

Sérgio Rodrigues Lima

A accountability como ferramenta de Controle Interno: a gestão por resultados e os desvios de recursos públicos, no período de 1990 a 2014, sob a ótica da economia da corrupção.

Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG

Belo Horizonte

2014

Sérgio Rodrigues Lima

A accountability como ferramenta de Controle Interno: a gestão por resultados e os desvios de recursos públicos, no período de 1990 a 2014, sob a ótica da economia da corrupção.

Trabalho final apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Auditoria.

Orientador: Carlos Maurício Vieira

Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG

Belo Horizonte

2014

Lima, Sérgio Rodrigues

A accountability como ferramenta de Controle Interno: a gestão por resultados e os desvios de recursos públicos, no período de 1990 a 2014, sob a ótica da economia da corrupção – 2014 - fl;

Monografia – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas.

Bibliografia: fl

Ata da sessão pública de defesa de monografia.....

Dedico este trabalho de conclusão de curso de especialização aos meus pais *in memoriam*, à minha esposa Sheila, às minhas irmãs Silvana, Sílvia e Soraya. Ao meu Orientador professor Carlos Maurício Vieira e à Professora Fabiana Lucas de Almeida.

Agradeço a Deus, aos meus pais e professores do curso de Especialização em especial ao meu orientador professor Carlos Maurício Vieira, às professoras Myrian Moutinho e Fabiana Almeida, ao professor João Aristides de Moraes, e, à Patrícia Scher pelo carinho conosco, apoio e competência na secretaria do CEPCON.

"A pior das corrupções não é aquela que desafia as leis, mas a que se corrompe a ela própria." [Louis Gabriel Ambroise (Visconde de Bonald) – 1754/1840]

RESUMO

O trabalho surgiu a partir da proposta em estabelecer um paralelo entre a gestão pública, sob o foco da gestão por resultados, e os desvios de recursos públicos, promovidos pelas muitas práticas de corrupção, no período de 1990 a 2014. O arcabouço teórico parte da análise das expectativas racionais, dos agentes econômicos, principalmente promovendo um elo de interação entre corruptos e corruptores. A partir da fundamentação, apoiada no materialismo histórico e sua relação dialética, são apresentados os elementos motivadores, vistos como mecanismos de recompensas, que serão analisados à luz da teoria dos jogos e da economia da corrupção.

O período escolhido concentra-se na década de noventa, mais precisamente a partir de 1990, estendendo-se até 2014. Esse período foi escolhido por ter havido a maior proliferação de desvios de recursos públicos, identificados e levados ao conhecimento público pela imprensa. Iniciando em 1990, as eleições diretas propiciaram, pela vontade popular, a condução de Fernando Collor de Mello à Presidência da República. Apesar de ter sido conduzido nos braços do povo, sendo o primeiro presidente eleito pelo voto popular, após o governo Jânio Quadros, em 1960, retribuiu com uma política econômica austera e um governo conturbado, marcado por prática de corrupção e desvios de recursos públicos, denunciadas pelo próprio irmão, Pedro Collor, que o levaram ao “*impeachment*”.

Casos mais recentes, como o Mensalão, justificam a extensão de análise até 2014, tanto pela magnitude quanto pelos efeitos protelatórios judiciais que o estenderam. Outros casos, embutidos na análise, não menos importantes à sociedade, também trazem consigo registros nefastos, marcados por práticas danosas de corrupção, fraudes, desvios de recursos públicos, tráfico de influências, corrupção e envolvimento de funcionários do alto escalão. Essas práticas de corrupção levaram o Brasil a ocupar a nada honrosa classificação de 72º lugar, dentre 177 países, no “Ranking da corrupção”, segundo relatório da Organização Transparência Internacional, disponível no portal g1.globo.com/mundo/noticia/2013/12/ranking-de-corrupcao-coloca-brasil-em-72-lugar-entre-177-paises.html.

Apesar da evolução dos controles, adotados pelos órgãos de controle, a Lei de Acesso à Informação e a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, muito ainda é necessário a fazer para conter as práticas que norteiam o arcabouço da corrupção e sua rede de beneficiários e recompensas.

Palavras-chave: Dialética. Materialismo histórico. Expectativas racionais. Economia da corrupção. Controle interno. Corrupção. Lei de Acesso à informação. LRF.

ABSTRACT

The work arose from the proposal to establish a parallel between the public administration, from the standpoint of managing for results, and misappropriation of public funds, promoted by many corrupt practices in the period 1990-2014. The theoretical framework of the analysis of rational expectations of economic agents, mainly by promoting a link of interaction between corrupt and corrupting. From the reasoning, based on the historical materialism and its relation, the motivating elements, rewards seen as mechanisms that will be examined in the light of game theory and the economics of corruption are presented.

The period chosen is concentrated in the nineties, more precisely from 1990 extending to 2014. This period was chosen because there has been a greater proliferation of embezzlement of public, identified and brought to public attention by the media resources. Starting in 1990, direct elections brought about by the popular will, driving Fernando Collor de Mello to the presidency. Despite having been driven into the arms of the people, being the first elected by popular vote, after the government Quadros in 1960, the president responded with an austere economic policy and a troubled government, marked by practices of corruption and misappropriation of public funds, denounced by his brother, Pedro Collor, who led the "impeachment".

More recent cases, such as Mensalão, justify the extent of analysis until 2014, both the magnitude and the court extended the dilatory effects. Other cases, embedded in the analysis, no less important to society, it also brings adverse records, marked by harmful practices of corruption, fraud, misappropriation of public funds, influence peddling, corruption and involvement of top officials. These corrupt practices led Brazil to occupy nothing honorable rank of 72 th place among 177 countries in the "rank corruption", as reported by Transparency International Organization, available on the portal g1.globo.com/mundo/noticia/2013/12/ranking-de-corrupcao-coloca-brasil-em-72-lugar-entre-177-paises.html. Despite the evolution of controls adopted by oversight bodies, the Law on Access to Information and LRF - Fiscal Responsibility Law, is much still needed to be done to contain the practices that guide the scaffolding of corruption, and its network of beneficiaries and rewards.

Keywords: Dialectic. Historical materialism. Rational expectations. Economics of corruption. Internal control. Corruption. Law on Access to Information. LRF.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

GAP - palavra inglesa que significa "lacuna ou vão".

IMPEACHMENT – palavra de inglesa usada quando da retirada ou destituição do poder, de um mandatário ou governante, por ato ou processo legal.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

TABELAS (TAB.1, TAB.2, TAB.3)42

TAB.1 - Valores desviados em crimes de corrupção no período 1990 a 2014

TAB.2 - Variação da TAB.1 com as medidas descritivas proporção e média

TAB.3 - Matriz de correlação de Spearman

FIGURAS

FIGURA 1 - Valores desviados em crimes de corrupção no período 1990 a 201443

FIGURA 2 - Tendência da relação entre valor desviado e valor recuperado44

SUMÁRIO

SUMÁRIO	10
1. INTRODUÇÃO	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 A DIALÉTICA E O MATERIALISMO HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO	18
2.2 EXPECTATIVAS RACIONAIS PARA AS PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO	20
2.3 AS PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO À LUZ DA TEORIA DOS JOGOS	22
2.4 DILEMA DO PRISIONEIRO	23
2.5 A ECONOMIA DA CORRUPÇÃO	24
2.6 OS DESVIOS DE RECURSOS PÚBLICOS NA DÉCADA DE 1990 A 2014	27
2.7 O ARCABOUÇO LEGAL E O CONTROLE INTERNO	29
2.7.1 ACCOUNTABILITY	29
2.7.2 O CONTROLE INTERNO	32
2.7.3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	34
2.7.4 A GESTÃO POR RESULTADOS	35
2.7.5 A LEI DA INFORMAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL	40
3. ANÁLISE DA CORRELAÇÃO DE DESVIOS E RECURSOS RECUPERADOS ..	42
4. CONCLUSÃO	45
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

1. INTRODUÇÃO

A corrupção é um assunto de preocupação globalizada, compartilhada por países e organismos internacionais. Seu combate, mais do que ações individuais de governos ou de gestores públicos, necessita de cooperação internacional capaz de antecipar um arcabouço de ações que contemplem desde a assistência legal, a extradição e a recuperação de ativos expatriados. Essa iniciativa pode não ser um modelo definitivo de combate à corrupção, mas é uma forma de inibir, coibir e criar mecanismos dificultadores à emigração de divisas flutuantes que, dadas as fontes duvidosas ou fraudulentas, migram para países facilitadores a essa recepção.

Desde 1996 o assunto é tratado na ONU – Organização das Nações Unidas, através de convenções, relatórios de monitoramento e orientação de medidas profiláticas à prevenção. No entanto, a corrupção tende a ser mais intensiva quanto maiores forem os problemas sociais vivenciados pelos países. Problemas de distribuição de renda, pouco esclarecimento da população, baixa participação da sociedade em decisões políticas e a falta de transparência de governantes, em governos totalitários e ditatoriais, compõem o quadro de variáveis necessárias ao ambiente germinatório da corrupção. No Brasil o tema tem sido abordado sob diferentes visões. Tanto órgãos reguladores, quanto a sociedade civil, compartilham da preocupação com o seu crescimento e ramificações. A difusão de conceitos éticos, a capacitação e a moralização da administração pública tem sido a tônica preconizada associada à gestão por resultados. Essa postura acaba por promover um pensamento crítico e social de acompanhamento da gestão pública, quer seja pelo controle social através da participação popular, na definição do orçamento por audiências públicas, tal qual no orçamento participativo, quer cobrando de seus representantes ou quer exigindo transparência dos gestores públicos, na promoção do estado do bem estar social, que garante direitos constitucionais individuais e coletivos, exarado no próprio texto constitucional.

A transparência na gestão pública e a alocação eficiente e responsável dos recursos públicos não é apenas uma premissa básica aos gestores, mas uma obrigação. Sob essa regra de ouro, que deve permear o setor público e sua correspondência aos novos desafios impostos pelo

controle social, com foco na gestão por resultados, tem sido a inspiração à eficiência empreendedora, antigamente adstrita à iniciativa privada.

O trabalho apresenta um paralelo entre a accountability, como ferramenta de controle interno, e a nova gestão por resultados, bem como as distorções acontecidas no sistema, levando a desvios, a corrupção e mazelas sociais reveladas pela aplicação indevida de recursos públicos. Assim sendo, o trabalho se fundamenta sob três nuances, que será aplicada a análise do período de 1990 a 2014, dos casos selecionados. A primeira está em desnudar aspectos da corrupção que, apesar dos malefícios causados, reconhecidamente pelo senso comum, apresenta um viés acortinado, a esse senso, quanto à percepção socioeconômica que norteia a economia da corrupção. A segunda nuancia reside no controle social como ferramenta de accountability societal. Nela a sociedade, como parte integrante de um controle externo ampliado, faz valer o interesse coletivo e a garantia da geração do estado do bem estar social (*welfare state*), através da fiscalização e cobrança de seus representantes eleitos. Esse movimento de valorização da democratização, introduzida neste trabalho a partir da abordagem da terceira onda democrática, advinda da teoria da descompressão de Samuel Huntington, 1991, se revelou como fator importante no processo de resgate da autoafirmação da cidadania em defesa da *res pública* e no combate à corrupção. A última e mais controversa nuancia, amparada na teoria da corrupção, na teoria dos jogos e no materialismo histórico, tratado em Marx, para explicar a expectativa racional dos atores envolvidos em casos de corrupção, possibilitam desvendar as características antagônicas e dialéticas, que revelam uma nova variável econômica, a partir da análise do incremento de recursos advindos do retorno de verbas públicas espoliadas dos cofres públicos. Parte desses recursos, não recuperados por órgãos de controle, isto é, um montante de magnitude desconhecida, assim como a própria clandestinidade de suas origens, é reinserido no mercado sob a forma de vários empreendimentos, em meios de produção, propriedades, bens de consumo, dentre outros, reaquentando a economia, figurando como catalisador da demanda agregada e criando o que se poderia chamar de “destruição criadora” (SCHUMPETER, 1961).

A metodologia utilizada no trabalho se pauta na abordagem empirista, baseada no método

dedutivo, a partir de teorias e aplicação de estudos de casos descritivos, que estabeleçam as relações entre ambos, e que demonstrem a necessidade de fortalecimento dos controles, para o combate à corrupção, a necessidade de maior transparência na gestão dos recursos públicos e o amparo legal que garante a accountability. Para tanto foi feita uma análise de correlação entre os recursos desviados e os recuperados, no período compreendido entre 1990 a 2014. Quanto maior o coeficiente de correlação mais aderente serão as variáveis que traduzem em efetividade de ação dos órgãos de controle e do poder judiciário, na recuperação dos recursos públicos desviados. Pelo próprio tema abordado não foram feitas pesquisas de campo, nem amostragens, limitando-se apenas na análise documental.

A pesquisa bibliográfica e documental, além de oferecer dados e embasamento teórico, possibilita responder aos seguintes questionamentos: como se comporta a economia da corrupção? Como se dá a geração de renda e o mecanismo de incentivo de recompensas financeiras, baseadas numa rede de corrupção, vistos pela ótica da teoria dos jogos? e, como o arcabouço positivo-legal influencia positivamente nos sistemas de Controles e na accountability?

A bibliografia de apoio ao trabalho, em sua maior parte, foi extraída da rede mundial de computadores – Internet, dado a contemporaneidade do tema, mas foram encontradas publicações importantes tais como a Economia Política da Corrupção (Silva, 1996), Accountability e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania (CORBARI, 2004), notas de aula sobre a Economia da Corrupção, do prof. Giacomino Balbinotto Neto, do Departamento de Ciências Penais, UFRGS, e diversos artigos da Revista da C.G.U – Controladoria Geral da União, edições de nº 1 a 9. O trabalho conta com artigos de jornais que trazem informações sobre o montante de recursos desviados, nos casos específicos, pinçados no período de 1990 a 2014, buscando confrontá-los com informações divulgadas por órgãos de controle, TCU e CGU. Esse período foi escolhido por ter registrado um grande número de eventos emblemáticos e controversos, marcados por turbulências econômicas, práticas de desvios e subtração de recursos públicos. Esses casos, amplamente desnudados por jornalismo investigativo, mobilizaram desde o controle social e o controle horizontal

exercido pelo poder Legislativo, levando ao impeachment de um Presidente da República. Mais recentemente, o mesmo controle social, expresso pela voz das ruas e tendo o Ministério Público por seu interlocutor, mobilizou o poder judiciário, através do Supremo Tribunal Federal, a Polícia Federal e órgãos de controle, em resposta aos clamores da sociedade, na busca por medidas saneadoras e a definitiva punição dos culpados. Os casos selecionados são:

1. O esquema de corrupção no governo do então Presidente Fernando Collor de Mello, delatado por seu irmão, e que acabou levando-o ao impeachment;
2. Os desvios de recursos provenientes do esquema fraudulento deflagrado contra o INSS, através de sua ex-procuradora Jorgina de Freitas e sua quadrilha, que envolvia autoridades, advogados, procuradores do INSS e juízes, conforme detalhamento em matéria publicada na Wikipédia, em 02/09/2013;
3. Os desvios de recursos na construção do TRT – Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, cujas fraudes e superfaturamentos foram promovidos pelo então Presidente do TRT, Juiz Nicolau dos Santos Neto;
4. As fraudes em licitações públicas e desvios bilionários de recursos públicos provenientes de obras públicas, promovidos pela Construtora Delta, através da criação de empresas de fachada e esquema com o bicheiro Carlinhos Cachoeira, no período entre 2007 e 2012, revelados em matéria publicada no sitio do jornal O Globo de 01/10/2013 e, principalmente,
5. O Mensalão do Governo Federal, promovido na vigência do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Dada a sua magnitude, a rede de corrupção que a norteou, a importância e segregação de funções, específicas para o sucesso da operação, envolveu núcleos político, operacional, financeiro e intermediadores, que capitaneavam parlamentares, ex-ministros, dirigentes do Banco Rural e o publicitário Marcos Valério. Antagonicamente às evasivas e afirmações de completo desconhecimento, de possíveis práticas de corrupção, no Governo Lula, a história tratou de desmentir apresentando à sociedade o registro de desvios públicos protagonizado pelo Ministro Chefe da casa Civil do dito governo, conforme matéria publicada no UOL Notícias.

Nesse último caso, a apuração dos fatos e a crise política, que se instaurou, colocou em cheque o poder legislativo, mobilizando a opinião popular, que saiu em marcha de protesto em todo o país, e exigiu uma posição do poder judiciário.

A denúncia do Ministério Público Federal propiciou a abertura do maior processo conduzido pelo Supremo Tribunal Federal - STF, denominado de ação penal 470, popularmente conhecido como “mensalão”. O processo, que reuniu mais de cinquenta mil páginas de documentos, ensejou o indiciamento de 40 envolvidos e a definitiva condenação de vinte e cinco réus, tendo sido considerado muito relevante para o combate à corrupção no país.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A abordagem teórica inicia-se pela fundamentação do materialismo histórico em Marx. O antagonismo entre a busca pelas satisfações das necessidades, a acumulação de riquezas e propriedades individuais, em detrimento do coletivo, tem o Estado como intermediador. Esse é o cenário da relação antagônica e dialética que apresenta de um lado o Estado Moderno, que aceita os direitos individuais desde o nascimento de cada indivíduo, e do outro lado, o lado do indivíduo social, que vê seus direitos negados exatamente no momento seguinte, quando o Estado fizer valer sua hegemonia pelo poder de império. Essa negação, diante da imposição suprema de seus próprios interesses, é o catalisador do materialismo, que alimenta todo o dualismo econômico público e privado inspirando a análise do universo da corrupção analisado.

Na sociedade civil, onde os homens trabalham e produzem para a satisfação de suas necessidades, a planificação ganha terreno a cada dia, de modo que o pensamento e a vontade penetram o mundo e as relações humanas, trazendo-os para universalidade. E, por fim, a legalidade moral e jurídica e da racionalidade formal da sociedade civil, encontra-se o Estado, cuja onipotência é de tal sorte que as esferas anteriores da vida social aparecem como momentos de seu desenvolvimento dialético. Com efeito, embora a legalidade já esteja presente no costume, somente ao ser formulada pelas instituições políticas é que ganha plena racionalidade e, por conseguinte, existência determinada e concreta (GIANNOTTI/1985).

A intervenção do Estado e a criação do arcabouço positivo legal, que inibe e coíbe as mazelas provenientes de desvios de recursos públicos, foi fortalecido com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF ou Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000. Ela revelou critérios políticos administrativos e a preocupação em fixar limites de gastos para os vários ordenadores de despesas (gestores públicos). A regulamentação chegou não apenas com o intuito de dificultar a investida de agentes vorazes, pelo dinheiro público, aportado em interesses privados, mas também tornou-se o arcabouço legal que orienta os gestores públicos a seguir os limites impostos, antes de endividarem entes da Federação em suas várias esferas.

“O Estado é uma substância ética, autoconsciente, realizando a união dialética da família e da sociedade civil organizada corporativamente” (GIANNOTTI/1985). Essa afirmação feita por Giannotti inspira a reflexão sobre o papel e a necessidade da existência de instrumentos, ferramentas e órgãos de controle para garantir a ética corporativa e dos agentes econômicos.

O art. 37 da Constituição Federal/88 impõe limites aos agentes públicos, permitindo a execução apenas do que é claramente autorizado em Lei. Característica diferente é atribuída aos demais cidadãos, que podem fazer ou deixar de fazer algo, desde que não haja proibição legal. A regra de ouro, introduzida pela LRF, busca fundamentação na carta magna e aponta o limite definido no inciso III do art. 167 da própria Constituição de 1988.

Art. 167 – São vedados:

III – a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas, mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>>

Dessa maneira a regra de ouro busca inibir que gestores públicos contratem, indiscriminadamente, empréstimos ou outras operações de crédito que comprometam seus Estados, Municípios, a União ou mesmo órgãos públicos, nas diferentes esferas de governos.

Não obstante à regra de ouro, o arcabouço legal, além da Constituição Federal, a LRF fundamenta-se ainda na Lei 4.320/64 e no Decreto-Lei 200/67, através dos princípios orçamentários de planejamento, orçamento e de controle. A Governança Corporativa surge como o advento de práticas administrativas, necessárias à diminuição dos riscos inerentes ao montante de recursos movimentados, pelo governo e seus agentes, bem como o mecanismo necessário para evitar a privatização de políticas públicas ou a estatização dos interesses privados. As dificuldades de governança e aplicação eficiente de ferramentas de accountability podem ser compreendidas como o dilema da superação de pontos de estrangulamentos, apontados por órgãos de controles, como indicativos de irregularidades. O desenvolvimento de muitos controles surge *a posteriori* da negação de existência dos problemas. Mais uma vez uma relação dialética, a negação da negação definindo uma afirmação, o concreto, o real, como, por exemplo, os decorrentes de crise ou situações aparentemente caóticas. O modelo racional-legal inspirado na burocracia, fundamentada nas premissas de imparcialidade e separação entre o público e o privado, baseados na teoria Weberiana, definem *a priori* um mecanismo de dominação, com amarras ao combate do desvio de recursos públicos. Segundo Pereira/2009, “A burocracia Weberiana é orientada pela adoção dos meios mais apropriados para alcançar os fins almejados, como pelo seu caráter legal, porque tanto os meios como os fins são estabelecidos por lei”. No entanto, a burocracia

no Brasil adotou características híbridas, assumindo tons patrimonialistas, produzindo os *gap's*, nos sistemas de controles, por onde prolifera a economia da corrupção.

Confrontado à luz da teoria dos jogos, na análise do sistema, o modelo é sustentado por assimetrias de informações, incentivos, recompensas, custos de oportunidades, escassez, restrições e transferências ilegais de renda, o que acaba por fortalecer a economia da corrupção. Se por um lado o ganho do contraventor, as facilidades e corrupções que geraram o enriquecimento ilícito, produzem em contrapartida um desafio ao Estado em regradar e coibir o sucesso de práticas pró-corrupção, por outro lado, o desmantelamento da rede de corrupção e a recuperação de montantes desviados dos cofres públicos provocam o derretimento de riquezas, alcançadas de maneiras fraudulentas, levando até mesmo a queda de impérios erguidos a partir de práticas nada ortodoxas, derivadas de ilicitudes. A máxima a esse desfecho pode ser apropriadamente ilustrado pela frase inserida no Manifesto do Partido Comunista, de Karl Marx e Friedrich Engels, 1882, e resgatado por Marshall Berman, 1982, “Tudo o que é sólido e estável se volatiliza, tudo o que é sagrado é profanado, e os homens são finalmente obrigados a encarar com sobriedade e sem ilusões sua posição na vida, suas relações recíprocas”. As estruturas conhecidas e tidas como sólidas e imutáveis acabam cedendo à ruptura de velhos paradigmas, para o nascimento de novos procedimentos e controles, garantindo a manutenção do *status quo*. Essa inovação implica no estabelecimento de uma “destruição criadora”, como teoriza Joseph A. Shumpeter, 1985, que, guardadas as devidas proporções e analisadas sob o viés da corrupção, acaba por introduzir uma série de transformações para a superação e combate às práticas de subtração do recurso público.

2.1 A DIALÉTICA E O MATERIALISMO HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO

O tratamento dado ao tema, avaliando corruptos, corruptores e os entremeios, que os aproximam e os fazem correlacionar, apesar de parecer uma avaliação contemporânea do tempo presente, não o é. Essa afirmação pode ser dita como falaciosa se não for feita uma abordagem antropológica, já que a premissa básica é a que trata o homem como um ser social. Muito embora as atitudes tomadas, principalmente sob a ótica da corrupção, quase sempre

envolva grupos, ela não tem nenhuma preocupação com o social, ainda que consideremos o conluio como forma de socialização dos mecanismos para a apropriação indébita. Os fatores determinantes são os anseios próprios e as necessidades motivadoras pessoais. Como diz Giannotti (1985), “O homem é tomado como um ser para si, isolado, que perdeu o sentido de sua existência social”. Sendo assim, o estudo do homem, seus desejos, anseios, expectativas e o seu universo psíquico, que o estabelece como um ser inserido no contexto social, define a relação fundamentada na abordagem dialética e no materialismo histórico de Marx e Hegel. Essa contextualização define o homem e a sua relação com os princípios de propriedade. Essa abstração é importante para afirmarmos que os desejos em expandir os direitos de propriedade independem de época e está intimamente ligado à necessidade humana pelo poder. Ainda que a vida do ser social esteja norteadada por princípios morais, fundamentados em preceitos consuetudinários, isto é, fundamentados em usos e costumes, ou mesmo amparados em rígidos arcabouços jurídicos, a ação humana pode ser copiosamente contraditória à legalidade, para garantir seus princípios individuais de propriedade.

Na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas correspondem uma etapa determinada de desenvolvimento das forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral da vida social, político e espiritual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina a sua consciência. (Marx, 1978,p.130).

Em paradoxo aos interesses individuais e, no caso da corrupção, conflitantes aos anseios sociais, emerge a figura do Estado, com seu poder de império sobre particulares. “O Estado é uma substância ética autoconsciente realizando a união dialética da família e da sociedade civil organizada corporativamente” Prado (2009).

O dualismo entre o poder regulatório do Estado e as práticas mercantilistas, dadas entre corruptores e corruptos, tem como foco o fetiche das mercadorias que se traduzem em poder, em seu modo subjetivo, expresso pelo acúmulo monetário e geração de riquezas individuais. O valor de troca, advindo de articulações e influências de agentes públicos, é abstrato mesmo quando confrontado com o valor de uso. No entanto, esse, por sua vez, acaba por dar o tom concreto ao anseio monetário ou expansão da propriedade com fins particulares. Deve-se

considerar os personagens econômicos, corruptos e corruptores, onde o primeiro está propenso a se deixar corromper, mediante a alguma forma de incentivo que viabilize a concretização de suas amplas necessidades de forma maximizada, e os corruptores que encontram terreno fértil à obtenção de seus propósitos, também motivados por incentivos, mas barganhando e precificando esses incentivos transacionais.

O *homo economicus* se realiza em um confronto mercantil dado pelo circuito D-M-D, isto é, o corruptor entra no circuito com o dinheiro (D) necessário a aquisição da mercadoria (M = influência, facilitações, desvio de finalidades de recursos públicos do orçamento), gerando o produto da corrupção quantificado monetariamente (D). A realização acontecerá mais ou menos motivada dependendo da rede de atores envolvidos e dos níveis de incentivos.

Segundo Olson (1999), “os incentivos econômicos não são, com certeza, os únicos incentivos possíveis. As pessoas algumas vezes sentem-se motivadas, também, por um desejo de prestígio, respeito, amizade e outros objetivos de fundo social e psicológico”.

A concepção materialista aliada à negação da negação, pelo poder de império do Estado, acaba por beneficiar a existência de estímulos comportamentais às práticas de corrupção.

A essa prática é apropriado o comentário de Garcia (2003) ao dizer:

Os desvios comportamentais que redundam em estímulo à proliferação da corrupção, na medida em que se apresentam como práticas rotineiras, ainda possuem uma dimensão mais deletéria e maléfica à organização estatal: ensejam o surgimento de um código paralelo de conduta, à margem da lei e da razão, que paulatinamente se incorpora ao standard de normalidade do *homo medius*. Uma vez iniciado esse processo, difícil será a reversão ao *status quo*, fundado na pureza normativa de um dever ser direcionado à consecução do bem de todos.

2.2 EXPECTATIVAS RACIONAIS PARA AS PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO

Desde a tenra idade a criança tende a imitar seus heróis, os pais, avós, tios, professores ou amigos, pelos quais sintam admiração pelo que fazem, desejando até muitas vezes tomar seus lugares. Assim, a criança começa a construir uma personalidade. Ao adotar essa personalidade espelhada num comportamento de outro, quer seja por modismo, apreço ou outro tipo de sentimento, que lhe aproxime desse espelhamento, a criança assume valores e características que nem sempre seriam aquelas que se revelariam como próprias. De maneira similar, esse

espelhamento vai se mostrar presente no indivíduo ao adotar, em sua fase adulta, a tendência pela admiração à violência, ao poder, ao alcoolismo, as drogas e a necessidade de ganhos cada vez maiores independentemente da sintomatologia do seu próprio bem, que pode permear entre o sagrado e o profano, desde que seja feito o que precisa ser feito para atingir os fins desejados. Essa prática acaba por fortalecer a máxima de que “os fins justificam os meios”.

Para Caillois, 1990, através de sua obra *Os jogos e os homens: a máscara e a vertigem*, “as atitudes psicológicas são pensadas a partir das formas culturais que apresentam relativa autonomia em relação ao sistema e aquelas que já foram incorporadas pela sociedade como valores institucionais”. Essas atitudes psicológicas que estruturam os jogos que perpassam o lúdico, ao divertimento, gerando processos de contaminação, por impulsos primários, baseados na perversão, no extravio, na especulação, no subterfúgio, na enganação, no desvio e na difusão de práticas de corrupção, que são os meios para atingir o fim desejado, que tem como premissa básica o bem estar individual sobrepujando ao interesse social, coletivo.

O *homo ludens*, homem jogando, mostra a relação do jogo com a sociedade que não apresenta um resultado de soma zero. “o jogo (...) opõe-se ao trabalho, tal como o tempo perdido se opõe ao tempo bem entregue” (CAILLOIS, 1990, p.9). A competição e a busca frenética por incentivos cada vez maiores e realizadores, capazes de transformar o mais humilde dos indivíduos pela soberba do acúmulo de riqueza e pelo poder, definem as motivações psicológicas, que estabelecem as expectativas racionais para o jogo e a conseqüente distorção a ele, evidenciando as práticas de corrupção.

Embora afirme que a corrupção não se dê pela intensidade do jogo, mas por sua contaminação com a vida ordinária, é a mescla de jogo e realidade de forma extremada e de arrebatamento íntimo desenfreado que se torna avassaladora e corruptível. Ou seja, quando jogo e cotidiano, em sua capacidade de permeabilidade, perdem o equilíbrio tensional, o desvirtuamento acontece (Lara /2006).

As expectativas racionais dependem de definições estratégicas do jogo e dos atores envolvidos. A tomada de decisão pela estratégia sempre terá um grau de incerteza. Raramente acontecerá a decisão por uma estratégia de certeza, onde as preferências dos jogadores são conhecidas e certas. A tendência é que a incerteza assumida seja probabilística, isto é, um evento que dependerá da utilidade esperada, ou puramente estratégica, com a

interdependência das escolhas dos jogadores. Essa por sua vez tem mais chance de acontecer dado o universo desconhecido, que norteia corruptor e provável corrompido, bem como as incertezas e a busca de maximização dos incentivos e mecanismos de retribuições, que se estabelecem entre ambos e até mesmo em uma rede de consortes. Assim sendo, as expectativas racionais, para tomada de decisão, se darão amparadas por uma incerteza estratégica entre os jogadores, por necessariamente haver uma interdependência de escolhas entre os participantes no jogo da corrupção. Nassif (2010) lembrou bem que "uma das características de qualquer ser humano racional, cartesiano, é a capacidade de prever as consequências de um lance jogado", mas não aquele que está por se fazer e por onde se projetam as expectativas.

2.3 AS PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO À LUZ DA TEORIA DOS JOGOS

Tanto o poder coercitivo às práticas de corrupção, bem como a tendência motivadora às práticas corruptivas, de desvios e benefícios individuais, caminham para uma melhor compreensão se analisadas à luz da Teoria dos Jogos. A teoria dos jogos é a tomada de decisão, por parte de atores distintos e interdependentes, que buscam definir suas melhores escolhas, baseada na previsão da tomada de decisão do concorrente. A antecipação do movimento do jogador para fazer as escolhas, segundo as expectativas racionais, oferece a chance da antecipação da jogada do opositor, através da adoção de uma tomada de decisão estratégica, com intuito de diminuir a incerteza. O estudo de cenários, através da teoria dos jogos, oferece a possibilidade de otimização do sistema de retribuições.

Sob a ótica do universo da corrupção, o ato de arrebanhar atores corruptos, importantes ao desfecho de uma negociação, que produzirá privilégios, facilidades e ganhos, dependerá, pelo lado do corruptor, definir os anseios e o sistema de compensações e retribuições capazes de promover motivações às expectativas racionais à prática de crimes. A incerteza é uma variável sempre presente, independente do percentual que possam representar, porém define a combinação de resultados necessários, de ganhos e perdas, para que a estratégia ocorra. Do lado do poder coercitivo da polícia e dos órgãos de controle acontece da mesma forma. O jogo

se dá, na tomada de decisão, baseado na incerteza estratégica, buscando prever os movimentos dos jogadores corruptos e o tamanho do apetite lesivo desses aos cofres públicos. A antecipação da estratégia, buscando conhecer as verdadeiras intenções do oponente, tem por objetivo diminuir as incertezas na adoção de procedimentos inibidores, dificultares e capazes de produzir a criação de mecanismos de controle. Essas ações sofrerão diferentes combinações, por decisões interdependentes, advindas de informações obtidas de cada jogador, admitindo também a assimetria de informações como um agregador de incerteza. O movimento de cada jogador bem como a tendência pela escolha do sistema de incentivos mais atraentes ou retribuições (*payoff*) se ajustará, após várias ações em cadeia, até atingir o equilíbrio, denominado equilíbrio de Nash criado por John Forbes Nash Jr, 1950. O equilíbrio se dará então pela combinação de decisões, podendo gerar um resultado de soma zero, onde o ganho de um é a perda do outro ou simplesmente o melhor resultado para os participantes.

2.4 DILEMA DO PRISIONEIRO

O dilema do prisioneiro, inventado em 1950 por Merrill Flood e Melvin Dresher, adaptado e divulgado por Albert William Tucker, é apenas mais um paradigma social quando analisado sob a ótica da cooperação. Esse caso é uma abordagem da Teoria dos Jogos onde dois presos se vêem numa situação em que a tomada de decisão de denunciar o parceiro ou simplesmente ficar calado pode ser determinante na condução temporal para o cumprimento da pena. Nessa situação cada ator busca a melhor possibilidade de solução para si, antecipando uma possibilidade de ação do outro ator. Ao final, a assimetria da informação, que definirá o resultado, pode se representar adverso do esperado, não significando um equilíbrio. No entanto o equilíbrio se dará pela cooperação entre os atores. Por isso que se diz que o dilema do prisioneiro, no caso da Teoria dos Jogos é o dilema da cooperação.

Assim, o incentivo para defraudar pode ser superado pela ameaça do castigo, o que conduz a um resultado melhor por cooperação. O agente, o corrupto ou corruptor, analisa a sua possibilidade de adesão a um sistema fraudulento, avaliando a sua função utilidade e a relação custo/benefício, com intuito de encontrar um ponto ótimo, gerado a partir do máximo proveito alcançado frente a menor chance de ser pego. Nessa análise o benefício é o sucesso do ato

enquanto o custo é a pena pela prática do ato criminoso. O sistema colaborativo, que pressupõe a formação de uma rede de interesses e de interessados, conseguirá seu intento se todos os indivíduos envolvidos tiverem suas expectativas de satisfação de suas necessidades atendidas.

O dilema do prisioneiro, aplicado ao Estado, pode ser avaliado a partir da tomada de decisão inibidora às práticas de corrupção, buscando atingir o ótimo social, isto é, antecipando as ações da rede de corruptos, evitando defraudações por mecanismos de controles eficientes e que, ao mesmo tempo, sua intervenção iniba o sistema de compensações aos propensos atores.

O risco do agente público, motivado por seu desejo de recompensas maiores, mais que proporcional aos seus proventos, será menor quanto maior e mais rígidas forem as penalidades impostas pelo sistema repressor e intervencionista do aparato estatal, desestimulando assim as práticas de corrupção.

2.5 A ECONOMIA DA CORRUPÇÃO

Segundo Freitas, 2013, “a palavra corrupção vem do latim *corruptus*, que significa quebrado em pedaços. O verbo corromper significa tornar pútrido”. A corrupção é um fenômeno social já tratado como um setor na economia, dado o volume de recursos movimentados pela rede que a contempla. O aparecimento de redes de corrupção está proporcionalmente relacionado ao estado democrático de direito. De forma que é possível afirmar que quanto maior a falta de democracia e menor a transparência, maior a fertilidade em solo para prosperar a corrupção. Os livros de história revelam fatos registrados no passado para que, no futuro, erros iguais possam ser evitados. Mas, dada a contemporaneidade, alguns fatos ainda se apresentam frescos nas memórias de grande parcela da sociedade brasileira. Os casos do “*impeachment*”, do então Presidente da República Fernando Collor de Mello, na década de noventa, o caso da prisão do Presidente do TRT de São Paulo, Juiz Nicolau dos Santos Neto, os recursos desviados pela fraudadora do INSS Georgina de Freitas, procuradora previdenciária, e, mais recentemente, o caso do mensalão do Distrito Federal, com o afastamento e indiciamento do Governador José Roberto Arruda e o caso do mensalão do Governo Federal. Esse último, o

mais fantástico esquema de desvio de dinheiro público já vivido no Brasil, revelou um esquema de compra de votos e repasse de verbas públicas, a dirigentes do Partido dos Trabalhadores – PT, viabilizados a partir de supostos empréstimos bancários, oferecidos pelo Banco Rural, BMG e o próprio Banco do Brasil. A descoberta, ainda que partindo de denúncias, permitiram a apuração pela Controladoria da União, pelos Tribunais de Contas, por organismos não governamentais e de jornalismo. Os esquemas não só por seus caracteres nefastos, mas pela rede de envolvidos, colocou em cheque o estado democrático de direito e de cidadania.

O Estado de Direito é aquele em que os homens são governados pelo poder da lei e não pelo poder de outros homens. A lei é a proposição jurídica que trata igualmente todos que estejam na mesma situação. A vontade da lei se impõe tanto aos particulares como aos agentes do Estado como pessoa de direitos e obrigações. (NOGUEIRA, 1989 In Programa Nacional de Educação Fiscal, 2005)

Através do estado democrático de direito, o cidadão ganha condições de igualdade de fazer valer a sua faculdade em participar de decisões políticas. É a plena aplicação da democracia. A corrupção e a rede econômica, que a fomenta, produz efeitos macro e microeconômicos. As transferências de recursos, de forma clandestina, pelos caçadores de renda, incentivam a existência da rede de corrupção. Esse volume de riqueza gerada é tão significativo *vis a vis* à geração da riqueza nacional. Segundo pesquisa da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), apud Ribeiro (2012), “a corrupção no Brasil beira os R\$ 50 bilhões por ano, que são jogados no ralo”. A grandiosidade desse valor pode ser sentida se comparada ao Produto Interno Bruto - PIB, que é a soma das riquezas internas produzidas em um país com o porte da Bolívia, por exemplo. Analogamente a essa riqueza, a grandiosidade do montante de recursos desviados é capaz de alimentar um ciclo econômico real, isto é, as unidades familiares utilizam da riqueza ilegal para novas formas de acumulações. O intuito de tornar legal o fruto da corrupção alimenta ciclos paralelos, até mesmo com o investimento em meios de produção, gerando a circulação de riqueza na economia. Os mecanismos adotados por corruptos e corruptores, para o crescimento do seu patrimônio de origem duvidosa, acaba servindo de incentivo à continuidade das práticas de corrupção.

Um dos questionamentos surgidos, quanto ao tema da corrupção, são as prováveis causas incentivadoras de seu surgimento e crescimento.

O incentivo para que os agentes busquem mais atividades caçadoras-de-renda do que atividades produtivas está no fato de que determinadas regras do jogo econômico, político e social – instituições, leis, regulamentações governamentais, valores morais e regras autoimpostas – geram um sistema de incentivos (*payoffs*) que determina a alocação dos recursos econômicos (financeiros e humanos). (Apud. Silva, 2001: disponível em <http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>)

Notadamente o que se observa, ao primeiro tilintar na mente, é que a dificuldade em se conseguir algo, frente o excesso de burocracia, estimula a corrupção frente a intervenção estatal. Os caminhos mais curtos que muitas vezes viabilizam o desenrolar do interfaceamento entre particulares e o Estado acaba se dando por trabalhos paralelos, como os despachantes que agem como facilitadores, quer seja por conhecer os meandros, quer seja pelo trânsito interno junto aos órgãos e agentes públicos. De qualquer maneira, a grosso modo, pode-se interpretar que o surgimento de um sistema de incentivos acaba por favorecer um ambiente germinativo da atividade corruptiva. Por outro lado, pode-se abstrair que o grau de intervenção do Estado, na atividade econômica, é diretamente proporcional ao grau de regulamentação, favorecendo a discricionariedade dos gestores públicos, nem sempre técnicos, com viés político e burocrata. Esta combinação de fatores acaba criando um mercado paralelo de favores, de facilitações e de oportunidades, às redes de incentivos remuneradas e isentas de impostos, aos quais estão inseridos os corruptos e corruptores.

As formas de corrupção se dão desde lobbies, onde grupos agem junto a políticos ou burocratas convencendo-os de suas ideias, para facilitar o trânsito de documentos, processos ou por outro tipo de instrumento influenciador, tal qual projeto de lei etc. Outra maneira identificada está no favorecimento de empreiteiros em contratos diversos, tais como em obras de engenharia, quer seja por aditamentos, quer por fraudes em licitações, superfaturamento ou mesmo em adiantamento de pagamento, implicando num possível sistema de recompensa.

Os modos pelos quais levam às defraudações se dão por mecanismos de incentivos remuneratórios para que haja a intervenção direta do servidor em atos de corrupção que levam ao acúmulo de capital. No entanto, independente do alto cargo e dos ganhos diferenciados, que inibiriam as práticas corruptas, parecem insuficientes para conter as práticas pelos ganhos exponenciais, que essas práticas podem proporcionar. Ao mesmo tempo em que o favorecimento leva ao enriquecimento ilícito e o desejo de ostentação, leva esses agentes a

procurarem meios de legalizarem o dinheiro auferido, quer seja pela aquisição de bens de consumo duráveis ou mesmo investindo em meios de produção, aparecendo como acionistas de empresas ou mesmo constituindo outras pessoas como seus “testas de ferros” que agem como se fossem eles os donos dos meios de produção ou propriedades adquiridos.

Esses recursos passam a circular junto com a economia formal, alimentando o ciclo econômico, produzindo, gerando mais riqueza para unidades familiares e alimentando o ciclo com novos investimentos. Até mesmo o simples fato de acumular e transformar em bens de consumo duráveis refletem em investimentos na economia, mobilizando e fazendo o ciclo econômico circular. Sob este enfoque o presente trabalho fragmentará e demonstrará como se dá esse ciclo. Partindo do modelo analisado por Shleifer & Vishny, 1993, a corrupção pode ser vista de diferentes formas, como pode ser organizada e suas implicações com os custos sociais gerados.

2.6 OS DESVIOS DE RECURSOS PÚBLICOS NA DÉCADA DE 1990 A 2014

As práticas corruptivas e os desvios de recursos são atos de difícil apuração. Daí, na história do Brasil, pouco se tem visto em punições e sanções a corruptos, corruptores envolvendo gestores públicos. A transformação e modernização, da Administração pública, com o aparato positivo legal que foi desenvolvido, fortaleceram os mecanismos de controle ou mesmo, quando necessários, possibilitaram estabelecer ajustes.

Os estudos de casos, aplicados ao problema e identificados no texto, têm como referencial temporal, a princípio, o período iniciado em 1990. O período foi escolhido pela fragilidade de controles e mecanismos de combate a corrupção, à época, e pelo montante desviado.

No governo do então Presidente Fernando Collor de Mello, em 1990, foram desviados recursos públicos, protagonizado principalmente por seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, o PC Farias, no denominado esquema PC. Segundo o museu da corrupção, o montante desviado em dois anos de governo equivaleu a US\$ 8 milhões ou R\$15 milhões de reais, que acabaram por fortalecer a denuncia feita pelo próprio irmão, do Presidente Collor, levando-o ao impeachment.

O governo Fernando Collor de Melo, o primeiro presidente eleito diretamente depois de mais de duas décadas de restrições democráticas, apesar de medidas tomadas com o intuito de diminuir a participação do Estado na economia (e assim também diminuir o campo para a corrupção), exibiu o caso de corrupção mais emblemático de nossa história recente. Um esquema de caixa dois e vendas superfaturadas, comandado por seu assessor Paulo César Farias, foi descoberto no segundo ano de governo, levando o presidente a ter seu mandato impugnado (Hernandes, 2011).

Ainda na década de noventa, já no caso da procuradora previdenciária, Jorgina de Freitas, foram desviados meio bilhão de reais da verba destinada à aposentadoria, e no caso dos desvios na construção do TRT de São Paulo, na ordem de cento e sessenta e nove milhões, protagonizado pelo então presidente da instituição Juiz Nicolau dos Santos Neto.

O Presidente Itamar Franco, após o impeachment do Presidente Fernando Collor, com intuito de conter a corrupção na administração pública, buscou criar um arcabouço legal, que pudesse limitar e dificultar essas práticas. Sob essa orientação foram definidas regras e normas para contratação por licitações e para contratos, originando a Lei de Licitações.

A Lei 8.666, de 1993, conhecida como lei de licitações e contratos, foi um importante arcabouço positivo legal. Apesar da importante ferramenta de controle ter sido criada, casos de corrupções e desvios foram observados em diferentes esferas de entes da federação. Novas investidas vorazes, aos cofres públicos, têm sido uma constante em diferentes épocas e em níveis diferentes, mas sempre apresentando o lado sombrio deixado pela marca da corrupção sobre agentes públicos de alto escalão e em diferentes esferas de governo.

Num passado não muito distante, em 2007 e 2009, respectivamente, podem ser identificados os mais pitorescos casos de corrupção, dado a rede de corruptos estabelecida e o profissionalismo nas ações promovidas, pelos agentes públicos envolvidos. O mensalão do Distrito Federal, com desvio de cento e dez milhões de reais, levou a queda do então governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, que perdeu o cargo por envolvimento com corrupção de Deputados Distritais, para aprovação de projetos na Câmara. Recentemente, o caso do mensalão do Governo Federal, também denominado pelo Supremo Tribunal Federal, ação penal 470, promoveu o desvio de grandes montantes de recursos públicos. Segundo o Jornal O Globo, em edição de 29/07/2012, o desvio de recursos dos cofres públicos foi de no mínimo 101,6 milhões de reais. Essa ação penal, movida pelo

Ministério Público Federal, junto ao STF, contra políticos, empresários e funcionários públicos, pelo desvio de recursos, corrupção passiva, corrupção ativa, peculato e evasão de divisas, teve o maior número de indiciamentos na história do país.

Apesar de desvios de recursos e práticas de corrupção ser um fenômeno mundial, no Brasil é notado o ganho de experiência da administração pública, oferecendo às práticas de controle subsídios à apuração, coleta de provas e condenação de envolvidos no crime, bem como a recuperação de parte ou quase totalidade dos recursos desviados. Acreditar na profissionalização da administração, na ética e num sistema presente a favor do controle e da correição favorece ao ciclo virtuoso de diminuição de desvios e a garantia da execução dos orçamentos anuais mais próximos do preconizado pelo estado de bem estar social. Sob essa afirmação a análise de correlação mostrará a efetividade dos controles frente à quantidade de recursos públicos desviados e sua relação com o montante de recursos recuperados.

2.7 O ARCABOUÇO LEGAL E O CONTROLE INTERNO

O arcabouço legal e o controle interno minimizarão os riscos de desenvolvimento da corrupção. Além do conjunto de regras, do ordenamento jurídico, outro fator de importância ímpar é a diminuição da assimetria da informação, pela difusão de um novo paradigma, denominado de sociedade do conhecimento e o controle social. Essa sociedade do conhecimento implica na difusão de informações, com o uso de tecnologia da informação, oferecendo a democratização da sociedade, bem como oferecendo a possibilidade de mobilização, frente às possibilidades de distorções sociais, gerando assim o controle social.

Segundo Tinoco, 2001 “O acesso à informação de boa qualidade é um pré-requisito para o exercício da cidadania, vale dizer, condição essencial para que os problemas socioeconômicos sejam debatidos e resolvidos no convívio democrático entre os grupos sociais”.

2.7.1 ACCOUNTABILITY

A accountability, palavra ainda sem tradução clara para o português, foi introduzido no Brasil

a partir da “terceira onda democrática”, termo utilizado por Samuel Huntington, pensador liberal norte americano derivada da Teoria da Descompressão, cujos princípios postulavam versavam sobre sair do autoritarismo, presentes no livro – *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

Na década de 80/90, a accountability surge como “significado de transparência e responsabilização dos gestores públicos, obrigando-os a prestarem contas de suas gestões de forma clara” (Paludo/ 2011). Os gastos públicos e a compreensão de sua aplicabilidade, no mundo real, sempre foram fatores de desconfiança por parte dos cidadãos e de opositores aos governos. Para obter confiabilidade, nas gestões, a solução foi então incrementar controles e trazer os cidadãos para exercerem o controle social, mobilizando a população e entidades não governamentais. A transparência, na gestão dos recursos públicos, além de mostrar que os políticos e gestores públicos são meros representantes do povo, para os quais deveriam trabalhar e adotar práticas para o atingimento do bem estar social da coletividade, serve também para apontar anomalias na alocação ineficiente dos recursos públicos. Incorrendo sob as limitações dessa variável, podem ser passíveis de punições ou sanções, por atos praticados que exorbitem as esferas de poder, pela falta de probidade, imparcialidade e contrárias a incumbência de realizar suas missões e zelar pela transparência e honestidade.

Sendo assim, “o conceito de accountability pressupõe a existência de duas partes, uma que delega a responsabilidade e a outra que é responsável por gerir os recursos. Concomitantemente, cria-se a obrigação de prestação de contas por parte de quem administra os recursos, que deverá demonstrar, através dos resultados obtidos, o bom uso desses recursos” (Paludo/ 2011).

Há de se fazer valer a reflexão de quanto mais pulverizado o poder, em gerir os recursos, maior é a dificuldade de transparência e de cobrança.

Outra reflexão que se deve fazer é o esclarecimento da população, sobre a atuação do poder público, uma vez que o acesso aos meios de comunicação, a globalização da informação transpõe fronteiras.

Paralelo ao conceito de accountability está o conceito de responsividade que é a característica dada ao gestor que atende os interesses dos cidadãos ou a eles estão alinhadas as políticas públicas.

Nas experiências de accountability quase sempre “estão presentes três dimensões: informação, justificação e punição” (Schleder, apud Mota, 2006).

“Os mecanismos de accountability se dividem em três vertentes denominadas horizontais, verticais e societal” (O’Donnell/ 1998), sendo este último verificado da sociedade em relação ao Estado e o horizontal e vertical se dá entre os setores públicos e privados (ONGs).

A “accountability vertical se verifica principalmente pelos processos eleitorais” (Amaral/ 2007), onde a sociedade acaba por premiar os bons gestores ou punir os maus, resguardado a observância da livre escolha e liberdade de expressão às quais podem valer para explicar a permanência de oligarquias hegemônicas no poder, independentemente dos reflexos positivos que tenham oferecidos aos seus seguidores políticos. Mas por outro lado significa também o direito de reivindicar e fazer valer os direitos de cada cidadão pelo voto direto.

A “accountability horizontal se dá por órgãos ou agências com o poder legal de fiscalizar” (O’Donnell apud Mota2006) e punir quaisquer atos delituosos que por ventura sejam praticados por gestores públicos. Estes últimos é que dão origem aos controles internos, a transparência da administração pública e a valorização da ética no serviço público. “Os instrumentos de exercício da accountability horizontal são o sistema de freios e contrapesos estabelecidos na constituição; a atuação do Ministério Público; os Tribunais de Contas, as Controladorias Gerais e Agências fiscalizadoras; as Ouvidorias públicas; os Partidos políticos” (Paludo/ 2011).

Já “A accountability societal é incapaz de aplicar sanções contra os agentes públicos em casos de transgressões, pois não possui competência/poder legal para isso; e pressupõe a existência de liberdade de expressão para denunciar os erros/falhas dos governos e gestores públicos” (Miguel/ 2005).

2.7.2 O CONTROLE INTERNO

“A idéia de controle leva sempre a interpretação de fiscalização, rigidez, imposição e punição” (Moreira/ 2004). No entanto “o controle interno, erroneamente confundido como auditoria” (Moreira/ 2004), já que esta se destina a verificações pontuais e esporádicas, deve ser visto como algo mais abrangente, dado sua característica permanente e um aliado, um sinalizador, uma ferramenta capaz de demonstrar as não conformidades e as maneiras possíveis para sanar os desvios, oferecendo transparência, publicidade, economicidade, qualidade e probidade ao gasto público. Ainda que por exigência legal, a existência do controle interno, na administração pública, acaba por oferecer uma maior capacidade de otimização dos recursos públicos, que são escassos e por isso devem obedecer a um melhor custo de oportunidade, com alocação eficiente dos recursos ao mesmo tempo em que acabam por proteger o patrimônio público, evitando a sua delapidação por maus gestores. Sob esta ótica podemos identificar, na administração pública, os controles internos agrupados em quatro dimensões, a dimensão administrativa, que é o próprio autocontrole, os controles legislativos, os controles de contas, para controle das contas públicas, e os controles judiciários. A definição publicada na Revista Jus Navigandi reforça a assertiva sobre a necessidade do controle interno na Administração Pública ao citar “sem controle não há, nem poderia haver, em termos realistas, responsabilidade pública. A responsabilidade pública depende de uma fiscalização eficaz dos atos do Estado”.

A estrutura administrativa tem por finalidade acompanhar e fiscalizar, quer seja por caráter opinativo para tomada de decisão, dos ordenadores de despesas, quer seja em caráter preventivo ou corretivo, tomando por base a fundamentação legal, para conformidade da gestão dentro do amparo legal e melhor aplicação em situações reais vividas pelos órgãos ou entes da federação. Os controles legislativos e o Tribunal de Contas da União - TCU agem fiscalizando o poder executivo, evitando abusos e desvios. Esses controles também podem ser denominados de controles externos e se dão de formas horizontais tal qual citado na accountability horizontal. O sistema de controle de contas, normalmente executados por um órgão de controladoria, serve para identificar a aplicação dos gastos, coibir desvios de

finalidade de Programas, projetos ou atividades pelos órgãos, em diferente estratificação e grau de hierarquia. Isto significa que tanto a União, Estados e Municípios têm seus órgãos de controles independentes ou controlados simultaneamente, quando agem em sistema de forças mútuas, através da celebração de convênios. A ênfase de um sistema de controle, como uma Controladoria, não se detêm apenas na verificação de probidade dos gestores, mas na eficiência e efetividade da aplicação dos gastos, medidos por indicadores de resultados de políticas públicas recebidas pela sociedade. Os indicadores balizarão a avaliação do desempenho de cada órgão.

Um sistema de controle, pautado pela visão e mecanismos de accountability, busca oferecer transparência, com responsabilização dos gestores à sociedade, e cria um arcabouço legal punitivo aos maus gestores, pela aplicação indevida de recursos públicos, quer seja por desvios intencionais, motivando e incentivando as práticas de corrupção, alimentando a economia da corrupção, quer seja por práticas de descaso e falta de continuidade de projetos, provocando o desperdício do dinheiro público alocado ineficazmente.

O controle interno não é novidade para a administração pública. Ele está previsto na Constituição Federal de 1988 nos seguintes artigos:

“Art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder;

Art. 71: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União;

Art. 74: Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...]” (op. cit. Constituição Federal 1988)

Anteriormente à Constituição de 1988, a Lei 4.320/64 inaugurou os princípios de planejamento, orçamento e controle, tendo sido fortalecido, ainda na era do regime militar, pelo Decreto Lei 200/67, visando o controle sobre as atividades econômicas e a gestão da administração pública.

A lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) veio consolidar o arcabouço positivo legal e criou mecanismos sinalizadores às práticas nefastas praticadas na administração pública, e, por

consequente, tornou o combate mais firme, a essas práticas, pelos órgãos de controle. A partir do rigor imperado pelos mecanismos controle, o uso de ferramentas informacionais, com o desenvolvimento da tecnologia da informação, passou a ser uma variável indispensável favorecendo até mesmo pela rapidez no cruzamento de informações relevantes de monitoramento e acompanhamento. As novas práticas de controle interno permitiram o desbarate dos conhecidos crimes de colarinho branco, cometidos por altos escalões do governo.

O novo paradigma de controle, que se estabeleceu, fortaleceu os princípios democráticos e constitucionais, garantindo à população o direito de expressão e autonomia pela força de seu clamor coletivo. Essa expressão pode ser exemplificada pela postura social adotada em 1991, quando a força da vontade popular, dirigida ao Congresso Nacional, acabou por levar ao *impeachment* de um Presidente da República e, mais contemporaneamente, ao afastamento de Governadores, cassação de Senadores, Deputados Federais e prisão de corruptos e corruptores, com a recuperação de parte de recursos públicos desviados. O controle interno motivou a caça aos contraventores e defraudadores do Estado nunca vista antes na história do país e vem mostrando, cada vez mais, a profissionalização do serviço público nas práticas anticorrupção e desvios de recursos públicos, desenvolvidos pelos vários entes da federação.

2.7.3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Os recursos, ainda que encham os bolsos de corruptos e corruptores, acabam mobilizando vários setores da economia formal com a aquisição de bens de consumo duráveis, aberturas de empresas e o incremento de novos postos de trabalho. Assim o dinheiro ilegal vai sendo lavado por práticas diversas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF ou Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, que trouxe critérios políticos administrativos e a preocupação em fixar limites de gastos, para os vários ordenadores de despesas (gestores públicos), chegou não apenas com o intuito de dificultar a investida de agentes vorazes, pelo dinheiro público, aportado em interesses

privados, mas também tornou-se o arcabouço legal que orienta os gestores públicos a seguirem os limites impostos. Essas práticas além de responsabilizar o mau gestor, evita o endividamento de entes da Federação, em suas várias esferas. A partir da LRF foi possível tirar do papel o conceito de Controladoria, na concepção mais ampla de sua necessidade. O art. 37 da constituição federal de 1988 impõe limites aos agentes públicos, permitindo a execução apenas do que é claramente autorizado em Lei. Característica diferente é atribuída aos demais cidadãos que podem fazer ou deixar de fazer algo desde que não haja proibição legal. A regra de ouro, introduzida pela LRF, busca fundamentação na carta magna e aponta o limite definido no inciso III do art. 167 da própria Constituição de 1988.

Art. 167 – São vedados:

III – a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. (op.cit.www.planalto.gov.br)

Desta maneira a regra de ouro busca inibir que gestores públicos contratem indiscriminadamente empréstimos ou outras operações de crédito que comprometam seus estados, municípios, a união ou mesmo órgãos públicos nas diferentes esferas de governo.

Não obstante a regra de ouro, o arcabouço legal, além da Constituição Federal, a LRF fundamenta-se ainda na Lei 4.320/64 e no Decreto Lei 200/67, com princípios orçamentários, de planejamento e de controle.

2.7.4 A GESTÃO POR RESULTADOS

Segundo a Professora Carmen Lúcia Antunes Rocha, apud Moreira, 2004, "Antes, a administração pública era imposta à sociedade. Hoje, a sociedade movimenta-se para impor ao Estado o desejado modelo de Administração Pública".

No novo modelo gerencial, valoriza-se o planejamento, através da importância que adquiriu o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Mais uma vez, a participação do Controle Interno é salutar, através da análise das diversas ações que serão competentes para solucionar os problemas e que farão parte das peças orçamentárias. Há uma urgência em equiparar a Administração Pública à iniciativa privada, no que se refere a um melhor aproveitamento do dinheiro público e à diminuição do excesso de formalidades. (Moreira/ 2004)

Assim como no setor privado a gestão por resultados foi a evolução das eras da administração com a procura de dinamizar a administração pública e deixar a inércia do modelo burocrático centralizador, que apesar de não ser satisfatório representou uma evolução a substituição do modelo patrimonialista. A reforma do Estado de 1967, com o Decreto Lei 200, em pleno governo militar, foi o primeiro passo para o rompimento com o modelo arcaico em prática buscando a descentralização e a desburocratização. A globalização foi uma variável importante para a modernização do aparato do Estado, com práticas regulatórias, desestatização e a busca por mercados e sistemas mais produtivos. O desenvolvimento de um Estado mais dinâmico e voltado ao atendimento de demandas da sociedade, buscando a otimização dos resultados esperados com o menor desperdício de recursos passou a ser o desafio a ser superado. A constituição Federal (CF) de 1988 foi importantíssima para garantir essa mudança de paradigma. Se para uns ela seria a manutenção de um sistema recrudesciente com práticas patrimonialistas e paternalistas, para a grande maioria, que buscava criar diretrizes ao estabelecimento do Estado democrático de direito, foi a aproximação da sociedade à tomada de decisão nas altas esferas do governo. Segundo Pereira, 1996, O retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o ethos burocrático.

O desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação da máquina do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político. (Frischtak/1994, p.163)

As premissas destacadas na CF/88, ao serviço público, foram importantes para o desenvolvimento e concepção de Programas de governo para o atendimento de demandas da sociedade, com a definição de metas e avaliação de desempenho capaz de medir a efficientização das ações de governo, para o atingimento dos objetivos propostos.

A corrupção é identificada tanto nas esferas públicas quanto privadas, e nasce da expectativa, por um determinado agente, em aumentar seu nível de retribuição acima do salário ou benefícios recebidos, para atingir um nível de satisfação subjetivo. Esse agente, embora com interesses principais lesivos à coletividade, visando unicamente se beneficiar, acaba sendo

motivado por facilidades e brechas nos níveis de controles, quer pela segregação de funções, quer pelos níveis de alçadas, mas, principalmente, é beneficiado pelo aumento da descentralização de poder, o que acaba por favorecer o enfraquecimento dos controles e a disseminação da rede de corrupção.

Trabalha-se com a hipótese de que a corrupção é progressivamente percebida como um “mal público”, cuja noção só é passível de construção quando existe algo percebido como um “bem público”, digno de defesa. Nesta lenta e conflituosa construção da noção de um “bem público”, de uma nova noção de qual será o conteúdo de uma vida justa em comum, insere-se a tentativa de compreensão da corrupção como uma violência, um “mal público”, um crime. (SCHILLING/ 1999)

O ato de corromper significa obter vantagem em negociata onde favorecer uma pessoa implica em prejudicar outra, gerando um resultado de soma zero identificado na teoria dos jogos.

O ganho realizado por alguns ou uma oligarquia em detrimento da perda de muitos ou uma coletividade é bem esclarecido na definição "a corrupção social ou estatal é caracterizada pela incapacidade moral dos cidadãos de assumir compromissos voltados ao bem comum. Vale dizer, os cidadãos mostram-se incapazes de fazer coisas que não lhes traga uma gratificação pessoal" (Simão/ 2011).

Este trabalho se atém ao universo do setor público, dada a riqueza de informações e por esse ter sido alvo de escândalos amplamente reportados pelas mídias, motivados pelas muitas práticas de desvios de recursos públicos. Em resposta, à subtração dos recursos públicos, foram introduzidas ações inibidoras das práticas, através da concepção de mecanismos de controles mais robustos, respaldados por um arcabouço legal que prevê a aplicação de sanções, prisão e a possibilidade de recuperação dos recursos desviados, independentemente de seu quantitativo.

Sob o foco dos controles, a profissionalização dos mesmos está diretamente relacionada às posturas decorrentes do modelo de gestão pública implementado, sendo bem elucidado na transcrição das palavras de Corbari (2004, p. 99) “[...] o poder público alterou seu modelo estatal de administração pública burocrática para administração gerencial. O primeiro enfatiza os procedimentos e tem como foco o controle das atividades; o segundo prioriza a redução de

custos e a qualidade dos serviços prestados e o cidadão”.

A intensificação das práticas e a modernização dos controles levaram a profissionalização dos mesmos, com o incremento de mecanismos inibidores, referendados principalmente por um arcabouço positivo legal e pela prática da transparência pública, favorecendo o controle social. Esse, por sua vez, ganhou força com o advento da Lei de acesso à informação, diminuindo a assimetria da informação e promovendo uma fiscalização direta, tanto da sociedade quanto de outros agentes de governo, permitindo controlar e sinalizar a necessidade de intervenções imediatas, pelo poder público, ante ao prenúncio de possíveis desvios.

A accountability representa os princípios norteadores da nova gestão gerencial, focada em resultados, e oferece transparência às práticas de gestores públicos, no que tange a eficiência, eficácia e efetividade. O advento da Lei Complementar 101/2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a Lei complementar 131/2009, no setor público, criaram a responsabilização do gestor público, obrigando-os a prover o estado de coisas através da formulação de políticas públicas consistentes, capazes de destinar recursos públicos para atender às demandas da sociedade sejam elas demandas novas, remissivas ou reprimidas e de maneira eficiente e eficaz. O arcabouço positivo legal, devidamente abrigado no texto constitucional, revelou uma nova postura à administração pública e acabou por definir um novo comportamento à sociedade, frente à realidade desnudada de práticas de desvios e corrupções nos bastidores do poder. Uma importante premissa foi a ruptura dos padrões preestabelecidos, tratando o sigilo como exceção e a informação e transparência como padrão.

A nova postura crítica criou um novo paradigma disseminando, em toda sociedade, o desejo pelo conhecimento, pelo esclarecimento de posturas de agentes públicos, principalmente pela sociedade conseguir introjetar a essência do texto constitucional “todo poder emana do povo...” (art 1º, § único – C.F 1988), buscando fazer valer o direito democrático e passando a cobrar respostas de seus representantes, frente aos descasos e disparidades sócio-econômicas.

Esse comportamento, aliado ao sentimento de indignação, favoreceu o aparecimento de vários movimentos mobilizados por categorias, em dimensão nacional, puxando o fio do novelo sobre vários pontos de estrangulamentos existentes em pilares estratégicos da sociedade. O reflexo pôde ser observado nas ruas e será evidenciado nas urnas, em resposta à crise política instaurada, a descrença nos representantes políticos e, sobretudo, a uma maior cobrança na alocação dos recursos originários do tesouro, capazes de diminuir os desequilíbrios de renda e prover o estado do bem estar social, preconizado pelo Estado, bem como a obrigatoriedade no fornecimento de informações, por parte dos agentes públicos, aos órgãos de controle. A lei 12.527/11, popularmente denominada de Lei da informação, regulamentando o acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, foi um grande avanço no fortalecimento do processo de transparência da administração pública. Avaliando o ponto de ruptura e o desmantelamento de partidos consolidados e hegemônicos no poder, a partir de estudos de casos que marcaram o período iniciado em 1990, observou-se uma avalanche de desvios de recursos públicos, nunca antes dimensionados e muito menos punidos, por órgãos de controles e pelo Poder Judiciário, no Brasil, favorecidos muitas vezes por práticas de sigilo de informações.

A mudança de paradigma, que instituiu uma nova ordem econômica e a valorização da ética ao serviço público, trouxe como grande aliado à orientação do serviço público voltado para a gestão por resultados e ofereceu, à sociedade, um mecanismo de proximidade maior, no que tange à cobrança, esclarecimentos e definições de metas para o atingimento dos resultados, quer seja pela efetiva participação nos orçamentos participativos, em audiências públicas, ou mesmo pelo trabalho de parlamentares voltados ao atendimento da população.

Apesar de toda a transformação engendrada nos bastidores políticos, sob a ótica positiva desse efeito, a transparência, a responsabilização dos gestores públicos, principalmente na aplicação eficiente e eficaz dos recursos públicos, com a convergência com o preconizado pela LRF, ainda é muito incipiente e muito precisa ser feito para debelar as práticas clientelistas e de corrupção.

Essa transformação, apesar de incipiente, revelou, ainda sob o prisma do ciclo virtuoso, a

profissionalização do serviço público, como catalisador e indutor ao processo de mudança contínua, buscando o bem da coletividade e tendo a preocupação com as próximas gerações vindouras de agentes públicos e o emprego da ética no serviço público.

Os sistemas de controles, com o uso da tecnologia da informação, mostraram-se mais eficientes inclusive com o acompanhamento pelo controle judiciário. Exemplo recente foi o caso do mensalão do governo Federal, onde o judiciário, através do Supremo Tribunal Federal - STF preocupado com a cobrança da sociedade e a necessidade de fazer valer a ética, a moral e os bons costumes, acabou por apurar fatos e provas capazes de produzir a condenação de vinte e cinco indivíduos, envolvidos em casos de desvios de verbas públicas, corrupção ativa e passiva e evasão de divisas.

2.7.5 A LEI DA INFORMAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL

Com o advento da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, foi criado um novo paradigma à administração pública, com a possibilidade de qualquer cidadão obter informações sobre órgãos públicos, a forma como estão sendo aplicados os recursos, a priorização de programas de governo definidos por audiências públicas e inclusive saber salários de gestores públicos. Isso porque a informação pública é um bem público e o órgão público ou entidade pública é apenas o seu guardião, para toda a sociedade. Esse passo foi fundamental para aumentar a cidadania inclusive o controle da gestão pública. A informação passou a ser a regra e o sigilo a exceção. Com isso a democracia ganhou força e ampliou o controle social, se tornando mais uma ferramenta a serviço do controle contra a corrupção. A administração pública, através de seus agentes não necessita ser motivada para que a informação seja divulgada. Algumas informações são disponibilizadas de imediato a população, tais como os controles de contas públicas, gastos do governo com a máquina administrativa (despesas de custeio), com programas de governo, sendo inclusive, disponibilizados em sítios de órgãos e instituições do governo, sua execução orçamentária anual, não sendo necessária a motivação para o fornecimento de informações. Algumas informações, dado o detalhamento e a especificidade da informação solicitada pode demorar um período de até dez dias para a disponibilidade da mesma.

O direito a informação, além de estar protegido pela Declaração Universal Direitos Humanos, oferece condições ao cidadão de conhecer seus outros direitos tais como saúde, educação, benefícios sociais e ainda outras tomadas de decisões, por seus representantes, que os afetam diretamente.

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (Declaração dos Direitos Humanos, art. 19. Apud. Acesso a Informação Pública, p.10.disponível em www.cgu.gov.br.)

A transformação introduzida pela Lei da Informação gerou um efeito borboleta. Esse efeito, analisado por Edward Lorenz, 1963, baseia-se na cultura popular, na qual o bater de asas de uma simples borboleta poderia influenciar o curso natural das coisas, tal qual provocar um tufão do outro lado do mundo. Analogamente a Lei da Informação produziu um maior discernimento crítico, por parte da sociedade, que ao conseguir acesso às informações, até mesmo pela maior divulgação de notícias pelos meios de comunicação, passou a exigir seus direitos e comparar a qualidade de bens e serviços ofertados pela administração pública em relação ao setor privado. Dessa forma as exigências passaram a ser maiores e a população se viu, muitas vezes, forçada a provocar o Estado, como interventor onipotente, com seu poder de império, colocando em cheque o estado de direito através de reivindicações, passeatas e muitas vezes com ações mais enérgicas, inclusive com a utilização de atos de vandalismos, tendendo a anarquia.

A existência de assimetria de informações, ainda que não saneada no seu todo, por meio da lei de informação e a nova postura do cidadão pela democratização de sua participação e conhecimento das atitudes de gestores públicos, provocou no mínimo a existência de um pensamento crítico aos gestores públicos e representantes do povo, para que os mesmos possam agir com responsividade social, dignidade e probidade, no efetivo desempenho da atividade pública, oferecendo equidade de tratamento, ética, transparência e accountability.

3. ANÁLISE DA CORRELAÇÃO DE DESVIOS E RECURSOS RECUPERADOS

TAB.1 - Valores desviados em crimes de corrupção no período 1990 a 2010

ANO	CASO	VALOR DESVIADO	VALOR RECUPERADO
1990	Caso Collor	R\$ 1,0 bilhão	0
1990	Caso Jorgina de Freitas (INSS)	R\$ 0,5 bilhão	R\$ 269 milhões
1994	Caso Juiz Nicolau Santos (TRT)	R\$ 169 milhões	R\$ 115 milhões
2007	Mensalão Governo Federal (ação 470)	R\$ 16 milhões	0
2009	Mensalão do Distrito Federal	R\$ 110 milhões	0

Fonte: www.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc091114.htm. e www.valor.com.br/brasil/2877170/volume-de-dinheiro-de-corrupcao-recuperado-pela-agu-e-recorde. Acessados em 04.02.2014>

Para a análise dos dados foi usada a matriz de correlação não paramétrica de Spearman, avaliando os valores desviados e os valores recuperados. O coeficiente de correlação de Spearman, assim como o de Pearson, mede o grau de relação entre duas variáveis e por ambos os coeficientes estarem isentos de unidades e da ordem de grandeza das variáveis, assumem valores entre -1 e 1. No entanto, a matriz de correlação de Spearman não exige que se conheça a distribuição de frequência e nem que o relacionamento seja estritamente linear, entre as variáveis, além de ser comumente utilizado em amostras pequenas, como é a seleção de casos.

TAB.2 - Variação da TAB.1 com as medidas descritivas proporção e média

ANO	VALOR DESVIADO	VALOR RECUPERADO	Proporção
1990	R\$ 1.500.000.000,00	R\$ 269.000.000,00	17,93
1994	R\$ 169.000.000,00	R\$ 115.000.000,00	68,05
2007	R\$ 16.000.000,00	R\$ 0,00	0,00
2009	R\$ 110.000.000,00	R\$ 0,00	0,00
Média	R\$ 448.750.000,00	R\$ 96.000.000,00	21,50

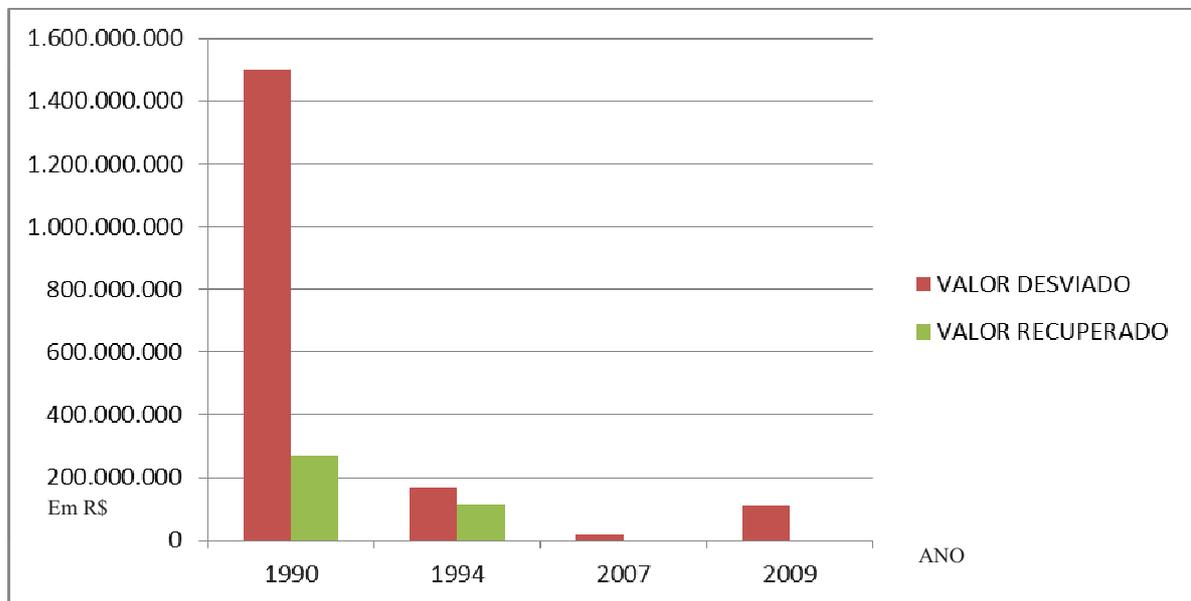
Fonte: www.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc091114.htm. e www.valor.com.br/brasil/2877170/volume-de-dinheiro-de-corrupcao-recuperado-pela-agu-e-recorde. Acessados em 04.02.2014>

TAB.3 - Matriz de correlação de Spearman

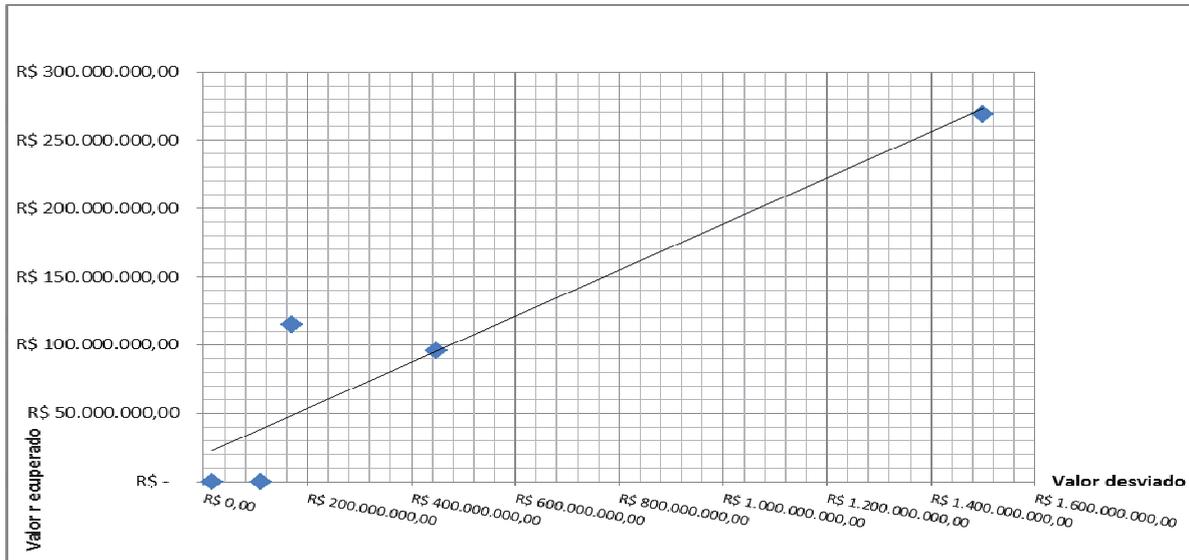
<i>Matriz de Correlação: Spearman</i>		
	VALOR DESVIADO	VALOR RECUPERADO
VALOR DESVIADO	1	0,948683298
VALOR RECUPERADO	0,948683298	1

Analisando os coeficientes revelados pela matriz de correlação de Spearman deduz-se que a relação entre as variáveis, valor desviado e valor recuperado, é alta e positiva (aproximadamente 0,95%). De acordo com os gráficos 1 e 2, abaixo, vemos que há uma relação direta entre as variáveis. Isto é, a tendência, *ceteris paribus*, mantida todas as variáveis constantes, é que quanto maior o valor desviado maior será a tendência de recuperação do valor, na mesma proporção.

FIGURA 1 - Valores desviados em crimes de corrupção no período 1990 a 2010



Fonte: TAB.2

FIGURA 2 - Tendência da relação entre valor desviado e valor recuperado

Fonte: TAB.2

Isso porque independentemente do arcabouço legal a “caça ao tesouro perdido” pressupõe a interveniência legal do poder judiciário. Por sua vez, como demonstrado em épocas mais remotas, a ação do estado e o tempo não são suficientes para definição do sucesso na operação de recondução dos recursos desviados, aos cofres do tesouro nacional.

O repatriamento dos recursos, nos casos analisados, assim como em outros não analisados, não teve sucesso por esbarrar em entraves judiciais.

O caso Collor, apesar de terem passados vinte anos, exemplifica bem o que ocorre. Ainda não foi recuperado nenhum centavo desviado. O problema se resume, além da morosidade da justiça, os inúmeros recursos, que podem ser considerados um dos grandes entraves à recuperação dos valores desviados, além da própria descoberta e repatriamento de valores, frutos da corrupção, se estes estiverem em solo estrangeiro.

Observa-se ainda que os períodos de maiores recuperações estão entre 1990 e 1994, dada a agilidade no bloqueio de bens dos fraudadores, mas o período atual tem uma possibilidade de recuperação ainda maior, com o aumento do arcabouço legal, bem como o desincentivo à prática de desvios de recursos públicos.

4. CONCLUSÃO

Segundo matéria do jornalista Chad Bouchard, do 100 Reporters, analisando os casos de corrupção pelo mundo, “muito pouco dos recursos roubados no mundo acabam voltando para os cofres dos países de origem”. No Brasil, apesar da corrupção se mostrar endêmica e o amparo da avaliação, dos casos selecionados neste trabalho, tenham reforçado a afirmativa do jornalista, muito se tem feito, no período de vinte e quatro anos, que é o intervalo do período em análise, com o propósito de criar fatores dificultadores e desestimuladores aos caça-renda. A propensão de um agente aderir a esquemas de corrupção é diretamente proporcional à expectativa do agente ao acúmulo de riqueza, fortalecido pela imputabilidade da ocorrência de crime sem punição. No entanto, desenvolvimento de um arcabouço legal, com a criação da Lei de Licitações, a Lei de Responsabilidade Fiscal, o pioneirismo com a Lei da Informação, minimizando a assimetria da informação e buscando deixar claras as ações de gestores públicos, e por último a Lei Anticorrupção, Lei 12.846/2013, que passa a tratar a corrupção como crime, coloca o país na vanguarda da especialização de procedimentos capazes de vigiar e punir os fraudadores. O sistema deve funcionar sobre a premissa da confiança, mas como dizia Michel Foucault, 1999, em sua obra “Vigiar e punir – nascimento da prisão”, é preciso vigiar e punir para inibir e coibir o estímulo ao deslize ético.

Exemplo disso é a afirmação proferida pela Advocacia Geral da União – AGU, que em 2011 foram ajuizadas 2.343 ações, para reaver aos cofres mais de R\$ 2 bilhões, por desvios de recursos em atos de corrupção. Da mesma maneira, a Procuradoria-Geral Federal inscreveu em Dívida Ativa 173 acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), totalizando expectativa de ressarcimento de R\$ 300 milhões.

O ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, por ocasião da 15ª Conferencia Internacional Anticorrupção (IACC), disse que o Brasil tem feito muitos avanços no combate à corrupção, no que se refere a contas em paraísos fiscais, contas de laranjas, empresas de fachada, lavagem de dinheiro, evasão de divisas, entre outros. Destacou ainda que desde 2003, com a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), uma

iniciativa que une setores como a Controladoria-Geral da União (CGU), a Polícia Federal (PF), o Ministério da Justiça, o Banco Central, entre outros, passou a serem criadas estratégias comuns de combate às práticas criminosas.

Assim, como na teoria dos jogos, o sistema de incentivos e a busca por um sistema, que ofereça retribuições cada vez maiores, capaz de proporcionar a otimização da função utilidade, dos atores envolvidos em corrupção, será tanto menor quanto maior for o equilíbrio na distribuição de renda e na manutenção do aparelho repressor amparado pelo arcabouço positivo legal, que desestimule o crime, por leis severas e a garantia de punição com o auxílio de um poder judiciário mais ágil. Com essas variáveis a diminuição da corrupção tenderá a se efetivar ou ainda que se mantendo será possível reaver parte dos recursos desviados dos cofres públicos, uma vez que é quase impossível a recuperação total dos ativos desviados, como descrito neste trabalho.

O viés do caráter nefasto da corrupção passa a ser visto também sobre a ótica da economia e da geração de riqueza, uma vez que parte dos recursos desviados volta para a economia na forma de investimentos, aquisição de bens de consumo o que indiretamente produz empregos e gera impostos aos cofres públicos. Apesar da visão sob a ótica da economia da corrupção, a accountability e os mecanismos de controles serem novos, uma gama de literatura já está disponível. Este trabalho possibilitou desenvolver o pensamento crítico, na órbita da corrupção e da economia da corrupção, tendo por cenário o universo de vinte e quatro anos definidos pelo período de 1990 a 2014. Apresentou a accountability como ferramenta de controle interno, abrigada no aparato positivo legal, e ofereceu subsídios a análise de casos de desvios de recursos públicos, o universo psicológico que envolve o valor utilidade do sistema de recompensas, definidas nos payoffs, analisados à luz da teoria dos jogos. Vale lembrar que, embora o período proposto no trabalho tenha contemplado de 1990 a 2014, foram pinçados os casos de maiores repercussões, polêmicos e mais emblemáticos no cenário nacional. No entanto, a linha de pesquisa pode ser ampliada e sugere-se estudos de casos mais amplos, tanto no trato regional, como em nível nacional, em pesquisas futuras. Sugere-se ainda a seleção de amostras maiores, tanto em números de casos, quanto em volumes de recursos usurpados dos cofres públicos, correlacionando-os na totalidade aos montantes recuperados.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Marcelo Santos. **Accountability, Governo local e Democracia**. Monografia. 2007. <Disponível em http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/marcelo_amaral.pdf>. Acessado em 06.01.2014.

CAILLOIS, Roger. **Os Jogos e os Homens**. Tradutor PALHA, Jose Garcez. Editora Cotovia. Portugal. 1990.

CARVALHO, Jaílton e BRUNO, Cássio. **Delta é suspeita de desviar R\$ 300 milhões por meio de empresas de fachada, diz PF**. Disponível em < <http://oglobo.globo.com/pais/delta-suspeita-de-desviar-300-milhoes-por-meio-de-empresas-de-fachada-diz-pf-10211981>> Acessado em 03.02.2014.

COELHO, Tiago. **Brasil despeja R\$50 bilhões por ano no ralo da corrupção**. Rio de Janeiro.2012. <Disponível em [http://puc-riodigital.com.puc-rio.br/Jornal/Pais/Brasil-despeja-R\\$-50-bilhoes-por-ano-no-ralo-da-corrupcao-12582.html#.Uu1S8kuz7Qs.email](http://puc-riodigital.com.puc-rio.br/Jornal/Pais/Brasil-despeja-R$-50-bilhoes-por-ano-no-ralo-da-corrupcao-12582.html#.Uu1S8kuz7Qs.email)>. Acessado em 04.02.2014.

_____ Controle Interno na Administração Pública: Um eficaz instrumento de accountability. <Disponível em <http://Revista Jus Navigandi – Doutrina e Peças>> Acessado em 28.10.2013

CORBARI, Ely Célia. **Accountability e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania**. Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil. Jan/Jun 2004. <Disponível em <http://www12.senado.gov.br/senado/ilb/ideias-e-debates/artigos/accountability-e-controle-social-desafio-a-construcao-da-cidadania-ely-celia-corbari>>. Acessado em 13.09.2013.

_____ Dicionário da Língua Portuguesa Priberam. 2008-2013. <Disponível em <http://www.priberam.pt/dlpo/impeachment>>. Acessado em 06.01.2014.

EUGÊNIO, Suenes Eider. **Lavagem de dinheiro**. Monografia. Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. Minas Gerais. 2009.

FREITAS, Eduardo. **O que é corrupção?** Geografia Humana. <Disponível em <http://www.mundoeducacao.com/geografia/o-que-corrupcao.htm>>. Acessado em 04.02.2014.

FRISCHTAK, Leila L. **Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries**. *Technical Paper*, nº 254, World Bank. 1994.

GARCIA, Emerson. **A CORRUPÇÃO. UMA VISÃO JURÍDICO-SOCIOLÓGICA**. <Disponível em http://www.tjrj.jus.br/institucional/dir_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi_const/a_corrupcao_uma_visao.pdf>. Acessado em 24.01.2014.

GIANNOTTI, José Arthur. **Origens da dialética do trabalho: Estudo sobre a lógica do jovem Marx**. Porto Alegre, L&PM Editores Ltda, 2.ed.1985.

_____**Jorgina de Freitas**. Disponível em < http://pt.wikipedia.org/wiki/Jorgina_de_Freitas>. Acessado em 03.02.2014.

LARA, Larissa Michelle. **Resenha do livro os jogos e os Homens: a máscara e a vertigem, de roger caillóis**. Rev. Bras. Cienc. Esporte, Campinas, v. 27, n. 2, p. 179-185, jan. 2006. <Disponível em http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rbceonline.org.br%2Frevista%2Findex.php%2FRBCE%2Farticle%2Fdownload%2F101%2F110&ei=Fw0iU9T2Ea3p0QG7poH4Dw&usg=AFQjCNHaypFvGoCYXxmtgkbIfDzM4Y_UwQ&bvm=bv.62922401,d.dmQ>Acessado em 24.01.2014.

LORENZ, Edward. **Efeito borboleta**. 1963 <disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Efeito_borboleta> acessado em 04.02.2014.

MÉSZÁROS, István. **A teoria da alienação em Marx**. São Paulo. Boitempo Editorial. 1.ed. tradução Isa Tavares. 2007.

MOREIRA, Márcia M. **O controle interno como paradigma da administração pública gerencia**. Março 2004. <Disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/7569/o-controle-interno-como-paradigma-da-administracao-publica-gerencial>>. Acessado em 03.02.2014.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes**. Tese (Doutorado) — USP, São Paulo, 2006.

NASSIF, Luiz. **A Ciência da Estratégia: O que é a teoria dos jogos**. 1990. < Disponível em <http://www.teoriadosjogos.net/teoriadosjogos/capitulo.asp?cap=i2>>. Acessado em 23.01.2014

_____**Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e LRF**. 2.ed.Rio de Janeiro: CAMPUS, Jan/2011. <Disponível em www.ufrj.org.br/pr/conteudo>. Acessado em 06.01.2014

O'DONNELL, Guilherme, **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. <Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>>. Acessado em 06.01.2014

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo. Edusp. 1999

PALUDO, Augustinho V. **Entendendo o Accountability**. Administração Pública. 2. ed. Campus/Elsevier. Rio de Janeiro. 2011. Disponível em: < <http://www.comopassar.com.br/pdf/accountability.pdf>>. acessado em 02.10.2013

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Burocracia Pública e Reforma Gerencial**. <Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/BurocraciaPublicaeReformaGerencial.pdf>>

PRADO, Eleutério F. S. **Economia, complexidade e dialética**. São Paulo. Editora Plêiade. 2009.

_____ **Prevenção de Combate à Corrupção no Brasil 6º Concurso de Monografias da CGU**. Controladoria Geral da União. Brasília. 2011. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/6_ConcursoMonografias/resultado-compilado.pdf>. Acesso em 02/11/2012.

_____ **Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF**. Brasília. 2ª ed. ESAF. 2005. Disponível em < <http://www.sefaz.al.gov.br/pef/material/Educa%C3%A7%C3%A3o%20Fiscal%20no%20Contexto%20Social.pdf>> acessado em 06.03.2014

RODRIGUES, Bia e outros. **Julgamento do Mensalão: Relembre o que é o mensalão, veja os envolvidos e o que pode acontecer**. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/infograficos/2012/07/30/o-escandalo-do-mensalao.htm#o-dinheiro>>. Acessado em 03.02.2014.

SÁ, Emanuel e outros. **Anatomia da Corrupção**. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc091114.htm>. acessado em 04.02.2014>

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. **A Economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo. Editora SENAC. 2001. <Disponível em <http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acessado em 03.02.2014.

SCHILLING, Flávia. **O estado do mal-estar: corrupção e violência**. São Paulo Perspec. vol.13 n.º.3. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000300007>. Acessado em 03.02.2014.

SCHUMPETER, Joseph A. **O ciclo econômico e o processo de destruição criadora**. <Disponível em <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/jass/22.htm>>. Acessado em 08.01.2014.

SIMÃO, Calil. **Improbidade Administrativa - Teoria e Prática**. São Paulo. 2ª ed. Editora J.H. Mizuno. 2011

TINOCO, João Eduardo Prudêncio. **Balanco Social: Uma Abordagem da Transparência e da Responsabilidade Pública das Organizações**. São Paulo. Editora Atlas. 2001.