renda, minimizar e diferir ao longo do tempo os impactos fiscais pela realização do investimento e alavancar a utilização dos recursos públicos em atividades produtivas.

Para que as parcerias sejam bem sucedidas, devem ser elaboradas regras claras, precisas, estáveis e que sejam jurídica e politicamente sustentáveis. Só assim será possível garantir a prestação de um serviço público adequado e o retorno financeiro dos capitais privados atraídos por meio dessas parcerias.

Por outro lado, se o marco regulatório não for bem formulado ou se não for estável, poderá haver um ciclo de crescimento dos investimentos seguido por um período de retração dos agentes privados, o que agravará a situação atual do País.

A estabilidade das regras ganha ainda mais relevo quando se observa o histórico das concessões no Brasil. Afinal, a partir de 1995, ocorreu em nosso País o fenômeno que Marçal Justen Filho denominou "demagogia regulatória"<sup>9</sup>, que consistiu no oferecimento ao investidor privado de condições altamente vantajosas seguido de inúmeros questionamentos, inclusive judiciais, que redun-

daram em alterações nas condições inicialmente pactuadas.

Dentro desse contexto, tanto os legisladores quanto os operadores do direito devem estar atentos para a necessidade de definir e preservar um "equilíbrio econômico-financeiro" adequado entre o investimento realizado e o retorno auferido. A manutenção desse equilíbrio é um fator decisivo para a tomada da decisão de investir em um ou em outro setor da economia, em um ou em outro país. E, nunca é demais lembrar, a globalização ampliou significativamente o leque de opções para os investidores.

*O Tribunal é competente para proferir determinações quando se trate de corrigir vícios detectados em atos vinculados ou em atos discricionários ilegais*

Cabe destacar que o modelo de Parcerias Público-Privadas a ser adotado no Brasil, além de ser consistente do ponto-de-vista jurídico, deve ser dotado de legitimidade política e social. Afinal, é preciso ter em mente que, por melhor que seja o trabalho jurídico desenvolvido quando da elaboração das leis que regerão essas parcerias, não será possível suprimir as prerro-

gativas essenciais do Poder Público, o qual poderá continuar a incluir nos contratos cláusulas ditas exorbitantes. Da mesma forma, não se pode impedir que tanto a Administração Pública quanto o Poder Judiciário revisem os contratos celebrados.

Com esse desiderato, deve ser adotado um procedimento que permita a participação da sociedade e confira total transparência a todas as fases da celebração das parcerias, desde a elaboração dos projetos até a assinatura dos contratos e respectivos aditivos. Além disso, compete ao TCU acompanhar o desenrolar desse processo, conferindo-lhe maior legitimidade.

Importa destacar que, no caso das concessões comuns, foi debatida a extensão da competência do Tribunal de Contas da União, existindo quem alegasse que não havia dinheiro público envolvido nessas concessões e, conseqüentemente, o TCU não poderia determinar a adoção de providências pelas agências reguladoras. Entretanto, o Plenário da Corte de Contas Federal tem decidido que o Tribunal é competente para proferir determinações quando se trate de corrigir vícios detectados em atos vinculados ou em atos discricionários ilegais ou que afrontem os termos dos respectivos edital ou contrato. No caso das concessões administrativas ou patrocinadas, está prevista a existência de dinheiro público. Logo, sem sombra de dúvida, o TCU possui competência para fiscalizar as Parcerias Público-Privadas e determinar a adoção das medidas porventura julgadas cabíveis.

Diante do acima exposto, conclui-se que o marco regulatório relativo às Parcerias Público-Privadas deverá atender aos seguintes requisitos básicos, sob pena de comprometer o sucesso desse instituto:

- a) conferir previsibilidade e segurança ao parceiro privado, reduzindo, por via de conseqüência, os custos dos investimentos;
- b) prever instrumentos capazes de garantir a prestação de serviços de qualidade por longo tempo a um custo adequado;
- c) evitar a ocorrência de despesas públicas imprevistas e relevantes, ou seja, de novos "esqueletos".

Finalmente, cumpre salientar que o advento das Parcerias Público-Privadas, por si só, não representa um maior risco de corrupção ou de malversação de recursos públicos. Afinal, o Estado possui os instrumentos jurídicos necessários para combater esses males, até porque os dispositivos constantes da Lei de Licitações e Contratos serão aplicados subsidiariamente a essas parcerias. Ademais, não se afastou a necessidade da realização de licitações, ao contrário, estipulou-se a obrigatoriedade da utilização de concorrências. Da mesma forma, foram preservadas a necessária submissão à Lei de Responsabilidade Fiscal e a reserva do exercício pelo Estado das funções reguladora, fiscalizadora e de controle.

## Bibliografia:

1. SUNDFELD, Carlos Ari. *A administração pública na era do direito global*. In SUNDFELD, Carlos Ari e VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direito Global*. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 137.
2. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1998. p. 85.
3. SOUZA, Alfredo José de. *As Parcerias Público-Privadas e o desenvolvimento – o papel do controle financeiro externo*. *Revista do Tribunal de Contas*. nº 36. Lisboa (Portugal). Julho-Dezembro de 2001. p. 33.
4. Esse movimento foi explicado, entre outros, por Estominho, Maria João in *"Fuga para o Direito Privado"*. Coimbra: Almedina, 1996.
5. MILESKI, Hélio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 138.
6. MILESKI, Hélio Saul. *PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: fundamentos, aplicação e alcance da lei, elementos definidores, princípios, regras específicas para licitações e contratos, aspectos controvertidos, controle e perspectivas de aplicação da Lei nº 11.079 de 30.12.2004*. *Revista Interesse Público*. Ano 6, nº 29, janeiro/fevereiro de 2005. Porto Alegre: Nota Dez.
7. Segundo a experiência internacional, a aprovação das parcerias pelos órgãos de controle tende a angariar legitimidade para essas iniciativas. Nesse sentido, COSSALTER afirmou que, no Reino Unido, o acolhimento favorável da autoridade superior de controle é também uma garantia, aos olhos do governo, do Parlamento e dos atores locais, quanto à seriedade e à viabilidade do programa PFI. (COSSALTER, Phillippe. *Le Private Finance Initiative*. Tradução de Marçal Justen Filho. Paris: Institut de la Gestion Déléguée, 2001.)
8. Cumpre destacar que o cálculo do value for money deve considerar, além da eficiência, a qualidade dos serviços prestados sob a égide da PPP em exame. Afinal, a experiência internacional demonstra que as vantagens propiciadas pela parceira podem não ser de ordem financeira. A título de exemplo, pode ser citado o caso do projeto imobiliário de Newcastle (Grã-Bretanha), consistente no financiamento, projeto, construção e reforma geral de imóveis que abrigam 13.000 agentes do Ministério da Seguridade Social. Segundo o *National Accounting Office – NAO*, apesar de a opção pela PFI não ter ensejado nenhuma economia, foi obtida uma nítida vantagem, tendo sido atingido o *best value for money*, pois as condições de trabalho naquele Ministério nitidamente melhoraram.
9. Palestra proferida no Seminário sobre Parcerias Público-Privadas, realizado em São Paulo (SP) no dia 2/12/2004.

# A Comunidade Internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção

*LUCAS ROCHA FURTADO, é Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, professor da Universidade de Brasília - UNB, Mestre em Direito Público pela Universidade de Brasília e Doutorando em Direito pela Universidade de Salamanca (Espanha) no Programa Aspectos Jurídicos e Econômicos da Corrupção.*

## 1. Considerações gerais

Até o início da década de 1980, as pesquisas científicas acerca da corrupção eram desenvolvidas basicamente nas áreas da sociologia, do direito criminal, da administração pública, da história e da ciência política. O fundamento básico até então apontado para intensificar o combate à corrupção era o fato de que ela seria criticável do ponto de vista da ética: devia-se combater a corrupção tão-somente porque ela não se adequava aos princípios da moralidade ou aos padrões éticos.

As pesquisas até então desenvolvidas no âmbito econômico acerca da corrupção a consideravam um problema exclusivo do setor público, cujos efeitos seriam indiferentes para a economia e, em algumas situações, até benéficos, na medida em que algumas empresas poderiam obter tratamento favorecido ou maior

celeridade em determinados processos administrativos, o que poderia resultar em ganhos ou benefícios econômicos individuais.

A partir da década de 1980, novas pesquisas científicas acerca da corrupção revelaram os reais efeitos econômicos que dela decorrem, no sentido de que o desempenho das economias dos países e das próprias empresas seria fortemente influenciado pelos impactos negativos gerados pela corrupção.

A constatação de que a corrupção deve ser combatida não apenas porque é reprovável do ponto de vista ético, mas também em razão dos maléficos efeitos econômicos e sociais que produz, conferiu ao tema importância que jamais lhe havia sido dada antes e criou, no cenário internacional, o ambiente propício para que se procurasse combatê-la tendo em vista interesses reais e efetivos,

relacionados à obtenção de vantagens econômicas para os países e para o setor empresarial. Enfim, o combate à corrupção sofreu impulso fundamental quando a discussão acerca da necessidade de combatê-la abandona o campo da ética, da sociologia e do Direito e ganha o terreno da economia e das finanças internacionais.

*A liberalização econômica decorrente da globalização, especialmente no plano do comércio internacional, gerou forte pressão para que os países dessem maior transparência a suas economias*

Especialmente a partir da década de 1990, verificou-se verdadeira explosão de trabalhos científicos sobre a corrupção realizados sob o enfoque das ciências econômicas. Nesse sentido, merecem destaque as pesquisas realizadas no âmbito do Banco Mundial – BIRD e do Fundo Monetário Internacional – FMI.

Um dos principais fatores para o aumento do interesse dos economistas sobre o tema está diretamente relacionado aos processos de globalização e de integração internacional e regional, sendo o mais importante exemplo desse último caso os esforços levados a efeito em razão da integração da Europa.

Não obstante as inúmeras e pertinentes críticas apresentadas ao processo de globalização, a liberalização econômica dela decorrente, especialmente no plano do comércio internacional, gerou forte pressão para que os países dessem maior transparência a suas economias. Este quadro criou incentivos para a implantação de reformas em suas estruturas econômicas e administrativas de modo a torná-los mais aptos a participarem dos processos de integração que se desenvolviam no plano internacional. Ou seja, fortemente influenciados pelos processos de integração ocorridos especialmente na Europa, importantes economias de países emergentes como Brasil, Argentina, México e Chile, para mencionar somente alguns exemplos de países latino-americanos, tiveram de passar por reformas em suas legislações e em suas formas de organização judiciária e administrativa de modo a torná-los mais aptos a participar dos novos movimentos de circulação de capitais, tecnologias e informação. Nesse contexto, o desenvolvimento de mecanismos de combate à corrupção passou a ser um dos principais aspectos considerados para a implementação dessas reformas.

Em grande parte dos países latino-americanos, a necessidade de reformas estruturais verificadas no final da década de 1980 e início da década de 1990 não pode ser atribuída apenas à necessidade de adaptação de suas economias aos novos movimentos internacionais, mas igualmente aos

processos de democratização. Durante a década de 1990, a América Latina foi varrida por uma verdadeira onda democratizante – não obstante haja casos em que as debilidades das jovens democracias ainda hoje sejam evidentes e os fantasmas do autoritarismo e do populismo continuem a ser motivo de fortes e constantes preocupações.

*A proliferação de iniciativas internacionais sobre a corrupção pode ser apontada como resultado do processo de conscientização da importância que o tema assume na agenda internacional*

No plano internacional, o aumento do interesse de organizações internacionais – especialmente dos organismos financeiros internacionais (*Internacional Financial Institutions* – IFI) – foi fortemente influenciado pelas crises financeiras ocorridas no México, na Rússia e na Ásia durante a década de 1990. A constatação de que os efeitos dessas crises não afetavam apenas as economias de cada um dos países, mas de que as finanças globais eram fortemente influenciadas levou referidas IFI a estimularem políticas de transparência e de accountability em seus países membros. As políticas de prevenção e de combate à fraude e à corrupção em projetos financiados pelo BIRD

podem ser mencionadas como exemplo desse novo fenômeno.

A proliferação de iniciativas internacionais sobre a corrupção pode ser igualmente apontada como resultado do processo de conscientização da importância que o tema assume na agenda internacional. Eis alguns exemplos:

- **1988** – É aprovada a Convenção de Viena das Nações Unidas – (ONU) sobre tráfico de drogas;
- **1989** – Ocorre a implantação do GAFI – Grupo de Ação Financeira;
- **1990** – É aprovado o Convênio de Estrasburgo (Conselho da Europa) sobre confisco e lavagem de capital;
- **1991** – No âmbito da União Européia é editada a Diretiva 91/308/CEE, que estabelece os sujeitos obrigados a indicar a origem dos recursos financeiros;
- **1995** – É implantado o Grupo Egmont – unidade de inteligência financeira;
- **1996** – É aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) a Convenção Interamericana contra a Corrupção;
- **1997** – É aprovado o Convênio relativo à luta contra os atos de corrupção no qual estão envolvidos funcionários das Comunidades Européias e dos Estados Participantes



da União Européia, aprovado pelo Conselho da União Européia;

- **1998** – É criado por uma resolução do Comitê de Ministros do Conselho da Europa o Grupo de Estados contra a Corrupção – GRECO;
- **1999** – É aprovado o Convênio sobre a luta contra o suborno dos funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu;
- **1999** – É aprovado o Convênio de Direito Civil sobre a corrupção, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu;
- **2000** – É aprovada a Convenção de Palermo (ONU) sobre Delinquência Organizada Transnacional;
- **2003** – É aprovada a Convenção da União Africana para prevenir e combater a corrupção, aprovada pelos Chefes de Estado e Governo da União Africana;
- **2003** – É aprovada a Convenção de Mérida (ONU) sobre corrupção.

No âmbito não governamental, o trabalho desenvolvido pela Transparência Internacional desde 1993 é digno de destaque. Os seus esforços para construir mecanismos anticorrupção e para desenvolver práticas para a solução de conflitos têm tido forte influência em inúmeros países, sendo objeto de especial interesse para os

mercados financeiros internacionais, e, portanto, de grande ansiedade para os governantes dos diversos países avaliados a divulgação anual do Índice de Percepção de Corrupção.

*No âmbito não governamental, o trabalho desenvolvido pela Transparência Internacional desde 1993 é digno de destaque*

A adoção de medidas no âmbito internacional se choca com alguns conceitos jurídicos clássicos, sobretudo o de soberania das nações e de territorialidade. Ou seja, enquanto o processo de globalização favorece medidas de liberalização econômica e amplia as oportunidades para a realização de práticas corruptas, a noção clássica de soberania, segundo a qual cada país exerce jurisdição sobre seu próprio território, limita a possibilidade de realização de uma globalização jurídica<sup>1</sup>, em que os novos fenômenos econômicos incentivados pelo processo de abertura das fronteiras dos países possam ser objeto de regulação pelo Direito.

Eis importante aspecto do processo de globalização que, até a presente data, não foi objeto de maiores pesquisas. No exame desse aspecto da corrupção, uma questão



não foi adequadamente respondida: como o Direito pode alcançar e regular os novos fenômenos transnacionais surgidos com a globalização? A resposta a essa pergunta não pode ser adequadamente apresentada a partir dos paradigmas clássicos do Direito. Está por ser construída uma nova teoria jurídica que permita ao Direito regular esses novos fenômenos. Quaisquer que sejam esses novos paradigmas sobre os quais se alicerçarão as bases de uma nova teoria jurídica internacional, é certo que o multilateralismo representado pelos organismos internacionais desempenhará importante papel.

*Está por ser  
construída uma  
nova teoria jurídica que per-  
mita ao Direito  
regular esses novos  
fenômenos transnacionais  
surgidos com a  
globalização*

A flexibilização da soberania das nações já se tem verificado em maior ou menor medida em razão de processos voluntários, como os relacionados ao surgimento da União Européia, ou mesmo contra a vontade dos Estados afetados, sobretudo quando a noção de soberania é apresentada como impedimento ao combate do terrorismo e do tráfico de internacional de drogas.

Se a comunidade internacional não pode tolerar a manutenção de Estados que apoiam e financiam o terrorismo, e se a soberania desses povos não mais constitui impedimento à adoção de medidas punitivas contra essas nações, porque a soberania constituiria impedimento à aplicação de sanções aos países que funcionam como paraísos fiscais, que adotam regimes jurídicos opacos em matéria de movimentações financeiras, que não colaboram com os esforços internacionais para o combate à corrupção, ao crime organizado e à lavagem de capitais?

## **2. Efeitos da corrupção**

Da mesma forma como a corrupção pode manifestar-se por diferentes maneiras ou formas (pagamento de subornos, financiamento ilegal de campanhas políticas, tráfico de influência, utilização de informações privilegiadas, obtenção de favores etc.), ela produz efeitos de diversas ordens. Em razão da globalização, esses efeitos não mais se restringem às fronteiras do país onde tenha ocorrido. A globalização da corrupção constitui importante aspecto do tema e lhe confere nova dimensão, na medida em que as políticas e estratégias de combate devem necessariamente considerar que as causas e os efeitos desse fenômeno não se limitam às fronteiras de determinado país, mas que requerem a organização dos esforços dos agentes privados, dos Estados e das organizações internacionais dentro de uma perspectiva supranacional.

O estudo dos efeitos gerados pela corrupção representa um dos mais importantes aspectos do tema. O reconhecimento e a conscientização dos seus efeitos constituem a primeira etapa para que os Estados, o setor privado e a comunidade internacional passem a adotar medidas efetivas de combate à corrupção.

### 2.1. Efeitos benéficos da corrupção?

Até o início da década de 1990, eram amplamente difundidos estudos acerca das vantagens da corrupção, especialmente em países menos desenvolvidos ou de economia dirigida. Conforme observa FABIÁN CAPARRÓS<sup>2</sup>, a escola funcionalista norte-americana defendia a utilização do suborno como 'lubrificante' necessário ao desenvolvimento de certos negócios, sendo responsável pela celeridade na tramitação de certos processos, ou mesmo como fonte de incremento da remuneração dos funcionários públicos.

De acordo com essa perspectiva, a corrupção era considerada uma forma de tributação normal, como uma etapa natural do processo de contratação com a Administração Pública local, daí porque o pagamento de suborno em países menos desenvolvidos não era apenas tolerado, mas de certa forma até incentivado na medida em que era admitida a sua dedutibilidade tributária por boa parte das legislações dos países desenvolvidos.

O exame dos supostos efeitos positivos vis à vis dos efeitos negativos decorrentes da corrupção põe por terra todos os estudos que enxergam na corrupção um processo natural ou contra o qual não vale a pena lutar.

*A corrupção era considerada uma forma de tributação normal, como uma etapa natural do processo de contratação com a Administração Pública local*

Se é possível identificar benefícios de curto prazo advindos da corrupção, especialmente do pagamento de subornos – ao menos quando se examina a questão da perspectiva dos beneficiários desses pagamentos ilegais –, quando o exame é feito do ponto de vista da sociedade como um todo e a médio ou longo prazos, a questão muda totalmente de perspectiva, conforme será examinado em seguida.

### 2.2. Efeitos políticos

A corrupção política pode ser examinada sob duas diferentes perspectivas. Ela pode ser examinada, em primeiro lugar, sob a ótica dos partidos políticos e, em segundo lugar, em relação à atuação dos políticos eleitos e de sua atuação no exercício dos seus mandatos.

Em relação ao primeiro aspecto, a questão mais grave está relacionada ao financiamento das campanhas eleitorais.

*Os interesses a serem defendidos deixam de ser os da população e o resultado é o distanciamento entre o cidadão e os seus representantes e, por fim, põe-se em dúvida a legitimidade do processo político*

A cada eleição, torna-se cada vez mais evidente o crescimento dos custos das campanhas e, em consequência, a necessidade de arrecadar fundos para fazer frente a esses custos crescentes. Evidentemente que foge ao escopo do presente trabalho examinar as vantagens ou desvantagens da adoção de sistemas de financiamento público, privado ou mista para as campanhas eleitorais. Examinaremos tão-somente os efeitos negativos que a necessidade de buscar fundos para financiar referidas campanhas provocam no sistema democrático.

A idéia básica da democracia é a de que os políticos são escolhidos para representar aqueles que os elegeram. No caso dos que exercem funções no Poder Executivo, eles devem representar a vontade da maioria da população (sem, contudo, desrespeitar os direitos das minorias

conforme definido pelos respectivos textos constitucionais e em estrita observância aos direitos fundamentais). Em qualquer caso, a idéia básica relacionada à democracia é a de que se estabelece uma relação de representação política, no sentido de que o mandatário é eleito para defender os interesses daqueles que os elegeram.

No momento em que os partidos políticos partem para a busca desenfreada por recursos que possam ser utilizados em suas campanhas, entram em cena as possibilidades de utilização de métodos ilícitos de financiamento e surge a corrupção política. Esta forma particular de corrupção corrói os fundamentos da teoria da representação que está na base do ideal democrático. Nesse sentido, uma vez eleito, o parlamentar ou governante passa a utilizar o poder que lhe é conferido de modo contrário aos interesses daqueles que os elegeram e se portam de modo a atender às expectativas daqueles que financiaram suas campanhas. O exercício do mandato político deixa de ser a representação dos eleitores para se transformar na representação dos financiadores de campanha. Ou seja, os interesses a serem defendidos deixam de ser os da população e o resultado é o distanciamento entre o cidadão e os seus representantes e, por fim, põe-se em dúvida a legitimidade do processo político. O resultado é o absoluto desinteresse de parte significativa da população nos processos eleitorais, desinteresse facilmente demonstrado pelos elevados índices de abstenção em campanhas

realizadas nos últimos anos na grande maioria dos regimes democráticos. Quanto maior o desinteresse da população, mais espaço se abre para a que os políticos eleitos utilizem seus mandatos para a defesa de interesses pessoais e, portanto, o sistema se abre para a satisfação dos interesses dos financiadores de campanha.

A corrupção política cria, desse modo, um círculo vicioso, no sentido de que quanto maior o desinteresse da população nos processos eleitorais mais espaço se abre para os financiadores ilegais das campanhas políticas, e quanto maior a participação dos financiadores ilegais nas campanhas políticas, menor o interesse da população em acompanhá-las.

*El panorama puede ser, pues, muy desalentador. Si la corrupción genera cada vez más corrupción en una suerte de ciclo vicioso y si cuanto mayor sea ésta más general es el desentendimiento del ciudadano de los asuntos públicos (incluidas las denuncias de corrupción), el riesgo para un sistema democrático es evidente. (BUSTOS GISBERT)<sup>3</sup>.*

Na busca por recursos, os partidos acabam por criar organizações paralelas cuja função consiste na arrecadação de fundos para as campanhas. Paralelamente a essas organizações, surgem intermediários e arrecadadores que, com o tempo, acabam por se profissionalizar. A arrecadação de recursos passa a se destinar não apenas aos processos

eleitorais, mas à sustentação desses novos profissionais da política, os quais assumem dentro dos partidos imenso poder de mando.

*Os contratos  
passam a ser  
considerados pelos  
profissionais da  
arrecadação de fundos  
partidários  
importantes fontes  
de recursos*

Ao assumir o poder político, os partidos procedem à distribuição dos cargos de direção da administração pública, inclusive aqueles lotados nas empresas estatais, e que são responsáveis pela gestão de vultosos contratos. Estes contratos passam a ser considerados pelos profissionais da arrecadação de fundos partidários importantes fontes de recursos. Assim, a origem dos recursos destinados aos partidos políticos deixa de ser exclusivamente o dinheiro de caixa dois das empresas privadas (dinheiro não contabilizado), e passa a igualmente originar-se dos contratos públicos, os quais, evidentemente, terão seus valores elevados de modo a fazer frente a esse novo custo correspondente ao pagamento de pedágios aos partidos majoritários e responsáveis pela indicação do agente público responsável pela gestão daqueles contratos.

*A história sempre demonstra a incapacidade dos regimes totalitários de reduzir a corrupção, sendo capazes somente de impedir que os casos sejam divulgados e punidos*

O resultado desse processo é o absoluto descrédito da população com a democracia. Se o sistema democrático não é capaz de fornecer instrumentos para coibir esse ciclo vicioso, o sistema político chega a tal nível de saturação e de falta de legitimidade que o resultado são os golpes de Estado e o fim da democracia. Surgem as ditaduras com suas propostas para combater a corrupção – não obstante a história tenha sempre demonstrado a incapacidade dos regimes totalitários de reduzir a corrupção, sendo capazes tão-somente de impedir que os casos de corrupção sejam divulgados e punidos. Esta, aliás, tem sido a história da grande maioria dos países da América Latina.

Ademais, a contaminação da política compromete a cúpula dos órgãos governamentais, cuja tendência é de alcançar toda a estrutura do Estado, comprometendo o exercício de todos os poderes públicos, incluindo o Poder Judiciário.

O diagnóstico da situação não é dos mais animadores. Igual desânimo cerca os prognósticos para o combate à corrupção política. Somente a democracia é capaz de fornecer elementos para o efetivo combate à corrupção. A transparência e a certeza da punição, remédios indicados para combater qualquer manifestação da corrupção, são sempre efetivos. Para a profilaxia da corrupção política, outras propostas são igualmente apresentadas: fortalecimento dos mecanismos de controle parlamentar, fortalecimento e transparência dos mecanismos de prestação de contas dos partidos políticos, modernização das legislações sobre financiamento das campanhas a fim de buscar formas de redução dos seus custos, fortalecimento do conceito de responsabilidade política (BUSTOS GISBERT)<sup>4</sup>, dentre outras.

Em razão da estreita relação com o sistema democrático, o combate à corrupção política assume papel de relevância absoluta na agenda anticorrupção. Razões de ordem de política internacional têm resultado em que as medidas adotadas pelos organismos internacionais para combater essa manifestação sejam extremamente tímidas, ou mesmo inexistentes.

Podemos tomar como exemplo a Convenção de Mérida contra a corrupção, de 2003. Este constitui certamente o mais importante texto jurídico de âmbito multilateral sobre a questão e é o resultado do mais expressivo esforço da comunidade

internacional para o combate à corrupção. Não obstante a Convenção trate de diferentes aspectos do tema (corrupção na administração pública, corrupção no poder judiciário, cooperação internacional, adoção de mecanismos de prevenção à corrupção, corrupção privada etc.), não apresenta uma única proposta ou determinação para o efetivo combate à corrupção política, restringindo-se a estabelecer medidas de adoção facultativa pelos Estados Membros no sentido de dar maior transparência ao financiamento das campanhas.

*A corrupção política contamina todo o Estado e, portanto, toda a sociedade. Esta conclusão, infelizmente, ainda não sensibilizou a comunidade internacional*

O não enfrentamento direto deste aspecto da corrupção põe em risco a efetividade de todas as demais medidas constantes da Convenção. Ora, de que adianta combater a corrupção praticada pelos servidores dos escalões mais baixos das estruturas administrativas dos Estados se não são combatidas as vulnerabilidades existentes nos mecanismos de acesso aos cargos mais elevados do Estado?

Se os órgãos superiores do Estado atuam de forma legítima, é fácil admitir que a implementação de políti-

cas anticorrupção sejam efetivamente implementadas nos escalões mais baixos. Se esses órgãos de cúpula, aqueles responsáveis pela condução política do Estado, estão contaminados, de nenhuma serventia ou valor terão as políticas de combate à corrupção nos níveis mais baixos.

A corrupção política contamina todo o Estado e, portanto, toda a sociedade. Esta conclusão, infelizmente, ainda não sensibilizou a comunidade internacional. Não se trata de impor a democracia pelo uso da força. As experiências recentes nesse sentido têm-se demonstrado um grande malogro. Trata-se, ao contrário, de incentivar a adoção de mecanismos que tornem a democracia e os sistemas políticos de representação mais legítimos e mais efetivos.

### 2.3. Efeitos econômicos e sociais

Ao se tratar dos efeitos econômicos e sociais da corrupção, o primeiro aspecto a ser considerado diz respeito à relação entre a pobreza das nações e a corrupção. Algumas indagações devem ser suscitadas acerca dessa relação. A primeira dessas indagações aborda o seguinte aspecto: Na discussão acerca da relação entre corrupção e pobreza, é possível identificar qual é causa e qual é conseqüência? Outras questões são igualmente relevantes, tais como: Seria a corrupção a razão pela qual alguns países não conseguem se desenvolver? É possível quebrar o ciclo vicioso apresentado

sob a forma de espiral, no sentido de a corrupção sempre gerar mais corrupção? Constitui a corrupção um impedimento insuperável ao crescimento e ao desenvolvimento econômico e social das nações? Caso a resposta a esta última pergunta seja afirmativa, estariam os países pobres condenados a permanecer indefinidamente em um estado de paralisia em que a corrupção gera pobreza e a pobreza alimenta a corrupção?

*“ Se a população não possui nível de escolaridade adequada, torna-se mais fácil a tarefa daqueles que buscam oportunidades para a prática de atos corruptos ”*

Não é despidendo o fato de que se formos examinar quaisquer índices de desenvolvimento humano – podemos utilizar o índice GINI como parâmetro – em comparação com a lista elaborada pela Transparência Internacional<sup>5</sup> em que se apresenta o Índice de Percepção da Corrupção, o aspecto que mais chama a atenção é a relação direta que se estabelece entre os países mais corruptos e aqueles que apresentam nível de desenvolvimento humano mais baixo.

Não constitui tarefa fácil indicar se a pobreza é causa ou consequência

da corrupção. Talvez as duas coisas. Não se deve com isso concluir que as pessoas mais instruídas sejam menos corruptas que as menos instruídas. Deve-se apenas entender que se a população não possui nível de escolaridade adequada, ou razoável em termos de alfabetização funcional e formal, torna-se mais fácil a tarefa daqueles que buscam oportunidades para a prática de atos corruptos. Se a população não tem condições de acompanhar a aplicação de recursos destinados a programas sociais, por exemplo, ou se não sabe como denunciar irregularidades ou suspeitas de fraudes ou desvios, os sistemas de fiscalização da atividade administrativa deixam de contar com um dos mais importantes mecanismos, o controle social.

Seja em razão da simples observação da realidade, seja em razão dos estudos desenvolvidos no âmbito da macroeconomia, são evidentes os reflexos da corrupção sobre o desenvolvimento econômico de um país e, em consequência, sobre a qualidade de vida da população. Redução do consumo, necessidade de aumento dos gastos públicos, que torna improdutivos importantes recursos da coletividade, redução dos níveis de investimento, aumento da desigualdade social – decorrente do aumento da concentração de renda –, transferência para o exterior por meio de mecanismos de lavagem de ativos de parcela significativa dos recursos destinados a importantes projetos sociais e econômicos, execução de projetos megalomaniacos e de



muito pouco interesse para o desenvolvimento da população e ineficiência generalizada decorrente do aumento dos custos de produção são apenas alguns dos efeitos da corrupção sobre a economia. Não resulta difícil, pois, concluir que a corrupção gera pobreza, ainda que esta última possa igualmente ser apontada como uma das causas da corrupção.

*São as camadas mais pobres da população, aquelas que mais necessitam da proteção do Estado, as que sofrem diretamente as conseqüências da corrupção*

A desigualdade na distribuição da renda, um dos efeitos mais evidentes da corrupção, não deve ser considerada negativa apenas em razão dos seus reflexos negativos sobre o desenvolvimento econômico do país. Ela é em si um dos maiores problemas a serem superados pelas sociedades modernas, e a corrupção constitui uma das principais causas para a manutenção da concentração da renda. Isso ocorre em razão de serem as populações carentes as que mais necessitam da ajuda do Estado. Os programas destinados à redução do analfabetismo e da mortalidade infantil ou à extinção do trabalho infantil são apenas alguns dos inúmeros programas sociais vulneráveis

à corrupção. Na medida em que ocorrem desvios na execução de mencionados programas, a economia e os níveis de qualidade de vida de toda a sociedade são afetados. São as camadas mais pobres da população, aquelas que mais necessitam da proteção do Estado, as que sofrem diretamente as conseqüências da corrupção na idealização e na execução de mencionados programas sociais.

A corrupção não afeta apenas a economia ou o desenvolvimento dos países individualmente considerados. Se assim o fosse, poder-se-ia, talvez com alguma razão, admitir como correta a tese de que o combate à corrupção constituiria questão afeta a cada país, de que não se trataria de tema de interesse da comunidade internacional.

A corrupção afeta, todavia, o comércio internacional e cria sérios problemas de quebra de competitividade entre as empresas transnacionais, fato que torna inafastável a intervenção de organismos internacionais com forte atuação no âmbito comercial (Organização Mundial do Comércio – OMC) e financeiro (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional).

Em relação aos efeitos da corrupção no âmbito do comércio internacional, diversos fatos ocorridos no final do século XX contribuíram para que ele alcançasse nível de desenvolvimento nunca antes verificado. Independentemente da sua



origem ou área de atuação, todas as grandes empresas têm efetivo interesse em saber, ou mesmo em interferir, na condução das atividades econômicas no plano internacional – as quais, em muitas situações, não se contentam em se utilizar de meios lícitos para promover essa intervenção. Não raro, muitas dessas grandes empresas estão mais interessadas na condução das políticas de abertura econômica ocorridas no exterior do que em relação ao que se verifica nos territórios do seu país-sede. A redução das barreiras à livre comercialização de bens e serviços transformou a conquista dos mercados internacionais em um imperativo.

*O incremento das atividades mercantis e financeiras no âmbito internacional tem resultado em benefícios para muitos*

São de variada ordem as razões que têm favorecido o incremento dos intercâmbios mercantis no âmbito internacional. A melhoria dos meios de transporte, a rapidez e segurança com que se realizam operações financeiras, o desenvolvimento dos meios de comunicação, a integração de novos mercados ao cenário internacional (sendo sufi-

ciente destacar, em relação a este último aspecto, a participação dos países do Leste Europeu e da China) são frutos do processo de globalização.

O incremento das atividades mercantis e financeiras no âmbito internacional tem resultado em benefícios para muitos - e não é objetivo deste trabalho examinar as vantagens ou desvantagens da globalização, mas tão-somente considerá-la um fato que, ao menos no momento histórico atual, não demonstra qualquer perspectiva de que esteja a sofrer qualquer revés. É fato, todavia, que esse fenômeno global tem sido acompanhado de novas práticas de corrupção surgidas a partir das novas perspectivas de negócios.

No plano internacional, a corrupção sempre foi utilizada como instrumento para a obtenção de negócios. Por meio do pagamento de subornos, as empresas obtêm informações privilegiadas e tratamento favorecido em relação à concorrência para a celebração de contratos com a Administração Pública. Esse aspecto da corrupção, que poderia ser considerado benéfico para a empresa que obtém o contrato público, passou a ser questionado no momento em que as legislações dos diversos países passaram a considerar ilegal e passível de punição o pagamento de subornos a servidores públicos de países estrangeiros. A vedação ao pagamento de subornos e sua punição em seus respectivos países de origem, fenômeno que se iniciou

no ano de 1977 nos Estados Unidos, passou a criar o que se poderia chamar de concorrência desleal, na medida em que algumas empresas continuaram poder se valer do pagamento de subornos como forma para a obtenção de negócios, ao passo que as empresas norte-americanas, se o fizessem, correriam o risco de sofrer punição. Este aspecto do combate à corrupção em negócios internacionais será objeto de exame mais detalhado em item específico.

Do ponto de vista da obtenção de vantagens econômicas, a corrupção incentiva a realização de projetos faraônicos (FABIÁN CAPARRÓS)<sup>6</sup>, afeta as condições de competitividade no cenário internacional, provoca a redução dos investimentos internacionais, provoca o aumento dos custos das transações internacionais, dentre outros variados efeitos.

*A Administração Pública não será aqui considerada como um fim em si, mas como um instrumento para a satisfação das necessidades da coletividade*

Em resumo, o exame dos efeitos econômicos e sociais da corrupção deixa evidente que o seu combate não deve ser considerado de interesse apenas de cada país.

Demonstra-se, ademais, que o combate à corrupção não deve ser promovido apenas porque ela é eticamente reprovável, ou porque a sua tolerância favorece a violação dos direitos humanos – na medida em que serviços sociais básicos são negados à população mais carente –, mas porque ela afeta o desenvolvimento dos países e, principalmente em razão da globalização econômica verificada nos últimos anos, compromete o comércio e as finanças internacionais.

A conscientização da comunidade internacional acerca dos efeitos da corrupção sobre a economia e as finanças internacionais talvez explique o engajamento dos mais importantes organismos internacionais no combate a este fenômeno. As medidas adotadas no âmbito das Nações Unidas, do Banco Mundial, da OCDE, do Banco Interamericano de Desenvolvimento Econômico, dentre outros, serão examinados na segunda parte deste trabalho.

#### 2.4. Efeitos administrativos

O enfoque a ser dado ao presente tópico prioriza as conseqüências de se manter uma Administração Pública corrupta.

A Administração Pública não será aqui considerada como um fim em si, mas como um instrumento para a satisfação das necessidades da coletividade. Sob esta ótica instrumental do Estado serão examinados os efeitos administrativos da corrupção.

As conseqüências de se ter uma Administração Pública corrupta são variadas. Conforme já observamos no subitem 1 infra, até muito recentemente houve quem defendesse os efeitos benéficos da corrupção, no sentido de que ela teria um papel modernizador e dinamizador para a burocracia do Estado<sup>7</sup>. Além da agilização no trâmite de processos, houve quem sustentasse que por meio da corrupção seria possível defender a existência de certa estabilidade jurídica, no sentido de que os interessados na prestação dos serviços estatais teriam a segurança de que em razão do pagamento dos subornos (ou de pagos de engrase, em que os servidores cobriam para a prática de atos lícitos) seriam obtidos os negócios pretendidos, ou ainda que a corrupção poderia criar possibilidades de ascensão social a determinadas camadas da população.

Não há dúvida de que a demora no processo de tomada de decisão constitui uma das maiores causas da corrupção administrativa. A solução para esse problema não deve ser apontada no pagamento de subornos (ou de qualquer outro termo eufemístico a ser utilizado para indicar o recebimento de dinheiro ilegal pelos servidores públicos). O pagamento de engrase cria arbitrariedade por parte dos agentes públicos, importa em quebra de isonomia – na medida em que somente os que pagam conseguem ter acesso às prestações estatais que deveriam ser fornecidas de forma indistinta a toda a coletividade

–, além de criar a sensação generalizada de que vale a pena praticar atos delitivos em razão da impunidade existente. Este cenário acaba por comprometer toda a estrutura da Administração Pública, e não apenas alguns setores.

*Um dos maiores desafios na elaboração de propostas para combater a corrupção diz respeito ao tratamento a ser conferido aos programas sociais*

As políticas fiscais e monetárias restam comprometidas na medida em que os contratos administrativos tornam-se mais caros e a arrecadação tributária se reduz – o que aumenta a cobrança em relação àqueles que não têm como fugir do fisco. Ora, se os gastos públicos e a arrecadação tributária constituem os principais instrumentos da política fiscal de um país, a corrupção acaba por torná-los instrumentos pouco eficazes e obriga os governos a se utilizar com mais freqüência de políticas monetárias, em que o principal instrumento acaba sendo a elevação das taxas de juros do mercado, o que importa em aumento do endividamento público e estagnação econômica do país.

Um dos maiores desafios na elaboração de propostas para combater

a corrupção diz respeito ao tratamento a ser conferido aos programas sociais, em que a execução descentralizada que lhes caracteriza cria inúmeras dificuldades à implantação dos mecanismos de controle. No caso das populações mais carentes dos países menos desenvolvidos, a efetiva execução de programas na área da educação, da saúde, do saneamento básico, da redução dos níveis da mortalidade infantil, para citar apenas alguns exemplos, constitui a única oportunidade para a superação da miséria. Na medida em que esses programas constituem alvos prioritários dos corruptos em razão das dificuldades de fiscalização, resulta evidente que as camadas mais pobres da população acabam sendo as mais afetadas, o que contribui sobremaneira para o aumento das desigualdades sociais.

*Quando a corrupção  
está sedimentada,  
ela impede a implantação  
das políticas de  
modernização das  
estruturas do Estado*

Aceitar corrupção administrativa cria o sentimento de aversão e de frustração entre os servidores honestos que são obrigados a contrariar colegas e chefes, ou a se retirar do serviço público. Do ponto de vista da

população, quando a corrupção assume níveis insuportáveis, o sentimento passa a ser o de que desencantamento e desilusão. Ao invés de considerar o Estado como instrumento para a satisfação das necessidades da população, o cidadão passa a vê-lo como o inimigo a ser combatido, o que leva ao inexorável enfraquecimento da democracia.

Quando a corrupção está sedimentada, ela impede a implantação das políticas de modernização das estruturas do Estado. Na medida em que os que detêm os cargos públicos utilizam-se das vulnerabilidades da Administração Pública para obter ganhos adicionais em seus rendimentos, eles passam a trabalhar sistematicamente contra toda e qualquer tentativa de agilizar a estrutura do Estado.

Não cabe, portanto, falar em benefícios advindos da corrupção administrativa. Dela, somente efeitos negativos podem ser esperados.

A importância de combatê-la, todavia, tem sido objeto de atenção especial por parte da comunidade internacional, sendo comum o desenvolvimento de políticas de inúmeros organismos internacionais com vista à implantação de reformas ou de modelos administrativos que permitam o combate mais efetivo à fraude e à ineficiência.

### **3. Considerações finais**

Nos últimos anos, especialmente a partir da década de 1990, verifi-

cou-se significativo aumento de interesse por parte da comunidade internacional em combater a corrupção. Essa preocupação verificada no plano internacional acerca do custo econômico, social e político da corrupção levou alguns Estados, organizações não-governamentais e entidades ligadas ao setor empresarial a aumentar os esforços para conter a influência representada por esse fenômeno.

*Os elevados níveis de corrupção adotados em muitos países da América Latina, África e Ásia, jamais foram motivo de preocupação para a Comunidade Internacional*

Os elevados níveis de corrupção adotados em muitos países da América Latina, África e Ásia, não obstante fossem desde há muito tempo conhecidos pela Comunidade Internacional, jamais foram motivo de preocupação. Ao contrário, a existência de práticas políticas e eleitorais corruptas podia-se considerar, ao menos em alguns casos, como conveniente para a manutenção de inúmeros regimes ditatoriais alinhados aos blocos representados pela antiga União Soviética e pelos Estados Unidos da América.

Em outras palavras, podia-se afirmar que os elevados níveis de corrupção vigentes em diversos países jamais foram motivo de preocupação para a

Comunidade Internacional. Considerava-se, ao contrário, que a existência de sistemas jurídicos opacos gerava a oportunidade para a realização de negócios que poderiam beneficiar grandes empresas transnacionais. A possibilidade de dedução fiscal dos valores pagos a título de subornos aos funcionários dos países menos desenvolvidos era tida como prática usual. A percepção generalizada no âmbito internacional era a de que a decisão de combater a corrupção se tratava de questão de política de cada país.

Diversos fenômenos verificados no cenário internacional ao longo das duas últimas décadas do século XX levaram a Comunidade Internacional a repensar as posturas até então adotadas para enfrentar a corrupção, assunto que ainda não havia sido enfrentado no plano internacional ou multilateral. Com essa mudança de postura, a Comunidade Internacional passou a tratar a corrupção como um dos temas mais relevantes no cenário internacional.

Os efeitos detectados pelos mais recentes estudos demonstram como a corrupção pode afetar os ambientes social, político e econômico de cada país, ultrapassando suas fronteiras e contaminando suas relações externas.

Se até então era possível à comunidade internacional simplesmente desconsiderar os elevados níveis de corrupção vigentes em países considerados de pouca importância estratégica no cenário internacional, especialmente no caso de alguns países

africanos, latino-americanos e asiáticos, a exposição dos elevados níveis de corrupção vigentes em países da importância política e econômica como a Rússia e outros países surgidos da desintegração da antiga União Soviética forçou a comunidade internacional a reconhecer a impossibilidade de se conviver em um mundo globalizado, em que as relações econômicas tendem a ser tratadas com base na livre circulação de bens e serviços, com níveis de corrupção tão elevados em mercados tão importantes quanto os que correspondiam àqueles que se abriam com o fim dos regimes comunistas de orientação soviética.

Desde o início da década de 1990, pode-se considerar que a preocupação da comunidade internacional com o combate à corrupção deixou de ser um fenômeno eventual para se tornar um dos pontos mais importantes da agenda internacional.

<sup>1</sup> <La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción> en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.

<sup>2</sup> "La Corrupción de los Servidores Públicos Extranjeros e Interlancionales (anotaciones para um Derecho Penal globalizado)", en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004. Pág. 229.

<sup>3</sup> "La Recuperación de la Responsabilidad Política en la Lucha contra la Corrupción de los Gobernantes: Una Tarea Pendiente", en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004. Pág. 72.

<sup>4</sup> Obra citada, 84.

<sup>5</sup> O Índice de Percepção de Corrupção elaborado pela Organização Transparência Internacional pode ser acessado por meio do endereço eletrônico <<http://www.transparency.org>>.

<sup>6</sup> Obra citada, pág. 230.

<sup>7</sup> Para uma análise mais detalhada sobre essas teses, que se tornaram conhecidas como revisionistas, deve ser consultado o trabalho publicado por Gabriel Bem-Dor, <Corruption, Institutionalization and Political Development: the Revisionist Thesis Revisited>, Comparative Political Studies, vol. 7, n.º 1, abril de 1974.

## 4. Referências bibliográficas

- ANECHIARICO, Frank e JACOBS, James B. The Pursuit of Absolute Integrity. The University of Chicago Press. Chicago. 1996.
- BEM-DOR, Gabriel, <Corruption, Institutionalization and Political Development: the Revisionist Thesis Revisited>, Comparative Political Studies, vol. 7, n.º 1, abril de 1974.
- BUSTOS GISBERT, R. La Recuperación de la Responsabilidad Política en la Lucha contra la Corrupción de los Gobernantes: Una Tarea Pendiente, en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.
- CARBAJO CASCON, F. <Corrupción pública, corrupción privada y Derecho Privado Patrimonial: Una Relación Instrumental. Uso perverso, represión y prevención> en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.
- CASTRESANA FERNÁNDEZ, F. <Corrupción, Globalización y Delincuencia Organizada> en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.
- ELLIOTT, Kimberley Ann, <Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations>, en ELLIOTT, Kimberley Ann, Corruption and the Global Economy. Washington: Institut for International Economics. 1997.
- EIGEN, Peter, em <La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo. Un desafío de los 90. Medidas prácticas para combatirla>, Contribuciones, n.º 4, pág. 12, nota 9.1995
- FABIÁN CAPARRÓS, E. A. <La corrupción de los Servidores Públicos Extranjeros e Internacionales (Anotaciones para um Derecho Penal Globalizado)>, en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Democracia, Jueces y Control de la Administración Pública, 5ª ed. Madrid. 2000.
- KLITGAARD, Robert. Controlling Corruption. University of California Press. Berkeley. 1998.
- NEVADO-BATALLA MORENO, P.T. <Cumplimiento de la Legalidad en la Nueva Cultura de Gestión Pública: Propuesta y Realidades en la Lucha contra la Corrupción> en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.
- NIETO MARTIN, Alejandro. Corrupción en la España Democrática. Barcelona. Ed. Ariel. 1997.
- NUÑEZ GARCÍA-SAUCO, A. <La convención de Naciones Unidas contra la Corrupción> en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.
- REISMAN, Michal, <Remedios contra la corrupción? Cohechos, cruzadas y reformas> Versión Castellana: M. Caso. México: Fondo de Cultura Económica. 1981.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, N. <La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción> en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and Government. Cambridge University Press. Cambridge. 1999.
- MALEN SEÑA, J. F. La Corrupción: Aspectos Éticos, Económicos, Políticos y Jurídicos. Barcelona. Ed. Gedisa. 2002.
- SHLEIFER, Andrei e VISHNY, Robert < in Corruption. The Quarterly Journal of Economics, Vol. CVIII, n.º 3, agosto de 1993.
- VALDÉZ, Garzón. Acerca del Concepto de Corrupción, en F. Laporta y S. Álvarez (comp.), La Corrupción Política. Madrid. Alianza Ed. 1997.

# Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas

*Ronald da Silva Balb, Administrador, Economista, com Pós-Graduação lato sensu em Administração de Marketing e Administração Pública. Analista de Finanças e Controle, Diretor de Auditoria da Área Social da SFC/CGU-PR*

## 1 - Introdução

O tema corrupção não é de hoje assunto cotidiano da maioria dos brasileiros, seja pela frequência com que toma conta dos veículos de comunicação, seja pela reação que, momentaneamente, provoca nas pessoas. A corrupção é um fenômeno complexo de ser compreendido, difícil de ser combatido e quase impossível de ser eliminado, pois parece intrínseco à natureza humana. Apesar dessa opinião ser extremada, e até pessimista, trata-se, na verdade, de visão realista do problema, visto que uma série de fatores influenciam suas causas, seu surgimento e sua identificação.

Afirmar que a corrupção está crescendo é, ao mesmo tempo, difícil de ser confirmada ou refutada. Contribui para esta indefinição a dificuldade de mensuração da corrupção, visto que os atos de corrupção são intencionalmente restritos ao conhecimento de um pequeno grupo de pessoas, não sendo possível estabelecer relação direta entre o total de recursos geridos por esse grupo e aquele efetivamente desviado.

Outros fatores também influenciam na avaliação de termos mais ou menos corrupção nos dias atuais. Parece inegável que, no período recente, a revolução tecnológica tenha ampliado a transparência dos gastos públicos, em particular após o uso massivo da internet. Do mesmo modo, o fim da ditadura militar e a consolidação da democracia provocaram alterações no relacionamento do governo com a sociedade, especialmente no que tange à liberdade de imprensa e à manifestação da sociedade civil organizada.

Para entender o fenômeno da corrupção, baseado nas contribuições teóricas sobre a matéria, faz-se uma análise comparativa entre duas das mais relevantes Comissões Parlamentares de Inquérito empreendidas pelo Legislativo Federal após a redemocratização do país. Pretende-se identificar as principais características da CPI do Orçamento e da CPMI dos Sanguessugas (também conhecida como CPMI das Ambulâncias).

Inicialmente, o trabalho apresenta a definição do ato corrupto e procura diferenciar o termo corrupção de outros correlatos.



Na seqüência, ao utilizar de uma abordagem sociológica e econômica sobre tema corrupção, em especial a partir das contribuições de SILVA (2001) e ARAÚJO e SANCHEZ (2006), pretende-se traçar o panorama teórico sobre a matéria. Serão abordadas as questões: sociedades patrimonialistas, teoria dos caçadores de renda, teoria da escolha racional e teoria da agência.

Em seguida, o trabalho trata das peculiaridades da CPI do Orçamento e da CPMI dos Sanguessugas. Compara-se os fatores que deram origem a cada uma delas, os fatos mais relevantes durante a fase de apuração e as principais conseqüências, por óbvio, as conseqüências da CPI dos Sanguessugas somente poderão ser medidas por completo após sua conclusão.

## 2 - Conceituação

Ao se empreender pesquisa no sentido de verificar a etimologia da corrupção, suas diversas formas de verbalização e definição do ato corrupto, constata-se uma miríade de formas e proposições. Optou-se por concentrar esforços em duas contribuições que tratam desses aspectos, quais sejam: SILVA (2001, 22) e CAVALCANTI (1991, 7). O primeiro revela que a palavra possui a mesma acepção de suas correlativas em francês, italiano e espanhol, bem como em inglês, e a mesma palavra originária em latim: *corruptio*. O segundo, avalia que outras palavras são usadas nas práticas corruptas,

até para não se utilizar palavras brutais e de significados precisos. Ele demonstra que cada país procura eufemismos pitorescos e sugestivos: *trinkgeld*, na Alemanha, *bustarela*, na Itália, *speed money*, na Índia, *mordida*, no México, *pay-off* para os americanos e *vzyatha* para os russos. Utilizando-se de SILVA (2001, 31), pode-se apresentar a seguinte definição:

*A corrupção pública é 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 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 qualquer tipo de pay-off (prêmio, recompensa).*

Mesmo entendendo que a corrupção não se restringe à circunscrição da Administração Pública, é dentro dos seus quadros que o fenômeno se releva mais significativo. Tanto pelo lado das receitas, como pelo das despesas, vários foram os "casos" no período recente. BEZERRA (1994, 3), traça um pequeno paralelo entre as palavras "casos" e "escândalo". A primeira relaciona-se à revelação de fatos considerados denunciáveis, à existência de meios para que se faça a divulgação e a uma forma de dramatização (por meio de discussões, investigações, ameaças e defesas por parte dos envolvidos).



A segunda palavra – escândalo – é definida como uma reação pública negativa a comportamentos, não necessariamente corruptos. Tanto uma como outra dão origem a uma vasta produção jornalística, a qual, no momento seguinte, transforma-se em livros voltados para a descrição dos fatos, BEZERRA entende, inclusive, que tal produção chega a constituir uma espécie de gênero literário.

*Há de se discernir, ou pelo menos tentar distinguir, a corrupção da ineficiência da máquina pública*

Para efeito de permitir a especificação de práticas corruptas, recorre-se a GEDDES e RIBEIRO (2000, 53) que elencam as formas mais conhecidas de corrupção durante a administração Collor, que, infelizmente, algumas das quais continuam em vigor: superfaturamento; agilização de pagamentos; facilitação de contratos; fraude em licitações públicas; manipulação das regras; e venda de informações e arrecadação ilegal de fundos. Como é possível notar, a maioria dos itens envolvem o processo licitatório, o qual foi sensivelmente reformado em 1993, com a edição da Lei n.º 8.666. Contudo, apesar da inserção de variados aspectos e critérios, assim como a maior publicidade e a diminuição do poder discricionário do agente público, os problemas continuam a ocorrer e

atos corruptos permanecem a macular a gestão pública.

Há de se fazer distinções de termos correlatos à corrupção, objetivando tornar mais ilustrativo e eficiente o trabalho ora apresentado. Neste momento, cabe mencionar a diferenciação entre corrupção e fraude, apresentada por BALBINOTTO e GARCIA (2005). Quanto à primeira, os autores entendem que o evento ocorre quando o administrador público leva vantagens indevidas no relacionamento com um agente privado. Em relação à segunda - fraude, afirmam que é determinada a partir de um processo de enriquecimento privado por burla das normas públicas e privadas, porém, sem a participação da parte prejudicada. Outras distinções devem ser buscadas, de forma a se desenhar um mapa de situações que ocorrem no âmbito da administração pública.

Há de se discernir, ou pelo menos tentar distinguir, a corrupção da ineficiência da máquina pública. Por vezes uma falha material ou até uma irregularidade é cometida, sem dolo ou má fé. O agente público, em determinadas situações, executa o ato por desconhecimento da legislação e sem a intenção de lesar o Erário, assim, pode não ficar configurada a corrupção. Porém, deve-se dar atenção à contumácia e à frequência do erro material (pequena publicidade e baixa participação nos processos licitatórios), pois, como se verá mais adiante, quando da análise do caso das Sanguessugas, as pequenas falhas isoladamente (no âmbito de

apenas um ou poucos municípios) não davam a dimensão da organização criminosa que atuava de norte a sul no país. No entanto, quando a apuração se deu em nível nacional, foi possível notar que havia fraude e direcionamento dos processos licitatórios.

### 3 - Contribuições teóricas sobre o tema

O fenômeno da corrupção, como já foi dito, não se trata de tema simples, requer análise sob diversos ângulos e mediante o ferramental de variadas áreas do conhecimento. SILVA (2001, 68) sustenta que utilizar a teoria econômica para analisar a corrupção pode ser bastante proveitoso, isso porque, quando se fala em corrupção, há envolvimento de fins fiduciários, existência de assimetrias de informação e problema da racionalidade e da cooperação humana.

*Segundo SILVA, a corrupção assume uma forma particular nas sociedades patrimonialistas, já que não existe uma clara diferenciação legal e normativa entre a res pública e res privada*

A definição de corrupção utilizada neste trabalho está associada à noção de Estado moderno, democrático e profissionalizado, mercado político desenvolvido e judiciário constituído, o que necessariamente se faz por meio da intersecção com outras ciên-

cias, notadamente a Sociologia e a Ciência Política. Para tanto, SILVA (33) inicia a construção do arcabouço teórico com a definição de Estado pré-moderno, que possui, dentre outras características, o patrimonialismo, o qual se distingue pela ampliação, para a sociedade como um todo, da estrutura de dominação patriarcal. Segundo SILVA, a corrupção assume uma forma particular nas sociedades patrimonialistas, já que não existe uma clara diferenciação legal e normativa entre a *res pública* e *res privada*.

Com o surgimento da burocracia, Weber (*apud* ARAÚJO e SANCHEZ, 2006, 137) identifica o risco de a burocracia estatal ampliar seu rol de atribuições e absorver também a formulação de políticas, dado que está tecnicamente preparada. Contudo, falta-lhe aptidão para tomar as decisões estratégicas, em função da ausência de legitimidade, qualidade intrínseca dos políticos eleitos. Em consequência disso, o regime democrático requer a instituição do controle dos políticos sobre as ações dos burocratas, a fim de evitar o falseamento das metas estabelecidas, o que levaria à tentativa de acobertamento da corrupção.

O modelo de organização burocrático correspondeu às expectativas das demandas administrativas até a II Guerra Mundial, visto que, até aquele período, a administração das políticas públicas era de baixa complexidade. Contudo, sobretudo a partir da década de 1970, quando as

organizações públicas diversificaram suas áreas de atuação e ampliaram o universo de atendimento ao cidadão, emergiram diversas escolas do pensamento voltadas para buscar respostas às questões colocadas sobre a mesa. Nessa esteira, surgiram a Teoria da Escolha Pública, a Nova Gestão Pública e diversas correntes neo-institucionalistas (ARAÚJO e SANCHEZ, 2006, 148).

Ao descrever o arcabouço teórico útil para a análise da relação entre regras, instituições, motivações dos agentes, comportamento corrupto e conseqüências econômicas e sociais da corrupção, SILVA toma como referência a teoria do *rent-seekers*, da propina e da relação entre instituições e a corrupção, que são complementares entre si. A teoria dos *rent-seekers* ou caçadores de renda, baseada no trabalho de Krueger e Tullock, prevê que os agentes econômicos possuem a motivação básica de buscar o ganho a qualquer preço, dentro ou fora das regras da conduta econômica e social. O estímulo para que os agentes busquem mais atividades caçadoras de renda está vinculado às regras do jogo econômico e social, que geram um sistema de incentivos. Por vezes, o excesso de regulamentação ou o entrave burocrático servem para forçar o agente a investir recursos em atividades onerosas e improdutivas.

Outra abordagem para o estudo do comportamento burocrático é a Teoria da Agência ou, como também ficou conhecida, a questão principal-

agente. Esta questão ocorre quando da assinatura ou acompanhamento de um contrato. O contratante (principal) não possui informações perfeitas que permitam a avaliação da probidade da ação empreendida pelo agente, a qual afeta o bem-estar do principal.

ARAÚJO e SANCHEZ (2006, 150) antes de abordarem a Teoria da Agência, que tem no homem contratual a base de compreensão do modelo, o diferenciam do homem econômico e do administrativo. O homem econômico, como formulado pelos economistas neoclássicos, é uma construção ideal, baseada na racionalidade e na suposição de que conhece todas as alternativas para escolher a melhor e maximizar seus resultados. O homem administrativo, que está sedimentado na obra de Hebert Simon, é um agente intencionalmente racional, mas de forma limitada. A diferença para o anterior está nas condições em que o agente toma suas decisões. Oliver Williamson foi além de Simon ao observar que a ausência de informação completa induz os agentes a buscar a exploração das assimetrias de informação, dando origem ao que este autor denomina de comportamento oportunista, essência do homem contratual. É justamente o oportunismo que gera a obrigatoriedade de se constituir mecanismos de controle antes, durante e depois dos contratos.

ARAÚJO e SANCHEZ (2006, 158) afirmam que nas organizações burocráticas estatais, quando analisadas sob a ótica da Teoria da Agência, existe

uma cadeia de relações principal/ agente na administração dos contratos. Um agente em um contrato pode ser o principal em outro, pois as organizações não existem isoladamente. Logo, de modo a gerir melhor os contratos, sujeitos a comportamentos oportunistas, o principal deverá fazer esforços de seleção e controles eficientes. Os autores argumentam que dois problemas podem surgir: seleção adversa e risco moral. O primeiro relaciona-se a formulação incorreta do esquema de incentivos, que poderá gerar a seleção do candidato diverso daquele pretendido. O segundo problema – risco moral, refere-se a situações nas quais os agentes procuram nas brechas do contrato maneiras de agir em interesse próprio, causando prejuízo ao principal.

A intenção de ARAÚJO e SANCHEZ (2006, 142), com a exposição da Teoria da Agência, é circunstanciar o problema do controle na burocracia. Inicialmente estabelecem três tipos de controle: a) controle vertical da sociedade em relação ao estado, sendo a principal forma a dimensão eleitoral; b) controle horizontal, o qual se dá tanto no nível do controle mútuo entre os três poderes, como por meio de instituições intermediárias, como por exemplo Ministério Público e Tribunais de Contas e, por último, c) o controle institucional, também denominado de controle administrativo.

*Na seqüência, distinguem controle interno de controle administrativo, na medida em que o primeiro é*

*exercido pela cúpula política (principal) sobre a burocracia (agente). O segundo-administrativo, é intrínseco da própria organização e faz parte da rotina dos processos tradicionais dentro da estrutura hierarquizada. Os autores entendem que para controlar a burocracia três problemas devem ser superados: "a) a necessidade de diminuir os custos de se obter informação; b) a necessidade de obter ganhos em expertise (para saber avaliar as escolhas do agente); e, c) a formulação de uma arquitetura institucional de forma a existir coincidência de interesses entre os agentes do controle e o titular, para evitar o problema do "controle sobre o controlador."*

Os autores indicam ainda dois tipos de mecanismos de obtenção de informações dos agentes por parte do principal, quais sejam: patrulha de polícia e alarme de incêndio (trabalho original de McCubbins e Schwartz). O primeiro mecanismo consiste nos tradicionais controles administrativos, voltados para a verificação do cumprimento das normas e atingimento dos objetivos. Já o segundo – alarme de incêndio, refere-se à produção de informação para o controle por parte da sociedade organizada. Mesmo que este último tenha menor custo, o que se sabe é que a Administração Pública não pode prescindir do primeiro.

Em relação à *expertise*, ARAÚJO e SANCHEZ (2006, 164) conceituam *expertise* organizacional como sendo o conhecimento da máquina pública

e *expertise* técnica aquela que trata de tarefa específica, absorvida por meio de treinamento, leitura e experiência. Já a respeito da arquitetura institucional, os autores entendem que o Controle Interno deve ficar ligado diretamente à cúpula dirigente.

No Brasil, as recentes mudanças implementadas na gestão do Controle Interno do Poder Executivo Federal, em especial aquelas relacionadas à arquitetura institucional e à criação de instrumentos de alarme de incêndio, indicam que as modificações estão no caminho certo. A mudança na arquitetura se processou em 2001/2002, com transferência da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda – SFC/MF para a Casa Civil e, em seguida, com a junção com a Corregedoria-Geral da União, o Órgão de Controle Interno passou a se subordinar diretamente ao Presidente da República. De igual modo, a instituição de alarmes de incêndio ocorreu no período mais recente – 2003/2006, por intermédio da inauguração do Portal da Transparência, Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal a partir de Sorteios Públicos, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, dentre outros mecanismos.

#### **4 - As Comissões Parlamentares de Inquérito**

Para fins dessa análise, optou-se por selecionar as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI – como base de comparação desta pesquisa

a fim de permitir compreender melhor como se manifesta o fenômeno da corrupção, suas prováveis causas e conseqüências.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, para a surpresa de alguns que esperam destes organismos competências típicas de outros poderes/órgãos – Poder Judiciário e Ministério Público –, têm como função precípua o inquérito (investigação), como a própria nomenclatura já declara. Essa delimitação representa, na verdade, o freio institucional, elemento necessário para a manutenção do equilíbrio dos Poderes e à proteção jurídica do cidadão contra o poder excessivo do Estado. Contudo, em razão dos poderes adicionais do Parlamento, as CPIs podem conseguir reunir provas de forma mais célere, por meio da quebra de sigilos bancários e telefônicos, assim como conseguem mobilizar outros órgãos, que em situações normais não se articulariam tão rapidamente. Ademais, nenhum outro mecanismo de apuração permite o acompanhamento das atividades por parte da sociedade civil, inclusive com transmissão ao vivo pelos meios de comunicação.

Algumas das mais relevantes CPIs da 51ª Legislatura (1999-2002) foram: CPI – Judiciário (1999); CPI Narcotráfico (2000); CPI Obras Inacabadas (2001); CPI FINOR (2001); CPI PROER (2002). Na 52ª Legislatura (2003-2006) podem ser destacadas: CPM – Planos de Saúde (2003); CPMI – Banestado (2004);

CPMI – Exploração sexual (2004); CPMI – Correios (2005); CPMI – Ambulâncias (Sanguessugas)/2006. A este grupo devem ser juntadas outras duas relevantes CPI, instaladas no início da década de 1990, quais sejam: CPI de PC Farias e CPI do Orçamento.

Algumas dessas CPIs tiveram como fator motivador casos de corrupção de grande repercussão, contudo, encontram-se na CPI do Orçamento e na CPMI dos Sanguessugas, elementos de ligação mais acentuados que nas outras, motivo pelo qual se pretende, a seguir, descrever brevemente cada uma destas Comissões, para, na seqüência, compará-las. Espera-se com esta comparação evidenciar algumas das prováveis causas e conseqüências do fenômeno da corrupção em nosso país.

A história da CPI do Orçamento tem origem no seqüestro e morte da esposa do Diretor do Departamento da União, José Carlos Alves dos Santos. Durante a investigação do crime, uma revista policial descobriu, na casa do mencionado servidor público, a existência de U\$ 1 milhão em espécie. José Carlos declarou que a origem dos recursos relacionava-se ao pagamento de serviços prestados ao deputado João Alves. A partir da repercussão sobre o caso, o Congresso organizou a Comissão Mista Parlamentar de Inquérito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, difundida como CPI do Orçamento. Sua duração foi de 20.10.1993 a 21.1.1994 (CARNEIRO, 2006, 106).

No total, 43 parlamentares foram investigados, dos quais: 18 tiveram sua cassação recomendada; 14 recomendação para que investigações continuassem e 11 foram inocentados. Quatro dos dezoito deputados renunciaram, de acordo com CARNEIRO (2006, 106): Genebaldo Correia, João Alves, Manoel Moreira e Cid Carvalho. Oito foram absolvidos: Ricardo Fiúza, Flávio Derzi, Aníbal Teixeira, João de Deus, Ézio Ferreira, Daniel Silva, Paulo Portugal e Ronaldo Aragão; e seis foram condenados e tiveram seus mandatos cassados: Ibsen Pinheiro, Feres Nader, Raquel Cândido, Carlos Benevides, Fábio Rauhneitti e José Geraldo.

O desvio do dinheiro público ocorreu de duas formas: superfaturamento de obras públicas e distribuição de subvenções sociais. A primeira funcionava da seguinte forma: inicialmente era firmado acordo prévio com uma empreiteira. Em seguida, o parlamentar aprovava uma emenda e exercia sua influência para que a empreiteira escolhida executasse a obra. Ao final, a empresa pagava propina ao deputado. A segunda forma – subvenção –, era processada por meio da indicação de entidades sociais sem fins lucrativos que deveriam receber subvenções sociais. Estas entidades pertenciam aos próprios deputados que emendavam o orçamento. Outra alternativa para a execução das subvenções era a indicação de instituições já existentes, as quais, ao receberem os recursos, tinham o compromisso de repassar, em seguida,

às instituições-fantasmas dos deputados. Conforme relata CARNEIRO (2006, 109), o "esquema" comandado pelos deputados João Alves, Cid Carvalho e Genebaldo Correia, se processava com a ajuda de José Carlos Alves dos Santos que incluía no sistema as emendas indicadas pelos deputados, bem como dava orientações sobre as formalidades legais de cada etapa do processo orçamentário.

Diante da gravidade dos fatos apurados durante a CPI e das fragilidades no controle dos gastos, identificou-se a necessidade de promover uma reorganização do Sistema de Controle Interno, de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo Federal, o que foi feito por meio da Medida Provisória n.º 480, de 27.4.1994, a qual, após 88 edições, foi transformada na Lei 10.180, de 6.2.2001. O trecho a seguir demonstra a preocupação dos parlamentares da CPI com o tema.

*Não se pode aceitar que as funções de caixa e de controle sejam desempenhadas conjuntamente, como ocorre hoje na Secretaria do Tesouro Nacional, que tenta congrega em um só órgão a Coordenação de Programação Financeira e a Coordenação de Controle Interno. Esse acúmulo de funções provoca o apenamento da função de auditoria, considerada menor diante de outras prioridades do órgão. (Relatório Final da CPI do Orçamento, Volume III, p. 16. apud CARNEIRO (2006, 114).*

Nesse contexto, a Secretaria Federal de Controle foi criada a partir do desmembramento da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. A estrutura e o funcionamento do Sistema de Controle Interno têm sido aprimorados desde então, sobretudo no que diz respeito ao fortalecimento do corpo funcional; aumento do volume de trabalho realizado nas unidades regionais; e na ênfase na metodologia de avaliação da execução dos programas de governo. A adoção da "Metodologia de Programa de Governo" permitiu que a SFC trabalhasse com o Brasil real, em razão do trabalho ter se voltado para a ponta (execução dos programas nos municípios), em aprimoramento do trabalho de mesa que se faz em Brasília ou nas capitais dos estados.

***A CGU, desde o início da Operação Sanguessuga, ajuda a demonstrar a importância e a capacidade de um órgão de controle no combate a corrupção***

Em 2006 um novo evento de grandes proporções voltou a envolver parlamentares em fraudes no uso de recursos públicos. A Operação Sanguessuga, como ficou conhecido o evento que deu origem a uma CPMI de mesmo nome (também conhecida como CPMI das Ambulâncias), demonstra a natureza cíclica dos fatos, quando comparada com a CPI do Orçamento. Entretanto, diferentemente do caso de 1993, quando as investigações



tiveram início ao acaso, a participação da Controladoria-Geral da União - CGU - desde o início da Operação Sanguesuga ajuda a demonstrar a importância e a capacidade de um órgão de controle no combate a corrupção.

Atualmente, a Controladoria-Geral da União, órgão de grande visibilidade na Administração Pública Federal, possui em sua estrutura a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC –, que tem no seu ato de criação ligação, como anteriormente mencionado, com a CPI do Orçamento. A história da SFC pode ser assim resumida:

- a) **1994** – criada na estrutura do Ministério da Fazenda, "sob a égide das novas diretrizes emanadas da Constituição de 1988, que ampliou e tornou as funções controle interno e controle externo bem mais complexas e sofisticadas e, do ponto de vista conjuntural, sob o impacto do processo de impedimento do Presidente da República e pelos problemas identificados na CPI do Orçamento, que trouxeram à tona fragilidades nos processos de planejamento, orçamento, finanças e controle na área pública federal" (BRASIL, 2001, Vol. I, Parte III, 07 - MF, p. 9);
- b) **1998** - em razão da conjuntura econômica adversa, várias medidas de controle de gastos foram efetivadas, com corte na estrutura de gestão de diversos órgãos, inclusive da SFC, o que acarretou

modificações e supressão de atividades (especialmente a redução do controle ex-ante, representado pela análise prévia dos processos de despesas);

- c) **2000** – extinção da Secretarias de Controle Interno, exceto dos ministérios militares, do Itamaraty e da Presidência da República, propiciando a atuação centralizada do Controle Interno do Poder executivo Federal. Com a reunião em um único órgão – Secretaria Federal de Controle Interno – que passou a contar com um efetivo de aproximadamente 1500 servidores;
- d) **2002** – a estrutura do controle interno foi transferida para a Casa Civil da Presidência da República e transferida novamente, no mesmo ano, à Corregedoria-Geral da União. CGU foi criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31, inicialmente denominada Corregedoria-Geral da União (CGU/PR). Teve, originalmente, como propósito declarado o de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público. A integração da SFC à CGU se deu por meio do Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002;
- e) **2003** – A Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterou a denominação da Corregedoria para Controladoria-Geral da União.



Mais recentemente, o Decreto n° 5.683, de 24 de janeiro de 2006, alterou a estrutura da CGU, conferindo maior organicidade, por meio do agrupamento das principais funções administrativas de controle, correição, prevenção e ouvidoria, consolidando-as em uma única estrutura funcional.

As ações da CGU realizadas por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos permitiram identificar, inicialmente no estado de Rondônia, a ocorrência de coincidência de fornecedores e participantes de processos licitatórios de unidades móveis de saúde em vários municípios, indicando a existência de um possível "esquema" de âmbito nacional (CONTROLADORIA, 2006, a). A partir do monitoramento das ocorrências, o Órgão solicitou à Polícia Federal apoio para o desenvolvimento de um trabalho conjunto que pudesse desarticular o "esquema", o que veio a ocorrer um ano e meio depois, no que ficou conhecido como Operação Sanguessuga. No dia 4.5.2006, o Departamento de Polícia Federal prendeu aproximadamente 50 pessoas, dentre as quais empresários, servidores públicos do executivo e do legislativo federal.

A repercussão dos fatos foi grande, o que levou o Congresso Nacional a instituir nova Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, denominada CPMI das Ambulâncias ou dos Sanguessugas. A contribuição da CGU para a elucidação dos fatos prosseguiu, tendo inclusive encaminhado continuamente à CPMI

a análise das prestações de contas do universo de convênios de unidades móveis de saúde, conforme divulgado em Nota (CONTROLADORIA, 2006, b). Cabe ressaltar, porém, que a efetividade do trabalho da CPMI foi fortemente favorecido pelo depoimento do principal articulador da máfia das ambulâncias, Senhor Luiz Antônio Vedoin, o qual, mediante o recurso da delação premiada, expôs detalhes sobre as transações escusas.

A corrupção se processou no caso das Sanguessugas da seguinte maneira (conforme Relatório dos Trabalhos da CPMI das Ambulâncias, p.35): a quadrilha negociava com assessores de parlamentares a liberação de emendas individuais para municípios específicos; o grupo, que também possuía ramificações no Ministério da Saúde, manipulava as licitações por meio da montagem de propostas de empresas pertencentes ao mesmo grupo de sócios ou até empresas de fachada; ao final, com base nos preços superfaturados, o "lucro" era dividido entre os participantes do negócio, dentre os quais parlamentares, funcionários públicos e empresários. Até o momento, a despeito de ter ficado patente a desídia dos agentes municipais, não ficou comprovada a participação destes no rateio dos recursos oriundos da corrupção.

## 5 - Comparação das CPIs

Este artigo objetiva, a partir do referencial teórico a respeito da corrupção, comparar os fatos mais relevantes das Comissões Parlamentares

de Inquérito (Anões do Orçamento e Sanguessugas). Dentro dessa perspectiva, serão narrados os fatos que antecederam a instalação das respectivas CPIs, os principais eventos ocorridos durante a execução dos trabalhos e as conseqüências mais significativas, decorrente dos Relatórios Finais das Comissões. Cabe ressaltar que a CPMI das Sanguessugas ainda está em curso, o que se faz neste momento é a comparação com o relatório parcial, apresentado no final de agosto de 2006.

No que diz respeito aos **antecedentes às CPIs** vale mencionar como primeiro ponto de comparação o objeto da **transação financeira** decorrente do repasse dos recursos públicos. No caso da CPI do Orçamento, doravante CPI-O, foram basicamente dois os itens sobre os quais os parlamentares se debruçaram na caça ao dinheiro público: subvenções sociais e obras públicas. No caso da CPMI dos Sanguessugas, de agora em diante denominada CPMI-S, o objeto refere-se a aquisição de Unidade Móvel de Saúde – UMS –, as quais são financiadas com os recursos dos convênios do Ministério da Saúde.

Como a produção e a distribuição das UMS podem ser realizadas a partir de um único ponto, assim como faz a indústria automobilística tradicional, a montagem de um esquema de corrupção em nível nacional foi possível, em parte, graças a esta característica. Ao contrário, na CPI-O foram necessários acordos isolados com diversos grupos econômicos

para constituição do crime, o que tornou o processo mais arriscado, visto que um dos elementos da corrupção é a necessidade de se restringir os conhecimentos dos fatos a um pequeno grupo de pessoas.

Independente das diferenças entre os dois casos de corrupção analisados, nota-se que são semelhantes as formas de operacionalização, até mesmo porque se tratam de emendas parlamentares. CARNEIRO (2006, 71) considera que a instabilidade política no país, representada pelas várias mudanças entre os regimes democráticos e ditatoriais, provocaram alterações no interesse e na eficácia da participação do parlamentar na elaboração do Orçamento. A autora entende que, durante a Ditadura de 1964 a 1984, as possibilidades de alteração no orçamento foram reduzidas. Somente após a Constituição de 1988 esta perspectiva mudou e tornou-se concorrida a atuação na Comissão de Orçamento. Dois dos envolvidos na CPI-O, Cid Carvalho e João Alves, atuavam na Comissão de Orçamento desde a década de 1970.

Com relação à **gênese da investigação**, como já foi descrito, a CPI-O teve origem em caso fortuito, quando a Polícia Civil do Distrito Federal estava apurando a morte da esposa de José Carlos Alves dos Santos, Ana Elizabeth Lofrano. Já no que pertine a apuração da CPMI-S, a investigação nasceu da articulação dos órgãos do Estado. A despeito de pairar certa dúvida a respeito de qual órgão teria

dado o ponta-pé inicial contra os crimes, o que interessa é que houve uma demonstração da possível organização que os órgãos de controle e combate a corrupção. Assim, como em outras operações que cuidaram de desbaratar as quadrilhas que lesavam o Setor Público, cabe registrar a excelência do trabalho da Polícia Federal neste caso, visto que sem a participação desse órgão, provavelmente não se teria descoberto o crime.

A referida dúvida surgiu porque, como já foi dito anteriormente, a CGU apontou o problema, endereçando correspondência ao Diretor-Geral da Polícia Federal e Ministro da Saúde ainda em outubro de 2004 (CONSTANTINO e SALOMON, 2006). Por outro lado, o Relatório da CPMI (2006, 40) indica que o nascedouro da investigação começa no Ministério Público Federal no Acre em 2002. No decurso da apuração, em função do envolvimento de empresas localizadas no estado do Mato Grosso, o assunto foi retransmitido ao Ministério Público Federal naquele estado, o qual requisitou a Secretaria da Receita Federal à instauração de procedimentos específicos na área fiscal, bem como a Polícia Federal para instauração de 77 inquéritos, estes últimos somente foram requisitados em 2005.

No tocante à **fase de apuração**, cabe caracterizar a **participação dos envolvidos**, tanto no nível estratégico como no operacional. No comando do esquema de corrupção da CPI-

O estiveram o Deputado João Alves e o ex-assessor do Senado José Carlos, este último em um ponto estratégico, porém, coordenado pelo primeiro.

Já em relação à CPMI-S, ainda não concluída, não ficou configurado, até o momento, que o "esquema" tivesse um comando central no seio da administração pública, mas sim fora, na pessoa do empresário Luiz Antônio Vedoin. Os resultados apresentados no relatório da CPMI-S, possibilitaram identificar que o referido esquema cresceu a partir da inclusão de parlamentares com afinidades. O Relatório dos Trabalhos da CPMI das Ambulâncias (2006, 53) aponta os primeiros deputados a se incorporarem e, por decorrência, os deputados que foram atraindo os outros pares para o esquema. São eles: Lino Rossi, Nilton Capixaba, Renildo Leal e Dino Fernandes.

A quantidade de convênios com contratos celebrados com o grupo de empresas lideradas pela Planam, daqui em diante chamado de Grupo Planam, pode ser outro critério para apontar estes mesmos parlamentares como sendo os atores principais no âmbito do Congresso Nacional. De acordo com os dados da CONTROLADORIA (2006, b), os quatro deputados anteriormente mencionados tiveram, respectivamente, 72%, 95%, 73% e 73% do total dos convênios celebrados com recursos das emendas individuais absorvidos pelo Grupo Planam, demonstrando fortes ligações com o "esquema" de corrupção.

Sob a perspectiva mais operacional, ao se comparar as duas CPIs, tem-se que a primeira investigou cerca de 42 deputados e a segunda em torno de 100 parlamentares, incluindo 3 senadores. Quanto à recomendação de cassação, a primeira concluiu que apenas 18 deveriam ter este destino, já a CPMI-S recomendou à Mesa da Câmara e do Senado, respectivamente, 69 e 3 remessas ao Conselho de Ética para apuração e adoção de medidas contra a conduta incompatível com o decoro parlamentar. Destaque se faça, também, à participação da assessora especial do Ministro da Saúde, Maria da Penha Lino, como parte importante do processo, visto que esta ex-servidora pública também havia sido ex-empregada da empresa Planam e esteve lotada no Ministério com a finalidade de obter e conceder informações privilegiadas a respeito da liberação de verbas. Até onde foi possível perceber, não se registrou situação semelhante quando da apuração da CPI-O.

A respeito dos **resultados dos trabalhos de cada Comissão**, cabe ressaltar as possíveis melhorias provocadas na execução do orçamento, bem como as conseqüências eleitorais decorrentes da repercussão provocada pela divulgação dos trabalhos da CPIs.

Conforme CARNEIRO (2006, 111), a CPI do Orçamento apresentou a recomendação para a modernização do Estado, em cima de quatro objetivos claros: maior transparência; par-

ticipação igualitária dos parlamentares; maior participação da sociedade; acabar com a possibilidade de inclusão de projetos que não foram devidamente debatidos e aprovados pela comissão. Doze anos depois, o que se percebe é que, de fato, houve melhorias, entretanto, ainda insuficientes para estancar o mal.

*O Portal da Transparência é um importante elemento na promoção da publicidade nos gastos públicos*

Especificamente quanto à maior transparência e à participação da sociedade, os órgãos de controle, bem como os mecanismos controle social instituídos nos últimos anos, contribuíram para aprimorar a gestão dos recursos públicos. O Portal da Transparência por exemplo, criado em novembro de 2004 pela Controladoria-Geral da União, é um importante elemento na promoção da publicidade nos gastos públicos. Atualmente são disponibilizadas quase 400 milhões de informações na internet. A semente da transparência, consubstanciada hoje no Portal, foi lançada em março de 1999 pela Secretaria Federal de Controle, com a disponibilização em seu site da opção "Consulta Convênio", permitindo ao cidadão acesso a informações sobre convênios, antes só permitida aos usuários do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi.

Com relação à participação mais efetiva dos parlamentares na elaboração do Orçamento, de fato, a partir da publicação da Resolução n.º 02/95, o funcionamento da Comissão de Orçamento foi remodelado. Outros aprimoramentos vêm sendo adotados desde então, como por exemplo, o estabelecimento de cotas, de quantidade máxima e valor geral das emendas. Foi proposta também a extinção das subvenções sociais, o que, na prática, não ocorreu, seja por conta dos convênios que ainda se faz para a complementação do orçamento de instituições de caráter assistencial ou até mesmo o repasse de recursos para as Organizações Não-governamentais, com alguns destes recursos repassados com evidências de má aplicação.

### *A CPI da Sanguessuga pode ter provocado um estrago maior nas pretensões dos postulantes à reeleição*

Sob o aspecto dos **resultados das eleições**, cabe comparar as eleições para a Câmara Federal em 1994 e 2006. De início, importa mencionar os índices de renovação sofreram uma significativa redução após 1994, para, em seguida, apresentar uma suave alta. Os índices foram: 54, 43, 46, 47%, respectivamente, 1994, 1998, 2002 e 2004. O elevado número de 1994 não se refere somente ao impacto da CPI do Orçamento, mas também do *impeachment* de Collor.

Ficou registrado que boa parte dos deputados envolvidos nas Sanguessugas estavam em seus primeiros mandatos, ao contrário dos Anões que se "eternizaram" na Comissão do Orçamento. Existe uma dúvida se esta renovação excessiva explicaria a baixa qualidade do Parlamento. ARAGÃO (2006) entende que não e apresenta outros fatores que contribuem para a baixa qualidade dos representantes da população na Câmara. São eles: o reduzido interesse da sociedade pelo Congresso; a dificuldade que um Legislativo mais programático e ideológico poderia causar ao governo central; e as precárias condições de nossas lideranças políticas por representar melhor o que de fato acontece no âmbito da Câmara dos Deputados.

Em termos de resultados eleitorais, em virtude de envolver mais parlamentares, a CPI das Sanguessugas pode ter provocado um estrago maior nas pretensões dos postulantes à reeleição. Uma nova pesquisa detalhada sobre o tema deve ser empreendida, no sentido de obter outras respostas.

## **6 - Conclusão**

Este artigo procurou demonstrar, por meio da comparação entre duas das Comissões Parlamentares de Inquérito de maior repercussão política e social, uma longa história de corrupção no Brasil. Corrupção esta que tem início muito antes dos fatos virem à tona, visto que é justamente essa a característica do fenômeno.

Corrupção que está enraizada pelos diversos setores da sociedade, seja no meio político, seja na própria máquina pública.

Ao analisar as duas CPIs, dos Anões do Orçamento e dos Sanguessugas, foi possível notar que algumas características são idênticas, tais como, manipulação de emendas do Orçamento Público Federal, fraudes em licitação no nível municipal, não renovação dos mandatos dos envolvidos. Por outro lado, alguns aspectos são bastante diferentes, como, por exemplo, o papel desempenhado pelos principais atores do processo, visto que na primeira a questão esteve restrita a um pequeno grupo de deputados, que vieram a ficar conhecidos como Anões, em função de suas estaturas. Já na segunda – CPMI das Ambulâncias –, além do papel importante desempenhado por alguns dos deputados que se envolveram logo no início da trama, inclui-se no "esquema" os fornecedores das Unidades Móveis de Saúde.

Contudo, como a mais relevante diferença, motivo de esperança para o soerguimento de um país melhor, cabe destacar o papel desempenhado pelos órgãos responsáveis pela garantia do funcionamento do Estado. Esta foi a principal diferença identificada nesse trabalho, pois, se na CPI do Orçamento o estopim foi o acaso, na CPMI das Sanguessugas o *big bang* foi a articulação entre a Controladoria-Geral da União, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, como ficou demonstrado.

## Referências bibliográficas

- 1) ARAÚJO, Marcelo e SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. Lua Nova, Ago 2005, n.º 65, p.137-173.
- 2) CAVALCANTI, Pedro R. de A. A corrupção no Brasil. São Paulo. Siciliano. 1991.119p.
- 3) SILVA, Marcos F. G. A economia política da corrupção no Brasil. São Paulo. Editora Senac São Paulo. 2001.
- 4) BEZERRA, Marcos O. Bases sociais da prática da corrupção no Brasil. UNB/Série Antropológica. 1994. 36p. Disponível em: < <http://www.unb.br/ics/dan/Serie161empdf.pdf> >. Acesso em 3 out. 2006.
- 5) GEDDES, Bárbara e RIBEIRO, Artur N. (2000). Fontes institucionais da corrupção no Brasil. In ROSENN, Keith S. e DOWNES, Richard. Corrupção e reforma política no Brasil: O impacto do impeachment de Collor. Rio de Janeiro: Fund G Vargas, 2000. 237p.
- 6) BALBINOTTO, Giacomio N. e GARCIA, Ricardo L. A percepção da corrupção e suas implicações econômicas: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no estado do RS. 2005. 22p. Disponível em: < <http://repositorios.cdlib.org/bpale/acldce/25/> >. Acesso em 8 out. 2006.
- 7) CARNEIRO, Mônica de C. M. Um toque de Midas Transformações observadas na Comissão de Orçamento no período de 1988 a 2003. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Sociologia da UNB. Brasília. 2006. 142 p.
- 8) BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle Interno. Balanço Geral da União Exercício Financeiro de 2000. 2001.
- 9) CONTROLADORIA-Geral da União. Fiscalizações da CGU viabilizaram ação da PF na operação Sanguessuga - 5.5.2006. 2006a. Disponível em: < [http://www.cgu.gov.br/cgu/frame\\_inst\\_historico.htm](http://www.cgu.gov.br/cgu/frame_inst_historico.htm) >. Acesso em 18 out. 2006.
- 10) CONTROLADORIA-Geral da União. Jorge Hage divulga novos dados sobre o esquema das Sanguessugas - 26.7.2006. 2006b. Disponível em: < [http://www.cgu.gov.br/cgu/frame\\_inst\\_historico.htm](http://www.cgu.gov.br/cgu/frame_inst_historico.htm) >. Acesso em 18 out. 2006.
- HAGUETTE, Teresa M. F. Metodologia Qualitativas na Sociologia. Petrópolis. 1995. 4ª Edição.
- 11) Relatório dos Trabalhos da CPMI das Ambulâncias. 2006.
- 12) CONSTANTINO, Luciana e SALOMON, Marta. Ex-ministro recebeu alerta sobre fraude, mas reação foi lenta. Folha de São Paulo. 26/06/2006. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2607200607.htm> >. Acesso em 9 de nov 2006.
- 13) ARAGÃO, Murillo de. O problema da renovação da Câmara dos Deputados. Disponível em: < <http://www.emtempo-real.com.br/index.asp?area=2&dia=24&mes=07&ano=2006&idnoticia=12860> >. Acesso em 9 de nov 2006.

# Sistema Nacional de Ouvidorias do poder executivo federal

*Antonia Eliana Pinto. Advogada, pós-graduada em Direito Público pelo ICAT/AEUDF e Ouvidora-Geral da União.*

## 1. Introdução

A escolha do tema ouvidoria pública se deve à importância dessa instituição para o conjunto da sociedade. No contexto das reformas governamentais empreendidas sobretudo na última década, e sob a égide de um Estado Democrático de Direito, torna-se premente a necessidade de dotar a Administração Pública Federal de um eficaz sistema de ouvidorias que propicie a participação ativa do cidadão no controle social sobre a atuação dos seus órgãos e entidades.

É importante destacar que além de fundamental papel no fortalecimento da cidadania, a Ouvidoria tem, também, importância no estabelecimento de parâmetros sobre a atuação do serviço público, com destaque aos da transparência, eficácia e eficiência. Além de ser canal para o exercício do controle social e contribuir para a melhoria dos serviços públicos prestados, em atendimento aos Programas de Qualidade Total e de desburocratização do Governo Federal.

O presente estudo oferece subsídios ao modelo organizacional do Sistema de Ouvidorias do Poder

Executivo Federal, e conseqüentemente à Ouvidoria-Geral da União, no âmbito da Presidência da República, o qual carece de aperfeiçoamentos para o pleno desempenho da indelegável tarefa de articulador das ações das unidades de ouvidorias dispersas nas diversas pastas ministeriais e demais órgãos federais.

## 2. Aspectos gerais

### 2.1. Conceituação de ouvidoria

A função de ouvidoria, usualmente empregada pela Administração Pública corresponde à do *ombudsman*, o qual foi previsto em lei pela primeira vez na Suécia em 1809, e visava defender os cidadãos que tivessem seus direitos individuais lesados pela Administração Pública. Conforme esclarece a doutrina: o *ombudsman* é diferente de um serviço de atendimento ao cliente e que, isoladamente, não soluciona todos os problemas da Organização.<sup>1</sup>

Na definição do termo tem-se *ombud* (representar alguém) e *man* (homem), assim, *ombudsman*, no entendimento de Giovanni Napione, é o controlador da Administração Pública.<sup>2</sup>



Outra concepção do termo, segundo Celso Barros Leite, é a de um comissário independente, com plenos poderes para investigar, que recebe queixas dos cidadãos sobre falhas na Administração Pública, presta informações sobre elas, e quando possível, obtém alguma solução administrativa para os queixosos.<sup>3</sup>

**A Ouvidoria  
Pública é um instrumento  
de gestão ética,  
democrática e  
transparente.  
É instância necessária de  
participação cidadã**

Já nos países de democracia avançada, como a Suécia, o *ombudsman* é um funcionário do governo que investiga as queixas dos cidadãos contra os órgãos da Administração Pública.<sup>4</sup>

Em síntese, ao conjunto das diferentes conceituações, poder-se-ia oferecer para esta atividade a seguinte definição:

"A Ouvidoria Pública é um instrumento de gestão ética, democrática e transparente. É instância necessária de participação cidadã e conseqüente inclusão social que viabiliza as condições institucionais para o amplo exercício dos direitos do administrado, e que se traduz também ao conceito ou princípio da eficiência e eficácia".<sup>5</sup>

Difere a instituição do mero serviço de atendimento ao cliente (SAC), que é um serviço de relacionamento com o cliente, presencial ou à distância, destinado ao contato por meio de processo de trabalho pré-estabelecido e que trata questões ou problemas de menor complexidade. É caracterizado pela impessoalidade, não desenvolve atendimento personalíssimo, nem promove a tomada de decisão interna da instituição em virtude do conteúdo do atendimento. Geralmente, o SAC, como usualmente é chamado, é utilizado como serviço de contato pós-operação.<sup>6</sup>

Também, diversamente do serviço de atendimento "Fale conosco", bastante utilizado na Internet, que busca uma maior aproximação com o usuário, permite o tratamento mais específico dos problemas. No entanto, raramente é o intermediário nas soluções que extrapolem o poder decisório do gerente de atendimento. Procura, apenas, registrar os contatos e dar tratamento estatístico às informações recebidas. Entretanto, não tem função de propor alterações na gestão estratégica da instituição. Geralmente, a sua esfera de atuação se limita à análise de dados.

A Ouvidoria atua no pós-atendimento, na mediação de conflito entre o cidadão e a Instituição. Procura personalizar o atendimento e individualizar o tratamento da mensagem. O registro dos contatos gera dados estatísticos que irão promover alterações nos processos internos de

trabalho e no comportamento dos profissionais responsáveis.

A Ouvidoria trata, principalmente, de assuntos que possuem a característica de causar transtorno ou dano, inconveniência, desvantagem ou impasse no órgão ou aos seus dirigentes e servidores, levando até a modificação de normas internas, no intuito de melhorar a qualidade da gestão. Integra os sistemas de controle interno e externo da instituição, as gerências de planejamento e os programas de qualidade e desburocratização, vincula-se à esfera administrativa superior.

*“Em muitos países, há ouvidores (ombudsman) em nível regional, provincial, estadual e municipal do governo”*

O ouvidor recebe queixas, requerimentos e sugestões como forma de prevenir litígios ou facilitar sua resolução dentro da instituição. Pode também receber denúncias, as quais serão encaminhadas ao setor competente, que são as corregedorias, para fazer a devida análise do problema.

O ouvidor recebe e dá expediente a queixas dos cidadãos com relação ao governo, de cliente em relação à prestação de serviços, entre empregado e empregador, com o fito de

dirimir controvérsias ou propor mudanças no sistema. Por meio de observações empíricas, estudos de casos e análise de dados, o ouvidor forma o juízo de valor necessário para propor alterações nos processos de trabalho e práticas do órgão. Estimula, nessa atividade, iniciativas descentralizadas, voluntárias e efetivas de aprimoramento da máquina pública, dos profissionais e dos serviços prestados, sejam implementadas a baixo custo. Dentre os métodos de atuação utilizados estão incluídos o acompanhamento da matéria, a publicidade e a recomendação.

## 2.2. A ouvidoria no mundo

A implementação da atividade do *ombudsman* tem observado grande expansão, desde a sua instituição (Suécia, 1809), para diversos países no mundo, englobando tanto organizações privadas quanto públicas. Merecem destaque os seguintes: Países Escandinavos, Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Inglaterra, Polônia, Israel, União Soviética e Japão.

Em muitos países, há ouvidores (*ombudsman*) em nível regional, provincial, estadual e municipal do governo. Alguns países têm ouvidores (ombudsman) em nível nacional, regional e sub-nacional, como a Austrália, Argentina, México e Espanha.<sup>7</sup>

Por meados de 1983, havia apenas 21 países com o cargo de ouvidor em nível nacional e seis outros

países com o cargo em nível provincial/estadual ou regional. Contudo, a transição de muitos países para o regime democrático ou adoção de estruturas democráticas de governo, nas últimas duas décadas, tem levado à proliferação de cargos de ouvidores. A transição para democracia acompanhada pela reforma de governo, incluindo a criação de ouvidorias ou ouvidorias de direitos humanos, tem sido evidente particularmente na América Latina, Central e Leste Europeu, tanto quanto em partes da África, Ásia e do Pacífico.<sup>8</sup>

*A partir de 1983, o debate para a criação de canais de comunicação entre a estrutura de poder e a população começa a tomar pulso*

Dentre os países que têm criado cargos nacionais durante este período incluem-se a Argentina, a Costa Rica, Colômbia, Guatemala, Peru, Namíbia, Polônia, França, África do Sul, Hungria, Lituânia, Eslovênia, República Tcheca, Tailândia e as Filipinas.<sup>9</sup>

Em 2003, o número de ouvidores havia quintuplicado para abranger órgãos tanto em estados com sistemas democráticos mais antigos quanto em países que são democracias jovens. Também, a União Eu-

ropéia criou há pouco o cargo de *european ombudsman* (ouvidor europeu) sob o Tratado de *Maastricht*.<sup>10</sup>

A atividade precípua do *ombudsman* não é jurisdicional, ou seja, não tem caráter de contencioso. Visa à solução de conflitos e de controvérsias extrajudiciais. É, por outro lado, imprescindível ao êxito da função que o *ombudsman* atue com independência e absoluta isenção política, servindo como verdadeiro elo entre a demanda do cliente-cidadão e a satisfação desta pela administração pública.

### 2.3. Histórico e origem da ouvidoria no Brasil

O Brasil, historicamente, remonta à idéia do Ouvidor Geral, que tinha por função aplicar a lei da metrópole. Exercia não uma representação do cidadão diante do órgão público, mas o inverso, atendia ao titular do poder, reportando o que ocorria na colônia.

Em 1823, foi apresentado um projeto de lei<sup>11</sup> criando um Juízo do Povo, ao qual recorreriam os cidadãos em caso de opressão. As queixas deveriam ser encaminhadas ex-officio à Corte, pelo Juiz.

A partir de 1983, quando lenta, gradual e timidamente ressurgem os primeiros sinais de abertura democrática, o debate para a criação de canais de comunicação entre a estrutura de poder e a população começa a tomar pulso.

Em 1986, pelo Decreto-Lei nº 215/86, assinado pelo Prefeito Municipal de Curitiba (PR), foi criada a primeira Ouvidoria Pública no país recém-democratizado. O seu estabelecimento era uma resposta a uma latente demanda social, resultado de duas décadas de silêncio imposto por um regime político. A Ouvidoria Municipal de Curitiba teve como principal atribuição a defesa dos interesses legitimamente protegidos dos seus cidadãos.

Na esfera pública Estadual, a adoção do *ombudsman*, ou como é conhecido neste âmbito, o ouvidor, teve uma evolução mais lenta. Depois de Curitiba, o Estado do Paraná adotou esta função, com características semelhantes a do *ombudsman* nórdico, desde 1991, sendo restabelecida em 1995, pelo Decreto n.º 468/95, e incorporada à Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania, em 4 janeiro de 2001, pela Lei n.º 13.035.<sup>12</sup>

No âmbito da esfera pública federal, foi criada, em 1986, a função de Ouvidor-Geral da República. A experiência de um funcionário com a função de "ouvidor-mor" acabou não dando certo e o cargo foi extinto meses depois, não prosperando nos governos de seus sucessores.

A Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, no artigo 19, parágrafo segundo, previa a Ouvidoria Geral da República no Ministério da Justiça. Foi criada uma Comissão, destinada a receber denúncias e reclamações relativas a irregularidades de atos da

Administração Pública Federal direta, indireta e fundacional. O Ministério da Justiça preside a comissão, por seu Secretário Executivo. Também faziam parte o Consultor Jurídico e o Secretário de Estudos Legislativos daquele Ministério.

*Na esfera pública Estadual, a adoção do ombudsman, ou como é conhecido neste âmbito, o Ouvidor, teve uma evolução mais lenta*

Levando em consideração o êxito do Ombudsman no mundo moderno, deu-se ênfase à função de Ouvidoria na Administração Federal. Pelo Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002, transfere-se a função de Ouvidoria-Geral do Ministério da Justiça para a Controladoria-Geral da União, vinculada à Presidência da República, com o objetivo de defender direitos e interesses individuais e coletivos, contra atos ilegais ou injustos e omissões cometidas por órgãos da Administração Pública Federal.

### **3. A Ouvidoria-Geral da União**

Recentemente, o Poder Executivo Federal, conscientizando-se da importância do tema e da imposição constitucional, editou a Lei nº 10.683, de 28.05.2003, na qual elenca a competência da Controladoria-Geral da União, que além das atribuições de correção, de controle

interno e de auditoria pública, tem a função de Ouvidoria-Geral, no âmbito do Poder Executivo Federal.

*A Ouvidoria-Geral da União deve atuar como mediadora entre o cidadão e os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal*

A Medida Provisória nº 163 de 2004 alterou a terminologia de Ouvidoria-Geral da República para a denominação Ouvidoria-Geral da União, adequou-se, assim, a sua competência, tendo em vista que a mesma é adstrita ao Poder Executivo Federal, não abrangendo o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. A nomenclatura anterior gerava dubiedade de entendimento, pois dava a conotação de também abranger os outros Poderes da República, o que não é verdadeiro. Anotem-se como exemplo, várias manifestações recebidas pela Ouvidoria, que deveriam ter sido destinadas aos referidos poderes, talvez porque o cidadão não tinha clareza do âmbito de atuação desta Ouvidoria-Geral da União.

A Ouvidoria-Geral tem por atribuições específicas orientar a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; examinar manifestações referentes à prestação de serviços públicos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; propor a

adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público; produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal; contribuir com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos; identificar e sugerir padrões de excelência das atividades de ouvidoria do Poder Executivo Federal; sugerir a expedição de atos normativos e de orientações, visando a corrigir situações de inadequada prestação de serviços públicos; e promover capacitação e treinamento relacionados às atividades de ouvidoria.

A Ouvidoria-Geral da União tem por propósito o aprimoramento da prestação do serviço público por meio da adequada atenção às necessidades dos cidadãos. Quando um cidadão se manifesta e alerta sobre a inadequação na prestação de um serviço público, e a partir disso a Administração "conserta o erro" e, principalmente, "a causa do erro", toda a sociedade e a própria Administração são beneficiadas.<sup>13</sup>

A Ouvidoria-Geral da União deve atuar como mediadora entre o cidadão e os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, e desse modo não exige – recomenda, não obriga – convence, não impõe – negocia, tendo como perspectiva de atuação a adoção de soluções sustentáveis e

que aproveitem a toda sociedade. A ocorrência, em tese, de casos de negligência, omissão, ineficiência, falhas em obedecer a políticas ou procedimentos, discriminação, descortesia, atraso injustificado, informações ou orientações imprecisas ou recusa injustificada no fornecimento de informações ou orientações, dentre outros, pode ensejar uma manifestação para a Ouvidoria-Geral da União.<sup>14</sup>

#### **4. Sistema de ouvidoria do poder executivo federal**

Faz-se necessário comparar o modelo de *ombudsman*, especialmente na Suécia, país berço deste instituto, com a proposta de um modelo de ouvidoria brasileiro.

É relevante ressaltar a realidade daquele país escandinavo, cuja área territorial é de 449,964 Km<sup>2</sup> (menor, por exemplo, que o estado de Minas Gerais que tem 586,528,297 Km<sup>2</sup>). Sua população estimada no ano de 2000 era de 8.875,053 habitantes, com menor índice de pobreza do mundo, 7%. O índice de desenvolvimento humano (IDH) deste país é de 0,936 (indicador elaborado pela ONU com o objetivo de medir a qualidade de vida das pessoas em vários países. São computados, neste índice, a renda, a escolaridade e a expectativa de vida). A Suécia está atrás apenas da Noruega, Austrália e Canadá que têm respectivamente IDH 0,938; 0,936; 0,936.

O Brasil, com uma área territorial de 8.514.876,599 Km<sup>2</sup>, população de

169.872.856 milhões de habitantes, de acordo com o censo 2000, e IDH de 0,766, segundo o IPEA, ocupa no *ranking* mundial a 69ª posição.<sup>15</sup>

*De acordo com o censo 2000, e IDH de 0,766, segundo o IPEA, o Brasil ocupa no ranking mundial a 69ª posição*

Falamos um pouco da realidade do Brasil, comparativamente com a Suécia, para ilustrar e defender a tese da impossibilidade de termos a Ouvidoria-Geral da União nos moldes desse país. Sabemos que a nossa realidade não permite um órgão central para tratar de todas as demandas nacionais.

Necessário, portanto, se faz construir um sistema descentralizado com ouvidorias em todos os órgãos federais sob a coordenação técnica da Ouvidoria-Geral da União, como estabelece a Lei nº 10.683/2003.

Reafirma-se a convicção de um sistema descentralizado capaz de abranger a realidade física, cultural e social diversificada do povo brasileiro.

As ouvidorias de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal têm por propósito colocar-se como um espaço de acesso e interação, perceber o sentimento de satisfação do destinatário final de um serviço público, buscar soluções para as questões por ele levantadas e oferecer informações

gerenciais e sugestões aos gestores, visando sempre ao aprimoramento do processo de prestação desse serviço.

*A implementação da figura do ouvidor oferece aos cidadãos demonstrações de transparência e compromisso com o oferecimento de serviços de qualidade, ética e cidadania*

Todavia, para o alcance da eficiência esperada, a atuação das ouvidorias existentes no âmbito do Poder Executivo Federal deve ser coordenada e harmônica, desenvolvida num ambiente organizacional integrado e sistêmico.

Deve ser da Controladoria-Geral da União, por sua Ouvidoria-Geral, a competência de coordenar as ouvidorias existentes, bem como de estimular a criação de novas outras unidades, onde ainda não instituídas, fazendo-se necessário, para tanto, o estabelecimento de um sistema próprio.

A Ouvidoria-Geral da União, na condição de órgão integrante da CGU/PR, nestes 4 anos, obteve enorme avanço; eram 33 em 2002, hoje são mais de 135 unidades de ouvidoria, e ainda terá notável crescimento nos próximos anos, pelo seu papel estratégico de fortalecimento do diálogo entre o estado e a sociedade. Todavia, para que a ouvidoria alcance todos os seus objetivos, é preciso instituir o Sistema

Nacional de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, de modo a se propiciar a articulação desta com as demais unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal.

A criação do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal vai permitir a padronização de métodos; banco de dados integrados; ordenamento jurídico mais detalhado sobre a matéria e visibilidade da atividade junto ao cidadão (divulgação, credibilidade).

## Conclusão

A implementação da figura do ouvidor oferece aos cidadãos demonstrações de transparência e compromisso com o oferecimento de serviços de qualidade, ética e cidadania, além de possibilitar a participação da população na correção de rumos e no processo de tomada de decisões pela Administração Pública. O serviço de ouvidoria, nesse contexto, assume grande relevância como fator de fortalecimento da cidadania.

Não é suficiente que se estimule a divulgação dos serviços de ouvidoria, pois pior do que não ter um canal aberto de comunicação entre o Poder Público e o cidadão, é o risco de que esse caia em descrédito, comprometendo a credibilidade do Serviço Público. É preciso que os núcleos de ouvidoria existentes operem de forma harmônica. Concebe-se, nesse contexto, a Ouvidoria-Geral da União, nos papéis de articulação e de Órgão Central do Sistema.



## Referência

ABO – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUIDORES/OMBUDSMAN. Disponível em <http://abonacional.org.br/>. Acesso em: 25 de maio 2003.

ANOP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE OUIDORES PÚBLICOS. Carta de São Paulo: 2006.

BARROS, R. P.; HENRIQUE, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e Pobreza no Brasil: Retrato de uma Estabilidade Inaceitável. Revista Brasileira de Ciências Sociais, fev. 2000, vl. 15, n. 42.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE. Disponível em: <http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/eng/history.html/>. Acesso em 20 abril 2004.

LEITE, Celso Barros. Ombudsman. Corregedor Administrativo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

LYRA, Rubens Pinto. A Nova Esfera Pública da Cidadania. João Pessoa: Universitária, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25 ed. Malheiros: São Paulo, 2002

NAPIONE, Giovanni. L'Ombudsman. Il Controlle Della Pubblica Amministrazione. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1969.

ODONNELL, Guilermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. Revista Lua Nova, n. 44, 1998.

OUIDORIA GERAL DA REPÚBLICA. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/CGU/ouvidoria-geral.htm>. Acesso em: 03 de junho 2003.

PINTO, Odila de Lara. Ombudsman nos bancos: agente de mudanças nas Instituições bancárias brasileiras. São Paulo: Musa, 1998.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

VALDÉS, Daisy A.y. *Ombudsman*: um mecanismo democrático para o controle da Administração. In Revista de Informação Legislativa. 27<sup>o</sup>. n. 106, abr/jun, 1990.

VALDÉS, Daisy A. y. & Caiden, G. A instituição do *ombudsman*: aspectos da maturidade. In Revista de Informação Legislativa, ano 37, n. 145, jan./mar 2000.

<sup>1</sup> PINTO, Odila de Lara. Ombudsman nos bancos: agente de mudanças nas instituições bancárias brasileiras. São Paulo: Musa, 1998, p. 21.

<sup>2</sup> NAPIONE, Giovanni. L'Ombudsman. Il Controlle Della Pubblica Amministrazione. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1969.

<sup>3</sup> LEITE, Celso Barros. Ombudsman. Corregedor Administrativo. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, p. 27.

<sup>4</sup> FERREIRA, Aurelio Buarque de Holanda. Novo Dicionário da Língua Portuguesa. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

<sup>5</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE OUIDORES PÚBLICOS. Carta de São Paulo: 2006.

<sup>6</sup> PINTO, Odila Lara. ob. cit. p. 21.

<sup>7</sup> INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE. Disponível em: <http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/eng/history.html/>. Acesso em 20 abril 2004.

<sup>8</sup> INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE. Disponível em: <http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/eng/history.html/>. Acesso em 20 abril 2004.

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUIDORES. Disponível em: <http://abonacional.org.br/texto-historia.htm/>. Acesso em 19 de abril 2004.

<sup>12</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUIDORES. Disponível em: <http://abonacional.org.br/texto-historia.htm/>. Acesso em 19 de abril 2004.

<sup>13</sup> OUIDORIA-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/>. Acesso em 22 abr. 2004.

<sup>14</sup> Idem.

<sup>15</sup> BARROS, R. P.; HENRIQUE, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e Pobreza no Brasil: Retrato de uma Estabilidade Inaceitável. Revista Brasileira de Ciências Sociais, fev. 2000, vl. 15, n. 42.

# Emendas Orçamentárias Individuais: "Pork Barrel" brasileiros?

*José Antônio Meyer Pires Júnior, Administração – UFJF  
Especialização em Ciências Contábeis – UNB  
Mestrado em Economia do Setor Público – UNB  
Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas De Planejamento,  
Orçamento e Gestão – DEPOG  
Diretoria de Auditoria da Área Econômica – DE  
Secretaria Federal de Controle Interno – SFC*

Tecnicamente, não há medidas precisas que caracterizem as emendas orçamentárias de parlamentares como do tipo "Pork-Barrel", uma vez que essa caracterização vai depender de pontos de vista ou de interesses políticos. Para determinados políticos podem ser enquadradas como projetos "Pork-Barrel", para outros, no entanto, essas emendas podem estar realmente cumprindo seu papel social de alocação ou de distribuição de recursos públicos.

Todavia, considerando o fato de a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não definir critérios para a alocação dos recursos, somente trazendo exigências para sua realização, bem como vedando qualquer utilização em finalidade diversa da pactuada, parte dessas emendas quando direcionadas por uma bancada ou parlamentar a determinada localidade (UF) podem ser vistas, inequivocamente, como projetos "Pork-Barrel". Segundo Ellwood & Patashnick (1993-23), um

projeto "Pork-Barrel" ideal tem três características principais:

*"(1) os benefícios são direcionados a um eleitorado geograficamente bem definido, pequeno o suficiente para que um parlamentar sozinho seja reconhecido como seu benfeitor; (2) os benefícios são alocados de tal forma a levar o eleitorado a acreditar que o parlamentar teve responsabilidade nisto; (3) os custos advindos do projeto são largamente difusos ou não são percebidos pelo contribuinte" (tradução livre).*

A comparação das emendas orçamentárias de parlamentares com os projetos "Pork-Barrel" ganha destaque quando se verifica que é por meio de parte dessas que comissões, bancadas e os próprios membros do Congresso Nacional emendam a Lei Orçamentária Anual (LOA). Grande parte dessas visam angariar benefícios para determinada Unidade da

Federação (UF) ou localidades específicas (municípios). Com isso, seus autores ganham tanto sustentação política quanto financeira para se reelegerem. De acordo com Santos & Machado (1995:13)

**A maioria dos congressistas propõe emendas individuais anualmente, tendo como alvo suas bases eleitorais, isto é, no intuito de receber mais votos em eleições futuras**

[...] *A tendência à distritalização do voto no Brasil tem como consequência a eleição de parlamentares com base eleitoral geograficamente definida, o que permite pressão direta de eleitores e políticos locais que "trocaram", por assim dizer, seu votos por promessas de obtenção de recursos federais. A busca de reeleição leva, então, esses parlamentares a orientarem sua atuação em Brasília para a aprovação de recursos destinados a projetos de interesse do município. Esses são típicos projetos pork-barrel, defendidos por parlamentares que têm sido chamados de "vereadores federais".*

*O retorno físico e financeiro esperado com a execução dessas emendas faz delas um dos principais*

*alvos dos agentes políticos. Comparadas aos retornos dos projetos "Pork-Barrel" norte-americanos, é que elas podem ser consideradas uma das principais "moedas" de negociação nas cestas de preferências político-administrativas do Presidente e dos membros do Congresso Nacional.*

Na literatura internacional pesquisadores como Fiorina (1977) e Ames (2001) defendem a existência de uma forte correlação entre a utilização de benefícios particularizados e resultados eleitorais. Outros, como, Stein & Bicckes (1994) e Sellers (1997) questionam quanto a uma correlação direta entre a utilização de projetos "Pork-Barrel" e o resultado nas eleições. Trata-se de projetos norte-americanos descritos por McCain (2003),

*"Pork barrel" is a term used to describe government sponsored (funded) projects that provide benefits for a particular congressional district or state and that have the added effect of helping an elected official win votes, earn the backing of local interests, and gain financial support for reelection.*

Avelino Filho (1994), Mainwaring (1999), Pereira e Rennó (2000) e Ames (2001) afirmam que a maioria dos congressistas propõe emendas individuais anualmente, tendo como alvo suas bases eleitorais (municipalidades), isto é, no intuito de receber mais votos em eleições futuras. Ames (2001:23) observou preferência de consumo dos membros do Legislativo, desde o início

do século XIX e concluiu que políticos brasileiros têm focalizado suas ações no preenchimento de empregos públicos burocráticos para seus aliados, visando fornecer bens políticos específicos individualizados ou geograficamente determinados para seus grupos de interesse.

*As preferências do Executivo são mais voltadas para aprovação de projetos que visem ao crescimento econômico e reduzam as desigualdades sociais*

Ampliando Alston e Mueller (2003:3), verificam que as preferências do Legislativo e do Executivo e, diferenciando-as, afirmaram que a maioria dos membros do Congresso se interessa mais em votar projetos por redistribuição de recursos para suas localidades. Enquanto uns querem uma estrada, outros querem irrigação, por exemplo. Já as preferências do Executivo são mais voltadas para aprovação de projetos que visem ao crescimento econômico e reduzam as desigualdades sociais, em nível nacional, uma vez que internalizam os custos e benefícios dos projetos e das reformas políticas.

Em outra abordagem Samuels (2002) diz que membros do Congresso Nacional estão mais interes-

sados no retorno financeiro para sua campanha eleitoral – retorno esse proporcionado por grupos de interesses contemplados implicitamente pelos projetos tipo "Pork-Barrel" – que no retorno eleitoral oriundo diretamente desses projetos.

Qualquer que seja o interesse, está em jogo a sobrevivência política, conforme se pode deduzir. Segundo esses autores, os agentes possuem preferências específicas, apesar de buscarem uma relativa convergência em interesses. Os políticos sabem que a convergência traz benefícios diretos ou indiretos à Coalizão: diretamente, como bônus eleitorais pelo reconhecimento da população beneficiada; indiretamente, sob a forma de apoio financeiro, que receberão dos variados grupos de interesses. No entanto, independente do tipo de retorno, na prática, as emendas parlamentares representam um "poder de barganha" do Núcleo do Poder Executivo (Ministérios da Fazenda e Planejamento e Casa-Civil), na busca de ampliação de sua governabilidade.

Ao seu encontro vem a demanda dos membros da coalizão e sua também necessidade de assegurar a manutenção de suas bases eleitorais, para o que procuram aproximar seus interesses das ações do Núcleo. Ressalte-se, entretanto, que se existem ganhos de trocas, os congressistas não estão passíveis nessa relação. Relação que sempre ocorrerá, independentemente do partido político que governará o País; sendo, sobretudo, um fato inerente às próprias

instituições formais que compõem sua dotação institucional.

A dotação institucional do Brasil pode ser explicada, por meio da adaptação da árvore de Levy & Spiller (1996:8), de maneira que se permita identificar os principais elementos que compõem essa dotação. Alguns componentes da dotação institucional do Brasil, entre os principais, serão apontados e analisados de modo a enfatizar sua importância. A possibilidade de ser utilizada ou não estrategicamente a execução de emendas parlamentares pelo Executivo depende da dotação institucional do País.

Essa dotação, constituída por conjunto de instituições formais, com normas gerais, regras específicas e procedimentos definidos, pode tanto restringir como ampliar a atuação dos agentes da sociedade. Cada País possui um conjunto de elementos que compõem sua dotação, com características inerentes a cada sociedade, e constituindo um arcabouço institucional peculiar que pode favorecer ou prejudicar a estabilidade do País. Seus componentes podem aumentar ou reduzir a capacidade política de governar ou a capacidade financeira e administrativa de governança.

A dotação institucional de um País está intimamente relacionada com a capacidade política, administrativa e financeira de governar, sendo fator decisivo em várias questões. Entre essas cita-se suportar ou não a existência de uma relação de troca que possibilite a utilização estratégica de emendas par-

lamentares, que envolvem bens singulares de um mercado restrito: a governança e a governabilidade. Em face disso, a dotação institucional deve proporcionar um ambiente favorável a negociações, numa relação de troca que implica a existência de, pelo menos, dois agentes.

No Brasil, a dotação institucional propicia esse "Contrato" entre o Núcleo do Executivo Federal e os membros da Coalizão que o apoiam dentro e fora do Congresso Nacional, em um ambiente que pode ser vislumbrado, por meio da "Árvore de Decisão" de Levy e Spiller (1996:8), adaptada à conjuntura e sintetizada no Diagrama 1.

Essa adaptação permite verificar a possibilidade de utilização estratégica das emendas parlamentares como "moeda" de troca. Segundo esses autores, para se entender a dotação institucional de um País, é fundamental a análise de alguns elementos como: a relação entre as instituições políticas, a forma do Estado, o Sistema Partidário, normas, regras e procedimentos institucionais orçamentários, entre outros.

Os autores ilustraram uma espécie de árvore para auxiliar na tomada de decisões, visando mapear a eficiência de sistemas regulatórios do País. Levy e Spiller partem do pressuposto de que, para um sistema regulatório funcionar bem, é preciso apresentar-se compatível com a dotação institucional, encaixando-se nela. Da mesma forma, a possibilidade ou não de se utilizar estrategicamente a exe-

ção de emendas parlamentares como "moeda" dependerá de alguns componentes da dotação institucional do País.

Alguns componentes da dotação institucional do Brasil, entre os principais, serão apontados e analisados separadamente de forma simplificada, de modo a focar sua importância. Tais componentes são considerados relevantes porque influenciam a relação de trocas, em especial no que se refere às instituições orçamentárias, haja vista a necessidade de evidenciar a execução orçamentária e financeira. O enfoque nas instituições orçamentárias, principalmente as que se correlacionam com a execução orçamentária e financeira de determinadas emendas orçamentárias, possibilita um melhor entendimento de projetos do tipo "Pork-Barrel".

*Conforme explica Ames (2001: 18), ao abordar a origem dos problemas institucionais do Brasil, trata-se de um caso particular, no qual dois fatores, federalismo e a penetrabilidade da patronagem e dos "Pork-Barrel", têm sido mais caracterizadores das escolhas institucionais.*

O modelo adaptado auxilia a identificar se há ou não a possibilidade de existir uma relação de troca entre os agentes. A existência somente se confirma se todas as perguntas do Diagrama 1 forem respondidas POSITIVAMENTE. Como se referem às principais estruturas institucionais relacionadas com o assunto, caso apenas uma delas seja respondida negativamente, isto é, a estrutura não esteja presente, a possibilidade de trocas pode não existir, tornar-se nula ou, no mínimo, fragilizada.

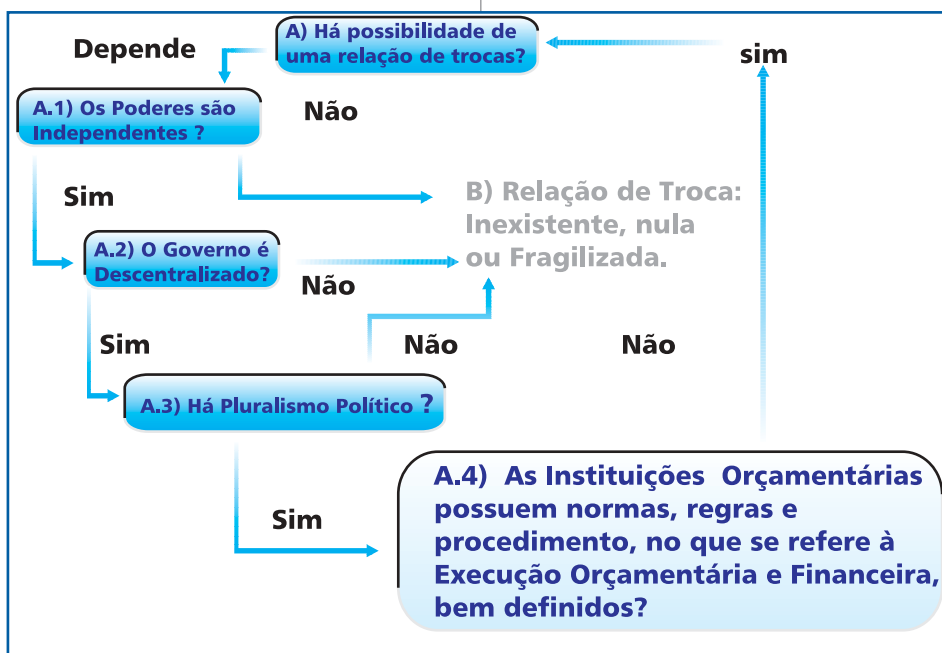


Diagrama 1 - Análise da Dotação Institucional do Brasil'  
Fonte e Método: adaptado pelo pesquisador a partir da árvore de decisão de Levy & Spiller (1996:8)

Em linhas gerais, a ausência de uma ou mais estruturas pode corresponder à configuração de uma das situações acima citadas. No Brasil, entretanto, a dotação institucional vigente suprime a possibilidade das referidas situações, conforme se pode observar abaixo.

## **Independência dos poderes**

Se não existisse, no Brasil a independência entre os Poderes, o tipo de troca enfocado restaria sem motivo. Ocorre que o termo troca pressupõe a existência de uma necessidade de bens distintos pertencentes a agentes diferentes, porém de interesse recíproco. O ato da troca, por sua vez, implica a vontade das partes entre si, significando dizer que a inexistência da vontade de uma delas desconfigura a referida relação como tal. Por outro lado, havendo a vontade dos envolvidos, a possibilidade de alguma moeda na relação de troca a descaracteriza como escambo. Isso não seria possível sem a Independência dos Poderes, pela inexistência de uma busca de uma convergência para harmonia.

A independência e harmonia entre os Poderes é um dos princípios fundamentais. Denominado de "**Princípio da Divisão de Poderes**" encontra no art. 2º da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Considerado um princípio geral do Direito Constitucional, dispõe que os três poderes "*são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*".

A independência entre os poderes significa que os titulares de um Poder não se subordinam aos dos outros, no exercício de suas atribuições, nem tampouco necessitam de autorizações recíprocas para qualquer ação. É isso que termina por fazer dessa independência um dos mais importantes componentes da dotação institucional, por possibilitar a cada um representar o papel de agente de seus próprios interesses, consignando um ambiente propício a negociações.

Cada um dos Poderes possui funções específicas que expressam suas características, como nota Di Pietro (1999:49), *Embora o poder estatal seja uno, indivisível e indelegável, ele se desdobra em três funções: a legislativa, a executiva e a jurisdicional. A primeira estabelece regras gerais e abstratas, denominadas leis; as duas outras aplicam as leis ao caso concreto: a função jurisdicional, mediante solução de conflitos de interesses e aplicação coativa da lei, quando as partes não o façam espontaneamente; a função executiva, mediante atos concretos voltados para a realização dos fins estatais, de satisfação das necessidades coletivas.*

Essas funções, ao tempo em que identificam os respectivos órgãos faz dos termos "legislativo", "executivo" e "judiciário" expressões com duplo sentido, conforme descrição e discriminação estabelecidas na Constituição Federal, como apontado por Silva (1999:110).



Nem independência, nem harmonia são absolutas; há exceções formais na própria Constituição Federal, bem como fatores políticos que visam, por um lado, estabelecer um sistema de freios e contrapesos e por outro, mostrar que a preponderância de um Poder, em algumas matérias, pode gerar desequilíbrios que fatalmente desviariam as instituições do interesse público. É nesse contexto que se inserem as lacunas relacionadas com as matérias orçamentárias e que podem gerar conflitos, como observa Nunes (2001:654).

*O Brasil não possui um centro de poder unitário que se estenda por todo o território, sobre toda a população, controlando todas as coletividades regionais e locais. Os entes possuem poderes entrelaçados pela Federação*

*Além da interveniência de fatores políticos ainda no âmbito do Executivo, o Orçamento é fortemente influenciado pelas relações entre os poderes em todos os níveis da federação. Pelo menos dois conflitos básicos não foram claramente resolvidos na Constituição de 1988: a autonomia de cada poder na definição do orçamento de despesas dos seus órgãos próprios e os prazos para aprovação da Lei orçamentária.*

Entretanto, nem exceções, nem influências políticas ou lacunas cerceiam a possibilidade de uma relação de troca entre agentes envolvidos, na qual o Executivo Federal seria o agente econômico ofertante, e os membros dos partidos da Coalizão, principalmente com representação no Legislativo, os agentes demandantes.

## O federalismo

O Brasil é um País de poder descentralizado, o que caracteriza sua denominação como Federação. Nos artigos 1º, 3º e 4º da CF/88, a expressão "República Federativa do Brasil" é declaradora dessa classificação para o Estado brasileiro. Diferentemente de Países como França, Chile, Uruguai e outros, o Brasil não possui um centro de poder unitário que se estenda por todo o território, sobre toda a população, controlando todas as coletividades regionais e locais. Os entes possuem poderes entrelaçados pela Federação, como ressalta Silva (1999:105).

*[...] É federativo (associativo), enquanto cabe aos Estados-membros participar na formação da vontade dos órgãos federais (especialmente no Senado Federal, que se compõe de representantes dos Estados, art.46 da Constituição, e também pela participação das Assembléias Legislativas estaduais no processo de formação das emendas constitucionais, art. 60, III) e enquanto lhes é conferida competência para dispor sobre as matérias que lhes reserva a Con-*

stituição Federal, com incidência nos respectivos territórios e populações. Com isso constituem-se no Estado Federal duas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território: o da União e a de cada Estado-membro. **No Brasil, ainda há a esfera governamental dos Municípios.**

Nesses estados compostos, o poder se reparte em distribuições regionalizadas, reproduzindo, com poderes autônomos, instituições orçamentárias no âmbito dos entes governamentais. Segundo Longo & Troster (1993:147) "*A manutenção do federalismo requer a existência de instituições independentes em cada um dos níveis de governo, tendo estes o direito de modificá-las unilateralmente dentro dos limites da Constituição*".

A autonomia administrativa e financeira do federalismo brasileiro evidencia ainda mais a complexidade das instituições orçamentárias. Soma além da União, mais 26 estados-membros, o Distrito Federal e, aproximadamente, 5.560 municípios, potencializando uma complexidade para as normas, regras e procedimentos orçamentários. Todos os entes da Federação têm que elaborar suas peças orçamentárias, arrecadar seus tributos e administrar seus recursos, sem interferências intergovernamentais.

A importância do federalismo, como base de entendimento da dotação institucional, reside na necessidade de existirem mecanismos

de repartição de receitas entre os entes dessa Federação. Além do sistema de repartição de competências, desenhado pela CF/88, que tenta refazer o equilíbrio entre o poder central e os poderes estaduais e municipais, foram criadas outras espécies de transferências de recursos públicos entre os entes da Federação, foco da utilização estratégica pelo Poder Executivo Federal. Certamente, se o Brasil não fosse uma Federação, as emendas orçamentárias individuais não teriam tanta relevância.

*Todos os entes da Federação têm que elaborar suas peças orçamentárias, arrecadar seus tributos e administrar seus recursos, sem interferências intergovernamentais*

## **O Pluralismo político**

A CF/88 estabelece que o Brasil é um Estado Democrático de Direito que se constitui em uma República Federativa, à qual assegura valores de uma sociedade pluralista fundamentados no pluralismo político. Por sua vez, uma sociedade pluralista, formada da conjugação do federalismo e pluralismo político gera um sistema político eleitoral capaz de englobar uma grande quantidade de partidos políticos antagônicos e descentralizados.

O resultado, dessa conjugação, quando não articulada, termina por onerar a capacidade de governança do Executivo, prejudicando sua governabilidade do País. Segundo Burdeau, citado por Silva (1999:147), uma sociedade pluralista pode conduzir à poliarquia:

*Pelo fato de o Brasil possuir um pluralismo político, observa-se uma grande necessidade de se montar coalizões para governar*

*Politicamente a realidade do pluralismo de fato conduz à poliarquia, ou seja, a um regime onde a dispersão do Poder numa multiplicidade de grupos é tal que o sistema político não pode funcionar senão por uma negociação constante entre os líderes desses grupos. Nesse regime o Poder não é uma potência unitária, ele é o resultado de um equilíbrio incessante renovado entre uma pluralidade de forças que são, a um tempo, rivais e cúmplices. Rivais porque cada uma visa fazer prevalecer seus interesses e suas aspirações; cúmplices porque as relações que elas mantêm entre si não vão jamais à ruptura que causaria a paralisia do sistema.*

É exatamente nessa conjuntura de rivalidades e cumplicidades que são feitas coalizões em busca de governabilidade; mesmo coalizões de partidos ideologicamente rivais são negociadas. O pluralismo partidário obriga a articulações, mas essas podem ser nefastas para a sociedade, a depender do número de cadeiras que o Partido do chefe do Executivo venha obter nas Casas Legislativas para governar.

Nicolau (2000:723-724), apontando situações para a governabilidade de um País e tomando como exemplo a União, explica que a organização dos ministérios vai depender do número de cadeiras que o chefe do Executivo possa conseguir nas Casas Legislativas. Em um sistema de pluralismo partidário como o do Brasil, dificilmente o partido do Presidente obterá sozinho mais de 50% das cadeiras.

Dessa forma, a base de sustentação será assegurada por acordos e distribuição de ministérios, além de coalizões ocasionais com outros partidos e até, isoladamente, com membros do Congresso. Em especial, este componente institucional do pluralismo político propicia um ambiente extremamente favorável à utilização estratégica das emendas orçamentárias individuais como "moeda".

Pelo fato de o Brasil possuir um pluralismo político, observa-se uma grande necessidade de se montar coalizões para governar. Se as insti-

tuições não oferecem mecanismos, o Presidente da República precisa criá-los a fim de implementar suas preferências. As emendas orçamentárias servem para dar força ao Executivo para "barganhar" adeptos para seus interesses. Alston e Mueller (2003:4) reforçam que um poder presidencial é um componente chave na relação entre o Executivo e o Congresso na moldagem de uma coalizão no Congresso. A coalizão funcionaria como um partido, também forte, no qual necessariamente o Presidente é o líder.

### **As instituições orçamentárias e a execução do orçamento**

A existência de um conjunto de normas gerais referentes ao orçamento, ao Direito Financeiro e às Finanças Públicas, evidencia-se as instituições orçamentárias se encontram estruturadas em relação à execução orçamentária e financeira. Isto porque as normas dão sustentação legal para um arcabouço de regras específicas para a execução orçamentária e financeira, e, interligadas, voltam-se para o disciplinamento de procedimentos orçamentários com finalidades precípuas.

O conjunto dessas regras e procedimentos ao lado de outras regras também endereçadas a questões orçamentárias e respectivos procedimentos compõem o aparato institucional normativo da execução do orçamento no País. Segundo Alesina *et al.* (1996:256) para quem "*Budgetary institutions are all the rules and regula-*

*tions according to which budgets are drafted, approved and implemented.*"

Instituições orçamentárias estruturadas são as resultantes de arranjos institucionais harmônicos. Essa harmonia das normas, por seu turno, é reflexo da não invasão de uma no objeto da outra ou, mesmo havendo, que se chegue a um entendimento final que se sobreponha aos anteriores. Além disso, as regras específicas não podem ser conflitantes, da mesma forma que os procedimentos gerados não podem ser incoerentes. O respeito a esse pressuposto requer uma interação conceitual estreita que não dê margem a entendimentos ambíguos.

Para serem consideradas harmônicas, as normas gerais de um arranjo institucional orçamentário devem ser predeterminadas e utilizadas, sobretudo, como premissas invioláveis, no que tange ao alcance dos resultados orçamentários pretendidos. Sem serem endógenas ao processo orçamentário, podem possibilitar o estabelecimento de regras específicas e procedimentos que, se não conflitantes e coerentes, tornam o processo ainda mais eficaz.

No Brasil, regras específicas e de procedimentos orçamentários endógenos são utilizados na execução orçamentária e financeira, tanto das instituições orçamentárias privadas, quanto das públicas. Independentemente da natureza jurídica das instituições, privada ou pública, regras e procedimentos para a execução dizem respeito à forma de obtenção, dis-

tribuição, funcionamento, operacionalização e controle dos recursos indispensáveis à satisfação de objetivos específicos. A diferença entre as instituições orçamentárias privadas e públicas reside no fato de as regras e procedimentos das primeiras se voltarem para buscar lucros, enquanto das outras públicas, visam à satisfação de necessidades coletivas.

***Nas instituições orçamentárias públicas para que os objetivos sejam atingidos, as regras e procedimentos orçamentários devem ser elaborados e determinados de acordo com o previsto em lei***

Nas instituições orçamentárias públicas – diferentemente das privadas onde o que não é vedado pode ser realizado – para que os objetivos sejam atingidos, as regras e procedimentos orçamentários devem ser elaborados e determinados de acordo com o previsto em lei. As duas leis que dispõem sobre o funcionamento específico da execução orçamentária e financeira são a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ambas dão abertura para os procedimentos que são regrados por inúmeros decretos de programação orçamentária e financeira e de contingenciamento, publicados a cada exercício .

Em relação às normas gerais – referencial teórico das regras específicas que por sua vez dão sustentação a procedimentos orçamentários para a execução orçamentária e financeira – como instrumento da implementação da atividade financeira do Estado, elas podem ser objeto de estudo do Direito Econômico, no caso de pertencerem ao setor privado, ou do Direito Financeiro, caso seja públicas, ou ainda, das Ciências das Finanças. Bastos (1998:17), diferenciando Ciência das Finanças de Direito Financeiro, preconiza que:

*Há, sem dúvida, uma diferença de enfoques entre a Ciência das Finanças e o Direito Financeiro. O Direito Financeiro tem por objeto o estudo das normas que compõem a organização e a estrutura financeira do Estado. É necessariamente referido a um País sobre cujo ordenamento jurídico se erige. É sempre individualizado. A Ciência das Finanças tem por objeto os fenômenos financeiros, e a sua metodologia é fundamentalmente descritiva e especulativa. Visa também a formular leis, mas não ao modo das leis jurídicas.*

Quando estudadas como ordenamento jurídico, regulamentando a organização e estrutura financeira do Estado, essas normas, pertencem ao Direito Financeiro; quando têm por objeto os fenômenos financeiros, baseados em metodologia fundamentalmente descritiva e especulativa, pertencem à Ciência das Finanças.

Em relação à Ciência das Finanças vale citar diferença entre as Finanças

Privadas e as Finanças Públicas, inserindo-se nessas o foco deste trabalho, conforme aponta Miranda Gomes (2000:40):

*Nas Finanças Privadas, o comando está sempre vinculado ao binômio receita-despesa. Nas Finanças Públicas é o inverso, o comando é o da despesa, porque esta representa a gama de dispêndios utilizados pelo Estado para o atendimento das necessidades públicas, ou seja, para a realização de seus próprios fins. Por isso, a despesa é que determina a receita que será necessária ao cumprimento de suas metas".*

*Como o objeto deste estudo não se correlaciona nem com o Direito Econômico<sup>2</sup> nem com as Finanças Privadas, a ênfase volta-se para as normas gerais das instituições orçamentárias públicas que servem de suporte para regras e procedimentos orçamentários relacionados com a execução orçamentária e financeira.*

No Brasil, o arranjo institucional orçamentário compõe-se de normas gerais predeterminadas e de regras e procedimentos orçamentários endógenos ao sistema e processo orçamentário. As normas gerais predeterminadas são aquelas de natureza mais rígida, valendo *a priori* para qualquer orçamento que venha a ser publicado, inclusive os que orientam e possibilitam o estabelecimento de regras e procedimentos por todos os entes da Federação.

Além de dispositivos constitucionais<sup>3</sup> relacionados com o Orça-

mento, Direito Financeiro e Finanças Públicas que contribuem para a melhoria do arranjo institucional orçamentário brasileiro, atualmente, duas leis dispõem sobre normas gerais relativas a essas matérias: uma trata especificamente de Orçamento e Direito Financeiro - a Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964; e outra trata de Finanças Públicas, a Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A primeira "estatuí normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal"<sup>4</sup>; e segunda "estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal".<sup>5</sup>

Mesmo com as matérias intimamente correlacionadas, não se pode confundir as leis, em seus objetos de estudo e campos de atuação. Ressalte-se, no entanto, que apesar de a LRF não ter sido criada com o propósito de substituir a Lei nº. 4.320/64, o fato de ser ela uma Lei Complementar, publicada posteriormente, pode revogar essa naquilo que for contrário. Isso pode ocorrer ainda que o dispositivo constitucional que trata das Finanças Públicas (art. 163) seja diverso daquele que deu à Lei nº. 4.320/64 um status de lei complementar. Especificamente, o dispositivo constitucional que permite somente alterar a Lei 4.320/64 por outra lei complementar está previsto no art. 165, § 9º da Constituição Federal. Essas duas leis e os dispositivos constitucionais regem as



normas gerais das instituições orçamentárias, válidas para todos os entes da Federação. Além disso, dão suporte às várias regras e procedimentos orçamentários, estruturando o arranjo institucional orçamentário do Brasil e dando sustentabilidade para a execução orçamentária e financeira.

Em relação a dois dispositivos dessas normas gerais relacionados à execução orçamentária e financeira – art. 47 e 48 da Lei nº 4.320/64 – ocorreu uma extrapolação do objeto de estudo, já que um dos dispositivos da LRF substituiu outro da Lei nº 4.320/64. O art. 47 da Lei nº 4.320/64 dispunha que "imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar"; complementava com o art. 48, dispondo que [...] *a fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos: a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho; b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.*

Observe que essa Lei, mesmo estabelecendo normas gerais de Direito Financeiro para todas as esferas de governo, deixa uma subjetividade im-

plícita quanto à execução orçamentária e financeira, tanto que destina um poder amplo ao Executivo, ensejando várias interpretações. Termos como "melhor" e "na medida do possível" dão margem a ações discricionárias, já que sua medida vai depender de conotações particulares.

Apesar de a LRF ter abrangido uma área além da sua, sem suprir a lacuna de subjetividade deixada pela Lei nº. 4.320/64 – com a criação de algum critério ou parâmetro para a execução, principalmente, de despesas não vinculadas, por exemplo, não se observou qualquer desarmonia entre elas. Isso se deve ao fato de a LRF, mesmo sem buscar resolver aquela subjetividade, ao estabelecer um novo procedimento geral para a execução orçamentária e financeira, válido para todos os entes da Federação, aumentou a rigidez da operacionalização e ao mesmo tempo da preponderância dos Executivos dos três níveis de governo.

O art. 8º da LRF sobrepôs-se ao art. 48 da lei nº. 4.320/64 – que apresentava o quadro de contas trimestrais –, revogando-o, e definindo o comando que sustenta a elaboração das regras e procedimentos específicos para a execução orçamentária e financeira em toda a Federação. O antigo quadro foi substituído por um cronograma de execução de desembolso e o prazo de operacionalização passou de trimestral para mensal, observando-se uma maior rigidez do processo, como vinculação aos dispositivos da LDO.



Nada disso, porém, estabeleceu critérios para a alocação e distribuição dos recursos não vinculados. Mas se a LRF não estabelece parâmetros relativos à alocação e distribuição de recursos, por um lado, por outro possibilita a criação de regras específicas nos termos dispostos pela LDO, no que tange à execução orçamentária e financeira. Segundo o art. 8º da LRF,

*Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.*

Ressalte-se que a intenção de se criar algum critério objetivo para a alocação e distribuição desses recursos estava respaldada no disposto na alínea "c" do inciso I do art. 4º, vetado pelo próprio Poder Executivo Federal. A referida alínea expressava que a LDO, além de outros assuntos, também deveria *dispor sobre parâmetros para os Poderes, com vista à fixação, no Projeto de lei orçamentária, dos montantes relativos a despesas com pessoal e outras despesas correntes, inclusive serviços de terceiros, com base na receita corrente líquida* (grifos nossos).

Analisando a razão do veto, fica patente sua intenção: o Executivo não queria, na LRF, nenhum parâmetro que pudesse dificultar a distribuição e alocação de recursos públicos, já que assim justificou seu veto .

*Estabelecer a priori parâmetros para a fixação de despesas, segundo a sua natureza de gasto, sem levar em consideração as prioridades da programação a ser atendida, contraria o interesse público, por inflexibilizar a alocação dos recursos, dificultando o atendimento das demandas da sociedade"* (grifos nossos).

O veto e sua justificativa levantam os seguintes questionamentos: Inflexibilizar a alocação dos recursos contrariaria o interesse público, dificultando o atendimento das demandas da sociedade, ou contraria o interesse do Poder Executivo Federal, dificultando o atendimento de suas preferências?

Se considerarmos o segundo questionamento – não flexibilizar a alocação dos recursos contraria o Poder Executivo Federal dificultando o atendimento de suas preferências – teríamos como resposta, em tese, aquilo que se busca afirmar aqui: emendas orçamentárias individuais podem ser consideradas como "Pork Barre".

Embora a maioria dos recursos públicos utilizados estrategicamente pelo Poder Executivo Federal não se encontra legalmente vinculada (são as Transferências Intergovernamentais Voluntárias), o parágrafo único gerou

uma vinculação importante para a sociedade, propositadamente ou não.

O Poder Executivo Federal não poderia mais se utilizar do *superávit* financeiro do Fundo de Combate à pobreza, relativo a um exercício, por exemplo, no exercício subsequente para pagamentos de serviços da dívida. Antes da LRF, era comum ao final do exercício, o Executivo transferir os superávites financeiros apurados em diversos fundos ou entidades da administração indireta para amortização de dívidas.<sup>6</sup>

Já quanto as emendas orçamentárias individuais, consideradas não vinculadas, em linhas gerais, têm sido executadas em determinadas rubricas orçamentárias, de acordo com as modalidades de aplicações específicas, sem, praticamente, seguir qualquer critério objetivo de distribuição ou alocação de recursos. A falta de critérios ou parâmetros em normas gerais não significa que as instituições orçamentárias não estejam estruturadas em relação à execução orçamentária e financeira.

Pelo contrário, a abertura dada para o estabelecimento desses critérios em regras específicas endógenas ao processo orçamentário exige que as instituições orçamentárias estejam mais bem estruturadas ainda, para operarem dentro do cronograma de execução mensal requerido e para atender ao comando da norma geral de programação financeira observados pela LRF. Em relação a essas duas leis

pode-se afirmar que, apesar desse descompasso, atualmente, elas são harmônicas entre si.

A conjugação do novo comando geral que dá sustentabilidade à execução orçamentária e financeira, por meio de regras específicas publicadas em cada exercício financeiro pela LDO e pela LOA, com os respectivos procedimentos, detalhados nos decretos presidenciais que as regulamentam, propicia um ambiente estruturado do ponto de vista da execução orçamentária e financeira. No que diz respeito às regras que sustentam a execução orçamentária e financeira, tanto quanto o comando das normas gerais, importa o comando das regras específicas das principais peças orçamentárias, assim considerado o Plano Plurianual de Investimentos (PPA), a LDO e a LOA.

Logo, a execução de emendas orçamentárias individuais, como "*Pork Barrel*", distancia-se de uma alocação e distribuição eficiente de recursos públicos, no que se refere à sociedade como um todo: áreas carentes dos referidos recursos foram prejudicadas, em maior ou menor escala.

Entretanto, mesmo assim, vale ressaltar que a utilização dessas emendas pode ser extremamente necessária para o Brasil que possui uma dotação institucional singular: "*padecer*" de quase todas as "*patologias*" institucionais, identificadas como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar, conforme aponta a literatura: é um sistema presidencialista, uma federação e possui regras eleitorais que combinam

sistema de lista aberta com representação proporcional. Tem um sistema multipartidário com partidos políticos considerados "débeis" na arena eleitoral e vem sendo governado por uma ampla coalizão no Congresso.

***o Brasil "padece" de quase todas as "patologias" institucionais, identificadas como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar***

Diante disso, o custo de governabilidade tem sido relativamente "barato" para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso. Na América Latina, existem várias formas de ação estratégica dos Executivos, em relação ao exercício de seu poder sobre os Legislativos, o qual pode ou não gerar onerar o custo de governabilidade. Essas formas, no Brasil, estão expressas na Constituição ou em legislações complementares. Especificamente, para o Poder Executivo Federal, a forma estratégica que mais se destaca são as emendas parlamentares individuais, que apesar de não gerarem um custo muito alto, apresentam resultados bastante eficazes. A eficácia é evidente, os membros da Coalizão votam, no Congresso, de acordo com as preferências do Executivo Federal. Em troca, recebem a execução orçamentária de suas propostas orçamentárias individuais. Em termos de materialidade, para pequenos municípios, a execução dessas propostas é bastante significativa.

Aponta a literatura – não há governabilidade sem governança, embora aquela possa ser deficiente em situações satisfatórias de governabilidade. As emendas parlamentares individuais entrariam nesse contexto como o principal instrumento a ser utilizado para que a capacidade administrativa e financeira de governar – governança – não se torne deficiente, em prol de situações satisfatórias de governabilidade. Servem assim para minimizar um plausível alto custo de governabilidade.

Em outra direção, se parece clara a necessidade de utilização da execução de "Pork Barrel" para "lubrificar" a democracia, o cerne da pergunta se volta para o controle da administração pública. O Poder Executivo Federal até poderia se utilizar e permitir a utilização da execução de emendas parlamentares individuais, visando à redução do custo da governabilidade, para atender preferências de membros da Coalizão. Entretanto, entre essa abertura, – que caracteriza, em linhas gerais, a utilização de projetos tipo "Pork-Barrel" no Brasil, e a permissão de desvios de recursos dos cofres públicos há um hiato muito grande que provavelmente o Poder Executivo não corrobora.

O custo de governabilidade gerado pela improbidade administrativa – vulgarmente denominada de corrupção – é muito maior que qualquer outro custo que se tenha para manter a governabilidade, uma vez que o desvio de recursos públicos torna deficiente qualquer capacidade administrativa e financeira de governar.

## Bibliografia

- ELLWOOD, John N., Eric M. Patashnick. In Praise of Pork. Public interest, nº. 110, Winter. 1993
- SANTOS, M.H. de Castro, MACHADO, E.M. "O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel". Relatório Interno 7. Brasília: ENAP, out. 1995.
- FIORINA, Morris P. Congress: Keystone of the Washington Establishment. 2 ed. New Haven: Yale University Press, 1977.
- STEIN, Robert & BICKERS, Kenneth. Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. Washington, D.C: Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, Feb. 1994. (Working Paper 367).
- SELLERS, Patrick. Fiscal Consistency and Federal District Spending in Congressional Elections. American Journal of Political Science 41(3): 1024-41, 1997.
- MCCAIN, John. McCain 4. Disponível em: [www.chappaqua.k12.us/madenaves](http://www.chappaqua.k12.us/madenaves). Acesso em 5 de junho de 2003.
- AVELINO FILHO, George. "Clientelismo e Política no Brasil: Revistando Velhos Problemas". Novos Estudos CEBRAP, v. 38, n.1, p. 225-40, 1994
- MAINWARING, Scott. Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil. Stanford, CA: Stanford University Press. 1999.
- PEREIRA, Carlos, RENNÓ, Lúcio. "Local and National Political Dynamics in the Brazilian Congress Elections." Seminário de Estudos Políticos, 29 de maio de 2000. Rio de Janeiro, 2000.
- AMES, B. The Deadlock of Democracy in Brazil. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.
- ALSTON J. Lee, MUELLER, B. A Democratization and Exploiting the Gains from Trade: Executive and Legislative Exchange in Brazil. [s.l.:s.n.] 2003.
- SAMUELS, David J. "Pork Barreling is Not Credit-Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil." The Journal of Politics, 64 (3): 845-863, Aug. 2002.
- LEVY, Brian & PABLO, T. Spiller. A framework for resolving the regulatory problem. [s.l.:s.n.] [s.d.]
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 com as alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais nos. 1/92 a 38/2002 e Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.
- DI PIETRO, M. S. Zanella. Direito Administrativo. 10 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- SILVA, J. Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 16 ed. São Paulo. Frase, 1999.
- NUNES, Selene. P. P & NUNES, Ricardo C. Instituições Orçamentárias: uma Agenda para Reformas Pós Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília. V Prêmio do Tesouro Nacional, 2001, p. 641-705.
- LONGO, C. Alberto & TRÖSTER, Roberto Luís. Economia do Setor Público. São Paulo: Atlas, 1993.
- BURDEAU, Georges. Traité de science politique, 2. ed., Col 10 Volumes, Paris: LGDJ, 1966-1977.
- NICOLAU, Jairo. "Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)" Dados Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 709-735. 2000.
- ALESINA, A., HAUSMANN, R., HOMMES, R. & STEIN E. Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. Cambridge: National Bureau Of Economic Research, 1996.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário. 6 ed. São Paulo: Saraiva. 1998.
- GOMES, Carlos R. de Miranda. Manual de Direito Financeiro e Finanças. 2 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.
- AMORIM NETO, O. Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil In: Legislative Politics in Latin America. Ed. New York : Cambridge University Press, 2002, p. 48-78.
- AMORIM NETO, O. Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão Versus Cooptação. Nova Economia. Belo Horizonte: , v.4, n.1, p.9 - 34, 1994.
- BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças, 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- BARBOSA, F. & GIAMBIAGI, F. "O Ajuste Fiscal de 1990/1993: uma Análise Retrospectiva". Revista Brasileira de Economia, v. 49, n. 3, jul. /set. 1995.
- BARON, David P. Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs, and Procedural Control. [s.l.:s.n.] [s.d.]
- BEVILAQUA, A.S., CARNEIRO, D. D. , GARCIA, M.G.P. & WERNECK, R.L.F. Other Structure of Public Sector Debt in Brazil. Washington: Inter-American Development Bank, Apr. 2001.
- BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. DOU, Seção 1, p.1, edição de 5 maio de 2000.

<sup>1</sup>Existem outros elementos que não estão sendo considerados, pelo fato de não influenciarem diretamente.

<sup>2</sup>Expressamente tratado pelos art. 170 a 181 da CF/88.

<sup>3</sup>Arts. 163 a 169 da CF/88.

<sup>4</sup>Ambas no artigo 1º das suas respectivas leis.

<sup>5</sup>Ambas no artigo 1º das suas respectivas leis.

<sup>6</sup>Lei 9.530, de 10 de dezembro de 1997.

# Corrupção e crescimento econômico

*Fabiano Mourão Vieira, Graduação em Economia, UNICAMP, 1995, Mestrado em Economia, UNICAMP, 2002, e doutorado em Economia, USP, 2006.*

## 1. Introdução.

O objetivo deste artigo é apresentar uma síntese seleta da literatura que analisa a relação entre crescimento econômico e corrupção, tecendo comentários críticos tendo em vista o panorama da economia brasileira e os desenvolvimentos teóricos em geral. Com este intuito, o artigo está dividido em duas partes. Em uma primeira parte, após uma breve introdução da origem do debate, observada a partir de trabalhos de cunho institucionalista, são analisados quatro estudos econométricos que buscam evidenciar a relação entre corrupção e crescimento econômico. Em seguida, é apresentado um modelo econômico construído com o intento de apresentar elucidações para os nexos causais entre estabilidade política, crescimento econômico e corrupção. São questionadas as causalidades assumidas nos trabalhos, tendo em vista a existência de círculos viciosos em que muitos países se encontram, caracterizados por baixo crescimento, instabilidade política e altos níveis de corrupção.

Na segunda parte do trabalho, continua-se a discussão de como a circularidade lógica presente nos cír-

culos viciosos dificulta a identificação de relações causais precisas. São realizados comentários críticos a respeito das conclusões e das metodologias utilizadas pela literatura avaliada na primeira parte. Ademais, são feitas observações sintéticas acerca da influência dos ciclos políticos no combate a corrupção, as implicações de desigualdades regionais, a necessidade de intervenção externa e a influência do tamanho do Estado (em proporção ao PIB), da tecnologia e da taxa de juros. Por último, na conclusão, as principais constatações são arroladas e são feitos comentários a respeito da agenda de pesquisa adequada ao tema.

## 2. Os estudos sobre corrupção e crescimento econômico.

Há diversos canais que conectam a 'corrupção', em senso amplo, com o crescimento econômico. A diversidade de origens de efeitos na economia tem sido englobada pelo conceito de "instituição" ou "instituições", que teve sua importância consolidada no trabalho de North (1990) e cujos efeitos na economia foram ilustrados para a Itália por Putnam (1993). Apresentamos uma breve discussão sobre o conceito para possibilitar adentrarmos no estu-

do de como a corrupção se relaciona com o crescimento econômico.

*O importante é realçar que a duplicidade de significados está presente na maioria dos textos que abordam a relação entre corrupção e crescimento econômico*

Para North (1990), "instituições são um conjunto de regras, procedimentos de condescendência, e comportamento moral e ético dos indivíduos no interesse de maximizar sua riqueza ou utilidade". Ademais, "as instituições provêm a estrutura básica na qual os seres humanos através da história têm criado ordem e se concentrado em reduzir a incerteza das trocas. Junto da tecnologia empregada, eles determinam a transação e os custos de transformação e assim a lucratividade e a factibilidade de engajamento na atividade econômica".

Das definições de North, apreendem-se dois significados paralelos para os estudos sobre a corrupção. Em primeiro, observa-se que a corrupção institucionaliza-se, à medida que é introduzida na função de utilidade dos indivíduos, que buscam maximizá-la em atividades rentistas dependendo do grau de permissivi-

dade em jogo. Neste primeiro significado, a palavra "instituição" refere-se, de modo amplo, à cultura. Num segundo significado, o conceito de "instituição" adquire dimensão valorativa, capaz de avaliar se o conjunto de regras e comportamentos acoplados são desejáveis ao bom desempenho da economia. Para muitos intérpretes, a dimensão valorativa é avaliada quanto à compatibilidade da economia de mercado, e não a qualquer economia. Daí ser comum o uso da expressão "*institutional building*", ou "construção institucional", a fim de designar um agrupamento de reformas estruturais que se crêem importantes para o melhor funcionamento dos mercados. Há um conteúdo evolucionário subjacente a esta segunda significação, que pressupõe a existência de uma trajetória de crescimento dependente de instituições pré-conhecidas.

Não cabe aqui alongar a discussão sobre o conceito. O importante é realçar que a duplicidade de significados está presente na maioria dos textos que abordam a relação entre corrupção e crescimento econômico. Por um lado, a persistência da corrupção ao longo prazo é atribuída à raiz institucional, por outro lado o combate à corrupção é enfatizado pela necessidade de "construção institucional" e encaminhamento da economia para uma trajetória de crescimento econômico. Adiantamos, de qualquer forma, que as duas concepções são compatíveis, se entendermos, como North, que as instituições são inerentes aos sistemas

econômicos em geral, e não exclusivas ao capitalismo. Assim, o combate à corrupção não faria parte de um processo de "construção institucional", mas de "reforma institucional".

*Em geral, o Fundo Monetário Internacional tem uma preocupação declarada de fomentar melhorias institucionais em seus países membros*

Em apoio à necessidade das reformas, dois conjuntos de artigos econômicos associaram maiores níveis de corrupção a menores níveis de crescimento econômico. Um primeiro conjunto reúne estudos econométricos, como os de Mauro (1995), Alesina *et al.* (1996), Mo (2001) e Pellegrini e Gerlagh (2004). O segundo conjunto engloba artigos que procuraram desenvolver modelos econômicos capazes de explicar matematicamente as regularidades empíricas observadas, como em Mauro (2004). Esses artigos, de econometria ou modelagem, chegam ao consenso que a corrupção é prejudicial ao crescimento econômico. Embora, sob o olhar atual essa possa ser uma constatação um tanto quanto intuitiva, vale lembrar que até então se cogitava que as práticas corruptivas poderiam ser benéficas para a eficiência econômi-

ca, atuando como um óleo em uma engrenagem. Esta visão, caudatária de uma ideologia anti-estatal ou em prol de um Estado mínimo, foi saindo de voga, principalmente com a consolidação da importância da análise das instituições a partir do trabalho de North e com o surgimento de bases de dados internacionais que incluíam índices de percepção de corrupção.

Muitos dos artigos contemporâneos originam-se a partir de discussões realizadas em organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI. Em geral, o Fundo Monetário Internacional tem uma preocupação declarada de fomentar melhorias institucionais em seus países membros. Instituições mais fortes são desejáveis para o cumprimento dos objetivos do fundo, a saber, contribuir para a estabilidade financeira global. Neste âmbito, são fomentados estudos sobre a corrupção, uma vez que esta está associada à debilidade institucional principalmente de países pobres e em desenvolvimento. De forma indireta, combater a corrupção contribui para o aprimoramento das instituições, que por sua vez contribui para a estabilidade macroeconômica.

Os estudos econométricos, realizados nos anos 90, encontraram resultados concordantes no que se refere à relação negativa entre corrupção e crescimento econômico, mas que diferem quanto à magnitude e quanto aos canais de transmissão. O principal estudo na década de 90 foi o de



Mauro (1995). Usando um conjunto de variáveis como índices subjetivos de corrupção, a eficiência do sistema judicial, várias categorias de instabilidade política e burocracia excessiva, as estimativas para uma *cross-section* de vários países indicaram que a corrupção reduz os investimentos, que por sua vez, em níveis menores, desaceleraram o crescimento econômico.

*Ao invés da instabilidade política, os principais mecanismos de transmissão encontrados foram os investimentos e a abertura comercial*

É importante notar que a presença conjunta da variável instabilidade política nestes estudos é essencial. Em virtude da forte correlação desta variável com os índices de corrupção, sua ausência superestimaria os impactos da corrupção sobre o crescimento econômico. Artigos como o de Alesin *et al.* (1996) mostram a existência de impacto significativo na economia da instabilidade política.

Os estudos nos anos 90 não consideraram de modo explícito, no entanto, as relações entre a corrupção e a instabilidade política, com a primeira variável também calculada como dependente. Novas estimativas, como a de Mo (2001) procuraram avançar neste sentido. Bus-

cando entender os canais de transmissão em que a corrupção afeta o crescimento econômico, o autor observa que o canal mais importante é a instabilidade política, representando 53% do efeito total observado. De acordo com as estimativas de Mo, para cada 1% de aumento do nível de corrupção, a taxa de crescimento é reduzida em 0,72%. Outros canais importantes citados pelo autor são a redução do nível de capital humano e o volume de investimentos privados. Adiantando-se, cumpre observar, no entanto, que a relação de causalidade entre corrupção e instabilidade política assumida não deixa de ser problemática. Tendo em vista que a maioria dos índices de corrupção trata de percepção de corrupção e não da corrupção em si, a direção da causalidade desta em relação à instabilidade política e suas defasagens é questionável. Desta forma, se indaga se há, de fato, vantagens em se colocar a instabilidade política como canal de transmissão ao invés de simples variável exógena, como em Mauro (1995).

Pellegrini e Gerlagh (2004) mantiveram a metodologia de Mo (2001), mas obtiveram resultados marcadamente diferentes. Ao invés da instabilidade política, os principais mecanismos de transmissão encontrados foram os investimentos e a abertura comercial. Uma das explicações para tal diferença pode residir nas proxies utilizadas para a variável instabilidade política, a saber, o número de assassinatos por milhão de habitantes e as revoluções do período estudado.

Os autores acima citados não discutem o problema de causalidade entre corrupção e instabilidade política. Mas estão alertas para outro problema desses estudos, como consta na introdução do artigo: "*nós só podemos estimar empiricamente o efeito da corrupção sobre o crescimento econômico quando a corrupção não é endógena ao processo de crescimento, isto é, nós precisamos deixar claro que a causa-lidade não corre do outro lado, de baixos níveis de renda para a corrupção*". Os autores não testam a causalidade, tecendo dois argumentos, quais sejam: que a corrupção é naturalmente uma variável exógena em relação à renda, por ser persistente ao longo do tempo, e que os trabalhos empíricos sugerem que o nível de corrupção é melhor explicado pela qualidade das instituições econômicas do que pela renda. Vale observar, entretanto, que há forte interação entre estas duas variáveis que enfraquecem este segundo argumento, pois ainda que exista o intermédio das instituições, países de renda baixa tendem a ter instituições piores e índices de corrupção maiores. Além disso, inserindo uma variável nova, as instituições, entre a causação (a direção da causalidade) estudada, a saber, renda e corrupção, invalida-se o argumento, uma vez que abole a possibilidade de endogenia (excesso de variáveis endógenas), mas também impossibilita estudar a causação proposta, de corrupção para a renda.

Assim sendo, de concreto, para defender-se da existência de endo-

genia entre corrupção e renda resta a observação empírica sobre a constância dos índices de corrupção no longo prazo. Tal observação também poderia ser usada para defender-se da possibilidade de endogenia entre renda e instabilidade política.

**Só podemos  
estimar empiricamente  
o efeito da corrupção  
sobre o crescimento  
econômico quando a  
corrupção não é  
endógena ao processo  
de crescimento**

Em resumo, os trabalhos empíricos encontram, com regularidade, a existência de forte correlação entre baixo crescimento econômico, corrupção e instabilidade política. Porém, não sabemos "o quê causa o quê". Não há, até o presente, exames acurados a respeito das direções de causalidade. Estudos nesse sentido ainda esbarram na pequenez das séries temporais de índices de corrupção, dificultando a aplicação de testes econométricos de causalidade. De qualquer forma, trabalhos posteriores na área devem tentar elucidar tais pontos, ainda que para expor a impossibilidade de se observar relações causais nítidas entre as variáveis do modo que são utilizadas contemporaneamente.

Adianta-se que a instabilidade política, que é uma variável-chave para entender a relação entre a economia e a corrupção, é de natureza complexa e apresenta causalção em mão-dupla. Muitas revoluções são incentivadas pelo baixo crescimento econômico e igualmente causam, após sua ocorrência, baixo crescimento. De forma semelhante, ainda que os governados se revoltam com os governantes, não há nenhuma garantia de que o novo governo revolucionário não seja ainda mais corrupto.

A corrupção também é uma variável complexa, pois o que se mede são os índices de percepção de corrupção. A maior percepção desta pode ser fruto de uma insatisfação com o baixo crescimento econômico observado. Fases de crescimento positivo e maior do que esperado podem, por outro lado, reduzir a percepção da corrupção. Paralelamente, a percepção da corrupção pode captar, em certa medida, a corrupção de fato.

Estas relações devem ser estudadas para entender a preponderância ou a ausência das relações causais. Ainda há muito que ser feito nos exercícios empíricos. Para este objetivo, os modelos são especialmente úteis, pois organizam, de modo lógico, hipóteses testáveis. Abaixo, explicaremos um modelo típico.

O principal autor que desenvolve modelos e escreve no âmbito das questões levantadas pelo FMI é Mauro (2004). Ele elabora um modelo de

crescimento econômico, baseando-se em Barro (1990), para compreender as inter-relações entre corrupção e crescimento econômico. A reprodução do modelo foge ao escopo deste artigo, mas uma breve descrição de seus pressupostos é imprescindível para que se compreenda os benefícios, as conseqüências e os limites da análise em questão.

*Agrupamentos  
que possuem reputação  
de serem corruptos  
incentivam indivíduos  
pertencentes aos grupos  
a corromper também*

O modelo baseia-se em pressupostos de "complementaridade estratégica". Este termo significa, em poucas palavras, que as ações dos agentes estão interligadas, de modo que a ação de um indivíduo induz escolhas semelhantes de outros agentes buscando aumentar sua lucratividade. Em geral, tal pressuposto conduz a resultados de múltiplos equilíbrios para a economia.

Além deste tipo de inter-relação, o modelo também é capaz de retratar questões de reputação e dependência histórica em grupos que têm sido observadas empiricamente. Agrupamentos que possuem reputação de serem corruptos incentivam indivíduos

pertencentes aos grupos a corromper também. Como a reputação é uma variável relacionada ao tempo, também é possível ilustrar os aspectos intergeracionais da corrupção. Entendendo o conjunto de gerações como um grupo, entende-se porque o comportamento das gerações presentes é afetado pelas gerações passadas.

*“ Se muitas pessoas roubam juntas, a probabilidade de serem pegas e os recursos serem recuperados é baixa. Dessa forma, emerge uma situação de equilíbrio múltiplo ”*

A existência de grupos que assecuram a prática da corrupção de forma continuada nos indivíduos torna-se, assim sendo, uma das principais explicações microeconômicas que por vezes se encontram veladas nas justificativas institucionais para a corrupção. De qualquer forma, qualquer que seja a explicação provida pelas teorias e incorporada no modelo, há compatibilidade com a regularidade empírica inicialmente observada por Putnam (1993), a saber, os índices de corrupção são muito estáveis ao longo do tempo e persistem nos mesmos níveis durante décadas.

Em síntese, o modelo assume um contínuo de indivíduos que maximizam o consumo e escolhem alocar

seu tempo entre trabalho produtivo e roubo do governo, dependendo do salário líquido e do produto marginal da atividade rentista (*rent seeking*).

A existência de complementaridade estratégica nesse caso garante a existência de equilíbrios múltiplos. Se muitas pessoas roubam juntas, a probabilidade de serem pegas e os recursos serem recuperados é baixa. Dessa forma, emerge uma situação de equilíbrio múltiplo. Por um lado, há um estado estável (*steady state*) ruim, quando muitas pessoas roubam, não são pegas e não vale a pena aumentar o esforço de trabalho ao invés do esforço de roubar. Por outro lado, há um estado estável bom em que quase ninguém rouba e não há interesse em roubar, porque senão o indivíduo é pego, e todos alocam o tempo unicamente em trabalho produtivo. O autor apresenta esta primeira versão inicial do modelo, para em seguida internalizar o comportamento do governo.

Em uma caracterização de dois períodos, os cidadãos têm a capacidade de remover o governo do primeiro para o segundo período por meio de uma revolução, mas esta tem o inconveniente de prejudicar a produção do país. Na solução cooperativa, os políticos atuarão de forma conjunta para maximizar a corrupção até um nível aceitável pelos eleitores sem provocar o colapso do governo. Soluções não cooperativas podem levar ao colapso, pois um político isolado bem intencionado não é capaz de alterar significativa-

mente o alto nível de corrupção do governo com vistas a garantir a permanência em um nível aceitável pelos eleitores. Em resumo, de acordo com Mauro (2005, pg.15) nas soluções não cooperativas, *"a decisão individual de um político em ser corupto estreita o horizonte dos outros. Faz eles mais propensos a obter uma fatia maior do bolo hoje, a despeito do tamanho do bolo amanhã, à medida que sabem que não serão reeleitos."*

***Os políticos são menos tentados a roubar em grandes quantidades no primeiro período, pois têm incentivo para agir com comportamentos que garantam sua permanência no poder no segundo período, quando poderão captar mais recursos por meio de corrupção***

Esta é a caracterização de um mal equilíbrio, em que há maior perda de bem estar social, porque os recursos são roubados e a revolução que colapsa o governo prejudica a atividade produtiva.

O autor observa, em complemento, que a introdução de taxa de desconto (ou, de modo simplificado, a taxa de juros) reduz a probabilidade de que um bom equilíbrio exista. Ademais, as equações introduzem um parâmetro de eficiência tecnológica que afeta positivamente a

produção no segundo período. Isto significa que a produção é maior no segundo período, em razão dos avanços na tecnologia. Assim sendo, os políticos são menos tentados a roubar em grandes quantidades no primeiro período, pois têm incentivo para agir com comportamentos que garantam sua permanência no poder no segundo período, quando poderão captar mais recursos por meio de corrupção. Desta forma, com o parâmetro tecnológico em valores significativos, a solução cooperativa é mais provável e a corrupção tende a ser menor e controlada. O autor conclui que *"isto é consistente com a evidência empírica baseada em índices subjetivos, a qual mostra que a corrupção tende a ser mais alta em países pobres do que em países ricos"* (pg. 15). Um último apontamento que é consequência lógica imediata das pressuposições do modelo mostra que o tamanho do Estado influencia no sentido de aumentar a corrupção.

Na conclusão, Mauro (2005, pg. 16-17) chama a atenção que *"os exercícios de estática comparativa mostram que, desde que as outras coisas sejam iguais, países com baixa produtividade e um setor público grande têm uma gama ampla de parâmetros para qual um estado estável ruim com baixo crescimento e corrupção disseminada exista, e uma gama estreita de parâmetros na qual um estado estável bom exista"*. Do ponto de vista normativo, o autor conclui que *"uma implicação de política deste artigo é de que reformas*

*graduais são menos prováveis de funcionar do que reformas mais ambiciosas e compreensivas. Outra implicação é de que, sem intervenção externa, os governos podem ser incapazes de quebrar círculos viciosos em que os países parecem estar atolados.”*

### **3. Adequação do modelo ao caso brasileiro e apontamentos críticos gerais.**

A literatura que relaciona crescimento econômico e corrupção apresenta tentativas de explicação para retratar regularidades de correlação observadas na experiência mundial. Um tema principal que deve ser abordado ao refletir o caso brasileiro é justamente o caráter persistente da corrupção, apresentado pela literatura. Podemos avaliar este dado à luz da análise política propiciada pelo modelo de Mauro (2005).

*Dado o caráter rígido da corrupção, um governo que se eleja com uma agenda de acabar com a corrupção poderá não se reeleger, pois frustra seus eleitores ao descumprir seus compromissos*

É comum a existência de uma agenda eleitoral que insiste no combate à corrupção como um dos eixos de campanha. Há dois efeitos con-  
correntes nessa estratégia. O primeiro

é desmoralizar os adversários, cujas trajetórias políticas estão associadas a episódios de percepção de corrupção. O segundo é prometer um governo dissociado de práticas corruptas. Dado a persistência da corrupção no longo prazo, a agenda escolhida é necessariamente presentista, indicando a escolha de um estado da natureza em que o governo não se reelege e procura captar o máximo de recursos em um único período.

Em outras palavras, dado o caráter rígido da corrupção, um governo que se eleja com uma agenda de acabar com a corrupção poderá não se reeleger, pois frustra seus eleitores ao descumprir seus compromissos. Sem a perspectiva de reeleição, os recursos obtidos pela corrupção são maximizados pelos agentes em um único período eleitoral. Isto não implica, naturalmente, que os eleitores não saibam votar: sendo esperançosos, é exatamente pela persistência da corrupção que o combate a mesma está presente nas mais diversas campanhas eleitorais.

Além disso, é interessante observar que o eleitor não vota, exclusivamente, em candidatos que prometem o crescimento econômico, porque supostamente todo candidato é favorável ao crescimento econômico, ainda que apresente estratégias distintas para obtê-lo. Com a corrupção, tem-se processo semelhante. Espera-se, salvo exceções isoladas, que todos os candidatos prometam combatê-la. Ainda que o candidato prometa corromper para atender a algum grupo específico,



deve ser seletivo no processo de revelação de suas intenções, acarretando custos significativos ao angariar votos.

No que se refere à importante variável 'instabilidade política', que, como vimos, está fortemente associada à corrupção e ao crescimento econômico, a análise é mais complexa. Muitos eleitores podem desejar a instabilidade caso venham a se beneficiar com isso. Este pode ser o caso de camadas mais pobres da população, eventualmente insatisfeitas com processos de crescimento econômico concentradores de renda. Também pode ser o caso de setores que se percebem aliados do processo de crescimento econômico.

Apreende-se, desta forma, que o combate à corrupção não pode ser uma medida isolada do restante das condições econômicas. Deve ser feito em conjunto com reformas institucionais que fortaleçam o sistema democrático, reduzindo a instabilidade política. Além disso, é indispensável que o crescimento econômico seja equitativo, sem privilegiar alguns setores da economia e da sociedade em detrimento de outros.

Há, portanto, um tripé de qualidade institucional, representado pelo crescimento econômico justo, estabilidade política e baixos níveis de corrupção. Quando qualquer parte do tripé é fraca, não há sustentação e o país cai em uma armadilha institucional, de crescimento econômico injusto e mal distribuído, instabili-

dade política e altos níveis de corrupção. Para alcançar o bom estado de equilíbrio, é preciso um esforço conjunto da sociedade atuando em cada parte do tripé.

No Brasil, temos nos encontrado no estado ruim de equilíbrio, de armadilha institucional. Em primeiro, temos uma economia com alta concentração de renda, sendo comparativamente uma das mais desiguais do mundo. Em segundo, temos um histórico de instabilidade política. Nos últimos quarenta e dois anos, tivemos vinte anos de ditadura militar, de 1964 a 1984, passamos por um processo de impeachment em 1992, uma crise de transição política em 2002 e um período turbulento em 2005. Ainda, nas eleições presidenciais de 2006, o candidato opositorista, em campanha política, argumentou que o governo de 2006-2010 poderia ser ingovernável e insustentável. Em terceiro, temos altos níveis de percepção de corrupção, que muitas vezes acompanham a evolução dos períodos de instabilidade política, pois o acirramento das disputas eleitorais traz à tona casos de corrupção com o intuito de enfraquecerem adversários e cooptar a opinião pública.

Para sairmos deste quadro de armadilha institucional, é preciso atuação nas três frentes. Faz-se necessário promover um crescimento econômico desconcentrador, que distribua renda para as camadas menos favorecidas e não privilegie um setor da economia em detrimento de



outros. Paralelamente, necessita-se de reformas políticas com o intuito de fortalecer as instituições responsáveis pela estabilidade do regime democrático. E por último, e não menos importante, o combate à corrupção deve ser contínuo e não dependente de ciclos políticos. O esforço do combate à corrupção não pode oscilar ao sabor das alterações no comando político e da alternância do poder.

A análise das relações entre corrupção e crescimento econômico no caso brasileiro demanda uma avaliação cuidadosa das diferenças regionais no país. A desigualdade nas condições de desenvolvimento das diversas regiões pode orientar políticas de melhoria institucional com foco mais acurado. Ademais, a existência de situações de armadilha de pobreza justifica o uso de ações específicas para determinados grupos e estratos da população. Esforços concentrados onde a situação é mais grave, em regiões com altos índices de pobreza, baixo índice de desenvolvimento humano e elevados índices de corrupção, podem, em um regime federativo como o nosso, trazer consequências positivas para toda a população, principalmente pelo canal da estabilidade política.

Uma variável pouco avaliada nos estudos econométricos é o tamanho do Estado. Nenhum dos artigos revisados aponta relevância desta variável para os índices de corrupção e a relação com o crescimento econômico. Esse ponto é especialmente relevante para o Brasil, uma vez que o tamanho

do Estado aparece com grande frequência nos debates macroeconômicos a respeito dos limites e fragilidades do crescimento econômico. É importante que se avalie até que ponto os índices de corrupção são afetados pela dimensão do Estado, a fim de se entender a existência de oportunidades de superar os estados de equilíbrio ruins representados por crescimento econômico baixo e concentrado, instabilidade política e corrupção.

O caso brasileiro também interpõe outras variáveis, como os juros reais, como necessárias para se entender as relações entre crescimento econômico e corrupção. O modelo de Mauro (2004) abdica, para fins de simplificação, da taxa de desconto para conectar o primeiro ao segundo período. Essa simplificação, ainda que o autor alerte de modo passageiro para as consequências da introdução de taxas de desconto, é inadequada para o uso do modelo ao Brasil. A inserção das taxas de juros, no modelo, tem uma implicação interessante, a saber, o aumento da corrupção. Com altas taxas de juros, há um incentivo maior para que os governos pratiquem a corrupção no primeiro período, desistindo de um eventual segundo período de governo.

Uma observação importante de ser realizada refere-se à visão de mundo subjacente aos artigos de econometria e modelagem vistos. Não há nestes uma discussão cuidadosa a respeito da natureza dos processos de desenvolvimento econômico. Vistos rapidamente

e sem cautela, podem induzir à noção de que a causa do subdesenvolvimento é unicamente o comportamento corrupto dos indivíduos presos às armadilhas de baixa qualidade institucional. Ignoram os resultados de estudos das razões dos entraves ao desenvolvimento brasileiro e latino-americano em geral, que apontam problemas supranacionais oriundos da macroeconomia, como dependência externa de capitais e vulnerabilidade a choques de oferta, e de trajetória tecnológica global, como impossibilidade de catching up e a existência de indústrias maduras, oligopolistas e consolidadas, em países desenvolvidos, que não podem ser replicadas.

É interessante tecer alguns comentários a respeito da influência do parâmetro tecnologia, que no modelo visto influencia na redução da corrupção. É bastante razoável aceitarmos que diante de uma grande aceleração da produtividade os indivíduos repensem suas estratégias e decidam refazer suas escolhas, deixando de se dedicar a atividades rentistas e engajando-se em atividades produtivas. Mas não se pode pensar o problema isoladamente, como se a tecnologia fosse variável exógena, como a maioria dos modelos de crescimento postulam. Ao lidar com países subdesenvolvidos, presos em armadilhas de pobreza, o avanço tecnológico não é exógeno. Raciocinando de modo keynesiano, o uso da tecnologia está relacionada ao nível de investimentos da economia, que por sua vez é uma variável sensível às expectativas dos empresários, que

postergam os investimentos em cenários de instabilidade política e corrupção disseminada. Os modelos não captam esta circularidade, ainda que reconheçam, fora das equações e pressupostos lógicos, a existência dos círculos viciosos.

*É bastante razoável  
aceitarmos que diante  
de uma grande aceleração  
da produtividade os  
indivíduos repensem  
suas estratégias e  
decidam refazer suas  
escolhas*

A complexidade inerente às causas do subdesenvolvimento latino-americano questiona a conclusão apresada de Mauro (2005) de que a existência de um mau estado estável cercado de um círculo vicioso de instabilidade política e baixo crescimento possa exigir intervenções externas. Em geral, historicamente, observa-se que muitas intervenções agravam a instabilidade política. Mesmo quando as intervenções externas produzem estabilidade política, como no caso de apoio a ditaduras militares e governos autoritários em geral, a estabilidade é temporária e é obtida à custa de repressão à democracia. Este esforço repressivo tem como consequência dificultar a construção de instituições democráticas sólidas, que são normalmente vistas como

requisitos para a construção de uma estabilidade política duradoura.

*Na falta de credibilidade, as reformas não são levadas a cabo e os indivíduos e políticos continuam a dedicar esforços em atividades rentistas*

Vale reconhecer, no entanto, que a intervenção externa focalizada no apoio ao combate à corrupção, com aporte de recursos para a modernização de estruturas de fiscalização dos gastos públicos, bem como treinamento de funcionários especializados no combate a corrupção, é benéfica para os países. Ainda que seja apressada a conclusão de que a intervenção externa possa romper os círculos viciosos, o apoio continuado à repressão das práticas corruptas auxilia a superar a influência dos ciclos políticos na atuação dos órgãos especializados, que muitas vezes não tem seu exercício segregado plenamente das demais ações do governo. Isto é importante, tendo em vista a natureza persistente da corrupção, que tem como conseqüência a necessidade de prevenção e combate continuado.

Uma última crítica às conclusões de Mauro (2005) refere-se a sua defesa de reformas amplas ao invés de reformas graduais. A própria natureza das armadilhas de estados estáveis ruins atua desfavoravelmente às reformas amplas.

Em virtude do caráter persistente dos níveis de corrupção e da solidez e continuidade das instituições, mesmo aquelas que atuam contra os interesses de mercado, reformas abrangentes que produziram estados estáveis bons não tendem a ser críveis. Na falta de credibilidade, as reformas não são levadas a cabo e os indivíduos e políticos continuam a dedicar esforços em atividades rentistas. Já as reformas graduais são mais aceitas, e ainda que não sejam capazes de revolucionar no curto prazo o estado estável em que se encontra o país, produzem melhoras progressivas, que no longo prazo podem provocar mudanças sensíveis e salientes em favor de um bom estado de equilíbrio.

#### **4. Conclusão**

Este pequeno artigo procurou apresentar, em uma primeira parte, uma breve, mas significativa, revisão da literatura que analisa as relações entre corrupção e crescimento econômico sob um prisma econométrico e de modelagem econômica e matemática. A literatura demonstra, com algumas diferenças, que há uma forte relação entre instabilidade política, crescimento econômico e índices de corrupção. Entretanto, faltam esforços suficientes no sentido de demonstrar as direções causais em que as variáveis estão relacionadas.

Em uma segunda parte, são criticadas as principais conclusões dos estudos econométricos e do modelo analisado à luz da economia brasileira e de modo geral. Em síntese e em face ao exposto, observa-se que as estraté-

gias de combate à corrupção não podem ser elaboradas sem atentar para variáveis históricas, econômicas e sociais e sem perder de vista o caráter persistente da corrupção e sua trajetória associada às instituições. O combate à corrupção, quando isolado, não é suficiente para romper com círculos viciosos de subdesenvolvimento. Ele deve ser feito em conjunto a reformas que promovam maior estabilidade política, reduzam concentração de renda, inibam favorecimentos setoriais, incentivem o avanço tecnológico e reduzam a taxa de desconto (a taxa de juros).

Os estudos sobre a relação entre corrupção e crescimento econômico podem avançar em várias áreas, além da já comentada necessidade de se conhecer a causalidade entre corrupção, crescimento e instabilidade política. Devem aprofundar a linha de pesquisa aberta por Putnam (1993), aperfeiçoando a compreensão dos mecanismos históricos, sociais e comportamentais subjacentes à persistência da corrupção e à permanência de instituições desfavoráveis ao bom desempenho da economia. Ainda em Putnam (1993), principalmente para o caso brasileiro, deve-se buscar entender como as diferenças regionais de pobreza e índices de corrupção afetam os estados de equilíbrio não só regionais, mas nacionais. Outras questões que mereceriam destaque em novos estudos são as influências, na relação entre corrupção e crescimento econômico, do tamanho do Estado, da tecnologia e da taxa de juros. Por último e não menos importante, é preciso avaliar se não há dife-

renças significativas na inter-relação entre corrupção, crescimento e estabilidade política quando comparamos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, buscando entender como a concentração de renda e os privilégios setoriais e de grupos em países pobres atuam como agravantes de quadros de baixo crescimento econômico e alta corrupção.

---

*Agradeço ao chefe da CGU-PR Eduardo De Biaggi e à colega de trabalho Isabela Grumbach Vaz Pereira Mayer Vieira pelas revisões e comentários sobre artigo. Também agradeço à CGU, pelo suporte geral. "Técnicamente, não há medidas precisas que caracterizem as emendas orçamentárias de parlamentares*

## Bibliografia

- ALESINA, Alberto, ÖZLER, Sule, ROUBINI, Nouriel e SWAGEL, Phillip. (1996). "Political Instability and Economic Growth" *Journal of Economic Growth*, Vol.1, nº 2, June, pp. 189-211.
- BARRO, Robert J. (1990) "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth". *Journal of Political Economy*, Vol. 98, nº 5 (part 2), pp. S103-S125.
- MAURO, Paolo. (1995). "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 110-3, August, pp.681-712.
- MO, P.H. (2001) "Corruption and Economic Growth". *Journal of Comparative Economics*, Vol. 29, Number 1, March, pp. 66-79.
- NORTH, Douglas C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- PELLEGRINI, Lorenzo e GERLAGH, Reyer. (2004). "Corruption's Effect on Growth and its Transmission Channels". *Kyklos*, Vol.57, Fasc.3, pp. 429-456.
- PUTNAM, Robert D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

# Percepções pantanosas

*Claudio Weber Abramo, mestre em filosofia da ciência, é diretor executivo da Transparência Brasil, organização dedicada ao combate à corrupção no país.*

Antes de 1978, fora menções anedóticas às *Vidas dos Césares*, de Suetônio (séc. I d.C), a corrupção era tratada na literatura acadêmica um tanto de passagem. Economistas inclinados para a modelação dedicavam-se a estudar os efeitos do desequilíbrio de informação em leilões (a propinagem traz tal desequilíbrio), mas os estudos do impacto da corrupção sobre a economia eram muito raros. A maioria dos economistas tendia a considerar que a corrupção é uma "graxa" que lubrifica a economia, uma acidentalidade pouco importante na ordem das coisas e para alguns benéfica para a eficiência econômica.

Em 1978, Susan Rose-Ackerman publicou seu *Corruption: A Study in Political Economy*,<sup>1</sup> em que argumenta que o papel e o impacto da corrupção sobre a economia e as organizações políticas é mais extenso e profundo do que até então se sustentava. O surgimento do trabalho de Rose-Ackerman foi um divisor de águas. A partir daí declinou a popularidade da interpretação da corrupção como lubrificante benéfico para a economia e se passou a prestar mais atenção nos prejuízos que ela traz para a eficiência econômica.

Se corrupção é importante economicamente, então se torna importante medi-la. Isso traz de imediato um problema intransponível. Como os

atos de corrupção são secretos, e como a parcela detectada nada informa sobre o volume agregado das transações ilícitas, medidas diretas estão fora de questão. As medidas indiretas dominam o terreno. A questão é saber qual é o conteúdo informativo dessas mensurações.

A medida indireta mais conhecida é o Índice de Percepções de Corrupção da Transparency International (TI). Trata-se de um indicador compilado a partir de outros indicadores, todos estes referentes a opiniões de pessoas ligadas a corporações transnacionais (ou que para elas prestam serviços) a respeito do nível de corrupção que elas imaginam vigorar em um país. O índice da TI é expresso na forma de um ranking. A entidade emprega um "grau" (um número de 0 a 10) para exprimir a posição dos países no ranking, mas esse "grau" não tem nenhum significado além da própria ordenação do ranking.

O índice da TI é criticado por diversos observadores.<sup>2</sup> Uma primeira objeção é que não há nenhuma garantia de que as opiniões colhidas para confeccionar o índice sejam independentes entre si. Diversos críticos afirmam que, na verdade, é mais provável que não o sejam. Assim, uma pessoa a quem se pede para comparar a integridade de Brasil e Chile (por exemplo), pode muito bem não ter tido nenhuma experiência com um desses países (ou

mesmo com qualquer dos dois), mas simplesmente repete o que ouviu de terceiros. Dada a natureza do objeto medido (uma opinião), não há possibilidade de se controlarem as respostas pela possível variável do "ouvir dizer".

Associado a isso, há o possível efeito de inclinações ideológicas. O caso do Chile tem sido apontado como exemplo. A partir do momento em que esse país passou a adotar uma política comercial alinhada com os EUA, passou a ascender em índices como os do Fórum Econômico Mundial – os quais guardam uma correlação estatística muito forte com o Índice de Percepções de Corrupção da Transparency International.

Uma segunda objeção<sup>3</sup> diz respeito à imprecisão intrínseca desse índice (e de outros de mesma inspiração), que desautoriza a organização da lista de países numa escala com a precisão expressa pelo ranking. Por exemplo, no índice de 2004, o intervalo de confiança médio dos 146 países relacionados é 0,92, quer dizer, mais de 9% da escala de 0 a 10. Para 47 desses países, o intervalo de confiança é maior do que 1,0, e para oito deles é maior do que 2,0. O índice de um país (o Suriname) é nada menos de 3,6. Isso significa que o país tanto pode estar situado muito mais abaixo quanto muito mais acima na escala.<sup>4</sup>

Em terceiro lugar, rankings são afetados por uma peculiaridade formal raramente levada em consideração quando são "consumidos" pelo público. Dada uma lista qualquer, se

um elemento da lista ascende  $n$  posições, então automaticamente  $n$  elementos necessariamente descenderão uma posição cada um, mesmo que nada tenha se alterado na grandeza que o ranking pretensamente reflete. A combinação das subidas e descidas dos elementos que se movem produz movimentos "inerenciais" em outros, sendo impossível separar o que são alterações deste tipo de alterações auto-propelidas.

Uma quarta objeção a esse tipo de ranking é que não dá nenhuma idéia a respeito da integridade das instituições dos países e, muito menos, de sua evolução ao longo do tempo. No caso específico do índice da TI, sua própria construção impede que haja mobilidade na escala.<sup>5</sup> No final das contas, e levando em consideração as imprecisões que afetam essas percepções, o que o índice da TI informa é que as instituições brasileiras são provavelmente menos íntegras do que as norueguesas (por exemplo), e mais íntegras do que as da República do Togo (digamos), mas estão mais ou menos na mesma faixa do Peru ou do México. Ora, será que é necessário um índice para que tenhamos uma razoável intuição desses fatos?

Uma observação subsidiária a essas é a seguinte: A quem interessa um ranking de percepções de corrupção? Afirma-se que investidores internacionais empregariam tais percepções em seus processos decisórios. Países vistos como mais corruptos seriam menos atraentes

(porque implicariam maiores custos de transação e, principalmente, maior incerteza a respeito da validade de contratos). A carência de levantamentos empíricos a respeito não permite concluir se a proposição é ou não é verdadeira, e qual o peso da consideração vis a vis outros fatores (como custo de mão de obra, carga tributária, disponibilidade de matérias-primas, infraestrutura de transportes, considerações quanto ao posicionamento da empresa em mercados regionais etc., todos eles bastante ponderáveis). A intuição é que considerações sobre corrupção tenderiam a ser subsidiárias em comparação com esses fatores.

Exceto tais investidores, a quem mais um ranking de percepções de corrupção interessaria? Aos habitantes dos países? Mas por que interessaria a um brasileiro, iraniano ou boliviano ser informado que seu país é visto por representantes de empresas transnacionais como mais ou menos íntegro do que qualquer outro país?

Um uso preocupante dos índices de percepção de corrupção foi anunciado pelo presidente norte-americano George W. Bush. Afirmou ele que a ajuda prestada a outros países pela USAID levará em consideração a percepção de corrupção desses países. Uma tentativa na mesma direção por parte do novo presidente do Banco Mundial, Paul Wolfowitz (ex-subsecretário de Defesa do governo Bush e tido como responsável pela formulação da política externa dessa ad-

ministração), fracassou frente à resistência dos membros europeus do Banco. Como a principal correlação estatística que se observa entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores diz respeito ao PIB per capita, isso significa que os países mais pobres são aqueles que sofreriam com tal critério.

*De todos os problemas dos índices de percepções de corrupção, o principal concerne ao que eles informam sobre a prática concreta do fenômeno*

O emprego de indicadores de percepções levou governantes a conceberem estratégias de combate à corrupção baseadas na propaganda. Isso aconteceu, tipicamente, no México de Vicente Fox. O governo mexicano empreendeu uma forte campanha de convencimento da população de que corrupção é algo ruim e que deve ser evitado. Peças publicitárias veiculadas em todos os ambientes públicos do país, na televisão, no rádio, nos jornais, retratavam situações condenáveis.<sup>6</sup> A esperança (intuída, mas não expressa) era de que as pessoas passassem a atribuir ao governo ações de combate à corrupção - o que não aconteceu.



## Experiência vs. opinião

De todos os problemas dos índices de percepções de corrupção, o principal concerne ao que eles informam sobre a prática concreta do fenômeno que é objeto das opiniões. Uma objeção que freqüentemente se formula – em especial por governos – é que a opinião das pessoas é demasiado influenciada pelo noticiário. Assim, se os veículos de informação divulgam casos de corrupção, as pessoas comuns tenderiam a considerar que a corrupção está aumentando – quando, muitas vezes, o aumento do noticiário pode significar não isso, mas um melhor funcionamento dos mecanismos de controle.

Resolver essa questão é impossível, pois exigiria acesso aos mecanismos subjetivos pelos quais as pessoas formam suas opiniões.

O que decerto é verdadeiro é que as opiniões colhidas entre a população geral são muito volúveis. No caso brasileiro, praticamente toda pesquisa que se conduz leva à conclusão de que a corrupção está piorando. Tomando-se uma série histórica de tais levantamentos,<sup>7</sup> e considerando apenas tais opiniões, é-se forçado a concluir que o Brasil tem piorado tanto que a esta altura já teria sido integralmente tomado por quadrilhas. Obviamente, isso não é plausível.

Uma indagação crucial para entender como funcionam opiniões é como elas se relacionam com as ex-

periências concretas das pessoas. É raro que se consigam comparar opiniões com experiências no âmbito do mesmo procedimento experimental, aplicado a uma multiplicidade de diferentes ambientes. Uma dessas ocasiões apresentou-se em 2004, quando a Transparency International encomendou ao Instituto Gallup uma pesquisa realizada em cerca de 60 países (Barômetro Global da Corrupção). A pesquisa era basicamente voltada para opiniões (mais de uma dezena de perguntas), mas havia uma única pergunta sobre experiências das pessoas com o pagamento de propinas.

Análises estatísticas realizadas sobre o conjunto de dados permitiu uma série de conclusões bastante reveladoras.<sup>8</sup>

1. Não há correlação entre experiências com propina e opiniões sobre corrupção no conjunto dos países. Isso significa que, se experiências informam opiniões, isso se dá de forma disparatada entre países diferentes.
2. Além disso, estudos de dependência entre variáveis, realizados nos conjuntos de dados de cada país, mostram que a falta de relação entre uma coisa não reflete simplesmente diferenças nacionais, mas já se encontra presente no interior dos países. Em outros termos, as opiniões sobre corrupção parecem ser aleatórias em relação às experiências concretas.

3. Contrastando com isso, as opiniões mostraram-se notavelmente coerentes entre si. As correlações entre percepções são em alguns casos extremamente elevadas.
4. A pesquisa distinguia entre opiniões sobre a incidência de corrupção e o efeito da corrupção sobre diferentes instituições. Entre países com renda per capita acima de US\$ 10 mil, esses dois conjuntos de opiniões são harmônicos, mas entre os países mais pobres (PIB per capita inferior a esse patamar) as correlações caem notavelmente.
5. Uma constatação notável é que, no Barômetro, as opiniões sobre efeitos gerais da corrupção correlacionam-se fortemente com as opiniões sobre assuntos sortidos, como desemprego, custo de vida etc. A concordância é tão elevada que justifica formular a hipótese de que, de modo a aquilatar a opinião de uma população sobre corrupção, bastaria medir a opinião média das pessoas sobre direitos humanos ou violência.<sup>9</sup>

Tais conclusões indicam que as percepções sobre corrupção devem ser tomadas com cautela, pois informam pouco sobre o fenômeno empírico da corrupção. Fundamentalmente, a conclusão mais forte que esse levantamento permite atingir é que as populações de países pobres são mais provavelmente vulneráveis a pedidos de propina do que as populações de países ricos – mas já sabíamos isso antes de fazer qualquer pesquisa.

<sup>1</sup>Nova York: Academic Press, 1978.

<sup>2</sup>Ver, por exemplo, Tina Søreide: "Estimating Corruption: Comments on Available Data", Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2003. Também Michael Johnston: "The New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform", Report to the 2000 World Congress of the International Political Science Association, 2000.

<sup>3</sup>CWAbramo: "Still Lifes: Perceptions of Corruption vs. Other Indicators" Notas ao Seminário "Entendiendo la Corrupción en el Continente Americano", Laboratorio de Análisis y Documentación de la Corrupción, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Novembro de 2004 ([www.transparencia.org.br/docs/StillLifes.pdf](http://www.transparencia.org.br/docs/StillLifes.pdf)).

<sup>4</sup>E isso com nível de confiança de apenas 65,3%, ou seja, há probabilidade de 34,7% de o número "real" ser ainda mais alto ou mais baixo.

<sup>5</sup>Ver Johann Graf Lambsdorff (o idealizador do índice da TI): "Background Paper to the 2004 Corruption Perceptions Index", Transparency International e Universidade de Passau.

<sup>6</sup>A campanha tinha forte caráter moralizante, chegando ao extremo de condenar a "cola" escolar e a mentira como atos de corrupção, classificáveis na mesma categoria de fraudes tributárias, direcionamento de licitações públicas etc.

<sup>7</sup>Ver algumas em [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br).

<sup>8</sup>CWAbramo, "How much do perceptions of corruption really tell us?" (working paper, [www.transparencia.org.br/docs/How-Much.pdf](http://www.transparencia.org.br/docs/How-Much.pdf)).

<sup>9</sup>Tais constatações, associadas à ausência de relação entre experiência e opiniões, levam a uma indagação natural, a saber, se haveria uma espécie de "índice de pessimismo" característico de cada país. Essa talvez constituísse uma linha de investigação interessante para cientistas sociais.

