

(COORD.)

José Mauricio Conti

SÉRIE

Direito Financeiro

Doris de Miranda Coutinho

FINANÇAS PÚBLICAS: TRAVESSIA ENTRE O PASSADO E O FUTURO



SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

JOSÉ MAURICIO CONTI
(Coordenador)

**FINANÇAS PÚBLICAS:
TRAVESSIA ENTRE O PASSADO E O FUTURO**

DORIS DE MIRANDA COUTINHO

Blucher

DORIS DE MIRANDA COUTINHO

**FINANÇAS PÚBLICAS:
TRAVESSIA ENTRE O PASSADO E O FUTURO**

2018

Série direito financeiro

© 2018 José Mauricio Conti

Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro

© 2018 Doris de Miranda Coutinho

Editora Edgard Blücher Ltda.

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar

04531-934 – São Paulo – SP – Brasil

Tel 55 11 3078-5366

contato@blucher.com.br

www.blucher.com.br

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed.
do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,
Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

É proibida a reprodução total ou parcial por
quaisquer meios sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora
Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Coutinho, Doris Terezinha Pinto Cordeiro de Miranda

Finanças públicas : travessia entre o passado e o
futuro / Doris Terezinha Pinto Cordeiro de Miranda
Coutinho. -- São Paulo : Blucher, 2018.

318 p. (Série Direito Financeiro / coordenada por
José Mauricio Conti)

Bibliografia

ISBN 978-85-8039-341-5 (e-book)

ISBN 978-85-8039-340-8 (impresso)

1. Direito financeiro 2. Finanças públicas I. Título

18-1391

CDD 343.81

Índices para catálogo sistemático:

1. Finanças públicas : Orçamento : Brasil

• APRESENTAÇÃO

Em um curto espaço de tempo, entre 1985 e 1994, o Brasil teve 13 ministros da Fazenda, trocou sua moeda seis vezes, viu a inflação atingir mais de 2.300% e a dívida externa entrar nos pesadelos da pessoa comum. Desde então, a inflação passou a oscilar como num país normal, a moeda é a mesma e a dívida externa foi liquidada. Mas cá estamos nós, mais uma vez, com velhos problemas e outros novos: desde 2014 trocamos cinco ministros da Fazenda, a dívida pública interna saltou de 53 para mais de 77% do PIB e alguns Estados da Federação simplesmente entraram em colapso financeiro. O setor público quebrou justamente quando aumenta enormemente a demanda por seus serviços de educação, segurança, saneamento e saúde.

Tal como nos perguntávamos nos anos 1980 e 1990 (“Onde é que estavam os especialistas que não viram essa crise toda chegar?”), hoje nos perguntamos: “o que faziam os órgãos de controle das contas públicas que não viram essa deterioração toda?”

O livro de Doris Coutinho é uma rara luz nesse emaranhado complexo de turbulências no Brasil. De escrita leve, Doris emprega ao livro a mesma dinâmica de sua prática pública. Ela vai direto ao ponto, com uma narrativa engajada, corajosa e aberta ao leitor não especializado. Ela parte da falta de transparência fiscal dos governantes, passa pela ética e termina com um chamado à cidadania: é preciso fiscalizar a coisa pública, exercer o controle social. O objetivo de Doris é alcançado: se você, leitor, está perplexo diante de tanta crise (econômica, política e moral), este livro vai te guiar de forma habilidosa na busca por saídas.

João Villaverde

Jornalista e pesquisador em Administração Pública pela Universidade de Columbia (EUA) e pela FGV-SP. É autor do livro-reportagem *Perigosas Pedaladas* – Os bastidores da crise que abalou o Brasil.

• PREFÁCIO

Terá o leitor uma grata surpresa ao ler este livro, pois vai demorar a notar que está diante de um texto técnico que trata de Direito Financeiro com conteúdo e profundidade.

A leveza de uma linguagem clara, simples e agradável, que faz parecer desde o início estarmos diante de um romance, entremeando informações orçamentárias com história e literatura, prende a atenção. E sem rebuscamentos nem tecnicidades jurídicas que só dificultam a compreensão pelos não versados no assunto e permite maior fluidez na leitura, o que é especialmente relevante em se tratando de temas multidisciplinares, como são os que envolvem o Direito Financeiro.

Mais do que uma habilidade, é um verdadeiro dom que Doris Coutinho sabe utilizar com maestria, e com isso fazer chegar a todos os interessados suas ideias, além de demonstrar cultura, erudição e profunda compreensão das principais questões que hoje envolvem as finanças públicas.

Uma contribuição inestimável ao Direito Financeiro que só Doris Coutinho seria capaz de proporcionar.

Conheci-a já Conselheira do Tribunal de Contas do Tocantins, e foi uma grata surpresa e satisfação ver que, já tão realizada em sua carreira profissional, mantém vivo o interesse pelo Direito Financeiro e pelo aprimoramento intelectual.

Mas não só. Sua vontade por aperfeiçoar e desenvolver as instituições, especialmente os Tribunais de Contas, renovam as esperanças de que vão crescer cada vez mais em importância nos serviços que prestam ao país na gestão da coisa pública.

Evidencia isso em seu texto, no qual transparece seu ímpeto de transformar a realidade, com ações concretas, identificando os principais obstáculos ao desenvolvimento, e propondo soluções a partir da análise cuidadosa e criteriosa da realidade em que se encontram a gestão e as contas públicas.

E isto fica muito claro nesse livro, em que as principais questões que hoje afligem nosso país são colocadas de forma clara, didática e agradável, tornando-se facilmente compreensíveis para todos, mesmo para aqueles que nunca tiveram contato com o tema.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

O Direito Financeiro parece muitas vezes árido, mas é em textos como esse que se vislumbra o outro lado, e mais real e verdadeiro, do Direito Financeiro: um Direito que está no dia a dia de todos e em cada um de nós, afetando nosso cotidiano.

Há mais de vinte anos ministrando aulas de Direito Financeiro, sempre me deparei com a predisposição dos alunos a pensar que estarão diante de uma disciplina que vai lidar com números e termos técnicos de difícil compreensão. Não é fácil removê-los desse verdadeiro preconceito e mostrar que, na verdade, estarão aprendendo e discutindo a vida de todos nós, que passa pela definição das funções do Estado e de como deve aplicar seus recursos.

Uma tarefa que é facilitada por este livro, que aproxima o Direito Financeiro para a realidade de cada um de nós.

E o caráter abrangente desta obra permite que o leitor tenha uma visão ampla da administração pública brasileira, seus principais problemas e possíveis soluções, e de forma clara e direta, sem “maquiar a realidade”, mostrando-a “nua e crua”, como a própria autora ressalta.

A autora identifica perfeitamente os principais responsáveis pelos problemas em três grandes grupos. O irrealismo orçamentário, que se mostra cada vez mais presente, especialmente nos últimos anos, em que a crise se agravou e a opção pela contabilidade criativa, ao invés do respeito à responsabilidade fiscal, tem levado ao descrédito nas contas públicas, que tão duramente estava sendo conquistado. A falta de planejamento, que tenho criticado duramente em meus textos, e vejo como um dos principais – se não o principal – responsáveis pela deficiente gestão pública e vultoso desperdício dos tão escassos recursos públicos, é objeto de percuciente análise pela autora; e a pífia participação social, que torna a sociedade alheia às decisões orçamentárias, impedindo que exerça na plenitude a expressão de sua vontade naquela que é a mais relevante das decisões, qual seja, o destino dos recursos públicos, é precisamente identificada como um dos desafios a serem vencidos. E como terceiro responsável está a tibiez no sistema punitivo, muitas vezes leniente e permissivo às práticas corruptas, causando desassossego e desânimo na sociedade honesta, que vê seus tributos escoando pelo ralo.

A partir daí, de forma isenta e imparcial, com a competência técnica de quem mostra conhecer profundamente o assunto, justifica e formula as proposições que se mostram pertinentes e úteis para solucionar os graves problemas identificados. Uma demonstração de que esta não é apenas uma obra voltada a divagar sobre as questões sem conteúdo prático, mas sim um documento propositivo, que pretende mudar a realidade e mostrar o rumo a ser seguido.

E discorre sobre a ampla gama de temas com os quais o Direito Financeiro se depara diariamente com uma simplicidade que poucos conseguem ter para traduzir questões complexas em explicações simples e facilmente compreensíveis.

Não poderia ser mais oportuno um texto neste momento em que o país vive uma crise aguda – ou um conjunto de crises, como bem observa a autora –, que não é apenas financeira, mas também moral, com as instituições sendo colocadas à prova, e precisam mostrar sua solidez, bem como se sobrepor às pessoas que circunstancialmente a integram.

São muitas as razões que levam a recomendar ao leitor que acompanhe a autora nessa travessia entre o passado e o futuro, com a convicção de que estará bem acompanhado e no rumo certo.

Uma excelente leitura!

José Mauricio Conti

Coordenador da Série Direito Financeiro.
Professor Associado III da Faculdade de Direito
da Universidade de São Paulo.

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| <i>Apresentação</i> | 5 |
| <i>Prefácio</i> | 7 |
| ENTRE PASSADO E FUTURO | 13 |
| RUI BARBOSA E FACEBOOK: ENTRE DOIS CAMINHOS | 19 |
| Primeiro eixo: irrealismo orçamentário e falta de planejamento..... | 24 |
| Restos a pagar | 30 |
| Pedalada fiscal: operação de crédito?..... | 32 |
| Crise fiscal e contabilidade criativa nos Estados e Municípios | 35 |
| No curso das ações políticas: ausência de planejamento | 42 |
| Segundo eixo: engajamento cívico – uma ausência dolorosa..... | 51 |
| Orçamento participativo: chegada a hora | 57 |
| Audiências Públicas: inclusão | 63 |
| Terceiro eixo: impunidade – indutora de corrupção..... | 66 |
| A Constituição Federal e o Tribunal de Contas..... | 69 |
| Inefetividade: o problema por detrás da impunidade..... | 73 |
| Das Contas de Governo (art. 71, I, CRFB/88)..... | 74 |
| Das Contas de Gestão (art. 71, II, CRFB/88) | 75 |
| Não há nada tão ruim que não possa piorar | 79 |
| O OLHAR ATRAVÉS DE OUTRA LENTE | 83 |
| ÉTICA, HONESTIDADE E INTEGRIDADE | 97 |
| A FORÇA DO BOM EXEMPLO | 103 |
| COLOCANDO A BOCA NO TROMBONE | 111 |
| <i>Whistleblower</i> : origem e panorama atual..... | 118 |
| Eficiência: mecanismo de prevenção e aprimoramento ético..... | 121 |

- *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

| | |
|---|------------|
| <i>Whistleblowing</i> – implementação no Brasil como instrumento de combate à corrupção..... | 124 |
| Fundamentos jurídico-constitucionais do <i>Whistleblowing</i> | 128 |
| Mudança cultural | 130 |
| Desenvolvimento de uma política de <i>Whistleblowing</i> | 138 |
| A) A institucionalização de canais..... | 141 |
| a.1. Canais internos..... | 143 |
| a.2) Canais externos | 145 |
| B) Proteção antirretaliação..... | 148 |
| C) Confidencialidade | 150 |
| D) Sistema de recompensas..... | 154 |
| FAZER O CERTO | 159 |
| Origem e conceito do <i>compliance</i> : governança corporativa e responsabilidade social da empresa..... | 163 |
| Desenvolvimento de uma política de <i>compliance</i> : passos para um programa efetivo | 170 |
| GOVERNO ÉTICO, NAÇÃO ÉTICA | 187 |
| Integridade no setor público | 190 |
| Estabelecimento de incentivos..... | 194 |
| Importação de medidas do sistema privado..... | 198 |
| A RECONSTRUÇÃO ÉTICA DA POLÍTICA | 217 |
| O caminho político necessário..... | 223 |
| A educação cívica como elemento de transformação social..... | 225 |
| COLHENDO OS FRUTOS: REPENSAR AS CONDIÇÕES DE GOVERNANÇA | 233 |
| O FUTURO DA DEMOCRACIA: GOVERNO DIGITAL | 241 |
| GOVERNO À VISTA – A TRANSPARÊNCIA | 253 |
| MÃOS À OBRA COLETIVA – A PARTICIPAÇÃO | 267 |
| PRIMORDIAL À BOA GOVERNANÇA: ACCOUNTABILITY DE PERFORMANCE | 285 |
| <i>Posfácio</i> | 299 |
| <i>Referências bibliográficas</i> | 301 |

ENTRE PASSADO E FUTURO

O Brasil é mesmo um país peculiar, de excepcionalidades e originalismos. Se, por um lado, gozamos de virtudes atípicas, como o amplo pluralismo de ideias, religiões, etnias e sotaques convivendo em um território de dimensão continental, por outro, ostentamos o traço distintivo de um país marcado pela desigualdade e pela corrupção desenfreada.

Como explicar, tal qual tentaram fazer outros tantos economistas e cientistas políticos de ontem e de hoje, que sejamos uma entre as dez nações mais ricas do planeta em termos de Produto Interno Bruto (PIB) nominal e, ao mesmo tempo, ocupamos a 60^a posição no ranking mundial de educação?¹ Ou a 4^a colocação dentre os países mais corruptos do mundo, segundo levantamento do Fórum Econômico Mundial em 2016?²

Os noticiários que a cada manhã nos põem a par dos escândalos públicos, a respeito dos quais, aliás, o Brasil tem gozado de um não invejável primado, o sentimento que me toma não é outro senão de perplexidade. A mim e a outros tantos brasileiros, pela vulgaridade moral que parece dar tom à nossa época. Casos surreais, cada vez mais exagerados nas quantias e esdrúxulos nas formas.

¹ Disponível em: <<http://www.educacao.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-o-60-colocado-em-ranking-mundial-de-educacao,1686720>>. Acesso em: 12 out. 2016.

² World Economic Forum, the Global Competitiveness Report 2016-2017. 2. *Ethics and Corruption*. Disponível em: <<http://www.reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/#series=CGI.A.01.01.02>>. Acesso em: 17 out. 2016.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

Este cenário aflige a qualidade da democracia brasileira, que se atrasa porque não consegue caminhar no lamaçal do egoísmo, irresponsabilidade e da corrupção. Além das perdas econômicas, que ganham diariamente novos dígitos, o prejuízo maior, embora menos visível, é certamente a perda de confiança nas instituições republicanas, sobretudo aquelas responsáveis pelo controle e fiscalização dos órgãos públicos.

Nos últimos anos tornou-se, também, mais evidente o *buraco* construído nas contas públicas, o qual permanecia encoberto na sombra da falta de realismo orçamentário e comprometimento com a saúde e transparência das finanças públicas. O contrário, aliás, é que se mostrou verdadeiro: uma flagrante irresponsabilidade na gestão fiscal, que tem adiado o debate sobre as reais prioridades da população, trazendo, em seu lugar, soluções artificiais que, antes de enfrentar os problemas, oculta-os.

Sem planejamento equilibrado, nem transparência, a Lei de Responsabilidade Fiscal é farrapo de papel. O resultado primário negativo na ordem de R\$157 bilhões para o orçamento de 2018 é testemunho de que, talvez, no Brasil, ela não venha passando disso. Ou, então, não se teria sequer cogitado na propositura de uma emenda constitucional, que colocou uma camisa de força nos gastos públicos, o que a própria LRF já impõe há quase 20 anos. O quadro, tomado por cores assustadoras, mostra que o compromisso no trato do dinheiro público já não é prioridade.

Ilude-se aquele que pensa que os resultados mediatos e imediatos destas graves disfunções atingem somente a imagem do Estado, ou questões econômicas abstratas que não lhe dizem respeito ou não afetam a sua vida. O mau gestor, o desperdício de verbas públicas e a consequente corrupção refletem primeiro, e antes de tudo, no remédio que falta às prateleiras do Sistema Único de Saúde (SUS), cuja demora no fornecimento é suficiente para tirar a vida de quem necessita; na obra pública paralisada há três, quatro, dez anos, inviabilizando a oferta do serviço público a que serviria, tampouco a geração de empregos e segurança pela comunidade; na compra sem licitação e superfaturada, cujo excesso se destina a financiar desde viagens luxuosas, a vinhos importados.

Nesta hora de falência e decomposição moral das instituições, para onde iremos nós? Ninguém saberia dizê-lo, pois já nos faltam os termos de comparação. Não é o tipo de peculiaridade que queríamos para o país. Também não é um modo agradável de iniciar uma leitura, reconhecimento.

Por isso, peço desculpas ao leitor, porém penso ser necessário que, para asfaltar o terreno das propostas que serão apresentadas no decorrer do livro, deve-se, desde

logo, abrir mão dos eufemismos. Abandonar o péssimo hábito de maquiagem a realidade nua e crua, por mais pútrida que seja.

Em obra anterior, “O ovo da serpente”, em cujo sugestivo título busquei espelhar de forma prematura a preocupação com esse cenário de degeneração, representado pela eclosão dos ovos e a proliferação das serpentes pelas instituições públicas, já havia afirmado que vejo no controle efetivo a estrada real que pode nos conduzir à saída das múltiplas crises que agora temos de enfrentar.

O controle público, aliás, é a vela do barco democrático que segue o sinuoso caminho do bem-estar social.

Seria o mesmo que diagnosticar uma doença grave, nomear a cura, entretanto deixar de ministrar os remédios; não dar a receita médica que efetivamente serviria ao combate dessa moléstia. Conhecer a terapia é o primeiro passo. Para que a doença não se dissemine, é preciso buscar os instrumentos de sua concretização. É dizer, meios de tornar este controle efetivo, eficaz e eficiente. No alcance desse fim, não podemos permanecer parados.

A propósito, embora seja uma citação de Edmund Burke muito batida, vale repeti-la: “tudo que é preciso para o triunfo do mal é que os bons homens não façam nada”.

Não podemos nos refugiar de nossos problemas, tampouco delegá-los ao Poder Judiciário para que tramitem em processos ou esperar que operações e forças-tarefa sejam o único esteio de esperança para um futuro melhor. Encaremos os desafios com coragem e determinação. Idealizemos as saídas que, ainda que não as melhores, possam nos guiar juntos a uma solução para o Brasil, sem sacrificar os direitos fundamentais dos cidadãos, evitando que isso se converta em uma *vitória de Pirro*, onde se ganha a guerra, mas se dizima o exército.

Este é o espírito que procuro traduzir neste livro: de proposição. Como afirmi, todavia, a formulação de soluções exige que conheçamos a fundo os problemas, a realidade como ela nos apresenta. Desta forma, nos capítulos iniciais, faço uma anamnese, expondo os vícios que, conforme a experiência que acumulei ao longo dos mais de 20 anos na fiscalização ativa das contas públicas, entendo serem, sob o aspecto do controle, os principais culpados pela dramática situação atual, os quais subdivido em **três blocos**: o irrealismo orçamentário, a falta de planejamento e de participação social no curso das ações políticas e, finalmente, a impunidade ou a sensação de impunidade como indutora de corrupção.

Desenhado o quadro – nem um pouco apreciável –, busco em seguida formular propostas que indicam caminhos e dão perspectivas de resolução dessas disfunções e dos diversos aspectos negativos que delas decorrem.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Certamente, não é tarefa simples, nem incontroversa, em especial diante da complexidade dos vícios e, sobretudo, pela dificuldade em desafiar os privilégios e a tradição patrimonialista e burocrata daqueles poucos que se acostumaram ao exercício do poder na sociedade. Karl Popper é preciso quanto ao desafio de traçar propostas: “Se nos subtraímos ao dever de carregar nossa cruz, a coragem e nos retirarmos da luta, então devemos entender de maneira clara, sem qualquer tipo de preconceito, o que nos espera: podemos retornar ao estado selvagem”.

De mais a mais, pretendi, ao organizar as ideias que aqui compartilharei, conciliar duas preocupações: A primeira, pensando na abrangência do livro, traduzida na finalidade de alcançar do leigo ao especialista, foi fugir da linguagem técnica que carrega expressões acessíveis somente a determinadas classes (“juridiquês”, “economês” etc.). A segunda: desviar da retórica, do apelo idealístico, para encontrar praticidade e objetividade nas propostas. Obriguei-me a indicar soluções concretas e legíveis a cada tópico.

Assim, espero apresentar estímulos críticos ao leitor que compartilha do anseio por uma nação marcada mais pela igualdade, do que pela impunidade, de mais eficiência, e menos desperdícios. Causas desvinculadas de ideologia, que virão a partir de um impulso para frente, e não para os lados.

Desde logo, me vejo no dever de alertá-los, de antemão, que não há receitas milagrosas, tampouco soluções prontas e que só carreguem virtudes, é dizer, que sejam irrepreensíveis. Não é possível dar um salto, como se entre uma e outra solução existisse um divisor de águas e como se a paisagem mudasse completamente tão logo passássemos de uma margem a outra do rio. A lição segundo a qual, para todo problema complexo existe uma solução simples e inteiramente errada, é antiga, e aqui, verdadeira.

Esta produção, portanto, busca fincar lugar no centro das pretensões extremas, vez que não tem a intenção de oferecer panaceias sem qualquer valor prático e que não pensem os problemas a fundo, nem fazer voos altos demais, trazendo expedientes mágicos, solucionadores de todas as complicações. A sociedade está cansada de ambos.

Vivemos um momento crítico de testes e arrumação das instituições e bases do que queremos construir para o futuro, de modo que devemos abordar os problemas com os pés no chão e os olhos à frente, para não nos colocarmos na estrada das expectativas destinadas à desilusão.

Se me perguntassem, portanto, o que se nos destina o futuro pós-impeachment, pós-lava jato e pós-eleições, responderia tranquilamente que não sei. Na comunicação que aqui procuro estabelecer, meu propósito não é outro senão pensar

construtivamente o Brasil, visando desatar os laços seculares da corrupção e da irresponsabilidade fiscal, e nisso, creio que temos nós, muito o que fazer. Se, ao final, este livro puder fornecer qualquer ajuda para concretizar esses objetivos, não o terei elaborado em vão.

Ainda sem fazer qualquer aposta, atribuiria a quatro valores, importância crucial na composição de qualquer medida que vise tornar efetivo o controle e de cuja essência se extrai tudo o que será proposto adiante: ética, transparência, participação e responsabilidade. A reflexão quanto à relevância desses princípios é lógica. A democracia não sobrevive sem o controle que, por sua vez, é inútil se os atos do governo se realizam isoladamente e às escuras.

RUI BARBOSA E FACEBOOK: ENTRE DOIS CAMINHOS

Havia na França, em meados do século XIX, uma região afetada por permanente alagamento, cujas ruas só se conseguia atravessar com auxílio de pernas de pau, de mais de metro de altura. Alguns dizem, inclusive, que decorre daí o surgimento do famoso utensílio circense. Verdadeiro ou não esse registro histórico, o fato é que o Brasil moral de hoje parece estar como esses locais.

A assertiva acima pertence a Rui Barbosa,³ e foi escrito no início do século passado. Entretanto, mantém tão forte atualidade que parece ter sido publicado recentemente em uma página do Facebook.

Minha preocupação com o presente capítulo não é trazer um modo inovador que permita atravessar o alagamento sem se molhar, mas buscar a origem do vazamento, para, de forma clara, podermos pensar acerca das soluções. Num ambiente tão instável, falar em futuro é uma aventura perigosa e pouco produtiva; mais apropriado é retomar o processo e compreender melhor o passado a fim de superá-lo.

Dedico esta parte desta obra para propor uma reflexão sobre as razões, os “porquês”, do ponto de vista do controle, que nos levaram a um cenário tão dramático de corrupção e destruição fiscal, para que, olhando no retrovisor, possamos desenhar o roteiro desse caminho perdido.

Desde logo, é preciso deixar claro: o Brasil não vive uma crise, mas uma combinação de crises simultâneas e interconectadas entre si.

³ BARBOSA, Rui. *A crise moral*. Rio de Janeiro: Organizações Simões, 1932, p. 102.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

Primeiro, uma crise política, marcada pela falência do sistema de representatividade política, onde já não mais existe uma relação de confiança entre os eleitores e os eleitos. Fala-se, portanto, na crise de legitimidade política e na “era da desconfiança”. Os partidos políticos, que surgiram com o escopo de funcionar como porta-vozes das reivindicações populares e com a tintura ideológica da sociedade, hoje, tornaram-se verdadeiros balcões de negócios escusos inseridos em um grande mercado chamado Congresso Nacional, cuja moeda em circulação são as emendas parlamentares, as comissões parlamentares de inquérito e a conversão de medidas provisórias. Algo como uma “*democracia com fins lucrativos*”, na qual se proliferam os partidos não pelo aumento dos ideais na sociedade, mas pela ânsia em captar e desviar recursos públicos. Essa conjuntura acaba incentivando formas obscuras e inconfessadas de ajuste entre o Parlamento e o Poder Executivo, para que este último consiga aprovar seus projetos e governar com tranquilidade. Com isso, abre-se um campo fértil para a corrupção, especialmente através da troca de favores e cargos.

Segundo, uma crise econômico-fiscal, refletida no orçamento geral da União para 2018, com previsão de que as despesas serão maiores do que as receitas em R\$ 157 bilhões,⁴ evidenciando a insolvência do Estado e, sobretudo, a culminância de um longo período de irresponsabilidade fiscal e desmazelo pelas regras de finanças públicas. Mesmo após a promulgação da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), relevante marco institucional para o alcance do equilíbrio fiscal, a União, os estados e municípios persistiram gastando mais do que a sua capacidade financeira, e se endividando a despeito das metas estabelecidas. O resultado não poderia ser outro senão uma dívida pública bruta de R\$ 4,4 trilhões (70,5% do PIB),⁵ que em poucos anos pode alcançar 100% do PIB; a ruínosa situação econômica dos estados e municípios brasileiros; a superinflação e o recorde histórico de desempregados. Prometeu-se aquilo que não se tinha, hipotecando o futuro para pagar o presente. E, assim, cada vez mais os cidadãos-contribuintes e usuários de serviços públicos vão percebendo que os altos tributos pagos não têm contrapartida compatível com a qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

⁴ *Projeto de Lei do Congresso Nacional n. 20, de 2017*: estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2018. Disponível em: <<http://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/130650>>. Acesso em: 7 dez. 2017.

⁵ SIMÃO, Edna. Dívida bruta do governo vai a 70,5% do PIB. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4819052/divida-bruta-do-governo-vai-705-do-pib>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

Finalmente, uma crise de valores, que tem a ver com a estarrecedora extensão do fenômeno da corrupção no país e com a tradição patrimonialista que possui raízes profundas estabelecidas desde o período colonial, tomando conta das relações entre o setor público e o privado. A sociedade brasileira, vítima desse desvirtuamento de valores éticos, assiste escandalizada aos inúmeros episódios de desvios com os recursos coletivos, praticados em todos os poderes e níveis de governo, e repetidos diariamente.

Desta forma, ao alterar a alocação de recursos orçamentários em favor de benefícios próprios (alocação particularista), diminuir a eficiência do setor público e desviar recursos dos contribuintes do seu destino público, a corrupção reduz os direitos do povo. Alguns minutos de audição do noticiário são suficientes para concluir que a administração pública está contaminada pelo pior dos parasitas. A corrupção se apropria de cargos e funções estatais visando à troca de favores e promove o saque dos cofres públicos com o fim de perpetuar-se no poder. É no mínimo alarmante que sejamos o país que mais perdeu posições no índice de percepção da corrupção elaborado pela Organização Transparência Internacional, sediada em Berlim, saindo da 69^a, em 2014, para a 96^a colocação, em 2017, dos 168 países avaliados.⁶

Não se pode dizer que essas sejam crises independentes, que ocorreram de forma autônoma e por fatores diversos. Representam, as três dimensões, o agravamento de um ciclo-vicioso, na medida em que, quanto mais intensa for a crise de valores, maior será a decadência político-econômica o que, por sua vez, dá mais combustível às práticas de corrupção. Embora seja difícil estabelecer uma relação de causalidade direta, até os mais céticos devem concordar que existe uma sintonia fina entre a deterioração fiscal, a falta de decência política e a corrupção.

Nesse cenário cercado de desconfiança, a única certeza que parece mantida é a de que novos escândalos serão descobertos, novos valores serão somados à conta – já enorme – dos prejuízos ao patrimônio público e que novos empresários, autoridades políticas e operadores serão presos na operação de nome estranho da manhã seguinte.

E assim segue o país, inserto em um ciclo de aceitação social do inaceitável, como se acontecimentos graves e vergonhosos como estes passassem a integrar a sua rotina e, assim, esculpisse outro padrão de normalidade.

Agora vamos às possíveis causas.

⁶ Corruption Perception Index (CPI) 2017. *Transparency international*. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2017>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

Para não incorrer em apelos intuitivos, nem em argumentos vazios, é preciso delimitar a questão. Dar conta de todas as razões dessa crise multifacetada seria impossível ou, se possível, certamente cobraria mais do que um livro ou dois, mas uma coletânea inteira de obras. Não é o que proponho.

Quero abordar, neste fragmento inicial, as causas que, do ponto de vista do controle, sobretudo do controle externo, no qual atuo e estudo há mais de vinte anos, entendo que teriam contribuído, decisivamente, para o atingimento desse quadro desanimador que foi pintado acima.

A propósito, cabe ressaltar que não é a intenção tratar da corrupção e das questões fiscais como fenômenos puramente teóricos, abstratos e que pareçam distantes da realidade, mas abordá-los como problemas práticos que são, e a forma como os seus efeitos repercutem forte e cotidianamente na vida de todos. Seja pela obra paralisada há anos, que impede a geração de empregos e a prestação do serviço público a que serviria; seja pelo remédio que não chega a tempo às prateleiras do Sistema Único de Saúde (SUS); seja pelo superfaturamento no contrato de merenda escolar, cujo adicional custeou viagens ao exterior e jantares em restaurantes luxuosos. Essas são consequências reais, de problemas reais, cujos motivos quero expor-lhes agora.

Para facilitar a compreensão, proponho uma análise dividida em três grandes eixos que constituem as causas genéricas: a) irrealismo orçamentário e falta de planejamento no curso de ações políticas; b) deficiência no engajamento cívico; c) impunidade como indutora de condutas reprováveis. Destas três razões principais, emanam circunstâncias específicas que ajudam a compreender como cada uma colabora com a crise política-econômica-ética vivenciada atualmente.

É importante explicar, também, porque considero que estas sejam as causas mais relevantes e a forma pela qual as aponto de modo genérico e em blocos separados. A justificativa é simples: cada uma delas fere um princípio essencial do Estado Democrático de Direito.

O irrealismo orçamentário ofende, gravemente, o princípio da transparência, que é fundamental na existência e funcionamento de qualquer democracia, consolidada ou não, como instrumento do exercício da cidadania no controle do gasto público. Ao esconder resultados, maquiagem e pedalar despesas, simular receitas, ocultar demonstrativos e endividamentos, com o único propósito de escapar à fiscalização dos órgãos de controle e da sociedade, os governantes quebram o vínculo básico de confiança estabelecido com os cidadãos nas urnas e, portanto, perdem parte da legitimidade que lhes foi conferida. Democracia pressupõe, acima de qualquer realidade, uma transparente responsabilidade do Estado e, em especial, do

governo, de modo que a gestão não pode ser feita em esconderijos capazes de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas. Não se pode perder de vista a importância do orçamento para a concretização dos direitos fundamentais. Quando a previsão de receitas e fixação das despesas que irão custear esses direitos é opaca, maior espaço sobra para dissimular os números, o que, indiretamente, resulta em um maior nível de corrupção. Tanto mais visível seja o orçamento, maior a probabilidade de que a irresponsabilidade fiscal seja fiscalizada e, assim, prevenida.

A deficiência no engajamento cívico, por sua vez, atinge o pilar de sustentação do edifício democrático, que é a autodeterminação dos cidadãos e o direito que lhes cabe de decidir sobre todas as questões que sejam de seu interesse. Se a sociedade não tiver os meios de se autogovernar, as políticas, sejam as mais bem-intencionadas, podem ser ineficazes ou corromper-se em sua implementação.⁷ Além do mais, sem a inserção do povo no debate, as políticas nascem órfãs de legitimidade. O filósofo Rousseau foi exato ao afirmar que ou a democracia é participativa, ou é uma farsa. Ao analisar o sistema político inglês, ele constata que “o povo inglês pensa ser livre. Ele se engana enormemente. Ele é livre apenas durante a eleição dos membros do Parlamento. Tão logo eles são eleitos, o povo inglês é um escravo”.⁸ Neste ponto, percebe-se problemas tanto nos *inputs* como nos *outputs* para a participação, ou seja, as duas margens do rio estão afetadas, tanto pela falta de incentivos do poder público à gestão compartilhada, quanto pelo ainda intenso nível de desinteresse cívico da população em colocar as suas digitais nos projetos políticos.

Por fim, a impunidade, uma das piores reminiscências aristocráticas que persiste em nos envergonhar, constitui a violação mais clara ao princípio da igualdade, cuja essência remete à lição básica da república segundo a qual todos estão sujeitos à lei, ao império do direito e que, portanto, não deve haver discriminações nem privilégios injustificados. É completamente inverso aos valores democráticos que alguém, pelo poder político que possui ou pela fortuna que ostenta, se beneficie desses fatores para escapar da sanção pelos ilícitos que cometeu. Além do mais, a impunidade por si só é um fator de corrupção, pois estimula um ciclo vicioso, no qual a percepção de que não haverá resposta ao delito, incentiva a reincidência e aumenta a sensação geral de que o crime realmente compensa.

⁷ CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança*. Movimentos sociais na era da internet. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 13.

⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Livro 3, cap. 15, 1978, p. 102.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Delineadas estas premissas, passo a analisar em tópicos específicos cada um desses blocos e as suas implicações. Antes, gostaria de fazer uma ressalva: Se algum tema lhe parecer de difícil compreensão, não se preocupe! Decifrar o caos no qual se encontra o Brasil é um desafio que, às vezes, nem mesmo especialistas conseguem empreender. O propósito desta publicação é justamente (tentar) simplificar essas questões, a fim de encurtar a distância do leigo aos problemas do país e propor algumas soluções. É um trabalho árduo, eu sei, todavia, na linha do que disse Lao Tsé: “uma viagem de mil léguas começa com o primeiro passo”, então vamos lá!

Primeiro eixo: irrealismo orçamentário e falta de planejamento

Nada revela de forma mais clara o caráter de uma sociedade do que a política fiscal empregada pelo seu setor público.⁹ A forma com que se utiliza o dinheiro do povo dá cara e corporifica a intensão de um governo.

Em “O Mercador de Veneza”, de William Shakespeare, a personagem e heroína da história, Pórcia, é rica e titular de uma farta herança. Bonita, acabou despertando o interesse e a paixão de muitos homens. Desejando casar-se, propôs um desafio àqueles que pretendiam conquistá-la. Três cofres estariam dispostos em um quarto: um de ouro, outro de prata e o último, de bronze. Destes, apenas um continha um retrato de Pórcia. Se fosse este o escolhido, o casamento estaria ali mesmo selado, mas se acaso errassem, os pretendentes teriam de partir imediatamente.

Motivados pela beleza da jovem senhorita e adotando como critério para a escolha o valor dos cofres, os dois primeiros candidatos, príncipes de Marrocos e Aragão, elegeram, respectivamente, os cofres de ouro e prata. Erraram, ambos. Finalmente, o veneziano Bassânio arriscou a sorte, e antes de escolher o mais barato dos cofres, que mais tarde se mostraria ser o correto, justificou a sua decisão: “Bastantes vezes a aparência externa carece de valor. Sempre enganado tem sido o mundo pelos ornamentos. Em direito, que causa tão corrupta e estragada, não fica apresentável por uma voz graciosa, que aparência malévola disfarça?”¹⁰

Voltando os olhos à atualidade, especialmente à forma como o orçamento brasileiro tem se revelado fictício, a percepção de Bassânio parece adequar-se perfeitamente à realidade financeira do país.

⁹ SCHUMPETER, Joseph A. *História da análise econômica*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964, p. 33.

¹⁰ SHAKESPEARE, William. *O mercador de Veneza*. Almada: Água-forte, 2002.

Na tradição britânica, berço da noção de controle dos gastos do estado, o orçamento público anual é anunciado pelo Primeiro-ministro na porta de sua residência, em uma coletiva de imprensa convocada exclusivamente para este fim e que mais se assemelha à revelação bombástica de alguma celebridade de Hollywood. Nos meses posteriores, a peça orçamentária é objeto de severas discussões pela imprensa e pela sociedade, ocupando o centro dos debates públicos. Não é o nosso caso. Por aqui, o orçamento público é elaborado no escaninho de gabinetes fechados dos Ministérios e Secretarias, passa despercebido às emendas impositivas dos parlamentares para suas bases eleitorais e vem à tona sem que a maioria dos brasileiros sequer note. Assim, a forma como serão aplicados os recursos que saem do bolso do contribuinte para o Estado, fica, na maioria das vezes, subentendido; oculto. Esse hábito lastimável de descaso pelo processo orçamentário é uma das heranças da colonização ibérica que ainda ressoam no Brasil. Em um parecer de 1905 sobre o Código da Contabilidade Pública, publicado no *Jornal do Commercio*, já se dizia que “balanços e orçamentos permanecem para a grande massa dos contribuintes, para a imprensa e para a maior parte do parlamento numa região sombria, misteriosa e cheia de surpresas (sic)”.¹¹

É na linha desse trem-fantasma dos gastos não revelados que nós nos deparamos, atualmente, atingidos pelo esgotamento da capacidade estatal em prover os serviços públicos e saldar as suas dívidas. As péssimas condições econômicas hoje enfrentadas são reflexo desse irrealismo com que se faz e executa o orçamento público, e da falta de planejamento orçamentário.

Não que o Brasil não tenha experimentado avanços em termos de hígidez financeira e estabilidade fiscal. Pelo contrário, a promulgação da Lei Complementar n. 101, em 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, ao pautar-se pelos deveres de transparência e planejamento, estabelecendo limites e metas de resultado, representou um dos mais relevantes marcos na construção do equilíbrio nas contas públicas, até então marcadas pela inflação galopante e pela desorganização completa. Cerca dos dezoito anos de vigência e sendo parâmetro internacional em termos de normas sobre política fiscal, é inegável o papel que a LRF desempenhou, e ainda desempenha, na consolidação das instituições fiscais brasileiras.

Apesar disso, como em tantas outras searas no Brasil, a lei por si só não foi suficiente para incutir comportamentos responsáveis e impedir que retrocessos,

¹¹ DAVID CAMPISTA, apud VEIGA FILHO, João Pedro da. *Manual da ciencia das finanças*. 2. ed. 1906, p. 43, nota de rodapé n. 2.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

voltados à expansão descontrolada dos gastos e à concessão desordenada de privilégios fiscais, fossem levados a cabo. O dever de observar metas, divorciado do compromisso das autoridades em controlar as despesas, fez com que os governos recorressem constantemente a formas heterodoxas pouco transparentes de contabilização, batizadas sob o eufemismo de Contabilidade Criativa.

Ainda que no transcurso de 2015 a 2016, tenha-se percebido uma incipiente consciência orçamentária e uma maior preocupação dos cidadãos sobre as contas públicas, muito em virtude da sucessão de desmandos financeiros, a falta de transparência ainda constitui uma marca dominante nos orçamentos brasileiros. É um péssimo hábito do qual os governantes dificilmente abdicarão, haja vista já ter lhes mostrado render grande número de votos.

Precisamos conversar, portanto, sobre essa tal contabilidade criativa, que sorrateiramente fez desmoronar a saúde orçamentário-financeira do país.

Decerto, a contabilidade pública de um país cuja extensão supera todo o continente europeu e a receita é considerável (em 2017 o orçamento da União ultrapassou 3 trilhões e 500 bilhões de reais), não é algo banal. Longe disso, revela-se uma atividade extremamente complicada. Para montar esse imenso quebra-cabeça orçamentário que irá dispor sobre todas as ações governamentais e políticas públicas que irão se desenvolver em determinado ano, são indispensáveis técnicas complexas e agentes especializados. Deste modo, quanto mais transparente e rigorosa for a organização das contas, mais confiáveis elas serão, permitindo investimentos e crescimento econômico.¹²

Como, então, explicar o surgimento de práticas que são tão danosas às contas públicas como as de criatividade contábil?

A imprecisão dos números, afirmam John Micklethwait e Adrian Wooldridge, é uma maldição do setor público, e quando os países enfrentam problemas, os números fogem ainda mais ao controle.¹³

Após um longo período marcado pela frouxidão das finanças do Estado brasileiro, da hiperinflação e dos juros altos, tornou-se premente a necessidade de criar regras que impusessem o dever de responsabilidade na gestão do dinheiro público, através de restrições e limites, de modo a permitir o equilíbrio entre receitas e despesas. Diante dessa necessidade, seguindo tardiamente um padrão mundial

¹² CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, p. 39.

¹³ MICKLETHAWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *A quarta revolução: a corrida global para reinventar o estado*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Ed. Portfolio-Penguin, 2015, p. 88.

de recrudescimento das regras sobre finanças públicas, que o Brasil teve editada a Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamentando, após doze anos, o art. 163, da CRFB/88.

A LRF trouxe maior rigor às contas estabelecendo limites para gastos e para o endividamento público, restrições à realização de transferências incompatíveis com as metas de resultado fiscal, além de outras formas de contenção. Isso tudo fez com que se elevasse a importância de uma contabilidade pública cada vez mais clara e cuidadosa.

No entanto, também na linha da experiência observada em outros países que adotaram instrumentos semelhantes de controle fiscal, a imposição de regras mais rígidas às finanças públicas converteu-se em incentivo à utilização de medidas contábeis não transparentes, com o propósito de escapar das suas disposições.¹⁴ Desta forma, seria possível promover alocações particularistas, expandindo desordenadamente os gastos e o endividamento público, sem que isso implicasse mostrar números desfavoráveis no balanço, escapando do revés político e das sanções jurídicas.

O tiro saiu pela culatra, pois, conquanto a imposição de limites e restrições fiscais objetivasse reduzir a imprudência do governo do manejo das contas públicas, induziu comportamentos oportunistas de políticos em busca de resultados imediatos e ganhos eleitorais. Distorcendo dados e flexibilizando interpretações da lei, esses agentes promovem a total inversão da finalidade da norma: ao invés de os comportamentos se adequarem à LRF, faz-se com que a LRF se adeque aos comportamentos, de modo que a lei sirva de anteparo para práticas imprudentes e desonestas, às custas do povo.

O ponto que deve ser ressaltado é que tais condutas prejudicam o controle das finanças públicas, fragilizando a qualidade do gasto governamental e potencializando oportunidades para o clientelismo e a patronagem. Sem um controle financeiro eficaz, o orçamento deixa de ser utilizado para funções públicas essenciais, como a distribuição de renda, o aprimoramento da eficiência administrativa, a elaboração de programas governamentais sustentáveis, e passa a financiar a corrupção generalizadas das contas, que pode ocorrer tanto pelo desvio direto de recursos, pela simulação de resultados a partir de números escorregadios. Como dirigir eficaz e honestamente uma entidade complexa quando não se confia nos números?

¹⁴ Conforme identifica Kopits, a evolução das regras de política fiscal, por meio de previsões constitucionais e legais, teve início há mais de um século e meio. (KOPITS, George. Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament. *IMF Working Paper*, 2001, p. 3.)

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Como afirmado, anteriormente, essa tendência à *contabilidade criativa* não ocorreu somente no Brasil. A preocupação quanto ao incremento dessa prática se fez presente em vários países europeus, especialmente frente a limitação do déficit estabelecido pelo tratado de Maastricht.¹⁵

Alguns casos foram emblemáticos. A Grécia reagiu à crise financeira utilizando um sistema de swaps confidencial, concebido pelo Goldman Sachs, para manipular o índice da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto.¹⁶ Mais recentemente, na província chinesa de Liaoning, autoridades admitiram a perpetração de falsificações fiscais com o intuito de inflar as receitas públicas, que aumentaram artificialmente ao menos 20% no período entre 2011 e 2014.¹⁷

Merece destaque o caso ocorrido na França, onde o método utilizado para distorcer os dados foi encontrado nas contas de governo da Presidente Dilma Rousseff, de 2014, denominado pedaladas fiscais. Lá, conseguiu-se reduzir o déficit orçamentário do exercício de 1997 graças a um pagamento feito pela empresa pública *France Télécom* de despesas cuja responsabilidade cabia ao Estado. A contabilização deste pagamento se deu, contudo, como um “recibo de capital”, e não como “transação de ativos” (operação de crédito), que seria o correto, contando, desta forma, na redução do déficit, interferindo no cálculo e permitindo números mais suaves no resultado final das contas.

Se não é algo exclusivamente brasileiro, tampouco constitui um expediente recente. Michael J. Jones aponta que fraudes envolvendo a contabilização de recursos públicos eram comuns em Atenas do século V, e a sua prevenção é uma das razões pelas quais Zenon, Ministro das Finanças de Ptolomeu II, faraó egípcio, passou a manter registros de documentos contábeis.¹⁸

No Brasil, o surgimento da criatividade nas contas públicas pode ser remetida ao ano de 2009, quando começaram a surgir notícias de que o governo estava abatendo gastos das metas de resultado primário para melhorar o saldo final das

¹⁵ MILESI-FERRETTI, Gian Maria. Good, Bad or Ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *FMI Working Paper*, 2000, p. 3.

¹⁶ MICKLETHAWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *A quarta revolução: a corrida global para reinventar o estado*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Ed. Portfolio-Penguin, 2015, p. 88.

¹⁷ HANCOCK, Tom. China province admits falsifying fiscal data. *Financial Times*. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/b25d1b32-dd37-11e6-9d7c-be108f1c1dce>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

¹⁸ JONES, Michael. *Creative accounting, fraud and international accounting scandals*. England: Wiley, 2011, p. 22.

contas.¹⁹ Outros descontos semelhantes foram surgindo, como o dos chamados gastos tributários, representados pelos benefícios tributários concedidos de forma pouco transparente pelo governo federal.²⁰ Tais práticas se tornaram habituais com o passar do tempo e atingiram o ápice em 2014, quando o Poder Executivo da União, para conseguir fechar as contas e atender, mesmo que artificialmente, as regras da LRF, alterou a meta de resultado primário inicialmente fixada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), permitindo o desconto integral dos gastos no PAC e de desonerações de tributos aplicadas em diversos setores, da meta de superávit.²¹ Aquele ano terminou marcado por um déficit primário histórico de 0,6% do PIB, sem contar o efeito negativo das *pedaladas fiscais* efetivadas durante o exercício.

Já em 2010, o periódico inglês *Financial Times* publicara um editorial reportando que só havia sido possível ao governo brasileiro saldar as contas de 2009, apresentando um resultado primário positivo, graças à contabilidade criativa, que chamou de *jeitinho monetário brasileiro*.²² Mais tarde, em janeiro de 2013, outra revista britânica, o *The Economist*, informou acerca da utilização do que chamou de *números errados*, pelo governo brasileiro, para conseguir atingir o equilíbrio fiscal no final do exercício e conter a inflação.²³

Essas reportagens, e tantas outras publicadas em território brasileiro, já davam conta de que tais práticas poderiam conduzir, como mais tarde levaram, a economia brasileira à completa desordem.

No entanto, a resistência dos governantes em abrir mão das políticas de curto-prazo, em prol do equilíbrio fiscal, encontrou nos expedientes opacos e maliciosos

¹⁹ NÓBREGA, Mailson; SALTO, Felipe. Contabilidade criativa turva meta fiscal. *Estado de S. Paulo*, 30 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,contabilidade-criativa-turva-meta-fiscal,474130>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

²⁰ SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

²¹ Projeto de Lei n. 36, de 2014: “Altera a Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014”. Art. 3º A meta de superávit a que se refere o art. 2º poderá ser reduzida no montante das desonerações de tributos e dos gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei.

²² Brazil’s monetary *jeitinho*. *Financial Times*. Disponível em: <<http://blogs.ft.com/beyond-brics/2013/01/15/brazils-monetary-jeitinho/>>. Acesso em: 21 out. 2016.

²³ Wrong numbers: more inflation, less growth. *The Economist*. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/americas/21569706-more-inflation-less-growth-wrong-numbers>>. Acesso em: 5 nov. 2016.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

da contabilidade criativa o seu habitat mais fértil. Apresentando indicadores cada vez mais fantasiosos, o governo tem uma forma de evitar o confronto com a realidade. Dentro desse contexto, torna-se cada vez mais comum o fenômeno das “despesas não orçamentais” (*off budgets expenditures*),²⁴ referentes a operações que fogem à composição do orçamento e, portanto, da vista da sociedade e dos órgãos de controle, embaçando ainda mais a linha separatória entre o público e o privado.

O preço das políticas irresponsáveis que integram o extenso cardápio de inventividades contábeis sempre recai sobre o bolso do contribuinte. Permitam-me apresentar alguns itens deste mostruário.

Embora seja difícil esgotar o tema, em função de sua natural amplitude, sobretudo porque cada localidade, além do governo federal, desenvolveu formas próprias de burlar o orçamento e a LRF, é possível apresentar um quadro minimamente sistêmico de práticas que se enquadram no conceito de contabilidade criativa, destinadas a mascarar a realidade das contas públicas.

Restos a pagar

Sem dúvida, a medida mais recorrente é a postergação no pagamento de despesas correntes, acumulando quantias imensas em *restos a pagar*, os quais, *a priori*, não causam impacto no resultado primário das contas. Explico.

No âmbito das despesas, o estado brasileiro padece do velho hábito de deixar tudo para a última hora. Na esfera pessoal, é normal que cedamos à procrastinação e, assim, adiemos tarefas que deveríamos realizar imediatamente, mas que por preguiça, ou mero capricho, simplesmente deixamos de lado. Mas quando estamos falando de patrimônio público, a história não deveria ser assim. Na falta de verba, adiam-se pagamentos, e os dispêndios que deveriam ser feitos ao longo do exercício são deixados para o ano seguinte.²⁵ Esses valores esquecidos no orçamento, correspondentes às despesas empenhadas (reservadas no orçamento) no exercício e não pagas até o seu encerramento, são transformados em restos a pagar, uma denominação técnica para compromissos assumidos e não pagos, que encontra disposição no art. 36, da Lei n. 4.320/64 e no art. 42, da LRF.

Ocorre que, ao registrar uma despesa em restos a pagar, o governo faz com esse valor escape à estatística fiscal oficial, uma vez que o resultado primário, equivalente à diferença entre a receita e a despesa primárias, é calculado com base no

²⁴ SCHICK, Allen. Off-budget expenditure: an economic and political framework. *OECD Journal on Budgeting*, v. 7, n. 3, 2007, p. 2-3.

²⁵ CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, p. 141.

chamado regime de caixa, que varia conforme a despesa é efetivamente paga, ou seja, no momento do desembolso financeiro, e não do empenho. Sempre que há um aumento do saldo de restos a pagar de um ano para o outro, isso significa que despesas estão sendo empurradas para o ano seguinte, a fim de promover um aumento contábil do superávit.

Sendo assim, a um só tempo, o governo altera artificialmente o cálculo final das contas, manipulando positivamente o resultado; compromete negativamente o orçamento do exercício seguinte, que terá de se preocupar com as despesas do orçamento anterior; como também consegue iniciar empreendimentos, embora não garanta a sua continuação, pois o impacto dar-se-á nas contas futuras.

Desta forma, um sem-número de obras são iniciadas, mas logo interrompidas e serviços que já foram prestados e liquidados (conferidos) ficam à espera de pagamento pelo governo. Em outras palavras, a verba está reservada no orçamento, o serviço foi efetivamente prestado, mas não é pago. Este possível calote do governo recorrentemente sustenta condutas imorais, como a exigência de propina para liberação dos pagamentos.

O uso do instrumento, por si só, não é reprovável. A imprevisibilidade natural da execução orçamentária ao longo de um exercício financeiro delimitado justifica que alguns gastos já empenhados sejam realizados em momento posterior, e isso tem previsão legal. Não se vê, contudo, na realidade, esse tipo de moderação. Ao invés disso, observa-se o uso e abuso deste recurso, criando uma espécie de orçamento paralelo. Uma realidade alterada que poderia ser chamada de orçamento-de-volta-para-o-futuro.

O Tribunal de Contas da União (TCU) manifestou preocupação neste sentido ao examinar o cenário das receitas e despesas primárias e o impacto na meta fiscal da União, referente ao 1º quadrimestre de 2015, entendendo que o uso desmesurado de inscrições e reinscrições de obrigações financeiras, principalmente relativas a despesas obrigatórias, na rubrica restos a pagar, afronta o princípio da anualidade orçamentária (art. 165, III, da Constituição Federal, c/c art. 2º, da Lei n. 4.320/64) e o princípio da gestão fiscal responsável, previsto no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.²⁶ Diante disso, através do Acórdão n. 2267/2016 – Plenário, determinou à

²⁶ Art. 1º, § 1º: A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Secretaria do Orçamento Federal (SOF) que apresentassem plano de ação conjunto com medidas visando conter, nos próximos exercícios, o aumento do estoque de restos a pagar.

Não obstante isso, o tribunal apontou que tal desequilíbrio é crescente, além de ter demonstrado que a taxa de crescimento anual dos restos a pagar inscritos no período de 2001 a 2014, em especial nos últimos seis exercícios, foge a qualquer padrão aceitável.²⁷

Ao valer-se dos restos a pagar para manipular o desempenho fiscal, os governantes fragilizam a transparência e, conseqüentemente, o controle dos gastos. É como se retornássemos às finanças da década de 1980, da conta de movimento e dos orçamentos paralelos. Parafraseando a poesia de Carlos Drummond de Andrade: Esse é tempo de partido, tempo de orçamentos partidos.

Potencializa-se, ainda, a briga dos credores pela liberação da verba atrasada no ano seguinte, cedendo espaço para negociações políticas maliciosas e pagamento de propinas, sem falar nos problemas de planejamento e gestão, que serão explorados mais à frente.

Pedalada fiscal: operação de crédito?

Outra artimanha contábil que tem se firmado nas finanças do setor público brasileiro e que retrata muito bem o problema do irrealismo orçamentário são as operações de crédito veladas.

Destaca-se, nessa categoria, pela grandeza e pelos desdobramentos que originou, as operações de créditos realizadas na gestão da Presidente Dilma Rousseff junto às instituições financeiras controladas pela União, por meio do atraso sistemático de repasse dos valores correspondentes ao financiamento de programas sociais do governo federal: as conhecidas pedaladas fiscais, tomaram conta dos noticiários e ocuparam o debate público ao longo de 2015-2016, tendo servido como fundamento central para eventos que marcaram a história recente do país. Primeiro, a elaboração, pelo TCU, de parecer prévio pela rejeição das contas anuais de 2014 e 2015, o que não ocorria desde 1937. A rejeição de duas contas seguidamente, no entanto, é fato inédito. Segundo, o afastamento definitivo da Presidente da República, por intermédio do procedimento constitucional do *impeachment*, em agosto de 2016, por 61 votos no Senado Federal.

²⁷ “(...) em termos nominais, o estoque de restos a pagar passou de R\$ 16 bilhões em 2001, para R\$ 227 bilhões em 2014, o que representa um aumento de mais de 1.300%” (Acórdão n. 2823/2015 – Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, Ata n. 44/2015, Sessão de 04/11/2015).

Pode-se afirmar que as pedaladas transformaram o cenário político e econômico do Brasil neste período e foram decisivas para o futuro da responsabilidade fiscal. Não é preciso ter um otimismo surrealista para encontrar lances positivos em meio à crise. Foi justamente em função dessa sucessão de acontecimentos históricos que a sociedade finalmente pôde abrir os seus olhos e ver mais claramente a nocividade da contabilidade criativa à saúde das finanças públicas. Desde então, é possível notar que a população tem dado mais atenção às questões relativas ao Direito Financeiro, dando valor a matérias como a transparência orçamentária e a participação social no planejamento fiscal. E isso é bom, não só porque a lei orçamentária é, abaixo da Constituição, a norma mais importante no ordenamento jurídico, mas também porque as constantes arbitrariedades e atrocidades praticadas com dinheiro público mostraram como é perigoso deixar esquecidas essas reivindicações.

A pedalada fiscal é apenas uma dentre as inúmeras formas de criatividade – ou destrutividade? – contábil. Desvendemo-la agora.

A forma como foi confeccionada a LRF revela que os legisladores já estavam cientes da vontade dos governantes em desviar das suas regras para obter recursos no presente, comprometendo a receita futura. Antecipando-se a este perigo, fizeram com que a lei abrigasse um conceito mais amplo de operação de crédito. A definição mais genérica, presente no art. 29, da LRF, portanto, não é algo aleatório.

Assim como as demais burlas que compõem o mostruário da contabilidade criativa, as pedaladas fiscais subsistiram pela soma de dois fatores: políticas imediatistas e a persistência em aumentar os gastos. O uso dessa artimanha foi, com efeito, o resultado de mais uma tentativa de simular uma situação positiva das contas, quando na verdade o cofre já estava devastado e a dívida insuperável.

Em suma, a fraude fiscal consistiu em atrasos no repasse, pelo Tesouro Nacional, de recursos públicos obrigatórios a instituições financeiras controladas pela União para o pagamento de programas sociais, como o Bolsa Família, o Minha Casa Minha Vida, o Programa de Sustentação e Investimento (PSI) e o Plano Safra de financiamento agrícola, fazendo com que os bancos públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) arcassem, com patrimônio próprio, a continuidade desses programas, em nome do governo federal. Com os bancos sendo obrigados a financiar essas despesas, instituiu-se uma operação de crédito, sob a forma de empréstimo.

Diferentemente do chefe de família, que, em período de vacas magras, pode recorrer aos bancos para contrair empréstimos ou usar o cheque especial, o poder

público não dispõe dessa alternativa com relação aos bancos públicos, pois a lei veda que os entes políticos realizem operações de crédito com instituições financeiras controladas por eles mesmos. É o que prevê o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e foi isso o que aconteceu.

Ao não repassar esse montante, o governo conseguiu “maquiar” as contas, apresentando despesas menores do que aquelas que realmente haviam efetuado, pois embora os benefícios estivessem sendo pagos, por intermédio da Caixa, por exemplo, não eram contabilizados como despesas no resultado primário da União, através do aumento da dívida do Tesouro junto à instituição financeira. Os déficits orçamentários que vinham ocorrendo desde 2014, portanto, seriam bem piores se fosse considerado o valor das pedaladas, que chegou ao total de R\$ 72 bilhões.²⁸ Os bancos públicos converteram-se no próprio cheque especial.

Essa camuflagem fiscal só foi possível, contudo, porque o Banco Central, responsável pela elaboração do indicador oficial de endividamento do setor público brasileiro, isto é, da divulgação dos saldos das dívidas públicas, deixou de registrar no passivo as dívidas que as pedaladas geravam com os bancos públicos.²⁹ Essa omissão permitiu que despesas que deveriam ser cortadas, não o fossem, e assim o orçamento ficasse mais livre para o descontrole. Destarte, esses recursos foram desviados para o pagamento de outras obrigações menos importantes para a sociedade, mas prioritárias para um ano de eleições.

Vê-se, portanto, que o termo, pedaladas fiscais não é apenas uma figura de linguagem, mas uma fraude contábil gravíssima, antitética à ideia de responsabilidade fiscal. Não é à toa que essa operação encontra previsão como crime na Lei n. 7.482/86 (Lei do Colarinho Branco), em seu art. 17 e que tenha sido incorporada à Lei do *Impeachment* (Lei n. 1.079/50), como crime de responsabilidade, no art. 10, item 9, pela Lei n. 10.028/2000. O *impeachment* em nome da responsabilidade fiscal é o retrato da gravidade dessa conduta.

Assim entendeu o Tribunal de Contas da União, ao julgar o processo de representação específico sobre esses atrasos e condenar os responsáveis à multa e inabilitação para ocupar cargo ou função na Administração Pública. (Acórdão n. 2.575/2016 – Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro, Ata n. 39/2016).

²⁸ Total pago de ‘pedaladas’ este ano soma R\$ 72,4 bilhões. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4374582/total-pago-de-pedaladas-este-ano-soma-r-724-bilhoes>>. Acesso em: 25 out. 2016.

²⁹ TCU, Acórdão n. 825/2015, Rel. Min. José Múcio Monteiro, Ata n. 13/2015, Sessão de 15/04/2015.

Crise fiscal e contabilidade criativa nos Estados e Municípios

Quem pensa, entretanto, que esse desastre financeiro e a forma maliciosa de lidar com ele se restringe ao governo federal e, por isso, é um problema exclusivo do Presidente da República, engana-se. A crise fiscal atingiu em cheio os estados e municípios brasileiros, de maneira que estes estão em situação tão dramática quanto a União, e se valem de formas semelhantes de criatividade contábil, além de outras tantas ainda mais criativas para escapar das normas legais.

O que vemos, hoje, em âmbito estadual principalmente, é uma situação geral de insolvência, na qual os entes se veem encurralados por dívidas bilionárias e dificuldades financeiras para continuar prestando os serviços públicos mais básicos ou para pagar o salário dos funcionários públicos. Assim, tornou-se comum a publicação de notícias de que a inadimplência de determinados estados perante fornecedores tem prejudicado serviços importantes como o atendimento em hospitais e o funcionamento de escolas,³⁰ ou, ainda, informações de entes que parcelaram ou simplesmente não conseguem pagar o décimo terceiro salário dos servidores públicos, lavando as mãos e pondo-se à espera de algum milagre.

Neste contexto, algumas entidades chegaram a declarar o que autodenominaram de calamidade financeira,³¹ o equivalente, em termos mais realísticos, à falência múltipla dos órgãos ou, ainda, quando a vaca encontra o brejo.

Acredite ou não, o quadro é pior do que aparenta ser, na medida em que vários estados fecharam o ano de 2017 com rombo nas contas públicas, ou seja, com as despesas primárias superiores às receitas.

No caso dos municípios brasileiros, a situação é igualmente preocupante: os novos prefeitos de quase a metade das capitais brasileiras assumiram o seu mandato em janeiro/2017 com uma série de dificuldades para pagar servidores e fornecedores, tendo inclusive de encurtar o horário de aula nas escolas em função da paralisação no fornecimento de merendas. Uma análise mais geral da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), com base em dados providos por

³⁰ Crise nos Estados afeta serviços essenciais. *O Globo*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/crise-nos-estados-afeta-servicos-essenciais-20451167>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

³¹ O “Estado de calamidade pública” é previsto de forma expressa na Lei Complementar n. 101/2000. Não obstante isso, é bastante controverso o enquadramento da crise financeira à hipótese de calamidade pública. O Rio de Janeiro, em 17 de junho de 2016, por meio Decreto n. 45.692/16, estrategicamente pouco antes da realização dos Jogos Olímpicos; Rio Grande do Sul, em 22 de novembro, através do Decreto n. 53.303/2016; e Minas Gerais, por último, em 5 de dezembro, por intermédio do Decreto n. 47.101/2016.

3.155 municípios, mostra que 75% começaram a nova gestão (2017/2020) com as contas no vermelho (2.443 municípios com déficit fiscal). No total, calcula-se um buraco de R\$ 69 bilhões nos cofres municipais.³²

Na maioria das cidades, houve uma piora significativa na relação dívida/receita. Os gastos, especialmente os obrigatórios (previdência, pessoal) cresceram além da conta. No caso das despesas com pessoal, o caos é semelhante àquele verificado nos estados: entre 2014 e 2016, mais que dobrou o percentual de municípios com mais de 200 mil habitantes que, nesse quesito, ultrapassaram os limites da LRF, comprometendo mais do que 60% da receita com o pagamento de salários e inativos. De nove municípios, em 2014, para vinte e quatro, em 2016.³³ Muitos prefeitos já iniciaram o ano também decretando o estado de calamidade financeira.³⁴

A culpa dessa crise subnacional é geralmente atribuída a fatores externos e à queda de arrecadação da União, o que teria afetado drasticamente o repasse de recursos federais aos estados e municípios, por meio dos Fundos de Participação, principal fonte de receita desses entes. Embora o problema de arrecadação-repasse exista, somado ainda às várias desonerações fiscais concedidas pela União, é certo que a razão decisiva reside em outro fator: na irresponsabilidade fiscal levada anos a fio pelos governadores e prefeitos, especialmente em relação aos gastos, expandidos além da capacidade financeira.³⁵

O que permitiu que a situação chegasse a tal ponto, entretanto, não foi o gasto descontrolado por si só, mas o contínuo uso de burlas fiscais, por intermédio da contabilidade criativa, para escondê-lo da população e fazer parecer que havia certo equilíbrio no orçamento, quando na realidade a equação receita/despesa já há muito se encontrava insustentável.

Aqui, o cardápio é extenso.

³² AMORIM, Silvia. Rombo no cofre de municípios chega a R\$ 69 bilhões, aponta levantamento”. *O Globo*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/rombo-no-cofre-de-municipios-chega-r-69-bilhoes-aponta-levantamento-20422628>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

³³ “Municípios começam ano com mais dívidas, peso da folha e menor previsão de receitas, *O Globo*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/municipios-comecam-ano-com-mais-dividas-peso-da-folha-menor-previsao-de-receita-20716005>>. Acesso em: 1 jan. 2017.

³⁴ TOMAZELLI, Idiana. Desde o ano passado, 62 municípios decretaram calamidade financeira. *O Estado de S.Paulo*. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,desde-o-ano-passado-62-municipios-decretaram-calamidade-financeira,10000100510>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

³⁵ ABRAHAM, Marcus. Estado de calamidade financeira e lei de responsabilidade fiscal. Coluna Fiscal de 07 de julho de 2016, *Jota*. Disponível em: <<http://jota.info/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-estado-de-calamidade-financeira-e-lrf-07072016>>. Acesso em: 12 out. 2016.

Pode-se apontar como modalidades mais recorrentes no âmbito estadual: a) a abertura de créditos adicionais de forma irregular, isto é, sem a devida autorização legislativa ou fora dos limites impostos em lei; b) o cancelamento excessivo de empenhos, aumentando a conta de restos a pagar e; c) atos que alteram a equação das despesas com pessoal, a fim de adequar-se aos limites da LRF. Essa última modalidade, pela sua variedade, deve ser olhada mais de perto.

Antes, porém, é preciso fazer aqui uma crítica – ou autocrítica, se assim preferirem. Esse rol de práticas lesivas às finanças públicas tivera nos órgãos de fiscalização um grande incentivador, na medida em que a assimetria de entendimentos nos tribunais de contas estaduais possibilitou que passassem ilesas as ações de contabilidade criativa. Ao não se opor prontamente a tais formas de esconder os números, as cortes acabaram avalizando uma gestão financeira temerosa, que agora dá os seus frutos. Podres.

Em Minas Gerais e Rio Grande do Sul, o Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas opinou pela rejeição das contas anuais prestadas pelo governador, por terem verificado irregularidades graves que serviram para maquiagem as finanças estaduais. O MPC/MG apontou exagero no cancelamento de empenhos e inscrição em restos a pagar (R\$ 1,13 bilhão), em 2014,³⁶ e o uso indevido de depósitos judiciais como receita corrente líquida, com vistas a aumentar artificialmente o caixa do estado e melhorar o resultado das contas, em 2015.³⁷ No Rio Grande do Sul, o MPC/RS³⁸ verificou a abertura indiscriminada e fundamentada em um “excesso de arrecadação” que não existia na realidade, de créditos suplementares (R\$ 1,9 bilhão), além do pagamento do décimo terceiro salário de servidores públicos mediante empréstimo (operação de crédito) realizado junto ao Banrisul (Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A), em caso muito semelhante às pedaladas fiscais do governo federal em 2014-2015. Ocorre que, a despeito dessas ilegalidades, em todos os casos, os tribunais de contas decidiram aprovar as respectivas prestações de contas. O TCE-MG, em 21 de novembro de 2016, aprovou por maioria o Balanço Geral do Estado de 2015.

³⁶ Relatório do Balanço Geral do Estado n. 951.454, Rel. Cons. Gilberto Diniz, sessão plenária de 9 de julho de 2015, p. 100.

³⁷ Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, parecer processo n. 977590/2015. Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, de 2015. Disponível em: <<http://minasdeverdade.com.br/wp-content/uploads/2016/07/Parecer-Processo-977590.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2016.

³⁸ Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Parecer n. 10143/2016, Processo n. 4152-02.00/15-0.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

Isso é mais do que suficiente para estabelecer a sintonia fina existente entre a contabilidade criativa e a destruição fiscal. No caminho entre uma e outra, situa-se a opacidade e a corrupção.

Como foi adiantado acima, há um ponto específico que causa perturbação àqueles que acompanham as finanças do estado e merece atenção especial, precisamente por ser aonde é maior o nível de gasto e, por consequência, onde mais se busca esconder as despesas através da contabilidade criativa: nas despesas com pessoal. No cenário de dribles à LRF, poderíamos dizer que a despesa com pessoal desperta nos gestores a mesma habilidade de um Neymar Júnior em um dia muitíssimo inspirado.

A Constituição Federal de 1988, pretendendo de antemão impedir o crescimento exagerado dos gastos com o funcionalismo público, estabeleceu no art. 169 que uma lei complementar fixasse limites específicos que cada ente deveria respeitar. A lei complementar n. 101/2000 (LRF) ocupou-se desse papel e estipulou que a União não poderia comprometer mais do que 50% de sua receita corrente líquida; e os estados e municípios, 60%, com pagamento de servidores públicos ativos e inativos e pensões.

A mesma Lei de Responsabilidade Fiscal previu, ainda, mecanismos automáticos para quando este limite estiver próximo de ser atingido, como os alertas emitidos pelos Tribunais de Contas,³⁹ e sanções rigorosas nos casos em que houver descumprimento.

Justamente para evitar a imposição dessas duras penalidades, sem que tivessem de reduzir o ritmo de nomeações políticas e concessões de benefícios aos setores de pressão, os governantes fizeram com que estes números não fossem revelados com grande transparência. Assim, o gasto poderia crescer, atendendo aos reclames do corporativismo, sem aparecer, mantendo uma aparência dissimulada de responsabilidade fiscal junto à população. O melhor dos dois mundos. Simulação e dissimulação, de uma só vez.

E como cresceu: segundo o Tesouro Nacional, somente entre 2014 e 2015, o crescimento médio de despesas com pessoal foi de 13,06% nos Estados e 8,29% nos municípios com mais de 200 mil habitantes.⁴⁰

³⁹ No art. 59, 1º, II, da LRF, consta que as Cortes de Contas irão emitir alerta aos Poderes e órgãos quando constatarem que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite. Atualmente, tem sido intensificado o seu uso.

⁴⁰ *STN divulga novo boletim de finanças de estados e municípios*. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/stn-divulga-novo-boletim-de-financas-de-estados-e-municipios>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

E como não apareceu: segundo dados também do Tesouro Nacional,⁴¹ a dívida com pessoal informada pelos governos locais era muito inferior àquela que realmente existia. Essa diferença foi verificada pelo Tesouro ao comparar os gastos com pessoal autodeclarados pelos estados no Demonstrativo das Despesas com Pessoal, divulgado no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, com os dados do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, formulado pela Secretaria do Tesouro Nacional para monitorar as contas estaduais e autorizar operações de crédito, e que não levam em conta as manobras utilizadas pelos governadores para diminuir a despesa com pessoal a fim de se enquadrarem nos limites da LRF.

De acordo com os dados informados pelos próprios estados, somente duas unidades da federação estavam ultrapassando o limite no fim de 2015. No entanto, ao utilizar os critérios do Tesouro Nacional e extrair a criatividade contábil, nove estados passaram a estourar o teto: Distrito Federal (64,74%), Goiás (63,84%), Minas Gerais (78%), Mato Grosso do Sul (73,49%), Paraná (61,83%), Rio de Janeiro (62,84%), Rio Grande do Sul (70,62%), Paraíba (61,86%) e Tocantins (63,04%).

Como essas discrepâncias foram possíveis e por tanto tempo? Como a criatividade contábil acontece e, assim, afeta os gastos com pessoal?

A divergência é produto de artifícios que os governadores utilizam para alterar o cálculo final e adequar-se ao art.19, II, da LRF. Tais burlas acontecem de duas formas: primeiro, deduz-se algumas despesas que passam a não serem declaradas como “gastos com pessoal” e, portanto, não integram o cálculo final, escapando ao limite de 60%, mas que deveriam ser emolduradas nesse elemento de despesa, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece taxativamente todas as hipóteses em que a dedução é permitida. Assim acontece nos casos de exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) dos servidores; exclusão dos valores relativos ao Programa de Saúde na Família do limite; aumento excessivo de despesas indenizatórias, que passam a ser concedidas de forma não eventual, pois não são contabilizadas como remuneração do servidor, e tantas outras hipóteses. Segundo, criando subterfúgios para gerar caixa temporariamente, aumentando a receita por tempo limitado. Nesse caso, o cardápio oferece medidas que vão desde operações de crédito com bancos públicos para viabilizar o pagamento de salários e décimo terceiro, à utilização de depósitos judiciais como fonte de receita.

⁴¹ 1ª edição do *Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais* de 2016. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/337275/Boletim+entes+2016/e4428e40-5256-40f9-91f6-ee8dcb377a25>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

Esse último método, por ser mais recente e ter gerado grande controvérsia a respeito da sua legalidade, que ainda aguarda resolução definitiva do Supremo Tribunal Federal⁴², reclama uma breve análise em separado.

O problema desse método, autorizado pela Lei Complementar n. 151/2015 e replicado em diversos estados da federação, encontra-se no fato de que os recursos oriundos dos depósitos judiciais são transitórios e atípicos, ou seja, não integram os cofres do Estado de forma permanente, como acontece, por exemplo, com as receitas provenientes do pagamento de impostos, que sai do bolso do contribuinte e passa a pertencer definitivamente ao Estado. Além disso, essa receita de depósitos provém de terceiros que, ao final do processo judicial, terão de receber o dinheiro depositado, ou seja, são valores extraordinários, que terão de ser devolvidos futuramente. Os leitores mais atentos já devem ter notado que há uma denominação apropriada para isso e que não por acaso já apareceu diversas vezes neste livro: operação de crédito. Isso porque o poder público assume uma obrigação futura, visto que esse dinheiro já ingressa no cofre com data marcada para sair. Seria o equivalente a um empréstimo entre o Tesouro Público dos entes federativos e os depositantes.

O fôlego que essa prática parece dar às contas assemelha-se mais a um placebo orçamentário, pois pelo aumento da dívida, busca-se uma receita incerta, quase imaginária, para custear gastos que não param. Como já sabemos, adiar a resolução dos problemas de fundo, gerando outros mais graves ainda no futuro, constitui a ideia central da contabilidade criativa e é justamente o que mais desequilibra o orçamento.

Para finalizar a (necessariamente) longa parte desse livro, pretendo ainda dar ênfase a uma modalidade incipiente de maquiagem contábil. Uma preocupação que desejo compartilhar aqui para que os leitores fiquem atentos a essa prática que tem se tornado recorrente na administração das finanças públicas. Trata-se do inchaço das “Despesas de Exercícios Anteriores”, mais conhecidas como DEA.

Essa rubrica chamada “Despesas de Exercícios Anteriores” congrega os gastos que ocorreram, mas para os quais não houve registro e nem foi utilizado o orçamento da época, ou seja, são despesas que se dão à margem do orçamento, a exemplo

⁴² ADI's n. 5353/MG, 5072/RJ, 5351/DF, 5409/BA. O STF tem entendido ainda em juízo sumário e provisório, que tais leis estaduais são inconstitucionais por violarem: Princípio da separação de poderes; iniciativa privativa legislativa da União (art. 22, I – matéria processual); A Lei Complementar n. 151/2015 apenas autoriza o levantamento de 70% dos valores que sejam objeto de depósitos vinculados a processos em que os entes federados sejam parte (art. 2º) (STF, Plenário, ADI 5353 MC-Ref/MG, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 28.09.2016).

daquelas que não foram processadas a tempo, ou referente a compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício. Exatamente por não constar na peça de planejamento, uma vez que a regra mais básica e elementar do gasto público é que ele seja autorizado por lei (orçamento), é que a DEA deveria incluir somente despesas excepcionalíssimas. Porém, como todo bom jeitinho brasileiro, esse caráter de exceção tem sido distorcido, havendo um evidente exagero de valores dispendidos dessa forma, o que vai de encontro a qualquer exigência de planejamento. Em 2015, foram R\$ 16,5 bilhões, num conjunto de 24 estados. Um aumento de 44% em relação a 2014 (R\$ 11,4 bilhões).⁴³

Apesar de parecidos na forma e utilizados para o mesmo fim espúrio de maquiar as contas, as DEA não se confundem com os restos a pagar, que ao menos passam pelo orçamento do ano como despesas que foram empenhadas, mas que por deficiência no planejamento deixaram de ser pagas. As DEA, por sua vez, formam um esqueleto orçamentário que possibilita aos estados esconder os gastos debaixo do pano grosso da desfaçatez, a fim de melhorar os indicadores da meta primária ao final do ano. Não é por acaso que, nos últimos anos, estas (RP e DEA) tenham sido as duas rubricas cujos valores mais aumentaram.

Em que pese esse cenário fiscal desanimador, não há fortes motivos para crer que a contabilidade criativa deixará de prevalecer nas contas brasileiras. Geralmente, imputa-se a culpa à LRF, sobretudo ao rigor e inflexibilidade de seus dispositivos. O problema não está na lei, mas na sua aplicação, ou má-aplicação. Em 18 anos de vigência, poucos de seus dispositivos foram realmente aplicados como deveriam.

O problema, portanto, é exógeno à lei. Não há incentivos concretos à implementação da transparência na execução orçamentário-financeira, o que resulta em indicadores maleáveis, que podem ser facilmente simulados e dissimulados ao gosto de interesses políticos. Além disso, observa-se ainda grande leniência dos órgãos de controle, tanto dos Tribunais de Contas, que vêm falhando principalmente no controle preventivo, como da própria Secretaria do Tesouro Nacional, em relação aos entes subnacionais, pois funciona – ou deveria funcionar – como fiscalizador das finanças dos Estados, com poder de aplicação de medidas administrativas e edição de regras de consolidação das contas.

Assim, vão se proliferando os ajustes artificiais, que embora cômodos do ponto de vista político, apenas posterga a solução para os problemas que mais inquietam

⁴³ Estados tem esqueletos de despesas de R\$ 15 bilhões. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4606193/estados-tem-esqueletos-de-despesas-de-r-15-bi>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

a sociedade. Todos sabemos, afinal, quem tem de arcar com os custos das escolhas fáceis, porém incompetentes, uma vez que a verdade sai do poço sem indagar quem se acha à borda, como alertou Machado de Assis. A lição é antiga e até as crianças já sabem que *quanto mais se esconde uma mentira, mais difícil vai se tornando contá-la*.

Justamente porque encurta as pernas dessa mentira é que o controle não pode falhar. Deve ser eficiente e preciso para exigir que as normas sejam cumpridas. As possíveis soluções serão apresentadas nos próximos capítulos, mas uma lição já se espera ter-se absorvido: a contabilidade criativa cria menos dinheiro do que oportunidades para má-gestão.

No curso das ações políticas: ausência de planejamento

É impossível dissociar a escassez de transparência da questão do planejamento. No fim das contas, o irrealismo orçamentário é também um problema de falta de planejamento orçamentário eficiente e, portanto, de gestão racional do dinheiro público. Por isso a necessidade de colocá-los em um mesmo tópico. Quando a contabilidade criativa, as pedaladas e as maquiagens contábeis em geral combinam-se com a má-gestão do patrimônio estatal, a responsabilidade fiscal corre sérios riscos, e a corrupção é um efeito quase que natural.

Planejar as finanças governamentais é tão essencial quanto à própria prestação dos serviços públicos. Já se foi o tempo em que o orçamento refletia um quadro frio das receitas e despesas públicas. Deixou de ser um mero documento contábil, para espelhar a vida econômica do país, e, portanto, a vida dos seus cidadãos.⁴⁴ Não é exagerado dizer que o orçamento é o espelho do futuro do país, dos estados e de seus municípios. Materializará os direitos do presente e o legado que vai deixar às próximas gerações, se de prosperidade ou endividamento pelos gastos de agora. E, como disse certa feita o cineasta Woody Allen, é lógico que o futuro nos importa, pois é nele que passaremos o resto de nossas vidas.

Seja na fonia, como no conteúdo, orçamento rima com planejamento.⁴⁵ São inseparáveis, de modo que, se um realizar-se sem o outro, nenhum funcionará

⁴⁴ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 25. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2016, p. 67.

⁴⁵ Com a Constituição de 1988, o planejamento ganhou status constitucional, eis que, no art. 174, foi transferido de mero ordenador da atividade administrativa em principal instrumento na atividade econômica. (BOGOSSIAN, Andre. Levando o orçamento a sério como instrumento de controle das políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 178-198, 2015).

adequadamente. Isso se aplica perfeitamente às finanças domésticas e empresariais. No caso da Administração Pública, porém, a importância é sobrelevada, pois estamos falando do dinheiro da coletividade. Nesse meio, a falta de planejamento não resulta somente em frustrações, mas em enormes desperdícios e corrupção.

Portanto, é com segurança que se pode afirmar: sem um planejamento claro, detalhado e bem elaborado, a lei orçamentária ganha, então, contornos de faz de conta. Afinal, uma sociedade que não leva a sério o seu planejamento aceita qualquer resultado no final das contas.⁴⁶

O planejamento orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal como elemento essencial da atividade econômica e se materializa pelos instrumentos de previsão de metas, programas e diretrizes da administração pública. São eles: o Plano Plurianual (PPA), válido por quatro anos, que prevê diretrizes e metas a médio e longo prazo, iniciando-se no segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo até o final do primeiro ano de exercício; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com duração de um ano, que estipula metas e prioridades para o governo no exercício, funcionando como *elo de conexão* entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estabelece com maior nível de detalhamento de onde retirar e aonde gastar os recursos públicos naquele exercício. Em todos os casos, a iniciativa é do Poder Executivo, devendo os respectivos projetos e as propostas serem remetidos ao Poder Legislativo para aprovação.

Em 2000, a LRF nasceu e buscou aperfeiçoar o sistema de planejamento governamental já estabelecido na Constituição e na Lei n. 4.320/64, conferindo mais ênfase às ferramentas de médio e longo prazo, como o Anexo de Metas Fiscais, na LDO. A intenção era privilegiar um equilíbrio fiscal que fosse durável e não precário.

O menosprezo que esses instrumentos de planejamento recebem dos políticos, no entanto, é uma triste constatação que a cada dia se torna mais evidente. Defeito que certamente é um dos principais responsáveis pelo dismantelo fiscal do presente.⁴⁷ Vários atos e omissões se somam de modo a deixar claro que o planejamento no Brasil é a crônica de uma morte (fiscal) anunciada, como na obra de Gabriel García Márquez.

O governo funciona, basicamente, como o arquiteto que discute as condições dos cômodos numa casa em ruínas, consertando uma porta aqui ou remendando uma infiltração acolá, sem considerar as condições gerais da edificação.

⁴⁶ CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016.

⁴⁷ CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, p. 78.

A começar pelo recorrente atraso com que são aprovadas as leis orçamentárias. A própria União já ficou, em duas oportunidades e por um prazo razoável, sem orçamento aprovado, sem que isso afetasse a rotina do governo. Em 2015, chegamos ao ponto de iniciar o ano, vejam, sem um orçamento para a União. Em outros países, o mesmo atraso resulta em paralisações caóticas do governo, como ocorreu nos Estados Unidos, no *shutdown* (paralisação do governo), em 2013.

Principalmente a LDO e a LOA, por serem leis de vigência anual, devem ser renovadas dentro do prazo estabelecido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.⁴⁸ Ocorre que constantemente essas leis não são aprovadas até o final do ano, iniciando-se o exercício financeiro com uma *lacuna de autorização orçamentária*, na qual os gastos são efetuados sem autorização de lei alguma, ou seja, sem aval formal do povo. Gasta-se sem lastro e, portanto, sem possibilidade de controle. A existência da norma orçamentária não constitui formalidade e, portanto, a sua ausência é gravíssima e afeta drasticamente o planejamento. Não foi por acaso que a Constituição Federal (art. 57, § 2º) determinou que a sessão legislativa não seja interrompida enquanto não for aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Outro problema crônico é a completa ausência de reflexão e discussão sobre as prioridades da sociedade e a alocação dos recursos (limitados) do Estado, quando da elaboração dos planos e leis orçamentárias. As técnicas de planejamento orçamentário, criadas há mais de século para conferir eficiência às alocações, foram progressivamente substituídas pela vontade de atender bases eleitorais e formar coalizões.

Até hoje, as prioridades não são definidas com clareza, pois isso implicaria reconhecer que algumas demandas serão atendidas e outras não, o que os governantes se recusam a fazer, pois preferem esconder-se em um mundo de aparências onde todas as necessidades poderão ser atendidas e os recursos são ilimitados. Assim, a elaboração das leis de orçamento passa a ser um jogo de improvisação, de imagem sem ação.

Os avanços em áreas cruciais e muito sentidas atualmente, como educação, saúde, saneamento e segurança pública, reclama planejamento a longo prazo, porém os incentivos estabelecidos levam as autoridades a fazer escolhas visando resultados num horizonte muito mais curto. O PPA, que representa essa programação sustentável de longo prazo, é encarado como uma formalidade. Em todos os entes, mas especialmente nos municípios menores, o PPA é um documento extremamente

⁴⁸ Art. 35, § 2º, I, do ADCT/88. São prazos de natureza federal, aplicáveis, portanto, à União somente. Os demais entes da federação fixam datas próprias para a aprovação e discussão das normas orçamentárias estaduais e municipais.

genérico, elaborado com base em modelos pré-elaborados que se repetem anualmente. Um único modelo serve a diversas municipalidades, como se as necessidades fossem idênticas em todas as regiões. Vaga assim, a norma orçamentária abraça a tudo e a todos, mas acaba não servindo para quase nada.⁴⁹

O Poder Legislativo, a quem caberia questionar e discutir a proposta orçamentária proveniente do Poder Executivo, adequando-a aos anseios da população que representa, volta a sua atenção exclusivamente à destinação das emendas parlamentares, que irão compor a sua base eleitoral e, não raras vezes, servir como pretexto para práticas corruptas, dando um passe quase-livre aos gestores para o gerenciamento dos cofres públicos. Dessa forma, no modelo orçamentário brasileiro, com maior intensidade nos municípios, a escolha de como e quando; fazer ou não fazer; gastar ou não gastar, fica nas mãos dos burocratas e para a fase de execução. Literalmente na última hora.

Assim, a Lei Orçamentária Anual, que deveria corresponder tão somente à parte final de um longo processo de planejamento da ação governamental, transforma-se em uma lei distante das demais (LDO e PPA), sem indicadores claros para seguir e sem objetivos críveis para alcançar, seguindo um programa de liberação definido arbitrariamente pelo gestor. O que teria ocorrido com o art. 165, § 4º, da Constituição de 1988, que determina a consonância obrigatória com o PPA? Ou com o art. 1º, da LRF, que requer uma gestão fiscal responsável por meio da ação planejada e transparente do governo? E o Anexo de Riscos Fiscais da LRF, que deveria prever medidas preventivas e, assim, impedir ações improvisadas, mas que dificilmente aparece na LDO?⁵⁰ São perguntas cuja resposta se perdeu nesse caminho obscuro que estamos traçando.

Este orçamento-improvisado, de véspera, acaba permitindo graves desvios na realização dos gastos públicos, que passam ao largo do conhecimento dos cidadãos. São várias as distorções que aumentam a distância do que está no papel e foi aprovado pelo parlamento, da realidade. Um conjunto de práticas que esvaziam a peça orçamentária e levam muito dinheiro público para o ralo. E, em resumo, as principais são: a superestimação de receitas; o contingenciamento de despesas; a anulação de valores empenhados; e a realocação de verbas por meio de remanejamento.

⁴⁹ CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016, p. 55.

⁵⁰ Por exemplo, o Acórdão n. 255/2015 – Pleno – TCE/PR, referente ao Parecer Prévio das Contas de Governo do Paraná, apontou como irregularidade a ausência do Anexo de Riscos Fiscais, o que acabou sendo ressalvado na apreciação final do plenário. Em 2016, pelo Acórdão n. 223/20016 – Plenário, o tribunal reiterou essa deficiência ao verificar que a ressalva não foi atendida no exercício seguinte.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Se no passado a inflação galopante impedia que a fixação das despesas fosse real, uma vez que os valores mudavam diariamente, hoje, criou-se o hábito de superestimar as receitas, de modo a ensejar gastos bem maiores do que os cofres comportam. Nesse sentido, aumenta-se as estimativas de receita, com vistas a acomodar inúmeras despesas, atendendo à pressão de grupos de interesse para manter certos privilégios (de reajustes até desonerações tributárias). Assim, o orçamento torna-se um repositório de quantas promessas políticas consiga-se formular, já que quanto maior for o bolo, mais fatias poderão ser distribuídas para grupos específicos.

Com isso, transfere-se para o Poder Executivo a liberdade de decidir, na boca da caixa, o quanto será destinado e para quem. O que não significa boa prática, pois a discricionariedade é inegavelmente um fator que impulsiona a corrupção, sobretudo quando associada à falta de fiscalização.⁵¹

Nesse particular, há uma clara negligência do Poder Legislativo ao aprovar orçamentos superestimados. Isso acontece porque, no Brasil, prevalece a ideia de que o orçamento é *autorizativo* e não *impositivo*, ou seja, que a sua execução não deve ser obrigatoriamente igual àquilo que foi aprovado no parlamento, tendo em vista a necessidade de manter certa flexibilidade para se adequar às imprevisões da economia. Em suma, representa o poder de não gastar naquilo que fora planejado. Porém, orçamento autorizativo nunca significou dinheiro ilimitado. Isso quem afirma é a própria LRF, ao exigir que as previsões de receita observem normas técnicas e legais, para que sejam confiáveis; e não previsões inadequadas, que deixem para a fase de execução os ajustes discricionários.

Quando esse orçamento inchado ingressa na realidade, caindo a ficha de que aquela receita era intangível e que agora faltam recursos para tantas despesas, as autoridades passam a realizar cortes aonde melhor lhes aprouver, sem o mínimo de transparência, por intermédio das limitações de empenho e movimentação financeira, tecnicamente conhecidas como contingenciamentos.

Obviamente, como a lei orçamentária é uma previsão que não mostra exatamente tudo o que entrará e sairá dos cofres e que depende, em certa medida, de uma série de condições futuras, sobretudo da atividade econômica, alguns cortes podem mostrar-se necessários no decorrer do exercício financeiro. Mas também é óbvio que o abuso desse instrumento, deformando o processo orçamentário, é totalmente inverso à ideia de planejamento e transparência das ações de governo, pois distancia ainda mais o orçamento da realidade.

⁵¹ JAIN, Arvind K. Corruption: a review. *Journal of Economics Surveys*, v. 15, n. 1, p. 16-19.

Além disso, o seu uso indiscriminado tem vínculo estreito com a corrupção existente na relação entre os poderes Executivo e Legislativo, na medida em que o primeiro constantemente se vale do contingenciamento para cortar do orçamento recursos inseridos por emenda parlamentar, a fim de que a liberação desse dinheiro seja moeda de troca na aprovação de projetos de interesse e em outras espécies de chantagem para adquirir suporte político. Nada de incomum para o padrão brasileiro de fazer política: cria-se dificuldades para vender facilidades. Isso é típico do já exaurido sistema presidencialista de coalisão e mostra a sintonia, já falada antes, da crise política com a crise econômico-social.

Nada obstante, é um desvirtuamento da vontade popular, pois na maioria das vezes retira recursos de ações e investimentos públicos importantes ao bem-estar social, para permitir gastos maiores em setores não tão prioritários, mas de interesse político, sem que a sociedade tome conhecimento disso. Exemplos não faltam. Em 2014, ano das malfadadas pedaladas fiscais detectadas nas contas presidenciais, a dotação orçamentária referente à educação básica foi fixada em R\$ 32 bilhões. O valor empenhado, porém, ficou em R\$ 29 bilhões, ou seja, um contingenciamento de 10% do valor original. Efetivamente aplicados, foram R\$ 26 bilhões (20% a menos). No mesmo exercício, as rubricas referentes à gestão e manutenção do Ministério da Educação tiveram previsão de R\$ 33,5 bilhões, dos quais R\$ 32,5 foram efetivamente empenhados e aplicados.⁵²

Foi no ano de 2015 que essa mazela sobressaiu com maior evidência. Em janeiro daquele ano, antes mesmo da retardatária aprovação da Lei Orçamentária Anual da União, o governo federal já havia realizado contingenciamento por meio do Decreto n. 8.389/2015, com base em disposições provisórias da LDO/2015, que havia sido publicada apenas cinco dias antes.⁵³

Assim, a norma jurídica que exige critérios objetivos e transparentes para o contingenciamento, entra para a coleção farta de dispositivos menosprezados na LRF.

A cultura do improvisado e da gambiarra reflete-se ainda em outra forma de enfraquecer o planejamento orçamentário: a anulação de valores empenhados. Na

⁵² MENDONÇA, Eduardo. O fetiche da despesa pública: sobre a proposta de limitação constitucional dos gastos públicos por vinte anos, apelidada de “PEC do Teto”. *Jota*. Coluna Constituição e Sociedade. 22 de novembro de 2016. Disponível em: <<http://jota.info/colunas/constituicao-e-sociedade/o-fetiche-da-despesa-publica-22112016>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

⁵³ Izaguirre, Mônica. Sai decreto que reduz limite de execução provisória do Orçamento. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3850092/sai-decreto-que-reduz-limite-de-execucao-provisoria-do-orcamento>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

iminente e já esperada falta de recursos, adiam-se pagamentos, anulando valores empenhados e pendurando-os na caixa dos restos a pagar, do qual já falamos antes e espero que não tenham esquecido.

O aumento exagerado desses restos a pagar, formando aquilo que chamamos atrás de orçamento-paralelo, além de maquiar o resultado das contas, dificulta em muito a capacidade de planejamento do governo, uma vez que essas despesas adiadas terão impacto no orçamento dos anos seguintes. A previsão e o resultado ficarão inevitavelmente comprometidos, assim como a gestão, por esse descontrole das finanças.

As mais prejudicadas por esses adiamentos são a saúde e a educação. Isso porque o limite constitucional mínimo de aplicação nesses elementos contabiliza os empenhos realizados nessas áreas, e não a aplicação efetiva por meio do pagamento. Assim, é comum que o governo empenhe o valor suficiente para o atingimento do limite previsto na CRFB/88, a fim de não sofrer as punições previstas na LRF e na Lei de Improbidade Administrativa, mas a despesa seja colocada em restos a pagar e fique para o ano seguinte.

A distância entre o orçado e o executado e, portanto, entre um planejamento sério e um planejamento precário, ainda pode ser aumentada por meio das realocações de verbas (remanejamento)⁵⁴ e outras alterações promovidas na lei orçamentária no decorrer do exercício, como aquelas que, em 2014, 2015 e 2016, modificaram as metas de resultado primário da União, previstas na LDO, tornando-as completamente inúteis.

No caso do remanejamento, frente à explosão das despesas com pessoal, tem-se consolidado a transferência de valores das políticas sociais importantes para conter esse vazamento, lembrando um verdadeiro malabarismo com elefantes, semelhante ao livro de Jones Loftin e Todd Musig.

Diante desses fatores, é difícil que haja planejamento claro e sério. Como se basear em um indicador que não é confiável e que tem grandes chances de ser fantasioso? Tal dificuldade produz consequências graves no oferecimento de serviços públicos pelo Estado, vez que sem credibilidade das contas, não se faz política pública de qualidade. Destarte, o investimento público, que não é uma despesa obrigatória, como salários e aposentadorias, acaba sendo drasticamente reduzido e os serviços interrompidos no meio do caminho. É o que ocorre com as obras inacabadas, principal slogan da inépcia e da incompetência governamental em termos de planejamento.

⁵⁴ O Legislativo costuma autorizar previamente, na própria LOA, a abertura de determinada quantia e em certas condições, de créditos suplementares (art. 7º, I, da Lei n. 4.320/64).

Para fazer essa constatação lastimável, é simples: basta notar, primeiro, que no Brasil há cerca de cinco mil obras inacabadas⁵⁵ e as perdas em decorrência dessas paralisações são gigantescas, podendo chegar a R\$ 1 trilhão⁵⁶ e, depois, passar os olhos no art. 45, da LRF, o qual estabelece que só serão incluídos novos projetos no orçamento após atendidos aqueles que ainda se encontram em andamento. Chega-se à conclusão de que talvez este dispositivo jamais tenha sido aplicado. Mais um para a coleção.

Não há como negar, portanto, que a *causa mortis* que deu origem ao cemitério de obras paralisadas no Brasil é a falta de planejamento, que reduziu drasticamente o investimento público.⁵⁷

Dentro do hábito de superestimar as receitas, são incluídas no orçamento apenas frações do que seria necessário para concluir um projeto plurianual, ou seja, que reclamaria mais do que um exercício para a sua finalização, como é o caso da maioria das obras públicas. Assim, basta que estejam previstos recursos para que o empreendimento seja iniciado, sem que haja garantias quanto a sua continuação. Falta dinheiro. Se fosse aplicado regularmente o art. 45, da LRF, esse parágrafo sequer estaria sendo escrito. O gestor, com dificuldades em pensar além de seu mandato, ganha os créditos pela inauguração, mas deixa, muitas vezes, um zoológico de elefantes brancos espalhados pela região. O problema já não é mais seu.

Em outros países, a autorização legislativa para a inclusão de projetos que demandem mais de um exercício deve ocorrer pelo valor total do projeto, evitando esses contratemplos.

Daí decorre que as principais irregularidades que justificam a paralisação de obras brasileiras são aquelas que têm vínculo com a fase inicial do procedimento, ou seja, a fase de planejamento. No relatório anual de fiscalização de obras públicas (Fiscobrás), elaborado pelo TCU,⁵⁸ no final de 2017, das 94 obras avaliadas,

⁵⁵ PEREIRA, Renée. Brasil tem cerca de 5 mil obras paradas. *O Estado de S.Paulo*. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-tem-cerca-de-5-mil-obras-paradas,1887811>>. Acesso em: 20 out. 2016.

⁵⁶ BRASIL. Senado Federal. Perdas com obras inacabadas podem chegar a 1 trilhão de reais. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/14/perdas-com-obras-inacabadas-podem-chegar-a-r-1-trilhao>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

⁵⁷ ORAIR, Rodrigo. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Seminário Internacional/IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/160311_orair_2016_03_10.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2017.

⁵⁸ TCU, Acórdão n. 2.449/2017, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, sessão extraordinária do dia 08.11.2017.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

contempladas na LOA/2017 do governo federal, 72 (76%) detêm irregularidades graves. Dos 327 achados de auditoria apontados nestas obras, 36% dizem respeito a falhas na fase de planejamento. Índice este que seria ainda maior se fôssemos mais rigorosos e considerássemos como esse defeito influencia indiretamente nas demais irregularidades.

Este é um problema também de comunicação. Sequer há um cadastro efetivo que dê transparência às obras públicas executadas com recursos federais, o que já foi determinado pelo TCU em diversas oportunidades, dificultando o levantamento atualizado, inclusive pela própria administração pública federal, das obras que estão paralisadas e por quais motivos.⁵⁹

Já afirmei em obra anterior (*O Ovo da Serpente*, Editora Fórum, 2015) e posso reiterar que as obras paralisadas andam de mãos dadas com a corrupção. Elas são amigas e dificilmente aparecem isoladas.

Todas as falhas, aqui, apontadas não existem isoladamente. Elas têm em seu DNA a deficiência do próprio controle do planejamento. O método de fiscalização atual, por se ater apenas a critérios de conformidade com normas jurídicas, sem dar a devida atenção aos resultados efetivamente produzidos e à consonância deles com o que foi planejado, acaba tornando-se negligente com certas práticas. Os próprios tribunais de contas ainda não consolidaram a prática de fiscalizar a performance e, por conseguinte, o planejamento dos gastos, bastando-se no exame formalístico das contas, num viés cartorário.

Ocorre que gasto sem planejamento é sinônimo de gasto sem qualidade.

Na maioria das vezes, a preocupação em arrecadar mais, para gastar mais, desloca a atenção de questões relevantes, que acabam sendo esquecidas: como gastar melhor? O uso eficiente dos recursos (limitados) do Estado, quando da construção do planejamento, é uma questão tão importante quanto olvidada, sobretudo no Brasil, onde os serviços públicos não encontram equivalência com o que se gasta para financiá-los.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão recentemente atualizou algumas análises de gastos governamentais brasileiros, comparando-os aos de outros países. Chegou as seguintes conclusões: o Brasil gasta, por pessoa na área da saúde, três vezes mais que a China, mas tem indicadores semelhantes de mortalidade infantil e expectativa de vida.⁶⁰ Na educação, há a reivindicação recorrente

⁵⁹ Acórdão n. 2.155/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo. Sessão de 26.08.2015.

⁶⁰ BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 19.

para realizar mais investimentos, no entanto, o último relatório (2015) do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), da OCDE, mostra que o país triplicou o orçamento com educação a partir de 2003. Ainda assim, não houve melhoras significativas nos resultados do exame, tendo o país piorado desde a última avaliação, em 2012, passando a ocupar posição inferior em comparação com países que gastam menos, como Colômbia, México e Peru.⁶¹ Ademais, com apenas 7% da população tendo mais de 65 anos, gasta-se 41,5% do orçamento (13% do PIB) com aposentadorias e pensões.

Os dados revelam duas coisas: primeiro, que o Brasil gasta mal e, segundo, que gasta errado. Nesses casos, o ditado é certo, pois quem paga mal, paga duas vezes. Por isso as despesas aumentam continuamente, porém o resultado não é percebido. Espera-se que a aplicação crescente de recursos em saúde e educação irão resolver naturalmente as carências nessas áreas. Excesso de aspirina não irá curá-los.

A preocupação deve ser pela qualidade, além da quantidade.

Não se trata de ter mais ou menos recursos. Mais do que isso, o Estado necessita de eficiência, o que reclama, acima de tudo, um planejamento com horizontes bem mais distantes do que as políticas imediatistas que são geralmente adotadas. Falta incentivos; falta o Conselho de Gestão Fiscal, do art. 67 da LRF que nunca foi aplicado (já perderam a conta da coleção?); falta a Lei de Qualidade Fiscal, que amargura anos nas gavetas do legislativo brasileiro. A análise dessas soluções fica, entretanto, para outro capítulo mais à frente.

Segundo eixo: engajamento cívico – uma ausência dolorosa

Para iniciar esse tópico de suma importância, recorro ao poema de Fernando Pessoa, em “anjos ou deuses”:

*Nossa vontade e o nosso pensamento
São as mãos pelas quais outros nos guiam
Para onde eles querem
E nós não desejamos⁶²*

⁶¹ GUIMARÃES, Lígia. OCDE: Brasil gasta mais com educação, mas aprendizado não melhora. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4796963/ocde-brasil-gasta-mais-com-educacao-mas-aprendizado-nao-melhora>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

⁶² REIS, Odes de Ricardo. *Fernando Pessoa*. Notas de João Gaspar Simões e Luiz de Montalvor. Lisboa: Ática, 1946.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Uma pequena alteração é suficiente para adequar o fragmento poético a nossa matéria, senão vejamos: “Nossa vontade e o nosso *orçamento* / São as mãos pelas quais outros nos guiam / Para onde eles querem / E nós não desejamos”. Atualmente, o orçamento é exatamente isso: uma mão pela qual os governantes nos levam para aonde lhes interessa, sem que ouça os anseios da população. O cidadão é muito mais um leitor passivo, do que um editor.

Por isso, é comum ouvir que o orçamento brasileiro é burocrático, porém não democrático. Porque o substantivo da democracia é a participação. Quem diz democracia diz, no mesmo passo, presença do povo nas decisões do governo. Sem isso, o regime democrático é quimera, é ilusão, é promessa sem correspondência na realidade.⁶³ Apesar da função importantíssima que o orçamento cumpre na vida de todos, a participação na sua confecção, execução e controle, ainda é extremamente limitada.

No entanto, esse déficit de engajamento e controle social não se limita ao aspecto orçamentário, se espalhando também na esfera política. São duas faces de uma mesma moeda, uma vez que somente participando é possível controlar.⁶⁴

A propósito, pesquisadores têm sugerido que quando as pessoas tomam parte nas deliberações que afetem seus interesses, elas tornam-se mais preparadas para avaliar o desempenho dos agentes e os resultados das políticas públicas, tanto em nível local, como em nível nacional.

O canal que aproxima as questões de governo aos interesses do povo é uma via de mão dupla. De lá para cá, existe a obrigação do poder público em abrir caminhos e promover incentivos para que a sociedade se manifeste nos processos de tomada de decisões – abertura governamental. De cá para lá, deve haver o interesse cívico genuíno dos cidadãos em fazer com que sua voz ecoe nos setores governamentais, para que as políticas adotadas carreguem o seu DNA.

Percebe-se, no entanto, que atualmente essas duas vias estão obstruídas, estreitando a ponte pela qual se comunicam sociedade e estado. Tanto são escassas as medidas do governo em ordem a facilitar e incentivar que as pessoas sejam consultadas sobre seus interesses e necessidades, a exemplo do que fez a administração de Chicago (EUA), ao espalhar outdoors pela cidade com a seguinte pergunta: “Como

⁶³ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 283.

⁶⁴ PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. 1st. ed., 5th reprinting. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

“você gastaria US\$ 1 milhão de dólares?”⁶⁵ para chamar a atenção a respeito do orçamento participativo de 2014. Como ainda é marcante a indiferença e, por vezes, a relutância dos cidadãos em reivindicar a sua inserção na agenda política do município ou do estado.

Dentro desse contexto, o déficit de confiança nas instituições da democracia que marca os nossos dias tem a mesma – senão maior – importância do que o déficit nas contas públicas. O poder emana do povo, conforme assinala a Constituição, mas para onde ele vai?

Agora que o povo possui uma voz mais audível do que nunca, seja pelas redes sociais, pelos aplicativos, *startups*, seja pelas manifestações de rua, não há desculpas para não o escutar com atenção. Qualquer governo será muito pequeno hoje se não se alimentar das ideias de seus governados.

Do mesmo modo, não é o bastante exercer a cidadania somente nas urnas eletrônicas de tempos em tempos e não querer continuar sujando as mãos com democracia permanentemente. A escolha de quem vai gerenciar os recursos públicos é essencial, mas tão imprescindível quanto é a eleição de como o dinheiro será gerido, além da avaliação posterior do dispêndio. Em outras palavras: a democracia não representa apenas um regime de governo ou as regras do jogo político, mas um estilo de vida, de modo que a cidadania deve ser cotidiana, não apenas quando algo nos incomoda.

Observa-se atualmente uma quase-falência do sistema de representação política tradicionalmente instalado no Brasil e em outras democracias liberais modernas. Os escândalos de corrupção cada vez mais frequentes e a falta de identificação dos eleitores para com os eleitos, incutiu na população uma desconfiança generalizada, quase niilista, em relação aos políticos e à forma de fazer política. O brado “não me representa” tornou-se corriqueiro e simboliza essa descrença. Por outro lado, percebe-se que, para os representantes políticos, há uma banalização da cidadania, que deixou de ser tão crucial quanto a Constituição quis que ela fosse.

Entre as questões de primeira ordem ao bem-estar da sociedade, o orçamento público é a testemunha mais clara dessa triste realidade. Sua elaboração marcadamente burocrática, promovida no interior de gabinetes inacessíveis, e a execução discricionária da lei orçamentária faz com que as escolhas alocativas, na maioria das vezes, ignore as prioridades reais do povo.

⁶⁵ PAPE, Madeleine; LERNER, Josh. Budgeting for Equity: how can participatory budgeting advance equity in the United States? *Journal of Public Deliberation*, v. 12: Iss. 2, Article 9, 2016. Disponível em: <<http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1435&context=jpd>>. Acesso em: 7 jan. 2017.

Justamente por isso, há uma demanda forte e atual para que as formas tradicionais (desgastadas) de democracia representativa sejam acompanhadas, ou até mesmo substituídas, por mecanismos de democracia direta, onde o cidadão possa atuar sem intermediações. A ideia de democracia participativa surge, portanto, das próprias deficiências que a representação política foi desvelando com o tempo e que hoje estão em evidência no Brasil. O descontrole dos gestores e a discrepância entre o que os brasileiros-contribuintes pagam de tributos e a contrapartida do Estado por meio de serviços precários ajudaram a intensificar esse quadro.

Nesse confronto entre representação e participação, crescem as vias de atuação e controle do cidadão nas decisões políticas; formas complementares ao sistema representativo, que emergem deste sentimento de desconfiança, para as quais Pierre Rosanvallón deu a seguinte denominação: *contrademocracia*.⁶⁶ Existem vários instrumentos institucionalizados e expressos na Constituição, com fundamento no parágrafo único do art. 1º (“todo poder emana do povo”), que permitem essa ação cidadã: o voto (art. 14), o plebiscito (art. 14, I), o referendo (art. 14, II), a iniciativa popular de lei federal, estadual e municipal (arts. 14, III, 61, § 2º, 27, § 4º e 29, XIII), a ação popular (art. 5º, LXXIII), as contas municipais à disposição por sessenta dias para fiscalização dos cidadãos (art. 31, § 3º), a participação em audiências (art. 58, II), a legitimidade de qualquer cidadão para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2º), o assento em órgãos deliberativos da administração (arts. 89 e 103-B), o júri popular (art. 5º, XXXVIII) e o orçamento participativo (art. 29, XII). Têm crescido, ainda, modos de participação e controle social não institucionalizados, isto é, não convencionais, mas que também detêm importância significativa no encurtamento da distância entre sociedade e administração pública: observatórios sociais, manifestações populares, ONGs, *advocacy-groups* etc.

O fato de que, numa perspectiva geral defendida por pesquisadores do Banco Mundial,⁶⁷ a corrupção e os desvios públicos estão associados com uma alocação particularista (patrimonialista) de recursos públicos, ou seja, com a institucionalização de privilégios injustificados numa sociedade igualitária, a questão orçamentária ganha destaque na análise do controle social. Soma-se ainda a circunstância de que é através do orçamento que se realizam os direitos fundamentais, convertendo os artigos de lei elencados no papel em realidade constitucional.

⁶⁶ ROSANVALLON, Pierre. *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2015.

⁶⁷ MUNGIU-PIPPDI, Alina. *The quest for good governance: how societies develop control of corruption*. Cambridge University Press, 2015.

Na formação do planejamento orçamentário, a participação direta é especialmente relevante. Os problemas da sociedade moderna (de risco) detêm uma complexidade que só pode ser enfrentada por decisões plurais, que considerem os vários interesses existentes. Fato que a burocracia não consegue alcançar, tampouco pretende resolver. O gestor público, portanto, há que buscar legitimar as suas decisões inserindo o povo na discussão. É triste constatar, no entanto, que o orçamento público ainda é tratado com grande indiferença pela sociedade. É ruim que seja assim. A falta de engajamento popular neste âmbito permite que as decisões políticas ali tomadas sejam capturadas por interesses políticos.

A lei orçamentária documenta a vida financeira do ente e o conjunto de escolhas políticas da gestão, de modo que o cidadão não deve ser somente o leitor, mas também editor desse documento. Que as pessoas debatam, decidam e acompanhem como está sendo gasto o seu próprio dinheiro soa como algo óbvio, que dispensa maiores explicações, mas implementar essa ideia de modo eficiente ainda é um desafio a ser superado.

Não custa lembrar que ao abrir as portas da administração para que o cidadão se manifeste e interfira, os governantes não estão prestando-lhe um favor, ou manifestando um saldo eleitoral, senão efetivando um dever de legitimação democrática. A estética dessa obrigação, na realidade, é bem simples e Paulo Bonavides nos ajuda a entendê-la melhor: governar é legislar – elaborar o orçamento é uma das principais formas de fazê-lo, já que é a segunda lei mais importante da república, atrás apenas da Constituição. Em se tratando, contudo, de democracia, legisla quem tem legitimidade. E legitimidade quem possui é o povo. Conclusão: não pode se dar sem ele.⁶⁸

O poder público, nas três esferas de governo, anda a passos lentos no dever de ampliação da participação popular dentro do processo orçamentário, para encurtar a distância que vai das finanças à realidade, da democracia à sociedade, do governo à cidadania.

De um modo geral, é possível encontrar algumas experiências em termos de participação orçamentária, mais concentradas na esfera municipal. Porto Alegre, em 1989, deu o pontapé inicial às medidas de inclusão com o orçamento participativo (OP), posteriormente copiado mundo afora. Atualmente, mais de 300 municípios adotam esse procedimento, embora, na maioria dos casos, seja realizado como mera formalidade.

⁶⁸ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um direito de luta e resistência, por um, p. 345.

Essa inclusão deveria ocorrer em todas as fases do ciclo: formação dos projetos de PPA, LDO e LOA, execução orçamentária e controle, mas principalmente na primeira, que é crucial ao planejamento e a eficiência da gestão pública.

A legislação é farta na previsão dos instrumentos responsáveis por viabilizar essa inclusão da sociedade no orçamento.⁶⁹ Mesmo assim, e ainda que estes mecanismos encontrem-se implementados em diversos estados e municípios, eles não funcionam adequadamente. A ineficiência dos métodos de participação na alocação dos recursos coletivos enfraquece a responsividade dos agentes eleitos, isto é, a sua capacidade de fornecer respostas às necessidades da população, além de fragilizar a responsabilidade sobre essas autoridades, na medida em que possíveis deturpações realizam-se à revelia da sociedade.

Na medida em que se tornou politicamente vantajoso afirmar que estão sendo efetivados esses instrumentos de participação popular, o “parecer/aparecer” passou a ter muito mais valor do que o “ser/conteúdo”. Assim, é comum que gestores se utilizem de audiências públicas, conselhos e orçamentos participativos como formalidades para justificar os seus atos e dar-lhes um *plus* de legitimidade, sem, contudo, que a opinião popular surta qualquer efeito prático. A participação como mera consulta é e será perfumaria sem essência alguma.

Tal constatação serve tanto à união, como aos estados e municípios brasileiros. No entanto, quanto a esta última esfera, as formas de democratização que vimos acima deveriam reservar maior importância, por ser aonde as decisões políticas são mais próximas e os efeitos do orçamento sentidos com maior força. Soma-se ainda a crescente importância das cidades na estrutura da federação, sobretudo pelo aumento do nível de recursos que dispõem, a partir das transferências recebidas pela União, e dos serviços públicos que prestam.⁷⁰

⁶⁹ Lei n. 10.527/2001. Art. 4º (...), § 3º “Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”. Além deste dispositivo, estão previstos os seguintes instrumentos: *audiências públicas* (art. 9º, § 4º e 48, da LRF; art. 39, da Lei n. 8.666/93; art. 29, 31, 32 e 34, da Lei n. 9.784/99; art. 40, § 4º, I, da Lei n. 10.527/2001); *orçamento participativo* (art. 29, XII e 37, § 3º, da CF/88; art. 44, da Lei n. 10.527/2001); e *órgãos colegiados de políticas públicas* (arts. 29, XII, 198, III, 204, II, 206, VI e 227, § 1º da CF/88 e art. 43, I, da Lei n. 10.527/2001).

⁷⁰ “Na perspectiva histórica mais longa, apenas a esfera local de governo ganhou (...) participação relativa na receita tributária. (...) É até possível que mais do que descentralização, o Brasil tenha experimentado uma municipalização da sua receita”. AFONSO, José Roberto R. Sistema tributário, o Brasil ainda voltará a ter um? In: ALMEIDA, Mansueto; SALTO, Felipe (Coord.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016, p. 162.

Ao decidir o que fazer com o dinheiro público, sempre limitado para a administração, escolhas trágicas devem ser feitas e as alocações particularistas evitadas. Seria ótimo se houvesse recursos para atender a tudo e a todos. Lewis Carroll nem precisa ter escrito Alice. Mas a realidade é outra, ela exige que sejam eleitas prioridades e que estas se aproximem ao máximo dos anseios da sociedade, os quais só poderão ser traduzidos se forem ouvidos.

Orçamento participativo: chegada a hora

Em um dos seus mais famosos pronunciamentos, Benjamin Constant opõe a liberdade dos antigos à liberdade dos modernos. Na antiguidade, afirma: “a parte que cada um tinha da soberania nacional não era, como em nossos dias, uma suposição abstrata. A vontade de cada um tinha uma influência real: o exercício dessa vontade era um prazer vivo e repetido”. Nos tempos modernos, entretanto, assinala que: “perdido na multidão, o indivíduo não percebe quase nunca a influência que exerce. Não constata a seus próprios olhos a sua cooperação”.⁷¹

Quanto menos conhece e se sente integrado na alocação dos recursos públicos, menos confiança tem o cidadão para contribuir com o pagamento de tributos. Desde que o gasto público passou a ser controlado por intermédio do orçamento, o maior desafio é que as leis orçamentárias espelhem aquilo que a sociedade espera que o poder público faça com o dinheiro pertencente a ela.

O orçamento participativo se insere nesse contexto como um dos instrumentais capazes de superar esse desafio e dar substrato social ao gasto público.

Considerado uma forma de “civismo revolucionário em ação”, pelo jornal americano *New York Times*, o orçamento participativo se refere ao processo pelo qual os cidadãos ajudam a decidir como alocar recursos públicos, dando-lhes – ou devolvendo-lhes – o poder de identificar as necessidades da comunidade para, trabalhando em conjunto com as autoridades eleitas, votar de que forma será gasto o dinheiro público a partir da proposta orçamentária. Tem o privilégio de ser, a um só tempo, mecanismo de transparência, planejamento, controle, igualdade social e educação.

Isso porque, sendo chamadas a cooperar na formulação do orçamento, as pessoas tomam conhecimento de como os recursos estão sendo dispendidos, dando *transparência* à ação pública. Ao mesmo tempo, permite-se que elas acompanhem e avaliem os projetos e obras que foram objeto de debate e que fazem parte do

⁷¹ CONSTANT, Benjamin. *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Discurso pronunciado no Athéneé Royal de Paris, 1819, p. 6-7.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

planejamento do ente, *controlando* a execução e a programação das despesas e se elas estão atendendo às necessidades mais prioritárias levantadas no OP. Além disso, o orçamento participativo possibilita a inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados, alijados do processo político, permitindo realizar a *igualdade social* ao distribuir de maneira justa mais recursos àqueles que mais precisam. Ao canalizar os debates em torno da alocação de recursos, serve ainda como instrumento *pedagógico*, dado que incentiva o cidadão a continuar e ampliar a participação para outros setores políticos além do orçamento.

Todos esses efeitos convergem para a redução das práticas de corrupção e de irrealismo orçamentário, como as que vimos no tópico antecedente.

Ao Brasil sempre se reconheceu a especialidade em ser o berço de situações inusitadas e aberrações jurídicas, geralmente apelidadas de jabuticabas ou jabutis. Fugindo desse padrão desfavorável, foi em Porto Alegre – RS, em 1989, que se concebeu o orçamento participativo, com as seguintes diretrizes: a) integração da sociedade na formação das decisões políticas; b) redução da corrupção através da transparência financeira; c) desenvolvimento na prestação de serviços; d) renovação moral do processo político, onde os cidadãos são inseridos ativamente no governo. Aliás, a experiência porto-alegrense é mundialmente reconhecida como pioneira neste sentido, mostrando que também sabemos utilizar a criatividade de forma positiva, e não só contábil.⁷²

Ali, os cidadãos passaram a discutir diretamente a peça orçamentária em encontros e assembleias. A primeira reunião ocorreu no Sindicato dos Metalúrgicos e contou com 200 participantes. Em 1998, o orçamento participativo já abrangia 13 mil interessados ao longo do procedimento. Esse modelo foi implementado posteriormente em Belo Horizonte e Recife, onde desenvolveram-se outras inovações ao método inicial.⁷³ O OP logo espalhou-se em outros municípios pelo país. Um levantamento da Rede Brasileira de Orçamentos, de 2013, aponta 355 experiências em andamento.

⁷² Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre? Les défis de la démocratie participative. *Le Monde Diplomatique*. Disponível em: <<https://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/A/21113>>. Acesso em: 10 jan. 2017; e 4 Council Members, each with \$1 million, will let public decide how it's spent. *New York Times*. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/09/14/nyregion/4-on-ny-city-council-will-let-public-decide-some-spending.html>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

⁷³ PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. *Embaixadores da participação*: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil. 2013. 292 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

Não demorou para que esse promissor instituto de participação direta fosse disseminado pelo mundo. A globalização do orçamento participativo foi rápida e intensa. Em 2010, relatório da Agência Alemã de Cooperação (GIZ)⁷⁴ contou cerca de 1500 experiências de OP no mundo. Em 2013, esse número subiu para mais de 2.800.⁷⁵

Tomando inspiração das experiências brasileiras, metrópoles de todo mundo hoje possuem orçamentos participativos.

Nos Estados Unidos, o processo teve início em 2008, no 49º distrito de Chicago, onde o vereador Joe Moore utilizou 1 milhão de dólares de seu orçamento discricionário⁷⁶ para que a população local decidisse para quais políticas pretendiam destiná-lo. Em Nova York, o OP chegou somente em 2011, também pela iniciativa de vereadores em se valer do seu fundo discricionário para promover o debate orçamentário. O número de participantes e dólares que forma alocados dessa forma nos EUA mais do que dobrou desde 2011. Em 2016, percebe-se que o processo continua em vertiginoso crescimento, incluindo cinco experiências em distritos de Chicago e em outras cidades (p.ex.: Eugene, Vellajo, Sacramento). De acordo com o Projeto de Desenvolvimento Comunitário do Centro de Justiça Urbana americano, o ciclo 2014-2015 de OP em Nova York foi capaz de reunir 58.095 pessoas e alocar 39 milhões de dólares.⁷⁷

Já na França, em 2014, a prefeita da capital Paris, Anne Hidalgo, seguindo casos já consolidados em Saint-Dennis desde 2000, implementou a primeira experiência de OP (*Paris Budget Participatif*) na cidade, submetendo 20 milhões de euros aos projetos da sociedade. No ano de 2016, essa parcela do orçamento chegou a 100 milhões de euros e abrangeu projetos de construção de abrigos para moradores de rua e um campo para refugiados.⁷⁸

⁷⁴ SINTOMER, Yves; CARSTEN Herzberg; ALLEGRETTI, Giovanni. Learning from the south: participatory budgeting worldwide – an invitation to global corporation. *Capacity Building International*. GIZ – Allemagne, 2010.

⁷⁵ Idem, p. 73.

⁷⁶ Em certos municípios americanos, os vereadores dispõem de um fundo discricionário no orçamento para que possam utilizar durante o mandato, semelhante, de certa forma, às emendas parlamentares previstas no ordenamento jurídico brasileiro.

⁷⁷ A people's budget: a research and evaluation report on participatory budgeting in New York City. *Key Research Findings*. October 20, 2015. Disponível em: <https://cdp.urbanjustice.org/sites/default/files/CDP.WEB.doc_Report_PBNYC_cycle4findings_20151021.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2017.

⁷⁸ Paris Budget Participatif. Projets déposés en 2016. Disponível em: <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/jsp/site/Portal.jsp?page=search-solr&conf=list_idees>. Acesso em: 13 jan. 2017.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

O Governo de Portugal reservou 3 milhões de euros do ano de 2017 para a implementação do orçamento participativo da União, algo inédito, vez que não há registros de utilização desse método em âmbito nacional. Com efeito, limitou-se a participação a quatro áreas específicas de políticas públicas: cultura, agricultura, ciência e formação de adultos.⁷⁹

Outros países foram além, elevando o orçamento participativo à condição de política estatal, com a promulgação de lei nacional específica, como o Peru, ou ainda o inserindo no texto constitucional, como o Equador.

O propósito de abordar todas essas experiências ao redor do mundo e como o instituto tem evoluído de variadas formas, todavia, não é somente para mostrar que o Brasil foi imprescindível neste processo, mas que o orçamento participativo tem recebido mais atenção lá fora do que aqui dentro. Paradoxalmente, não obstante o OP tenha filiação brasileira, os pais adotivos parecem dar mais valor ao “filho”.

Hoje, verifica-se no Brasil a proliferação de práticas que se intitulam orçamentos participativos, mas que, na realidade, são meros procedimentos de consulta pública sobre uma parcela do investimento público. Na maioria dos casos, o poder público se limita a convidar o cidadão para palestras ou assembleias nas quais este mais ouve do que fala, e quando lhe é possível formular projetos, o governo reserva para si o poder de decidir quais dessas propostas irá ou não inserir no orçamento. Participação só no papel.

Inobstante a existência de algumas experiências que mantiveram o grau de eficiência dos OP primitivos em Porto Alegre e Belo Horizonte, o modelo que ora prevalece revela perdas significativas em termos de qualidade, que apontam para uma participação orçamentária precária, funcionando como um anteparo de legitimidade disfarçada para o atendimento de interesses políticos e econômicos do gestor público.

No sistema jurídico nacional, vários dispositivos cuidam de estabelecer o dever de inserir o cidadão no processo alocativo. O art. 48, da LRF, determina a participação por meio de audiências durante a etapa de elaboração das peças de planejamento (PPA, LDO e LOA).

Atualmente, vários dispositivos cuidam de estabelecer o dever de inserir o cidadão no processo de confecção orçamentária. O art. 48, da LRF, determina a participação em caráter nacional por meio de audiências durante a elaboração das

⁷⁹ *Orçamento participativo*: queremos convocar as pessoas a pensar o país. Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/politica/orcamento-participativo-queremos-convocar-as-pessoas-a-pensar-o-pais_v974797>. Acesso em: 11 jan. 2017.

peças de planejamento (PPA, LDO e LOA). A própria Constituição segue este rumo ao dispor no art. 29, XII, que os municípios devem promover a cooperação com associações representativas em seu planejamento. No entanto, é a Lei n. 10.527/2001 (Estatuto da Cidade), que serve como parâmetro jurídico ao orçamento participativo nos municípios brasileiros, uma vez que estabelece que a gestão orçamentária deverá incluir debates sobre o PPA, a LDO e a LOA, prevendo ainda que tal procedimento é condição necessária à aprovação da norma nas Câmaras Municipais (art. 44). Esta última, fazendo referência específica à esfera municipal, ressalta o aspecto da proximidade, afinal, o cidadão não vive na União nem no estado, mas no município – como não cansava de enfatizar Franco Montoro.

Assim, a implementação genuína de um procedimento efetivo de participação no orçamento público ainda tem que superar desafios que remanescem no sistema político, que, por ter regras e costumes próprios, dos quais é difícil se desvencilhar, acaba contaminando instrumentos potencialmente positivos à gestão pública democrática.

Poder-se-ia apontar, como exemplos, a forma incrementalista que ainda impera na alocação de recursos, repetindo gastos a despeito da análise crítica e estudada sobre as necessidades locais, ou a conduta cartorária dos parlamentos, que se limitam a atender bases eleitorais e determinados grupos de interesse, ao invés de debater seriamente o planejamento proposto pelo Poder Executivo.

Além disso, outros impasses permeiam o próprio processo de implementação e funcionamento do orçamento participativo, que atravancam o desempenho ótimo dessa ferramenta.

Os seguintes obstáculos podem ser compilados em relação à implantação da OP na política estatal: a) na maioria das vezes, a realização do OP fica condicionado à vontade política do gestor, que mantém resistência em abdicar do controle que exerce sobre a elaboração e execução orçamentária, uma vez que a abertura ao povo implicaria perder a possibilidade de destinar parcela do orçamento à concessão de privilégios e à manutenção de interesses políticos; b) deficiência no processo de comunicação, com a falta de compromisso dos agentes em transmitir informações e promover o engajamento dos cidadãos para participar; c) ausência de lei nacional específica que unifique o tratamento do orçamento participativo no Brasil, esclarecendo métodos, procedimentos e consequências para a não realização; d) a contaminação do processo pelo excesso de burocracia, fator que desestimula a participação; e) o inchaço do orçamento brasileiro com despesas obrigatórias, carimbadas e com destino certo, havendo cada vez menos espaço para investimentos públicos e despesas suscetíveis de debate no âmbito da alocação orçamentária.

No tocante ao funcionamento do OP, seriam dificuldades exemplares: a) ausência de um sistema que canalize as propostas prioritárias, sem que isso implique no estreitamento da possibilidade de manifestação pública, haja vista o propósito de incluir na discussão as classes mais abastadas; b) a dinâmica é frequentemente capturada por grupos desconectados dos reais interesses da população; c) indivíduos que detém maior nível de informação e conhecimento sobre as regras podem obter vantagens para si ou para determinado setor, em detrimento daqueles que não estão habituados a participar, o que acaba por prejudicar o propósito redistributivo do OP, uma vez que isola as demandas em grupos elitizados; d) a utilização do procedimento como mera consulta pública, sem vinculação das instâncias decisórias àquilo que foi “discutido” no âmbito do orçamento participativo.

Todos esses desafios práticos colocam em risco a efetividade do engajamento orçamentário como ferramenta de gestão compartilhada da coisa pública, convertendo-o em mero formalismo ou coleta de opinião pública travestida de exercício da cidadania. Não adianta que as propostas de alocação produzidas pela sociedade civil não tenham influência nos planos ou leis orçamentárias, sob pena de que o planejamento perca todo o seu potencial democrático.

Existe, portanto, um extenso caminho a ser percorrido para que o orçamento participativo – tomado aqui apenas como exemplo, e as demais instâncias de deliberação política que existem apenas na letra da lei brasileira, sejam afastadas dos vícios comuns da política, que ameaçam a sua eficácia e tendem a aprofundar o fosso entre a vontade popular e as políticas públicas.

Além do mais, é ingênuo imaginar que algumas reuniões e meia dúzia de palestras servirão para inserir as digitais da sociedade em um orçamento acostumado a repartir fatias com o clientelismo e a patronagem. O engajamento cívico exige mais do que isso para superarmos o mal crônico das alocações particularistas que alimentam os desvios públicos.

A transformação tecnológica do mundo, simbolizada pela revolução digital e difusão das mídias sociais, não só pode como deveria ter o condão de introduzir uma maior abertura do processo orçamentário à sociedade, associando a participação ao uso dos novos mecanismos de interação, como as redes sociais e aplicativos de celulares. Não há desculpa para obstruir a opinião pública quando se observa que poucos cliques podem tornar o estado ciente de como o cidadão pretende que seja gasto o seu dinheiro. Na África, onde os níveis de desenvolvimento socioeconômico e, portanto, de inclusão digital, são, tradicionalmente, menores do que no resto do mundo, já há casos que representam essa realidade. Na região de Kivu do Sul, na República Democrática do Congo, por exemplo, um projeto de orçamento

participativo, financiado pelo Banco Mundial, inseriu a participação por meio de mensagens via SMS.⁸⁰ Desta forma, permitiu-se ao cidadão votar em prioridades de infraestrutura e vigiar o processo orçamentário pelo telefone celular.

Não ultrapassaremos o expeço lamaçal da imoralidade e da ineficiência brasileiras se as pessoas não forem convocadas a pensar o país e transformar este estado de coisas, começando pelas finanças do seu município. O modo como fazemos nossa democracia funcionar não diz respeito somente à mudança de nossos políticos ou das políticas que eles implementam, mas à mudança de nós mesmos, de observadores apáticos da realidade para cidadãos ativos e engajados.

Audiências Públicas: inclusão

Gostaria de retomar a pergunta formulada no início desse tópico para fazer uma provocação. *Todo poder emana do povo, mas para onde ele vai?* Iria ele somente até a confirmação do voto perante a urna de quatro em quatro anos? Ou estender-se-ia mais um pouco para alcançar a decisão quanto à alocação de recursos públicos através do orçamento participativo e, daí, teria por encerrado o seu caminho? Nenhuma das duas hipóteses.

O poder que emana do povo percorre todas as decisões do poder público para conferir-lhes legitimidade e torná-las transparentes. Ele é a sombra da vida política, acompanhando-a permanentemente. Por isso, o sufrágio como modelo participativo não é suficiente, tampouco o orçamento participativo. A voz do cidadão precisa ecoar, ir mais longe, ainda que ele não precise falar mais alto.

É fundamental, portanto, que se dê mais atenção às audiências públicas, que representam justamente essa solução de continuidade do povo nas decisões do governo. É a forma de ouvi-lo e entendê-lo (*audiência = audire*).

Se à sociedade foi, teoricamente, possível decidir a forma como será gasto o dinheiro que lhe pertence, não é razoável que as portas se fechem a ela para opinar quanto ao modo e os métodos de realização das políticas públicas; avaliar e monitorar a realização eficaz dessas ações governamentais, podendo alterar os seus rumos; controlar a execução orçamentária e ser informada acerca dos indicadores e metas fiscais.

Na legislação brasileira, a audiência pública atende a todas estas finalidades. Há inúmeros dispositivos que tratam acerca da sua realização. Na prática, porém,

⁸⁰ OLIVEIRA, Osmany Porto de. *Abraçando a participação local: a construção da democracia na África a partir dos territórios*. Disponível em: <<http://osmanyporto.wixsite.com/difusaodepoliticas/artigos>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

a pouca importância que o instituto recebe nos faz mais espectadores do que sujeitos do nosso próprio destino.

A Constituição Federal de 1988 determina que a administração pública haja com eficiência (art. 37). Ter eficiência, no entanto, não diz respeito somente à conformação dos atos administrativos à lei, tampouco representa apenas a observância da relação aritmética de custo e benefício, mas significa, também, atentar para todas as possibilidades de obter a melhor decisão, o melhor contrato, e que ele não seja submetido à escolha discricionária do gestor, facilitando a ocorrência da corrupção. É preciso que o poder público conte com a cooperação popular constante.

A audiência pública insere-se neste contexto como uma ferramenta de participação cívica aberta à sociedade, que possibilita a intervenção direta dos cidadãos na gestão dos órgãos e entidades públicas, por meio do qual se exerce o direito de expor pontos de vista, críticas, preferências e avaliações, de modo a influenciar nos rumos das decisões e políticas governamentais.

É a via pela qual transita o direito fundamental de ser ouvido como membro da comunidade e se adquire estatura de cidadão ativo. Por isso, qualifica-se, a um só tempo, como: a) vetor de transparência, tendo em vista que pressupõe informar os participantes a respeito do objeto tratado; b) legitimador de decisões políticas, já que, ao inseri-lo, torna o cidadão parte das ações governamentais das quais ele próprio é o destinatário; c) arenas de veto, uma vez que tem a capacidade de alterar e formar políticas públicas e; d) instrumento de controle social, porquanto permite acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e a efetividade dos programas sociais.

Tais características bastariam para afirmar que, mesmo nos casos em que a legislação não imponha expressamente a sua realização, a audiência pública deve necessariamente preceder as escolas mais sensíveis do poder público.

No entanto, ainda que a LRF estabeleça uma audiência pública para avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em todas as esferas de governo (art. 9º, § 4º); que o Decreto n. 8.243/2014 obrigue a administração pública federal direta e indireta a considerar os mecanismos de participação na formulação, execução, monitoramento e avaliação de suas políticas públicas (art. 5º); ou que a Lei n. 10.527/2001 preveja o dever de utilização das audiências públicas na gestão das cidades (art. 43, I);⁸¹ a eficácia desses dispositivos ainda é muito baixa no Brasil.

⁸¹ Outros dispositivos legais ou infralegais que contemplam a realização de audiências públicas: art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal de 1988; art. 39, da Lei n. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); art. 32 a 35, da Lei n. 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal); art. 9º, § 1º, da Lei n. 9.868/99; art. 3º e 7º, I e II, da Lei n. 8.987/95; art. 1º, VIII, 5º e 16, do Decreto n. 8.243/2014.

As dificuldades que atravessam a realização da audiência pública, enfraquecendo a sua qualidade no país, são em certa medida semelhantes àquelas que foram atribuídas ao orçamento participativo. Poder-se-ia apontar: a) o vácuo de comunicação criado pela insuficiência dos métodos de publicidade das audiências públicas, tanto em relação aos avisos prévios destinados a convocar o maior número de participantes, quanto às conclusões da administração sobre os trabalhos realizados na audiência; b) a comum imposição de percalços físicos à participação, como a escolha de locais remotos ou horários inconvenientes; c) a utilização de procedimentos que inviabilizam a exposição adequada de ideias, negando aos participantes a possibilidade de se manifestar, ou responder, a fim de estabelecer um diálogo (e não um monólogo) que demonstre se determinada técnica é boa ou não, ou se há alternativas melhores em termos de eficiência; d) enfraquecimento das reivindicações por parte da sociedade civil, onde a população não tem pressionado as autoridades públicas para realização das audiências públicas;⁸² e) a não vinculação da administração ao que fora deliberado na audiência pública. Na maioria dos casos, é a própria lei que a caracteriza como mera consulta pública, despida de caráter vinculante em relação à escolha final do gestor.⁸³ Ao menos deveria recair sobre a autoridade o ônus de explicar, caso assim procedesse, o porquê da não consideração dos debates públicos. É frustrante para quem participa, perceber que as conclusões alcançadas coletivamente, após uma série de discussões, foram simplesmente ignoradas ou distorcidas.⁸⁴ Não raro são decisões que já estão tomadas de antemão, mas que o agente político faz passar pelo crivo de uma audiência pública meramente formal, a fim de apresentar a sua escolha, sem possibilidades de alteração posterior. Comportamentos como este apenas aprofundam a percepção do cidadão de que sua opinião tem pouco valor na arena pública e que, portanto, é desinteressante participar. A propósito, não podemos ignorar o fato de que a má-gestão e os desvios públicos encontram no desinteresse da sociedade um campo fértil para proliferar.

Referidos mecanismos de democracia direta, além de outros que se encarreguem de elevar o cidadão à condição de coautor do planejamento estatal, reclama

⁸² Cabe lembrar que, quando há um requerimento dos cidadãos para promoção da audiência, e o poder público se nega a pô-la em prática, o ato administrativo que for objeto desse pedido será nulo.

⁸³ Decreto n. 8.243/2014. Art. 1º Parágrafo único: (...) VIII – Audiência Pública: mecanismo participativo de caráter presencial, **consultivo**, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar as decisões governamentais.

⁸⁴ BOBBIO, Luigi. Dilemma della democrazia partecipativa. *Democrazia e Diritto*, Roma, 2006, fasc. 4, p. 22. No original: “*La loro forza deve risiedere nell’influenza che riescono a esercitare, non nei poteri legali che sono loro attribuiti*” (tradução livre).

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

por maior valorização no Brasil, eis que são constantemente substituídos por procedimentos cujo nome é semelhante, mas o conteúdo completamente diverso, destinados a tornar a capa mais apresentável do que as páginas.

O povo é o único sensor de seu governo, como outrora afirmou Thomas Jefferson. Caso ele, o povo, deixe de exercer o controle social daquilo que, no final das contas, lhe pertence, está dando a democracia como garantia para a prática de corrupção. Tudo depende da nossa participação. Depende de cada um de nós aceitar a responsabilidade da cidadania, independentemente do rumo seguido pelo pêndulo do poder.

Terceiro eixo: impunidade – indutora de corrupção

Norberto Bobbio, conhecido pela extensa lista de obras importantes sobre política e democracia na Itália e no mundo, considera imprescindível fazer três perguntas caso pretenda-se perquirir o nível de efetividade de um regime democrático. A primeira: a classe política deriva o seu poder diretamente do consenso popular? Se sim, é legítima; se não, é ilegítima e, portanto, antidemocrática. A segunda: qual a intensidade e rapidez da circulação da classe política? Se altas, é móvel; mas se baixas, é imóvel e, deste modo, autoritária. A última: Está plenamente em ação o princípio da responsabilidade dos que detém o poder de governar? Se sim, é porque há um sistema de *accountability* eficaz; se não, é porque prospera nessa sociedade a impunidade.⁸⁵

Acaso um extraterrestre pousasse de repente em território tupiniquim e fosse compelido, após alguns dias de observação e análise, a responder essas três questões, talvez tivesse dificuldades em resolver as duas primeiras, apresentando respostas genéricas e imprecisas, mas certamente não titubearia em dizer que “*não*” quanto à última indagação. Infelizmente, o alienígena levaria à Marte a impressão de que somos uma sociedade ainda marcada pela indulgência aos infratores.

Porém, antes que a sua nave decolasse, preocupados com a nossa reputação, poderíamos explicar que não é sem razão que o sistema funciona da maneira como vem se desenvolvendo, e que talvez não seja nossa culpa.

Salta aos olhos o fato de que o Brasil é um país, historicamente, desigual. Não faltam pesquisas e índices que nos colocam no topo dos rankings de iniquidade social, educacional e de renda. Ao se perguntar o motivo pelo qual os brasileiros se diferenciam tanto nesses aspectos, provavelmente a resposta seria um amargurado e pesaroso: *sempre foi assim!*

⁸⁵ BOBBIO, Norberto. *Entre duas Repúblicas*: as origens da democracia italiana. Brasília: UnB, 2001.

Talvez não sempre, mas durante um longo período – pelo menos por cinco séculos – sustentávamos e ainda sustentamos o lastimável peso do patrimonialismo, do clientelismo e da patronagem, característicos da colonização ibérica, onde facilmente se confundia o público com o privado. Parafraseando Nelson Rodrigues: patrimonialismo não se improvisa; é uma obra de séculos.

O poder estamental fortemente concentrado e o patrimonialismo forneceram as bases para a formação de uma sociedade de privilégios, onde os membros privilegiados pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo e restrito grupo, a um círculo elevado, qualificado pelo exercício do poder. Das capitânicas aos cargos políticos; da fidalguia ao foro privilegiado. Não é de surpreender que ainda em 1883, antes mesmo da proclamação da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil (1891), o sergipano Tobias Barreto já discursava da seguinte forma:

É certo que, a despeito de todas as aparências e exteriores constitucionais, a sociedade brasileira em sua generalidade é uma sociedade de privilégios, senão criados por lei, criados pelos costumes (...) a penúria moral em que vivemos, o desânimo dos espíritos, o abandono de si mesmo, o esquecimento de seus direitos, pelo patrimonialismo, pela falta de justiça, dignidade política e liberdade, de que todos nós sentimo-nos seqüiosos.⁸⁶

Esse estado patrimonial, já adiantava Raymundo Faoro, “implacável nos seus passos, não respeitará o peso dos séculos”.⁸⁷ E não respeitou. Como na mais forte resina, conversou-se firmemente no tempo e ainda hoje ressoa em território brasileiro. Jornalistas e jornalheiros sabem que essa reminiscência aristocrática se manifesta de diversas formas: a partir da troca de favores e cargos públicos (patronagem); da apropriação de bens e recursos públicos em prejuízo da sociedade (*rent-seeking*); dos privilégios injustificados a pequenos grupos (capitalismo de compadrio) e, principalmente, da impunidade.

É desnecessário dizer a influência que isso exerce sobre os níveis de corrupção do país, na medida em que alimenta um círculo vicioso que é péssimo para a democracia: quanto mais o agente percebe ou possui certeza de que não haverá resposta imediata à prática dos ilícitos que cometeu, mais incentivos haverá para a sua reincidência e para a inserção de outras pessoas neste mesmo ciclo perverso. Em tal cenário, a corrupção é produto da soma positiva entre o alto proveito e o risco de punição improvável. Do tempo que essa roda gira no Brasil, é possível dizer que há uma cultura de impunidade, segundo a qual é fácil desobedecer às leis nacionais e,

⁸⁶ BARRETO, Tobias. *Obras completas*. IV, Discursos. Edição do Estado de Sergipe, 1926, p. 123.

⁸⁷ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

sempre que possível, deve-se optar pelo uso do *jeitinho brasileiro* ao invés de submeter-se às regras do jogo.⁸⁸

Quando falamos da necessidade de tornar os agentes públicos responsáveis, ou seja, que respondam pelas suas condutas independentemente do poderio de que dispõem, obviamente não é desejável que sejam atirados de helicópteros em pleno voo, como ameaçou fazer com os corruptos de seu país o presidente das Filipinas, Rodrigo Duterte; ou que recebam um número específico de chibatadas, tal como aconteceu com o ex-Procurador Geral do Teerã, Saeed Mortavazi, pela condenação por desvio e desperdício de dinheiro público. Para a sociedade, é bastante que haja sequer a punição, dentro do devido processo legal, ainda que não seja tão extremada.

Com efeito, o conceito de impunidade não pode ser associado exclusivamente à ausência de castigo ou punição, mas possui relação estreita e definitiva também com o estado de direito – ou a sua deficiência, e com a efetividade dos órgãos de controle.

Em virtude da necessidade de delimitar os temas aqui tratados, uma vez que minha pretensão não é cansá-los, e por questões de domínio técnico, nos ocuparemos aqui do último caso: a efetividade dos organismos de fiscalização e, particularmente, dos tribunais de contas brasileiros.

Portanto, é importante deixar consignado desde já que não trataremos de assuntos que, costumeiramente, veem à cabeça quando o assunto é impunidade. Não que sejam destituídos de relevância prática, pelo contrário. Deste modo, o foro por prerrogativa de função, mais conhecido como foro privilegiado ou, como ouvi recentemente: *desaforo dos privilegiados*; o alto índice de prescrição dos crimes de colarinho-branco, expressão cunhada por Edwin Sutherland como referência aos delitos econômicos praticados pela elite social; a execução da pena privativa de liberdade após a condenação em segunda instância, serão tratados em outra oportunidade, talvez em outro livro.

Nesta obra, nos concentraremos, conforme já foi dito, na efetividade das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas brasileiros e as implicações disso no cumprimento da Lei da Ficha Limpa. Muito específico? Talvez. Pode até parecer que não mereça muito a nossa atenção, mas não se engane. Por isso, não pule o capítulo. Saiba primeiro que muito dinheiro é escoado na via pela qual transita a

⁸⁸ “A maioria dos entrevistados respondeu que concorda com a afirmação de que ‘é fácil desobedecer às leis no Brasil’ (82%). Em segundo lugar, nota-se que 79% dos entrevistados concordam com a afirmação de que o cidadão brasileiro, sempre que possível, opta pelo “jeitinho” ao invés de obedecer à lei”. Fundação Getúlio Vargas. Direito GV. Relatório IPCL Brasil, 4^a Trimestre/2012-1^o, p. 14.

dificuldade das Cortes de Contas em executar as suas próprias decisões. São condenações que simplesmente se perdem, tornadas tão frágeis como castelos de areia. O caminho que as separa da efetividade tem se alongado cada vez mais.

Embora seja irremediavelmente otimista, os fatos e julgamentos que sucederam nos últimos anos e que afetaram diretamente os tribunais de contas não me permitem passar uma visão tão esperançosa e progressista como desejava.

Apesar disso, não tenho a intenção de compartilhar desalento ou desesperança com o leitor. Antes, quero colocá-lo a par dessa situação que é tão séria quanto inquietante, pois aflige parcela considerável de dinheiro público. Para isso, será necessário abandonar um pouco da complexidade que o próprio tema exige.

Comecemos por ordenar as ideias: primeiro, falaremos acerca dos tribunais de contas; de que modo eles foram acolhidos no texto da Constituição, se como órgão autônomo ou subordinado e quais as competências que ela lhes outorgou; segundo, teremos de abordar a maneira como esses órgãos de controle externo examinam as contas públicas e quando ele decidirá ou não sobre elas e como essas decisões serão executadas posteriormente; terceiro e último, examinaremos porque essas execuções não surtem os efeitos almejados e, por conseguinte, deixamos de recuperar uma boa quantia de recursos malversados.

A Constituição Federal e o Tribunal de Contas

A história já se cansou de dar mostras de que o poder é semelhante ao colesterol: quanto mais se tem, tanto mais perigoso se torna. Filósofos revolucionários como Montesquieu e Montaigne absorveram cedo essa valorosa lição. O primeiro chegou a dizer que todo o poder tende a corromper-se e todos os que o possuem são levados mais cedo ou mais tarde a abusar de seu emprego. Só havia um remédio capaz de estancar essa propensão natural ao arbítrio: o controle.

Foi com isso em mente que, ao fornecer as bases teóricas para a elaboração da pioneira Constituição norte-americana de 1787, James Madison afirmou que se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos.⁸⁹ Como não são os anjos, mas os homens que exercem a arte de governar, os organismos de fiscalização se fazem imprescindíveis.

Apenas dois anos mais tarde, quando estourara a segunda Revolução Liberal que marcou o século XVIII, os franceses trataram de consignar expressamente na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, que “a

⁸⁹ MADISON, James. *The Federalist No 51*, the Federalist. New York: Modern Library, p. 337.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração”, dando início à ideia de *accountability* e ao princípio da prestação de contas.

A necessária existência de instituições de vigilância externa, além do dever dos agentes públicos de render contas à sociedade constituem, com efeito, os pais biológicos das instituições superiores de controle (ISC), dentre elas os tribunais de contas, que começaram a ser reivindicados logo após estes acontecimentos. Napoleão I, por exemplo, cobrava a fiscalização ativa dos fundos públicos através de uma corte especializada.⁹⁰

No Brasil, não obstante cogitações e projetos malsucedidos de criação do órgão responsável pelo exame dos cofres públicos durante o período imperial, foi o Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, assinado por Marechal Deodoro da Fonseca e Ruy Barbosa, então Ministro das Finanças, que providenciou a criação do Tribunal de Contas no modelo que conhecemos hoje, para o exame, revisão e julgamento dos actos (sic) concernentes à receita e despesa (sic) da República.⁹¹

Desde então, a corte de contas acompanhou a história da República Brasileira, marcando presença dos textos constitucionais que sucederam até a Carta de 1988.

Na Lei Maior promulgada em 05 de outubro de 1988, a instituição recebeu tratamento especial, uma vez que teve suas atribuições consideravelmente ampliadas pelo art. 71, bem como elevou a prestação de contas⁹² dos agentes públicos à condição de princípio constitucional fundamental à noção republicana, previsto no art. 34, VII, alínea “d”, da Carta.

Para além disso, é irrecusável que deu aos órgãos de controle autonomia no desempenho destas funções, embora alguns ainda persistam em não reconhecer tal condição. Isso porque o texto constitucional, ao seguir o modelo estabelecido na Itália – que posiciona o tribunal de contas na sessão III, dos “órgãos auxiliares” – consignou no art. 71 que a titularidade do controle externo pertence ao Poder Legislativo, que o exerce com o auxílio das cortes de contas. Sucede que o uso do termo “auxílio”, pela CRFB/88, fez surgir a ideia equivocada de que tratar-se-iam

⁹⁰ ROSANVALLON, Pierre. *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial, 2015, p. 201.

⁹¹ BRASIL. Senado Federal. *Decreto n. 966-A, de 07 de novembro de 1890*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

⁹² A prestação de contas é a operação a que está obrigada a realizar toda a pessoa que tenha encomendada a administração de bens alheios, pela qual expõe o estado do patrimônio administrado e as gestões realizadas para a sua conversão, com indicação de tudo quanto há realizado no desempenho de sua missão, de tudo o que foi gasto e recebido, além de todas as obrigações que assumiu perante terceiros.

de órgãos subordinados ao parlamento, e que seria impossível conceber uma instituição autônoma dentro do sistema de separação de poderes.

A mesma celeuma ocorre no âmbito do Tribunal de Contas da Espanha. Na Constituição Federal espanhola de 1978, o art. 136 estabelece que o *Tribunal de Cuentas* é um órgão supremo de fiscalização, contudo, com *dependência* em relação às Cortes Gerais, entidade do Poder Legislativo. Sobre este termo (dependência) utilizado pela Carta Magna, Manuel Núñez Pérez, ex-presidente do Tribunal de Contas Federal da Espanha, afirma não significar que a corte de contas seja um órgão do parlamento, senão que realiza o controle como atividade instrumental ou de apoio do mesmo, resguardando, no entanto, a independência funcional como órgão técnico que contribui à fiscalização política empreendida pela Casa Legislativa.⁹³

Nem uma coisa, nem outra. Embora não faça parte do programa expositivo que estamos seguindo para mostrar a vocês, interlocutores, as razões da crise brasileira, permitam-me abrir um parêntesis para explicar rapidamente porque os tribunais de contas são independentes e soberanos na função de fiscalizar, do ponto de vista estrutural, funcional e lógico.

Primeiro, apesar de o Tribunal de Contas figurar no Título IV (Organização dos Poderes) da Carta da República, precisamente no Capítulo I, referente ao Poder Legislativo, o art. 44 não deixa dúvidas que este último é composto tão somente pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. Não há menção alguma às Cortes de Contas neste dispositivo. Estruturalmente, portanto, os tribunais de contas não integram o parlamento. Seria até mais coerente que estivesse no Capítulo IV, atinente às Funções Essenciais da Justiça, junto ao Ministério Público, advocacia pública e privada e a Defensoria Pública.

Segundo, das funções que a Constituição outorgou ao tribunal de contas no art. 71, somente quatro delas estão condicionadas à análise ou aval do Poder Legislativo: apreciação das contas do chefe do Poder Executivo e emissão do parecer prévio (inc. I); prestar informações solicitadas pelo parlamento sobre a fiscalização (inc. VII); sustação de atos impugnados, com a comunicação subsequente ao Senado e a Câmara dos Deputados (inc. X) e; representar o poder competente sobre irregularidades (inc. XI). As demais – e constituem maioria (sete) – são exercidas de forma exclusiva pelo tribunal de contas, sem interferências: julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros públicos, melhor dizendo, a jurisdição contábil (inc. II); apreciar a legalidade de atos de admissão de

⁹³ PÉREZ, Manuel Núñez. De la Constitución Española al Tratado de Lisboa: treinta años del Tribunal de Cuentas. *Revista Española de Control Externo*, v. XI, n. 31, 2011, p. 23.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

peçoal e aposentadorias (inc. III); iniciar inspeções e auditorias de natureza financeira, operacional e contábil (inc. IV); fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais (inc. V); fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio (inc. VI); aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade, sanções (inc. VIII); assinalar prazo para que órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (inc. IX). Portanto, tampouco é funcionalmente subordinado.

Terceiro, na sua missão fiscalizatória, cabe ao tribunal de contas controlar orçamentária e financeiramente o próprio Legislativo, vez que o art. 71, IV, permite-o realizar fiscalização por iniciativa própria nas unidades administrativas do parlamento. Onde há subordinação, não poderia existir controle pelo órgão subordinado, com a possibilidade, inclusive, de imposição de punições. Logicamente, também não existe essa dependência.

Não se trata, portanto, de um *auxílio* da corte de contas a ponto de convertê-la em órgão de assessoramento, mas de ressaltar a sua essencialidade para o Poder Legislativo, destinatário imediato dos resultados obtidos no exercício das competências de controle que aquele órgão de contas exerce.

Fecho os parêntesis.

Para ingressarmos de vez ao exame da inefetividade de suas decisões, toca analisar mais de perto as duas principais competências dos tribunais de contas presentes no art. 71, que são as de apreciar contas de governo e julgar contas dos administradores e responsáveis por dinheiros públicos, os denominados ordenadores de despesas.

No primeiro caso, das contas de governo, também denominadas contas de desempenho ou de resultados, objetivam demonstrar o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo (PPA, LDO e LOA). Referem-se, portanto, à atuação do chefe do Executivo enquanto mandatário político. A Constituição reserva à Casa Legislativa correspondente a competência para julgá-las em definitivo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas.

Já as contas de gestão, chamadas também de contas de ordenação de despesas, possibilitam o exame, não dos gastos globais, mas de cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. A competência para julgá-las é do Tribunal de Contas, em definitivo – portanto, sem a participação do parlamento.

A Constituição de 1988 reconhece, portanto, ao tribunal, uma dualidade de competências em relação às contas públicas, o que fica claro quando se verifica que

ela se vale de verbos diferentes para iniciar cada inciso. No primeiro, emprega o termo “*apreciar*” (...) mediante parecer prévio; no segundo: “*julgar*” as contas (...). Haveria, portanto, uma divisão das figuras do chefe político e do ordenador de despesas, com regimes de responsabilidade, causas e consequências diferentes. O primeiro, necessariamente chefe do Poder Executivo, se encarrega da gestão política. Já o segundo, não necessariamente mandatário do Executivo, mas podendo também o ser, como ocorre nos pequenos municípios, onde os prefeitos acumulam as duas figuras.

Inefetividade: o problema por detrás da impunidade

Compreendidas essas questões preliminares, cabe-nos fazer a constatação de uma triste realidade que já é notória: as decisões dos Tribunais de Contas, quer sejam os pareceres prévios ou os julgamentos, não apresentam a efetividade que a sociedade espera, tampouco a força que a própria Constituição Federal pretendeu lhes conferir. Prova dessa deficiência é o índice baixíssimo de recuperação ou recolhimento dos valores aplicados a título de multa pecuniária e ressarcimento ao erário por estas cortes, que não passa de 20%,⁹⁴ bem como a taxa paupérrima de pareceres prévios analisados pelo Poder Legislativo e que geram consequências sérias aos maus-gestores.

Essa é uma ingloriosa realidade com a qual têm de lidar não somente aqueles que trabalham no controle externo, como eu, como também o cidadão, como você, pois é do seu dinheiro de que estamos falando.

Neste aspecto, há a sensação de que estamos morrendo na praia, e que qualquer lampejo de efetividade, se possível, seria como uma flor nascida no asfalto, de tão extraordinário. Não há como deparar-se com tal situação e não se perguntar os motivos pelos quais as decisões da corte de contas têm de enfrentar tamanhas dificuldades

⁹⁴ Essa média foi alcançada mediante uma pesquisa realizada através dos Relatórios de Atividades dos Tribunais de Contas estaduais. A escassez e/ou insuficiência dos dados disponibilizados pelas Cortes estaduais não permitiu lograr uma média cientificamente objetiva acerca do índice de recuperação dos valores de multas e débitos aplicados. Com efeito, poucos tribunais de contas oferecem essa informação de forma adequada (ex.: TCE-PR, TCE-TO, TCE-MG, TCE-BA; TCE-RO; TCE-RJ), ainda assim, os números não são perfeitamente críveis, uma vez que não é possível especificar se os valores colocados como “*recuperados*” dizem respeito a débitos/multas de exercícios anteriores ou do ano corrente. Outros tantos tribunais sequer viabilizam esses dados (ex.: TCE-SC, TCE-SP, TCE-RN, TCE-AC, TCE-PI, TCE-AP), impossibilitando a composição de um percentual completo. Há ainda aqueles cujas informações, não obstante a disponibilização, são incompletas, dando somente o valor das condenações (TCE-RS, TC-DF, TCE-MA), ou apenas o valor recolhido (ex.: TCE-ES).

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

de efetivação. Lhes mostrarei. Para tanto, contudo, devemos ver separadamente os dois lados da moeda do art. 71 da Constituição.

O leitor poderá verificar, ao final, que essas dificuldades que fazem encolher tanto a credibilidade dos órgãos de controle externo, são, na verdade, alheias à sua vontade, consequência da inapetência de outros órgãos ou entidades.

Das Contas de Governo (art. 71, I, CRFB/88)

Com relação às denominadas contas de governo, que são aquelas sobre as quais o tribunal de contas apenas emite um parecer prévio, o problema se concentra no descompromisso do Poder Legislativo em julgá-las definitivamente.

A Constituição Federal fixa, no art. 51, II, o prazo de sessenta dias para que o chefe do Poder Executivo encaminhe a sua prestação de contas ao Congresso Nacional. O art. 71, I, por sua vez, diz que o parecer prévio da corte de contas deverá ser elaborado no mesmo prazo de sessenta dias. Apenas a decisão do parlamento sobre as contas permanece destituída de qualquer restrição temporal.

Assim, o Tribunal de Contas mobiliza a sua equipe técnica, faz uma análise complexa sobre o ano fiscal do Presidente, governador e prefeito, emite o respectivo parecer prévio, opinando pela regularidade, irregularidade ou regularidade com ressalvas das contas, envia ao Parlamento, que simplesmente não julga, e quando julga, em inúmeros casos ignora a conclusão técnica do parecer, sem, contudo, apresentar motivações consistentes. Inviabiliza, com isto, que a sociedade conheça os resultados da prestação de contas, coisa que lhe diz respeito, diretamente.

Ao agir dessa forma, o Poder Legislativo deixa um buraco aberto no ciclo orçamentário, que remanesce incompleto. Um campo santo de irresponsabilidade política. Pouco adianta o poder ao qual cabe representar a vontade popular aprovar o orçamento, porém se omitir na decisão sobre a regularidade ou não da execução pelo administrador público. Além disso, acaba por inutilizar o trabalho técnico das cortes de contas, bem como livra o gestor público irresponsável das consequências legais da má-gestão.

Prova concreta desse descompromisso foi o julgamento conjunto, em 2015, à toque de caixa, de várias contas presidenciais que se encontravam estocadas na Câmara Federal desde a gestão presidencial de Itamar Franco (1992-1995), que só foram julgadas, diga-se de passagem, em virtude do ímpeto voraz do então Presidente da Câmara em alcançar as contas da ex-presidente Dilma Rousseff. As próprias contas anuais da ex-presidente se tornaram um enigma. Após a emissão do parecer prévio sobre o exercício de 2014, pelo TCU, em 07 de outubro de 2015, repercutindo massivamente nos noticiários em virtude da exposição das pedaladas fiscais com a Caixa

Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES, e do impulso que deu à iniciação do processo de impeachment, a população acompanhou de perto o trâmite do parecer na Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF), a quem cabe elaborar parecer conclusivo antes do julgamento definitivo das contas no Plenário do Congresso. Pouco tempo depois, em vista da sucessão de escândalos no âmbito da Operação Lava-Jato, não se ouvia mais comentários sobre as contas no Poder Legislativo, e lá elas permaneceram. Agora esquecidas, já completam três aniversários, se juntando aos demais pareceres prévios de gaveta que guarnecem o parlamento brasileiro. O mesmo sucedeu com as contas presidenciais de 2015, que não tiveram semelhante repercussão, embora tenha-se apontado maior número de irregularidades. O seu paradeiro também é desconhecido.

Esse cenário de não julgamento se repete, ainda, nas assembleias legislativas e nas câmaras municipais.

É na ausência de consequências jurídicas que os parlamentos encontram estímulo para perpetuar essa omissão. O caráter eminentemente político da decisão serve como pretexto para que a negligência dos legisladores não surta quaisquer efeitos, quer sancionatórios, quer em relação ao parecer prévio, haja vista o veredito do Supremo Tribunal Federal, tomado em repercussão geral, no sentido de que cabe exclusivamente à câmara de vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, não cabendo o julgamento ficto por decurso do prazo.⁹⁵ Isto é, mesmo que a Casa Legislativa se recuse a promover o julgamento, o parecer prévio do Tribunal de Contas não terá eficácia, ainda que o art. 31, § 2º, da CRFB/88 diga que “o parecer prévio (...) só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”. Em outras palavras: impunidade por decurso do prazo.

Estabelecer consequências é importante para inibir determinadas condutas, e os tribunais precisam sanar essa omissão através da jurisprudência, enquadrando a renitência do Poder Legislativo, quando constatar que decorra de arranjos ilícitos ou influência perniciosa do gestor, como prevaricação (art. 319, do CP) ou corrupção passiva privilegiada (art. 317, § 2º, do CP).

Das Contas de Gestão (art. 71, II, CRFB/88)

Há outros problemas que permeiam as contas de gestão, aquelas em que o tribunal de contas não se basta na emissão de um parecer opinativo, realizando ele próprio o julgamento definitivo das contas.

⁹⁵ STF, RE n. 729.744. Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJE* de 17.08.2016.

Se, ao realizar esse julgamento, o tribunal verificar a ocorrência de alguma ilegalidade, além de determinar a irregularidade das contas, deverá aplicar sanções patrimoniais ao gestor público, que poderão consistir no ressarcimento ao erário e multa.⁹⁶ O que distingue os dois casos é a natureza da punição. A multa consiste em medida de caráter punitivo, enquanto o ressarcimento tem feição civil, já que implica na recuperação de recursos que foram subtraídos dos cofres públicos por atos ilícitos, com base nos arts. 186 e 927, do Código Civil.⁹⁷

Pois bem. Diz o art. 71, § 3º, da CRFB/88, que essas decisões que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens e valores públicos têm eficácia de título executivo, e que essa regra se aplica tanto em âmbito federal, quanto estadual e municipal (art. 75, da CRFB/88).

Isso significa que os ressarcimentos e as multas aplicadas pelo Tribunais de Contas estão sujeitos à cobrança pelo meio executivo. E é justamente aqui que se concentram os pontos de inefetividade do julgamento das contas.

A Constituição Federal deixou em aberto duas questões essenciais: a legitimidade para promover a execução e a natureza desses títulos executivos. Tais questões têm influência imediata na efetividade das decisões e que podem ser mais facilmente formuladas da seguinte forma: quem executa? Executa o quê? Analisemos cada uma dessas interrogações.

Quem executa?

A Constituição não diz. No seu silêncio, coube ao Supremo Tribunal Federal, que tem a missão de interpretá-la, anunciar quem seria o legitimado para levar esse título executivo ao Poder Judiciário e pedir a respectiva execução. A Corte Suprema decidiu, por conseguinte, com repercussão geral para todos os outros casos semelhantes, que não é o tribunal de contas o órgão titular da legitimidade para promover a execução de suas próprias decisões, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele.⁹⁸ Tampouco poderia o Ministério Público comum ajuizar essas execuções como legitimado extraordinário, ou seja, atuando em nome próprio na defesa de direito alheio (da sociedade), com base no art. 129, III, da CRFB/88, que coloca como função institucional deste órgão a proteção do patrimônio público.⁹⁹

⁹⁶ Conforme o art. 71, VIII, da CRFB/88.

⁹⁷ Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito ou causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito; art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

⁹⁸ STF, RE n. 223.037. Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 02.05.2002.

⁹⁹ Essa posição restou estabelecida tanto no STF, conforme se nota do RE n. 791.575/MA, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 29.04.2014, como no STJ, que também analisou o tema.

Deste modo, o entendimento consolidado foi que a ação de cobrança – ação de execução de título executivo – somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação, através de seus procuradores.¹⁰⁰ Melhor dizendo: somente o ente da Administração Pública prejudicado pelo ato irregular do gestor condenado tem legitimidade para propor no Judiciário, através da advocacia pública, a execução dos Acórdãos sancionatórios dos tribunais de contas.

Na prática, portanto, tem-se que as condenações impostas pelo TCU devem ser executadas pela União Federal, por intermédio da Advocacia-Geral da União (AGU). Já as sanções imputadas pelos Tribunais de Contas estaduais e municipais são efetivadas pela Procuradoria do Estado, na hipótese de ser um estado o ente prejudicado, ou pela Procuradoria do Município, caso seja este o lesado.

É desnecessária explicação mais aprofundada ou uma imaginação muito fértil para perceber que essa sistemática é desfavorável ao tribunal de contas e suas decisões, a considerar a influência que esses órgãos de representação judicial podem sofrer da esfera política. Talvez no âmbito federal essa realidade seja menos evidente, já que a AGU é um órgão estruturalmente maior e com funções mais complexas, mas o mesmo não se pode afirmar em relação às esferas estaduais e, sobretudo, municipais. Não podemos esquecer que os municípios detêm suma importância no federalismo brasileiro, aos quais são destinadas quantias significativas de recursos públicos.

No plano local, em quase a totalidade dos casos, o chefe do Poder Executivo (prefeito) possui ingerência direta na atividade das procuradorias, podendo obstar qualquer pretensão quanto à execução de decisões condenatórias contra ele.

Nesse cenário, ceder a legitimidade executória à procuradoria é o equivalente a entregar as chaves do galinheiro à raposa. Não há outro resultado senão a inefetividade. O quadro fica ainda pior quando se constata que nos municípios de pequeno porte, que constituem maioria no Brasil, sequer existe um órgão específico de representação judicial, com estrutura própria e servidores concursados. Diante disso, o prefeito usualmente terceiriza essa atribuição, contratando escritórios privados de advocacia para representar a prefeitura municipal na esfera judicial. Na maioria das vezes, contudo, essa contratação fundamenta-se no art. 25, II, da Lei

¹⁰⁰ “Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Tribunal de Contas do Estado. Imputação de multa a autoridade municipal. Execução de título executivo extrajudicial. Impossibilidade. Ausência de legitimidade. Precedentes” (STF, RE n. 525.663-AgR/AC, Rel. Min. Dias Toffoli).

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Geral de Licitações,¹⁰¹ ou seja, sem a realização da licitação pública. Acertos obscuros e fraudes não são incomuns nesse contexto.

Imagine-se, portanto, que o prefeito de um município de pequeno porte, que tenha contratado sem licitação um escritório de advocacia para a representação judicial do município, tenha sido condenado à devolução (ressarcimento) de determinada quantia, pelo tribunal de contas, em vista da constatação da ocorrência de desvios em recursos, por exemplo, da educação. O acórdão condenatório será enviado ao escritório advocatício para que este promova a execução do título gerado contra este gestor, no Poder Judiciário. Tomando-se em conta que o prefeito tem a prerrogativa de rescindir unilateralmente o contrato administrativo por *razões de interesse público* (art. 78, XII, da Lei n. 8.666/93), é quase nula a probabilidade de que o escritório coloque em risco o seu ajuste com a prefeitura municipal a fim de compeli-lo ao cumprimento da decisão. A situação seria semelhante caso substituíssemos, neste exemplo, o prefeito por outro agente político aliado, ou que compo-nha a sua base de sustentação política na Câmara dos Vereadores. É um labirinto sem saída.

O que executa?

A Carta da República também não disse, estabelecendo apenas que as decisões condenatórias do tribunal de contas constituem *título executivo*, sem, contudo, esclarecer a natureza desse título.

Assim como no caso anterior, ficou para o Supremo Tribunal Federal a tarefa de decidir a respeito, entendendo que, no Brasil, vige o princípio da unicidade ou monopólio da jurisdição, ou seja, somente ao Poder Judiciário cabe proferir decisões que possam ser consideradas jurisdicionais. Portanto, o tribunal de contas, por não ser um órgão do judiciário, mas sim um tribunal administrativo, não emite provimentos jurisdicionais, e suas decisões são títulos executivos de natureza extrajudicial (externos à jurisdição), assim como os demais títulos constantes do art. 784, do CPC/2015. Não pretendo abordar a controvérsia a respeito da natureza jurídica das decisões das cortes de contas, se judiciais ou não. Entendo que esse esclarecimento superficial é suficiente para avançarmos.

A diferença, a princípio supérflua, uma vez que as duas espécies de título podem ser satisfeitas igualmente, na verdade é substancial. Na execução dos títulos

¹⁰¹ Trata-se da inexigibilidade de licitação, a qual se dá nos casos em que a competição se mostra inviável, exigindo que a contratação seja realizada de forma direta. No caso do inciso II, do art. 25, a lei permite a contratação direta para serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais de notória especialização na área de atuação.

judiciais, a defesa é feita por meio de impugnação, cujas matérias possíveis de serem alegadas pelo devedor são limitadas. Enquanto isso, na execução de títulos extrajudiciais, dentre os quais está o acórdão do tribunal de contas, o executado poderá oferecer embargos à execução, cujas matérias alegáveis em defesa incluem qualquer matéria que lhe seria lícito deduzir como defesa em processo de conhecimento. Com isso, o executado tem para si um campo amplíssimo de defesa, permitindo-lhe praticamente reabrir o processo no Poder Judiciário. Isso é afrontoso ao tribunal de contas de duas maneiras.

Primeiro: a corte de contas percorre um longo e sinuoso processo para proferir a decisão condenando o gestor, que geralmente prolonga-se durante anos. O órgão de contas mobiliza a sua equipe técnica, enviando-a para investigar a gestão por meio de auditorias *in loco*, faz um trabalho complexo de elaboração do relatório de auditoria, através de diferentes matrizes de planejamento. Por conseguinte, oportuniza-se ao responsável exercer o direito constitucional de defesa, contestando cada um dos apontamentos dos técnicos. O tribunal elabora e fundamenta o voto, leva-o ao colegiado para discutir e julgar a prestação de contas; possibilita-se ainda a apresentação de recursos, pedidos de reconsideração, reexame, revisão, embargos de declaração. Quando o veredito é levado à execução, para que surta os seus efeitos, todo esse percurso é desprezado pelo Poder Judiciário e a decisão da corte de contas converte-se no equivalente a um cheque ou nota promissória, assinadas e repassadas em menos de um minuto. Há, portanto, uma evidente falta de valorização, pelo Poder Judiciário, que se recusa na maioria das vezes em preservar as decisões administrativas dos tribunais de contas, o que dificulta muito a sua exequibilidade.¹⁰²

Segundo: ao fazer isso, o Poder Judiciário também desrespeita a vedação ao denominado *bis in idem*, que proíbe a repetição de juízo sobre o mesmo fato. Além do mais, não há dúvidas de que, em matéria de contabilidade e finanças públicas, é o tribunal de contas o órgão mais especializado para fazer a avaliação.

Não há nada tão ruim que não possa piorar

Em “Cândido, ou O otimismo”, Voltaire narra a história de um jovem que, após ser expulso do castelo onde habitava na região de Vestefália, influenciado pelas ideais de seu mestre, Dr. Pangloss, para quem todos os acontecimentos estão encaixados no melhor dos mundos possíveis, inicia uma jornada marcada por inúmeras desgraças: perde o seu amor; é torturado por búlgaros; sobrevive a um naufrágio

¹⁰² BILACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 209.

para em seguida quase perecer em um terremoto; vê seu querido mestre ser enforcado em um auto de fé; é roubado e enganado sucessivas vezes. Durante esse penoso trajeto, Cândido tenta manter viva a filosofia de seu mestre, mas a cada nova catástrofe cresce a rejeição ao otimismo exagerado.

O caminho percorrido pelas decisões do Tribunal de Contas guarda muitas semelhanças ao drama vivenciado por Cândido. Evidentemente, não envolve torturas, enforcamentos ou terremotos, mas uma sequência de golpes que atingem em cheio a efetividade das condenações. Ainda que fôssemos adeptos do otimismo-surreal pregado por Pangloss, certamente já estaríamos céticos quanto ao melhor dos mundos.

Como vimos, os valores referentes às sanções aplicadas pelo órgão de contas dificilmente são recuperados. Espero ter esclarecido os motivos pelos quais isso ocorre. Nesse contexto, o efeito mais contundente que as decisões que julgam irregulares as contas do gestor vinham surtindo era a suspensão de seus direitos políticos por intermédio da inelegibilidade, ou seja, a impossibilidade de concorrer às eleições por determinado período de tempo, com base no art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar n. 64/90, alterada pela Lei Complementar n. 135/2010, popularmente gerada e conhecida como Lei da Ficha Limpa.

De acordo com esse dispositivo, quando o tribunal de contas, por decisão irrecorrível no âmbito do próprio tribunal, julga as contas irregulares de acordo com o art. 71, II, da CRFB/88, e constata a ocorrência de ato de má-fé caracterizado como improbidade administrativa (Lei n. 8.429/92), a Justiça Eleitoral poderia declarar a inelegibilidade do administrador condenado por oito anos. Não é exagero afirmar que, nesse aspecto, as decisões da corte de contas surtiam efeito expressivo, já que, de todas as inelegibilidades ocorridas nas eleições municipais de 2012, 66% correspondiam a rejeição de contas pelo órgão de controle externo.¹⁰³

Em agosto de 2016, contudo, a Corte Suprema entendeu que, em relação aos prefeitos que atuam como ordenadores de despesas, é dizer, que além de chefiarem a administração pública, realizam atos específicos de gestão como assinar empenhos, autorizar pagamentos, o que é raro na esfera federal e estadual, mas extremamente comum no âmbito dos municípios, não cabe a corte de contas julgá-los as contas, de modo que a palavra final seria do Poder Legislativo.¹⁰⁴ Em suma, o

¹⁰³ PASCOAL, Valdecir; RÉIS, Marlon. *A ficha não pode cair*. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/artigos/a-ficha-que-nao-pode-cair/>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

¹⁰⁴ O argumento que prevaleceu, originário do voto (vencedor) do ministro Ricardo Lewandowski, assenta que a competência para julgamento das contas será atribuída à Casa Legislativa

Supremo Tribunal ignorou a diferença existente entre o inciso I e II, do art. 71, da Constituição Federal, em relação ao chefe do Poder Executivo, especialmente a atribuição de julgar as contas daqueles que realizem ordenação de gastos, bem como tornou letra morta a parte final do art. 1º, I, “g”, da LC n. 64/90, que é inequívoco ao dizer que: aplica-se o disposto no art. 71, II, da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão dos mandatários que houverem agido nessa condição.

Mandatários são os prefeitos e o que diz o inciso II é que o tribunal de contas “*julga*” as contas, o que de resto significa que o Supremo fechou os olhos para algo que está evidente na lei, limpando a ficha de mais de cinco mil prefeitos e ex-prefeitos no país, que tiveram suas contas de gestão rejeitadas pelas cortes de contas nos últimos anos.

Outras variáveis são gravíssimas: questões técnicas sobre atos concretos de ordenação do gestor, como o não pagamento de fornecedores para locupletar-se dos valores ou a não apresentação de notas fiscais, por exemplo, estarão sujeitas à absolvição política, que se dá sem qualquer fundamentação. E o contrassenso é ainda maior ao constatar-se que se retirou a possibilidade de atuação firme de um órgão independente, em detrimento de uma instituição que está naturalmente submetida a práticas de clientelismo e chantagem política, sob a forma de coalizão.

Com esse novo entendimento, tornou-se muito mais fácil colocar a sujeira debaixo do tapete, mantendo qualquer ficha “limpa”, em ordem a que o mau gestor permaneça elegível, ainda que tenha cometido desvios e malversações. A consequência é clara e evidente: vê-se surgir mais um reduto – dos grandes – de impunidade dos agentes políticos que utilizem ilicitamente do dinheiro público.¹⁰⁵

ou ao Tribunal de contas em função do cargo ocupado pelo administrador, e não da natureza das contas prestadas. (STF, RE n. 848.826/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 17.08.2016).

¹⁰⁵ COUTINHO, Doris de Miranda. Uma ideia falsa, porém clara e precisa. *O Estado de S.Paulo*, Blog Fausto Macedo. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/uma-ideia-falsa-porem-clara-e-precisa/>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

O OLHAR ATRAVÉS DE OUTRALENTE

Passada essa fase expositiva, pudemos conhecer algumas das razões pelas quais o noticiário se tornou um show de horrores na atualidade. Era uma parte tão necessária quanto penosa, da qual não poderíamos escapar. Millôr Fernandes tem razão ao dizer que o Brasil tem como futuro o seu imenso passado. Superá-lo é um dos maiores desafios dessa e das próximas gerações e cada passo desse processo é um Everest a ser vencido.

Todavia, agora que o paciente já está minimamente diagnosticado, a elaboração da receita torna-se mais fácil, ou menos complexa. Serão ministrados antibióticos? Anti-inflamatórios? Em qual proporção? Com que frequência? Antes ou depois da alimentação? Para tratar dessa doença crônica que é a corrupção, a questão a respeito dos métodos e momentos é extremamente importante.

Somos um país onde a corrupção, a malversação de dinheiro público, é identificada apenas quando alcança milhões – ou bilhões – de reais e porque um parente, sócio, ou delator, pretendendo benefícios futuros, decidiu colocar as cartas na mesa, e não por um processo eficiente e planejado de controle e auditoria interna ou externa. Quer dizer: no Brasil, o controle se acostumou a chegar depois, e funcionar basicamente como uma pá carregadeira, que sai recolhendo os destroços e procurando os responsáveis pela destruição do patrimônio econômico do Estado.

O déficit de confiança da população na capacidade do Estado de prover bens e serviços públicos de qualidade, além da descrença quanto ao funcionamento dos mecanismos de controle institucional, fortaleceram o impulso legislativo-compulsivo, através de fabricação de normas legais, a fim de conter o incêndio iminente.

A excessiva e errática produção de normas punitivas resultou da concepção, tão simplista quanto equivocada, de que incrementar leis endurecendo o regime de responsabilidade é suficiente para que elas sejam cumpridas. Pode ser uma condição necessária para incutir nos infratores a percepção de que haverá consequências jurídicas para seus atos, mas certamente não é suficiente.

O assim denominado Sistema brasileiro de combate à corrupção põe à luz essa tendência a partir de um punhado de leis sancionatórias: Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa); Decreto-lei n. 2.848/40 (Código Penal); as leis que definem os crimes de responsabilidade (Lei n. 1.079/50, para Presidente da República, ministros de estado e governadores e Decreto-lei n. 201/67, aplicável a prefeitos e vereadores); Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), que alterou a Lei Complementar n. 64/90, estabelecendo novas hipóteses de inelegibilidade relativa; Lei n. 10.028/2000, que tratou sobre os crimes contra finanças públicas; Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, sendo a única, dentre as anteriores, que traz algumas medidas preventivas, como o *compliance*, que gerou muito entusiasmo, porém pouca implementação até o momento.

Além disso, as denominadas 10 medidas contra a corrupção, esboçadas pelo Ministério Público Federal como projeto de lei de iniciativa popular, que recebeu o endosso de mais de dois milhões de cidadãos e atualmente tramita de forma conturbada perante a Câmara dos Deputados, sob as quais tem-se depositado todas as esperanças em dias melhores e instituições mais éticas, não expõem um panorama diferente do controle que chega atrasado.

O problema é que oferece visões parciais de uma situação complexa, tal como os cegos que, no conto hindu, são impedidos a descrever um elefante. O primeiro cego, apalpando a trompa do animal, afirmou se tratar de algo longo e elástico como uma mangueira; o segundo, tocando em uma de suas orelhas, disse que era plano e largo com uma folha de taioba; o terceiro tocou a barriga do elefante e assegurou ser alto e sólido como uma parede; o quarto, abraçado a perna do paquiderme, disse que era duro e redondo como um pilar. Quatro descrições que, embora corretas quanto à parte que tocavam, não conseguiram descrever o elefante como um todo. Semelhante impasse acomete as discussões sobre o controle da corrupção: visões parciais dificilmente alcançarão soluções integrais.¹⁰⁶

¹⁰⁶ BAUTISTA, Oscar Diego. Cómo abordar la corrupción? Una vía para su solución a través de la ética pública. *Revista Direito UFMS*. Campo Grande-MS, v. 2, n. 1, p. 25-38, 2016.

A despeito de reticências pontuais que guardo em relação a algumas dessas medidas, só o tempo irá mostrar se serão eficazes ou não, ou se se arvorar-se-ão em abusos. O fato é que elas passam à sociedade a noção (equivocada) de que o combate à corrupção e aos desvios éticos depende exclusivamente do incremento de penas, do número crescente de crimes hediondos e do poder sancionatório dos órgãos de persecução. Não há como negar que tudo isso seja realmente importante do ponto de vista dissuasório. Entretanto, esse enfoque limitado provavelmente decepcionará aqueles que acreditam na promessa de que a corrupção termina onde começa a punição.

Não é assim. A superveniência de penas mais altas não é capaz, por si só, de ajustar os ponteiros éticos da sociedade. A repressão cível, criminal e administrativa não transforma a sociedade do jeitinho, o capitalismo do compadrio e o patrimonialismo, incrustrados em nossa sociedade desde há séculos, de modo que se deve dar igual atenção a outras formas de abordagem do controle.

Aliás, alguns especialistas afirmam que essa ênfase desproporcional nas penas, em detrimento do foco na prevenção e nos estímulos à integridade, tem feito reduzir a eficácia dos esforços anticorrupção. Para mais, a tendência à alta regulamentação legal, que costuma preencher vácuos deixados por grandes escândalos de corrupção, pode ser contraproducente.¹⁰⁷

É preciso, portanto, erguer a cabeça das escaramuças cotidianas e olhar o problema através de outra lente, que nos permita enxergar mais longe, e com maior precisão. Ser capaz de visualizar a distância esses problemas nos dá mais formas de evitar que ele chegue até nós. É dizer: devemos refletir também – e principalmente – sobre o período pré-lesão; pré-corrupção, sobre a vocação preventiva do controle, baseada na construção de uma cultura de integridade.

Parece estar fugindo à memória brasileira a lição que nos é transmitida pelos pais ainda cedo: prevenir é melhor do que remediar. Ou devemos esperar que seja consumado o superfaturamento; o conluio; a propina; o desvio; a fraude; para depois atuar e correr atrás do prejuízo? Não seria melhor que, ao invés de permanecer perseguindo a corrupção, colocássemos uma pedra enorme chamada controle em seu sapato para que ela não consiga ir tão longe, nem tão rápido? A questão principal é definir as estratégias mais adequadas para antecipar a jogada desse adversário tão insistente.

¹⁰⁷ KAUFMANN, Daniel. *Myths and realities of governance and corruption*. Natural Resource Governance Institute, p. 88.

Ocorre que no debate, quase sempre pobre, sobre a corrupção e o desperdício de recursos públicos no Brasil, o culto à repressão deixa diversas questões essenciais fora da agenda de debates, entre as quais: O Brasil possui uma estrutura permanente de prevenção com a finalidade de evitar desvios e desperdícios de dinheiro público? Deveríamos estar entregues à vontade de criminosos confessos e dependendo de golpes de sorte para desvendar episódios de fraude e má-gestão pública, ou seu enfrentamento se faz diariamente, através da construção de valores republicanos e de uma governança baseada na ética? Como fomentar a integridade? Que valor nós damos aos cidadãos que se levantam contra 2005, a corrupção e ajudam a inibi-la? O nosso controle formalístico, restrito à análise de conformidade das condutas à lei, é capaz de fomentar gestões éticas e políticas eficientes, eficazes e econômicas? Há alguma preocupação com a estruturação e funcionamento dos controles internos nos poderes de todas as esferas de governo? Os Tribunais de Contas já consolidaram diretrizes que reforcem a atuação preventiva e concomitante de fiscalização da coisa pública?

Há um ponto comum nessas provocações: a percepção de que o caráter repressivo que espelha o nosso sistema de combate à corrupção é uma arma que estará sempre muitos passos atrás da atitude mais efetiva para resguardar as finanças públicas: a prevenção.

Um esclarecimento: não pretendo menosprezar os argumentos bastante válidos no sentido de que a punição, afinal, também representa uma forma mediata de prevenção, já que, dissuadindo o agente corrupto, evita que o mesmo reitere as condutas ilícitas que vinha praticando, seja pela implicação da restrição à sua liberdade, daí impedindo fisicamente a reincidência do ato corrupto, seja porque surtiu efeitos pedagógicos fortes o suficiente para conscientizá-lo, e torná-lo exemplo para os demais, de que o crime não compensa. O meu ponto é que esta perspectiva, ainda que verdadeira, é limitada.

No mais das vezes, a abordagem sobre as ações de combate à corrupção, inefetividade e desperdício omitem – intencionalmente, talvez – que travar essa luta exige esforços operacionais e financeiros, os quais poderiam ser utilizados em áreas sociais de maior prioridade, como segurança, saúde e educação, segmentos nos quais o Brasil não apresenta senão piores significativas nos últimos anos. Pouco se fala acerca da relação custo-benefício do controle. Se levarmos em conta essas variáveis, é indiscutível que o controle preventivo é mais recomendável.

Uma vez perpetrado o dano, tentar amenizar os seus efeitos ou recompor o patrimônio subtraído, na maioria das hipóteses se mostra contraproducente. Mesmo no âmbito da Operação Lava-Jato, onde se estima uma recuperação de ativos

dentre as maiores que o mundo já viu em casos de corrupção, em torno de R\$ 10 bilhões¹⁰⁸ (incluindo nesta conta a recomposição por meio de acordos de leniência com empresas envolvidas), certamente não se chegou, nem se chegará ao resgate total daquilo que fora retirado ilegalmente dos cofres públicos. As experiências pretéritas mostram que a recuperação de valores dificilmente é favorável. Por exemplo, as decisões dos Tribunais de Contas são testemunhas eloquentes desse histórico negativo, já que apresentam um índice de recomposição baixíssimo, entre 1 e 14%, dentre as cortes estaduais, referente às multas e débitos aplicados em seus acórdãos condenatórios. Não obstante o caso das cortes de contas detenha problemas específicos sobre os quais já falamos anteriormente, o fato é que os instrumentos de recuperação ordinários, por terem de correr atrás daquilo que não está mais lá – o dinheiro público desviado – são invariavelmente lentos e custosos, tornando necessário o dispêndio crescente de recursos operacionais e financeiros à medida em que a corrupção aumenta, gastando para recuperar o prejuízo. No final das contas, se tudo correr bem e o dinheiro subtraído, desviado ou desperdiçado retornar aos cofres públicos, ainda é possível que a conta desse procedimento fique zerada em comparação com os recursos que foram utilizados no processo de recomposição.

Esse não é o único problema. Embora o prejuízo numérico verificado na prática desses ilícitos seja mais perceptível, o custo econômico não é o único, e nem o mais importante aspecto a ser analisado nesses casos, porque ainda que a responsabilização administrativa, cível ou penal seja consumada, possibilitando o retorno do dinheiro desviado, permanece sem reparo o dano provocado pela perda de oportunidade.¹⁰⁹ Considerando que os recursos públicos são destinados à execução de políticas e serviços públicos úteis e necessários ao desenvolvimento da sociedade, o desvio na rota do dinheiro alocado para estas finalidades retira-lhe a oportunidade de usufruir do hospital público, da creche, da estrutura rodoviária. O tempo perdido, não se recupera, não volta atrás. Uma eventual recomposição posterior desse patrimônio surrupiado não será capaz de reestabelecer o benefício social que deixou de ser proporcionado.

Deste modo, o caráter preventivo do controle não é só mais eficaz na manutenção dos recursos, mas também confere efetividade ao benefício social que se pretende alcançar com esse dinheiro.

¹⁰⁸ SCHMITT, Gustavo; CARVALHO, Cleide. Três anos de Lava-Jato. *O Globo*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/tres-anos-de-lava-jato-21043383>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

¹⁰⁹ TCU. *Referencial de combate à fraude e à corrupção*. Aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública, 2016, p. 10.

Para que entremos de vez nesse ambiente preventivo, devemos compreender a corrupção e os desvios éticos através de suas causas – já que a maioria das proposições de combate procura mitigar os seus sintomas – e a partir daí, trabalhar para que sejam bloqueadas essas vias causais na medida do possível. Temos de lembrar também que a corrupção não tem origem necessariamente em falhas educacionais ou morais de indivíduos ou burocratas (embora sejam aspectos relevantíssimos), mas possui raízes institucionais e este debate também deve ser travado. Para tanto, é importante partir de uma premissa bastante verossímil: corrupção é produto de uma governança frágil e ineficiente.¹¹⁰

Não por acaso a via metodológica para aferição de alguns indicadores de corrupção utiliza como critério a governabilidade e as capacidades institucionais do país, as quais, embora não forneçam diretamente uma medida exata do nível de corrupção em determinado país, permitem conhecer os espaços de discricionariedade e fragilidade governamental, que criam os incentivos oportunos para o cometimento de desvios públicos.¹¹¹

Essa premissa não é de modo algum despida de suporte empírico. Basta examinarmos os resultados da alocação de recursos no âmbito social (educação e saúde), o que revela claramente a existência de uma gestão inepta, isto é, governança fragilizada na aplicação do patrimônio do Estado, produto da corrupção e da irrealidade dos gastos que estão relacionados a tais políticas. É possível ainda refletir sobre como a governança pode determinar o sucesso (ou fracasso) das estratégias anticorrupção. Podemos ver como isso funciona se analisarmos, por exemplo, o processo de descentralização administrativa, que geralmente é visto como um bom modo de aproximar o controle social das autoridades públicas que, entretanto, em sociedades marcadas por uma governança frágil, como constatado nas Filipinas pelo Banco Mundial, nos anos 1990,¹¹² podem multiplicar, ao invés de limitar, as oportunidades para a corrupção, ao criar novos centros de poder com autoridade sobre a alocação de recursos públicos. De igual modo, os grupos de vigilância cidadã (*watchdog agencies*, na língua de origem), somente tiveram êxito em países cujo

¹¹⁰ Banco Mundial. *Governance: the World Bank experience*, 2007, p. 67.

¹¹¹ Como o “*Índice Agregado e Individual de Governança*”, aferido pelo Banco Mundial no programa “*Governance Matters*” e o “*Índice de Integridade Global*”. Ademais, indicadores regionais como o “*Índice Nacional de Corrupção e Bom Governo*”, utilizado no México, mede a corrupção através da percepção dos cidadãos sobre 35 serviços públicos oferecidos pelos três níveis de governo.

¹¹² TAPALES, Proserpina. *An evaluation of anti-corruption programs in Philippines*. World Bank, Operations Evaluation Department, Washington, DC, 2001.

nível de governança é consideravelmente bom, como Austrália, Chile e Hong Kong, não tendo o mesmo sucesso em cenários adversos, a exemplo da Nigéria.¹¹³

Alina Mungiu-Pippidi reforça este argumento, ao apresentar evidências concretas de que a existência de leis de acesso à informação somente apresenta efeitos positivos, em termos de controle da corrupção, se a sua implementação ocorre em sociedades com maior nível de abertura social (boa governança).¹¹⁴

Quando a corrupção atinge certo patamar em que é incentivada pela ineficiência do próprio sistema, o suborno e a propina tornam-se coisas banais e a ação do governo fica submetida a todo tipo de interesses privados. Surgem então eufemismos grotescos para rotular práticas corruptas que passam a integrar a rotina administrativa, como o “*custo político*” de 3% no âmbito federal, 5 a 10% nos estados e 10 a 30% nos municípios, referente às propinas pagas para firmar contratos com o governo, no Brasil, constante do depoimento de um dos delatores da Operação Lava-Jato.¹¹⁵

A clássica definição normativa e individualista da corrupção, defendida nas escolas de direito, leva em conta uma conduta que desvia das obrigações formais públicas, com o fim de obter ganhos privados, ou seja, uma exceção à regra de integridade. O que essa abordagem ignora, no entanto, é que em determinados contextos, os desvios não constituem exceção, senão a regra do sistema, operando como um verdadeiro modelo de alocação particularista, ligado ao favoritismo, ao clientelismo e à impunidade. Neste caso, evoluir para um contexto de integridade não é algo que conseguiremos apenas reprimindo pontualmente delitos ou buscando o ressarcimento das perdas.

Em um ambiente como este, as medidas convencionais de controle tornam-se insuficientes, pois é improvável que as estratégias anticorrupção tenham sucesso a não ser que compreendam o contexto institucional. O que pretendo dizer é: na medida em que a corrupção é sintoma de uma falha sistêmica de governança,

¹¹³ SHAH, Anwar. Tailoring the fight against corruption to country circumstances. In: World Bank, *Performance accountability and combating corruption*. Edited by Anwar Shah. Washington D.C, 2007, p. 233-254: “Somente focando na governança é provável que a luta contra a corrupção seja exitosa a longo prazo” (tradução nossa).

¹¹⁴ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *The quest for good governance*. How societies develop control of Corruption. Cambridge University Press, 2015.

¹¹⁵ AFFONSO, Julia; BRANDT, Ricardo; MACEDO, Fausto; COUTINHO, Mateus. Delator-bomba da Lava Jato diz que propinas nas eleições vêm desde 1946. *Estado de S.Paulo. Política*. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/delator-bomba-da-lava-jato-diz-que-propinas-nas-eleicoes-vem-desde-1946/>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

quanto maior for a sua incidência [da corrupção], menos a estratégia anticorrupção deve incluir táticas que mirem estritamente punir comportamentos corruptos isolados, e mais deve focar nas grandes características que são subjacentes ao ambiente governamental, como o fortalecimento da cultura de integridade, do estado de direito, e dos mecanismos de transparência, participação e prestação de contas (*accountability*). É uma questão de governança, atinente, por um lado, à configuração das regras do jogo sobre como os recursos são distribuídos e, por outro, à capacidade da sociedade de impor restrições (bloqueios) ao uso da autoridade pública com o fim de gerar rendas privadas, em detrimento do bem-comum.

Buscarei desenvolver melhor essa premissa em favor da prevenção partindo das perspectivas racionalistas do comportamento desonesto, que tomam a corrupção como resultado de um processo cognitivo complexo e não intuitivo, baseado em riscos e incentivos.

Começo pela teoria do criminologista norte-americano Donald Ray Cressey, denominada “*triângulo das fraudes*”.¹¹⁶ Segundo essa teoria, para a ocorrência da fraude, deve haver a confluência de três fatores distintos: primeiro, a *pressão*, presente nos incentivos que o agente tem para levar a cabo o ato desonesto, a exemplo do montante elevado que poderá receber como resultado de sua prática; segundo, a *oportunidade*, que diz respeito à fraqueza do sistema de governança e de controle, diminuindo os riscos para o agente e tornando a fraude possível e, finalmente, a *racionalização*,¹¹⁷ referente ao processo interno (na mente corrupta) de construir uma explicação moral razoável que procure justificar o ato ilegal como algo aceitável ou justo.

A ideia de racionalização faz referência àquilo que os teóricos costumam chamar de efeito ladeira escorregadia (*slippery slope*) ou bola de neve. Com maior expressão nos Estados Unidos, tal locução designa a conduta daquele que pratica uma infração de menor relevância e, por idealizar falsas justificativas morais, pensa que está agindo dentro da normalidade. Com isso, passa a sempre procurar motivações para condutas cada vez mais graves, sem, contudo, deixar de elaborar uma autoimagem positiva que incuta nele mesmo a percepção de que aquilo que faz é justificável.

¹¹⁶ CRESSEY, Donald R. *Other people's money: a study in the social psychology of embezzlement*. Montclair, NJ: Patterson Smith *series in criminology, law enforcement & social problems*, 1973, p. 1-191.

¹¹⁷ MALEM SEÑA, Jorge F. *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Gedisa, 2000: “(...) la corrupción como arma mercantil se convierte de ese modo en una cuestión de toma de decisión racional que es adoptada, planeada y ejecutada por empresarios con la complicidad de los funcionarios públicos”.

A corrupção, portanto, não é algo que acontece na sociedade como um desastre natural, de modo fortuito, mas como uma atuação racional de indivíduos e grupos que abusam da coisa pública em um dado ambiente de oportunidades, recursos e pressões.

Esse balanceamento consciente entre incentivos e riscos é comum nos estudos sobre a corrupção. Robert Klitgaard¹¹⁸ o caracteriza como uma espécie de “equação básica da corrupção”, determinada principalmente pelo alto nível de discricionariedade existente em torno das competências centralizadas de um funcionário público. Na prática, essa matemática que conduz à fraude é aplicada desde há muito. Os anões do orçamento, os mensaleiros, os dirigentes políticos, lobistas, operadores financeiros e empresários da Operação Lava-Jato certamente fizeram esse cálculo e tomaram a sua decisão.

A meu ver, merece uma atenção especial nesse desenho triangular o segundo ângulo: da oportunidade. O agente que possui diante de si uma governança manifestamente frágil, uma cultura debilitada, e um sistema de controle ineficiente na missão de inibi-lo, vê um caminho limpo para corromper e ser corrompido. Quanto maior for a percepção de que a corrupção é oportuna, política ou economicamente, tanto maior será a probabilidade de ela ocorrer. É um caminho sem volta: quando as oportunidades econômicas superam as políticas, os agentes inclinam-se a utilizar da riqueza para adquirir e corromper o poder; se, por outro lado, as oportunidades políticas excedem as econômicas, os agentes tendem a servir-se do poder para o enriquecimento pessoal.¹¹⁹ A questão central é como inverter essa estrutura maligna.

A experiência dolorosa que, espero, tenhamos acumulado ao longo dos últimos anos demonstra que não existe solução única ou desgarrada da governança capaz de solucionar esse problema por conta própria. O combate aos desvios éticos na administração não opera no estilo um-modelo-serve-para-todos (*one-size-fits-all*), mas se faz no dia-a-dia, em várias frentes e por todos os membros da sociedade.¹²⁰ Uma gestão ética, aberta, dialética e eficiente da coisa pública, que consiga desempenhar as suas funções conforme um programa transparente e objetivo previamente estabelecido, somada a um controle efetivo, não deixa vácuos nos quais a corrupção e o desperdício possam proliferar.

¹¹⁸ KLITGAARD, Robert. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press, 1998.

¹¹⁹ HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968, p. 59-71.

¹²⁰ TCU. *Referencial de combate à fraude e à corrupção*. Aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. TCU, 2016, p. 10.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Chegamos, portanto, a uma conclusão preliminar: o sucesso das políticas preventivas depende da boa governança.¹²¹ A sua falha, por outro lado, dificulta que às pessoas desfavorecidas obtenham serviços públicos de qualidade, bem como viabiliza aos agentes envolvidos aproveitarem da debilidade institucional para operar com impunidade.

Tal conclusão é compartilhada pelo Banco Mundial, conforme o Relatório Mundial de Desenvolvimento para o ano de 2017. Nele, o organismo internacional reforça que as abordagens tradicionais de controle da corrupção, a partir da criação de órgãos de combate aos delitos e promulgação de leis com sanções mais duras, apresentam resultados insatisfatórios em países nos quais os níveis de governança e os arranjos políticos são deficitários.¹²²

É claro que um mundo cabe na definição aberta de “*governança*”, mas o escopo deste trabalho precisa ser objetivo e certamente não pretendo deixar um vácuo na cabeça do leitor ao usar termos tão abrangentes, sem ao menos tentar sistematizá-los. É importante compreender esse conceito, pois ele servirá como base para todos os capítulos que se seguirão.

De forma simples, portanto, pode-se entender por governança as normas, instituições e processos pelos quais interagem os cidadãos, os representantes políticos e a administração pública, a fim de implementar e executar as políticas governamentais, visando relacionar os objetivos políticos, incluindo o processo pelo qual os governantes são escolhidos e monitorados. Em suma: é a capacidade do governo de implementar e formular políticas sólidas, que levem em consideração as necessidades e vontades da sociedade, apresentando os resultados obtidos para que sejam controlados por ela.

Essas normas, instituições e processos buscam sustentação em quatro princípios básicos: a) relações éticas (integridade) em todas as suas dimensões; b) transparência; c) participação (orientação pelo consenso e procedimentos de engajamento civil) e; d) prestação responsável de contas (*accountability*).¹²³

Salvaguardar esses princípios é uma tarefa permanente, que exige comprometimento diário de todos os envolvidos. A propósito, não será a boa vontade dos

¹²¹ Banco Mundial. Relatório de Desenvolvimento Mundial. 2017, p. 1.

¹²² Também nesse sentido: “boa governança é um forte antídoto para a corrupção e fraude” (DYE, Kenneth M. Corruption and fraud detection by Supreme Audit Institutions. In: SHAH, Anwar. *Performance accountability and combating corruption*. The World Bank, 2007, p. 305).

¹²³ IFAC Public Sector Committee. *Governance in the public sector: a governing body perspective*, 2001; United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP): *What is Good Governance?*, 2010.

agentes políticos que irá determinar a realização ou não dessa governança, tendo em vista o amplo reconhecimento da existência do *direito fundamental à boa administração*, quer dizer, à gestão eficiente, eficaz, efetiva, econômica, proporcional, transparente, moral e participativa da coisa pública (boa governança), onde vigore plenamente e a todo vapor a noção de *responsividade* (tornando convergentes os serviços públicos às preferências da sociedade) e *responsabilidade* (através da eficiência e equidade na provisão de serviços). Como qualquer outro direito fundamental, explícito ou implícito na Constituição Federal, a boa administração abrange outros direitos, como aqueles que protegem e inibem a apropriação privada do patrimônio econômico do Estado.¹²⁴

Enquanto o governo não for capaz de transmitir que preza pelos interesses da sociedade, desde o ponto inicial até o fim do ciclo de gestão da coisa pública, não haverá norma, instituição, tampouco sanção, suficiente para transformar a percepção negativa sobre os níveis de corrupção brasileiros.

Há, no entanto, uma série de obstáculos que o Brasil precisa vencer antes de conseguir preencher todos os adjetivos que foram utilizados para qualificar a boa governança, e que servem igualmente ao controle. Dois desafios sobressaem: primeiro, superar o estigma que pesa sobre a administração pública, de só aparecer quando não funciona, ou quando funciona deficientemente, dando chances à dilapidação. Se o ônibus escolar transita regularmente, ninguém irá se lembrar que há uma estrutura administrativa funcionando para que isso aconteça. Mas a reação certamente é distinta se o mesmo ônibus estiver parado, ou superlotado. É preciso valorizar a boa gestão, a governança adequada, que cumpre os seus objetivos, separando o joio do trigo. Segundo, ultrapassar a noção anacrônica de que o controle é um instrumento de punição daquele que simplesmente não adaptou o seu comportamento à norma preestabelecida. Lógico que essa fase de adequação formal deve ser incluída na atividade de controle, como já dissemos, mas o seu aspecto principal é outro, o educativo, imunológico, que avalia as políticas públicas numa perspectiva de resultados e riscos, corrigindo a tempo e a contento os eventuais desvios na administração do dinheiro público.

Uma vez superados esses desafios atávicos, a boa governança e o controle preventivo se interligam para fechar as linhas de um ciclo virtuoso que busca o constante melhoramento na utilização do patrimônio do Estado, fechando cerco aos espaços [oportunidades] onde é possível que se cometam atos desonestos.

¹²⁴ FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e direito fundamental à boa administração*, 2009, p. 36.

O que pretendo expor deste ponto em diante é precisamente o conjunto de medidas que, sem carregar o conteúdo negativo (reprovativo) de combate e repressão, próprio do controle tardio, enfoca no fortalecimento e desenvolvimento da prevenção. Numa ótica diferente, ao invés de medidas *de combate*, serão medidas *a favor* do controle. Esta é a lógica que orientará os próximos capítulos.

Antes, contudo, de apresentar esse rol de estratégias preventivas, convém ressaltar alguns outros pressupostos teóricos.

Primeiro, a corrupção no setor público, como sintoma de fragilidade no sistema de governança que instiga condutas oportunistas, é determinada por uma série de fatores conjunturais, como a ética e a integridade na administração, a relação de responsabilidade dos governantes com os governados, os procedimentos de participação da sociedade civil e o nível de transparência dos negócios públicos. A existência e reiteração de desvios na organização revelam que tais fatores não estão funcionando adequadamente, de modo que qualquer esforço direcionado ao controle da corrupção que não considere essas condições, muito provavelmente será falho e improdutivo. Neles, portanto, iremos nos concentrar.

Segundo, as medidas se basearão nos aspectos: ética, integridade, transparência, participação e *accountability*, como elementos que dão essência à noção de *governo aberto*. Assim, será empreendida uma análise específica de como estas condições influenciarão no desenvolvimento do controle preventivo.

Ciente de que não há respostas óbvias, tampouco receitas milagrosas para os problemas que foram anteriormente apontados, e de que transformações institucionais têm a dimensão incontornável da reforma de um navio em meio à viagem, buscarei contribuir, o mínimo que seja, para a formulação de estratégias adequadas ao desenvolvimento de um programa sério de controle preventivo no Brasil. Para tanto, apresentarei mecanismos, instrumentos, proposições e ideias que potencializem esses fatores, não só combatendo a corrupção, mas fomentando as práticas e condutas que desativem os elementos institucionais e culturais nos quais ela opera.

De partida, buscando facilitar a compreensão e o modo de implementação das propostas que serão descritas, decidi estabelecer um corte metodológico das medidas em dois grupos gerais. O primeiro diz respeito ao campo da **ética** e da **integridade**, abordando aspectos gerais sobre o comportamento dos agentes públicos e privados, de modo a promover ideias que revertam a vulgaridade moral que dá tom à nossa época, a partir da construção de um ambiente de decência pública. Convém lembrar que, segundo as teorias da cognição social,¹²⁵ a conduta moral dos

¹²⁵ MOSCOVICI, S. Why a Theory of social representation? In: DEAUX, K; PHILOGÈNE, G. (Ed.). *Representations of the social*. Oxford: Blackwell, 2001.

indivíduos é produto mediato da influência social, ou seja, do número de outras pessoas engajadas em ações similares. A prevalecer uma cultura que não valoriza a honestidade, são grandes as chances de perpetuação de um ciclo vicioso que alimenta a corrupção. O segundo grupo tem aspecto estrutural, elencando medidas concretas e específicas de controle preventivo institucional, orientadas pelos vetores da transparência, participação e *accountability*, enquanto alicerces da noção atual de governo aberto.

Verifica-se que a maioria dos países desenvolvidos, e que ocupam boas posições nos índices de percepção de corrupção e governança, ou seja, que são menos corruptos, desenvolveram estratégias sustentáveis de prevenção alicerçadas justamente no estímulo à ética, políticas de integridade, abertura cívica e prestação de contas.

De que forma esses elementos poderiam influir na efetividade da prevenção? Tentarei responder de forma lógica e sequencial: por meio de um ambiente ético e íntegro, reduz-se a disposição para desvios de conduta ou desonestidades funcionais, restabelecendo a confiança da sociedade e aumentando o nível de censura interna e externa às irregularidades, o que tende a desenvolver uma cultura ativa de denúncia (*whistleblower*) e de conformidade (*compliance*) às leis do Estado de Direito. Além disso, através de medidas que incrementem a participação e a transparência, limita-se o risco de que as vulnerabilidades do sistema sejam exploradas como oportunidades por agentes mal-intencionados, na medida em que os atos da gestão pública passem a ser mais observados, monitorados e influenciados pelo interesse coletivo.

Para não correr o risco de colocar-se na estrada das expectativas destinadas à desilusão, tampouco fazer parecer que as medidas descritas não passam de apelos intuitivos ou recursos retóricos inúteis, tentarei ao máximo conferir uma fundamentação crível às escolhas, levando sempre em consideração as circunstâncias brasileiras (espaço, tempo, cultura e causalidades específicas), haja vista a necessidade de dar o passo conforme o tamanho das pernas.

Finalizando esse capítulo introdutório, registro a confiança e a esperança de que, se adotarmos o caminho do controle, o futuro nos reservará dias melhores. Devemos todos confiar no controle, pois se ele não servisse para melhorar a condição da sociedade, seria pura expressão de um poder vazio. Não interessaria a mim, nem a ninguém. O que deve nos mover à vida de fiscalização pública, não obstante as desilusões, os cansaços cotidianos, é a certeza de que o controle não é apenas uma ação de domínio fútil, mas serve também à justiça, para combater a prepotência do impune e a mortificar o ímpeto da corrupção.

ÉTICA, HONESTIDADE E INTEGRIDADE

Ainda que, desde a exposição de motivos da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já havia o reconhecimento de que “a ignorância, o esquecimento e o desprezo aos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos governos”, ao longo das últimas décadas, tem-se tomado consciência de que a corrupção, além de lesionar bens jurídicos fundamentais, desgasta gravemente a ética pública, produzindo a erosão do sistema social e do Estado Democrático de Direito.

Essas referências nos levam a destacar a relevância dos valores e da integridade na construção de uma sociedade digna de ser vivida; em definitivo, nos leva a explorar o problema existente na intrincada relação entre ética e corrupção. Não há como deixar de ressaltar o embate atual para elevar o patamar da decência pública no Brasil, diante da impressionante quantidade de casos e operações que cotidianamente descortinam uma séria intoxicação do Estado pelo vício da vantagem indevida.

Desde a década de 1950-1960, a ética tornou-se um tema central no estudo da governança. Essa preocupação com a integridade pública surgiu justamente em decorrência dos efeitos perversos que resultam de sua falta. É irônico, embora verdadeiro, que a importância da ética só seja percebida quando verificado o mal que a sua ausência acarreta no uso dos recursos públicos. O seu mérito é contrafactual, assim como costumamos dizer sobre os entes queridos, cujo valor só é dado após a perda. Se cogitamos uma sociedade sem valores éticos, então devemos entender de maneira clara, sem qualquer tipo de preconceito, o que nos espera: podemos retornar ao estado selvagem.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

O Brasil é testemunha dessa tendência. Por aqui, os programas de integridade só ganharam destaque recentemente, sobretudo em decorrência do desvelamento crescente de episódios que expuseram a pobreza moral com que atuam os agentes públicos no desempenho de suas funções, e de como interagem com o setor privado. A lei anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), estabelecendo alguns instrumentos de promoção da ética nas empresas, é um exemplo dessa nova preocupação.

Não obstante isso, qualquer medida que vise fortalecer a governança, a institucionalidade, ou que objetive endurecer punições contra a corrupção, será insuficiente se não levar em consideração, primeiro, que os indivíduos guiam as suas condutas por valores construídos ao longo do tempo. Daí a essencialidade de definir uma política dirigida ao revigoramento desses valores, como um componente fundamental para a prevenção de fraudes e a plena realização do direito à boa administração.

Se vivemos ou não em um Estado de Direito consolidado não é algo que dependa exclusivamente da configuração institucional do sistema (se dispõe de leis rigorosas; regulamentação exaustiva de condutas; mecanismos de defesa, monitoramento e punição), mas também, e principalmente, da riqueza de caráter que possuem os agentes públicos e os cidadãos. A virtude compartilhada entre governantes e governados é determinante no crescimento ético da nação. Não chega a ser surpreendente, portanto, a existência de estudos a demonstrar que medidas que incrementem a integridade conduzem à diminuição da corrupção e, paralelamente, ao desenvolvimento econômico.¹²⁶

Lançar-nos-emos aqui ao desafio de encontrar modos de cultivar essa virtude cívica, demonstrando a existência e possível aplicação prática de um conjunto de ações, políticas e mecanismos, nos marcos da ética pública, para servir como dique ao mar da corrupção, frente aos numerosos setores que hoje estão contaminados por este mal. Devemos, para tanto, fugir de atalhos que não nos levarão a lugar algum. Ao invés disso, é melhor que façamos uma autocrítica, reconhecendo que perdemos a rota, para então voltarmos ao caminho certo, ainda que seja mais longo e penoso.

Em geral, na linha do que foi dito no capítulo anterior, a experiência brasileira demonstra uma insistência em combater esse fenômeno pelos seus sintomas externos, partindo de uma visão monocular de produção legislativa, regulamentação e punição. Assim, pouca – ou quase nenhuma – atenção dá-se à parte interna, das

¹²⁶ MOILANEN, Timo; SALMINEN, Ari. *Comparative study on the public service ethics of the EU member states*. Helsinki, Ministry of Finance. Research and Studies, 2007, p. 53.

percepções, convicções e valores. É preciso sedimentar a ideia de que a não aceitação de propina deve ser por convicção, e não por coerção. Que a consciência social dependa unicamente do medo da punição, deve-se presumir que os agentes sancionadores são incorruptíveis, e sabemos que não são. Quando se revigoram os valores de honestidade e decência, estes fortalecem, motivam e dão integridade à conduta do indivíduo.

Essa visão ganha contornos ainda mais relevantes quando se verifica que a própria definição de corrupção, atualmente, inclui condutas que, embora não sejam ilícitas no estrito sentido de violarem uma regra preestabelecida, são imorais ou desvirtuadas, a exemplo da elaboração de normas favoráveis a determinados setores industriais, em troca de facilidades futuras. Nesses casos, a busca pelo interesse privado em detrimento do coletivo se dá nos marcos da lei.

O primeiro passo a ser dado por qualquer sociedade imersa na corrupção é querer deixar de sê-lo. Torna-se necessário então materializar esse interesse e disseminá-lo até atingir o amadurecimento de uma cultura de integridade no Brasil, tão acostumado a desvios e dilapidações. Veja: um agricultor que, ao ter a sua safra destruída pela ação de parasitas, replanta o danificado e se limita a comprar o veneno, não age de modo eficaz, já que é provável que a praga se adapte e resista aos efeitos do agrotóxico. Entender o comportamento desses parasitas e, então, adotar as medidas que impeçam o seu desenvolvimento pode apresentar resultados melhores. O mesmo vale para a corrupção: como modelo baseado na obtenção de privilégios pessoais em detrimento do bem público, antes de replantar, é melhor analisarmos as causas e desenvolver bloqueios que inibam comportamentos corruptos.

Devemos dirigir atenção, portanto, à institucionalização de uma estrutura ética, que combine medidas e estratégias dirigidas à prevenção de condutas irregulares no setor público, privado e social, modelando comportamentos que valorizem o respeito à lei e à coisa pública, já que nenhum cidadão consegue viver em uma comunidade corrompida. Trata-se de reverter o círculo vicioso da conformidade social com práticas desonestas, inculcando na percepção pública o gosto pela honestidade.

O principal desafio à construção dessa infraestrutura ética é que, nas atuais sociedades de *distanciamento*, usando a fórmula de Michael Wazer, os indivíduos confiam cada vez menos na integridade de seus governantes, bem como uns nos outros. Há uma impressão antropológica utilitária generalizada segundo a qual todos os seres humanos são movidos pelo interesse próprio, buscando constantemente a maximização de benefícios.

Especialmente, em relação aos agentes políticos, os índices de confiança são cada vez mais baixos. Embora seja difícil encontrar causas específicas e com apoio

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

empírico, acredito que se trata de um problema geral de *accountability*, em seus dois matizes: pelo lado da *responsividade*, o declínio da capacidade governamental de responder às demandas sociais crescentes, ensejando um dilema moderno ao Estado brasileiro, que custa aos cidadãos muito mais daquilo que lhes entrega. Do lado da *responsabilidade*, a pobreza ética com que os eleitos atuam em nome dos cidadãos, refletida nos inúmeros escândalos públicos envolvendo gestores e parlamentares. Apenas para demonstrar como são cambiantes as causas encontradas, Pippa Norris, ao abordar o fenômeno dos cidadãos críticos no século XXI, indica que a desconfiança política é fruto da insatisfação crescente com a performance dos governos democráticos, aliada à cobertura profundamente negativa da mídia sobre as instituições políticas.¹²⁷

Se o governo não diz a verdade, não age com decência, se a sociedade é mal informada e constantemente enganada, então não há motivos para que o povo não retribua na mesma moeda, mentindo, falsificando ou fraudando. Sem confiança mútua e honestidade, só pode haver corrupção mútua e governo ineficaz.¹²⁸

Além disso, quando disseminada na sociedade essa desconfiança, frustração e desencantamento, verifica-se uma expansão de antivalores. Dos prejuízos massivos que advém da corrupção, talvez o mais perigoso seja a deterioração moral dos cidadãos, que passam a desvirtuar valores, menosprezar a ética e enxergar os desvios públicos como algo tolerável, ou pior, normal. Em suma: instituições ineficazes e corrompidas podem levar os cidadãos a comportar-se negligenciando princípios morais, por considerá-los sem importância. Essa combinação condiz com a crença profunda de que determinada pessoa, por mais honesta que seja, uma vez inserida na arena política, certamente tornar-se-á corrupta, o que é sintomático não só de como os indivíduos veem com cinismo o modo de atuar dos agentes públicos, mas também como pensam que realmente há uma proporção maior de pessoas corruptas do que honestas na sociedade. Como na clássica expressão de Edmund Burke: “para que o mal triunfe, basta que os bons não façam nada”.

No final de 2016, dois pesquisadores do departamento de Psicologia Social da Universidade Yale conduziram uma série de experimentos a fim de examinar como ocorre o processo de normalização de algo, ou seja, como as pessoas decidem se algo é normal ou não. O que descobriram é ao mesmo tempo surpreendente e assustador: que quando pensam sobre o que é normal, os indivíduos combinam

¹²⁷ NORRIS, Pippa. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge University Press, 2011.

¹²⁸ ASPET, Daisy de; CAIDEN, Gerald E. A essência do profissionalismo no serviço público. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 138, abr./jun. 1998.

indistintamente os seus sentidos sobre o que é comum ou típico (descritivo) e o que é certo (prescritivo), e acabam misturando esses conceitos num julgamento indiferenciado de normalidade. Em outras palavras: situações, simplesmente por se tornarem mais comuns, ainda que não sejam morais ou corretas, tornam-se aceitáveis ou toleráveis. Nesse contexto, passamos a categorizar os desvios morais (corrupção, fraude, desperdícios), quando estes são mais recorrentes em nossa realidade, em termos de uma pobre e indiscriminada noção de normalidade.¹²⁹ Nara Pavão descreve os efeitos que esta exposição crescente das pessoas aos escândalos públicos exerce no processo eletivo. Segundo ela, a percepção ampla, por parte dos eleitores, de que o desvio é banalizado entre os potenciais candidatos, faz com que a corrupção deixe de representar um critério de escolha na hora da eleição, vez que percebida como algo normal.¹³⁰

O que se busca alcançar através da institucionalização da ética é obstruir a tentação de passividade que tende a enquadrar atos abusivos como inofensivos, e passa a aceitar o inaceitável. O rei está inteiramente nu e seguimos elogiando o bom gosto de seu alfaiate. Pergunta-se: de que importa um singelo ato honesto neste contexto de corrupção generalizada? Mas essa solução só será possível se os atores confiarem em si mesmos, e em quem governam as instituições que servem ao interesse público. Ao existir confiança, é natural que se gere harmonia, participação, interação, transparência e cooperação entre governantes e governados. A isto se denomina boa governança. Por isso decidi falar do aspecto ético em primeiro lugar.

A soma das medidas de institucionalização da decência integra o que chamei de sistema ético integral,¹³¹ aonde se ajustam elementos que, encarados como uma verdadeira infraestrutura ética, servirão ao controle preventivo. Dividi a abordagem desde uma perspectiva de proporção: primeiro, falarei sobre o papel dos

¹²⁹ BEAR, Adam; Knobe, Joshua. *Normality: part descriptive, part prescriptive*. Cognition, Elsevier, 2016.

¹³⁰ PAVÃO, Nara. *The failures of electoral accountability for corruption: Brazil and beyond*. Graduate Program in Political Science. Notre Dame, 2015.

¹³¹ Esse sistema: “fortalece e reivindica a dignidade dos profissionais do serviço; desperta o espírito de cooperação, comunicação e coesão de grupo; eleva a moral e fomenta a motivação; cria disposição para a resolução de conflitos; fortalece a consciência sobre a divisão entre o público e o privado; forma pessoas eficazes em suas tarefas; forma pessoas que exercitam o autocontrole; incorporam e fortalece princípios e valores; aclara os pensamentos ante situações de dúvidas e dilemas; e reitera os fins do Estado mediante o espírito de serviço público”. BAUTISTA, Óscar Diego. *Ética para corruptos: una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*. 2. ed. Descleé de Brouwer, 2009, p. 17.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

líderes éticos, que fornecem bons exemplos de integridade à sociedade, influenciando comportamentos e percepções. Noutra perspectiva, falarei da ética corporativa, materializada através do *compliance*, termo alçado à fama no Brasil e no mundo. Por fim, me ocuparei da ética pública, ressaltando a possibilidade de aplicação dos programas de integridade no setor público e a importância da reforma política por meio da educação cívica. Após, partirei para a ética individual, manifestada por aqueles que, a despeito das inúmeras dificuldades, decidem se levantar contra a corrupção (*whistleblowers*).

Se enganam aqueles que colocam esses temas em lugar remoto na ordem de prioridades no controle. A ética é a outra face da moeda da corrupção, e para não ficar estagnada no plano do discurso (como acontece com a maioria dos poucos instrumentos de integridade no Brasil), precisa de instrumentos, programas e ações. Quem sabe em um futuro não distante poderemos dizer que a honestidade compensa.

A FORÇA DO BOM EXEMPLO

A sociedade sempre espera altos padrões morais de seus líderes políticos e daqueles que conduzem os assuntos públicos. Platão, ao elaborar a sua clássica teoria de governo, a *Guardiania*, já assinalava que a direção do estado deveria estar entregue a indivíduos que detivessem uma virtude superior, moral e intelectual. Por isso dizer-se que a relação existente entre governantes e governados é assente na fidúcia (mandato fiduciário), ou seja, na confiança de que aqueles que foram escolhidos para representar a vontade do povo irão fazê-lo da melhor forma possível.

Infelizmente, esse patamar ético ideal não encontra ressonância na realidade brasileira. O vínculo de confiabilidade, tão essencial à legitimidade do governo, encontra-se cada vez mais enfraquecido pelos sucessivos episódios de corrupção e mau uso do dinheiro coletivo.

Os casos recorrentes de fraudes, desvios, abusos e ilegalidades no âmbito público, somada à incapacidade dos representantes em dar respostas concretas às crescentes demandas populares, especialmente à efetivação de direitos fundamentais sociais, resultaram em uma ruptura do contrato moral entre governantes e a cidadania, é dizer, a quebra daquele pacto implícito de decência, honestidade e probidade, baseado na instituição invisível da confiança que lhes é depositada a cada eleição. Esse rompimento tem uma dimensão incontornável, pois gera um vazio ético imenso. Embora tenham aqui uma dimensão mais clara, esses efeitos não são exclusivamente brasileiros, havendo quem diga que estamos vivendo uma era da desconfiança.¹³²

¹³² ROSANVALLON, Pierre. *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2015.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

O resultado mais evidente é a perda de legitimidade democrática do governo, que passa a atuar sem o apoio de seu alicerce, o povo; segundo, o cinismo em relação à integridade dos agentes públicos, embebendo um sentimento de descrença generalizada que nivela todos pela corrupção e desonestidade; e, finalmente, a carência de exemplos éticos.

Um estudo realizado pelo Banco Mundial (2004), em seis países diferentes (Guatemala, Quênia, Paquistão, Filipinas e Tanzânia), examinou as causas e consequências da corrupção sistêmica, identificando como possível condutor de corrupção, dentre outros, a “falta de comprometimento dos líderes nacionais no combate à corrupção”.¹³³ Deste modo, concluiu que a corrupção disseminada perdura quando as autoridades nacionais (lideranças políticas) são simultaneamente incapazes e indispostas a repreendê-la fortemente, já que na maioria das vezes a manutenção desse *status quo* acarreta-lhes benefícios políticos e pessoais.¹³⁴

Neste contexto marcado pelo desalento, atores que se destacam por impor-se às tentações políticas, encarnando a virtude cívica e republicana de combater a corrupção e a malversação de recursos públicos com coragem e ânimo, independentemente dos custos pessoais e políticos, preenchem esse vácuo ético formado pelo distanciamento entre representantes e representados. É a força do bom exemplo ético.¹³⁵

Na linha do que diz o provérbio popular: uma grama de exemplo vale mais que uma tonelada de conselhos. O conjunto de iniciativas para promover a integridade pública demanda uma série de medidas para fortalecer instituições e modernizar a prevenção à corrupção, mas não só. É possível que atitudes individuais tenham uma força simbólica significativa para engajar e cativar uma preocupação com a honestidade na cultura social. O surgimento desse bom exemplo contrasta com a realidade espúria que passa a integrar a rotina das pessoas, como um resquício de luz no final do túnel. São líderes éticos, cujos esforços podem influenciar a percepção e o comportamento de outras pessoas, exercendo um apelo para que

¹³³ “Uma abordagem holística sobre a melhor forma de enfrentar a corrupção leva em conta o comprometimento político público e demonstrável por líderes políticos contra a corrupção, independentemente de quem estiver envolvido”. MCCOURT, Willy. Efficiency, integrity and capacity. In: The World Bank. *Performance accountability and combating corruption*. Washington, DC, 2007.

¹³⁴ SHAH, Anwar. Corruption and decentralized public governance. *World Bank Policy Research Working Paper*, 3824, 2006.

¹³⁵ FERRARA, Alessandro. *The force of the example: explorations in the paradigm of judgment*. New York: Columbia University Press, 2008.

ajam conforme as regras. São capazes ainda de despertar essas pessoas da anestesia moral que, num contexto de corrupção sistêmica, passa a normalizar condutas inaceitáveis, configurando uma espécie de cadeia de transformação de valores.

No Brasil, uma personalidade que retrata bem a condição de líder ético é o juiz Sérgio Fernando Moro que, atuando na 13ª Vara Federal da Seção Judiciária de Curitiba-PR, à frente da denominada Operação Lava Jato, inicialmente tratando de crimes do colarinho branco no âmbito da Petrobrás, mas que logo espalhou-se por diversos setores do Estado, tem quebrado paradigmas de impunidade secularmente instalados no país, haja vista ter condenado, até o momento em que este livro é escrito (a conta não para de aumentar) 127 pessoas, dentre elas, empresários poderosos, políticos, diretores de grandes empreiteiras e outras autoridades importantes, cuja convicção era firme de que a justiça jamais iria alcançar-lhes. Não há dúvidas de que o trabalho corajoso e sem precedentes – para um caso sem precedentes – desse juiz a frente da operação já é um ponto de virada (*turning point*) na luta contra a corrupção na América Latina, mas não se pode deixar de lado a sua situação como líder ético no Brasil, inspirando uma nova fase de maior repúdio aos valores negativos que fincaram fortes raízes por aqui, como o patrimonialismo.

Outros bons exemplos podem ser notados aqui e lá fora: o então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, em sua atuação como relator da Ação Penal n. 470, mais conhecida como Mensalão, que apurou e puniu autoridades políticas por receberem vantagens indevidas em troca de apoio ao governo da ocasião, ou seja, formação de uma espécie de coalizão remunerada; o juiz italiano Giovanni Falcone, que liderou a Operação Mãos Limpas, equivalente italo à Lava-Jato, e sentenciou vários membros da máfia siciliana *Cosa Nostra*, organização criminosa transnacional que havia cooptado o estado, pagando um alto preço pela corajosa atuação: a morte da esposa e a sua própria, em um atentado, em 23 de maio de 1992.

Nós, seres humanos, somos seres de imitação; reproduzimos o que vemos. Um forte elemento que conduz os indivíduos, principalmente os mais jovens, ao submundo da corrupção, é ver que diversos políticos e agentes públicos enriqueceram subitamente e gozam de um padrão superior de vida, como resultado da desonestidade que praticam, operando na completa impunidade. Essa desproporcionalidade entre custos e benefícios não passa despercebida. É o caso de narcotraficantes, mafiosos e corruptos em geral, que têm a imagem sempre associada a um vasto poder político e econômico.

É que a autorregulação moral não é uma questão inteiramente intrapsíquica, pois as pessoas não são agentes morais autônomos completamente impermeáveis à

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

realidade social que as cerca, mas são moldadas pelo contexto social onde representações dos conceitos morais como certo e errado são desenvolvidas e sustentadas por atitudes diárias. De forma simples: o comportamento moral individual é produto da interação recíproca com traços pessoais e influências sociais.

Essa abordagem sociológica, iniciada por Durkheim, ressalta a relevância que deve ser atribuída ao surgimento dos líderes éticos, ao reverterem as referências negativas em positivas, além de contribuir com o seu esforço à exemplaridade pública, moldando comportamentos íntegros na sociedade.

O ciclo vicioso que se alimenta da corrupção, e encontra na impunidade um fator de incentivo para que outras pessoas ingressem neste universo, tem o seu eixo invertido, de alguma forma, quando do surgimento de exemplos éticos, destoantes da imagem suja que se tem dos poderes públicos. É possível que daí comece a girar um ciclo virtuoso de valorização da integridade.

Mas que tipo de liderança seria essa? É semelhante à liderança exercida em um time? Ou, ainda, uma espécie de liderança no sentido hierárquico, de gerência ou coordenação?

É uma posição que certamente não se confunde com o *desobediente civil*, de David Thoreau,¹³⁶ que rejeita a autoridade do Estado e de suas normas, confrontando a legitimidade das autoridades políticas, nem com o *rebelde*, de Emerson,¹³⁷ que se fundamenta na interpelação permanente dos poderes, questionando certas decisões públicas e incentivando a população para que não se conforme com elas. Tampouco se trata do *ativista político* a que se refere Robert Dahl,¹³⁸ que se destaca por estar mais envolvido em ações políticas, e cujas crenças exercem influência significativa sobre a condução das decisões coletivas.

Também não se trata de uma liderança no sentido messiânico ou religioso, aonde encarna-se certos valores por intermédio da pregação. Não são líderes midiáticos, que possuem seguidores, embora possam ter admiradores. Finalmente, não constitui o tipo de influência política ou hierárquica, que exerce algum poder de mando ou de tutela.

Essa liderança de cunho ético tem uma face muito mais transformacional, no sentido de induzir mudanças construtivas na sociedade, num sobressalto moral

¹³⁶ THOREAU, Henry David. *A desobediência civil*. Tradução de Sérgio Karam. Porto Alegre: L&PM, 1997.

¹³⁷ ROSANVALLON, Pierre. *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2015.

¹³⁸ DAHL, Robert A. *Poliarchy: participation and opposition*. London: Yale University Press, 1971.

capaz de romper modelos tradicionais e normalizados, extrapolando o ostracismo que geralmente sucede quando se opta por nadar contra a corrente. Muitos veem na atuação de Moro essa espécie de quebra com o padrão até então instaurado, de impunidade e patrimonialismo, já que tirou – e vem tirando –, com suas decisões, a tranquilidade de muitos figurões da política e da elite empresarial, que haviam se acostumado a atuar nas sombras da inconsequência.

Embora não haja padrões gerais ou atitudes que caracterizem objetivamente determinados indivíduos como líderes éticos, até em razão de ser escassa a análise acadêmica sobre este assunto, é possível apontar certas condutas ou posturas que podem ser vistas nos exemplos anteriormente citados: a) evidenciação da não tolerância a comportamentos antiéticos, sobretudo aqueles relacionados à corrupção; b) deparando-se com episódios de fraude, adotam posicionamento firme no sentido de repreendê-los, resistente a influências externas. No caso dos líderes a que fizemos alusão, por deterem posição jurisdicional, a repreensão ganha contornos mais bem definidos, já que se dá no âmbito de decisões judiciais, fundamentadas e públicas; c) adoção de medidas efetivas e tomada de iniciativas para mudar o cenário vigente, quando condutas imorais são descortinadas.

Uma pergunta que se coloca, e que também pode ajudar a desvendar o que há por trás do surgimento dessas personalidades, diz respeito a sua predominância no âmbito do Poder Judiciário. Como pudemos notar, os agentes que foram mencionados como exemplos de liderança ética são integrantes deste poder, juízes de primeiro grau e Ministros de Tribunais Superiores, que alcançaram tal posição ainda que não tenham recebido votos ou endosso prévio da população. Considerando que os agentes desta função estatal têm como pressuposto para sua atuação a imparcialidade, além da necessidade de motivação racional das decisões, isto é, que busque resistir ao clamor social e a qualquer tipo de achismos, como justificar a sua ascensão como líder? De que modo esses sujeitos imparciais de um processo poderiam ocupar o papel de porta-vozes éticos?

Inobstante não tenha encontrado razões concretas ou empiricamente evidenciáveis para explicar esse fenômeno, vislumbro duas formas de responder por que no Poder Judiciário?

Primeiro, porque a atividade jurisdicional, nas democracias contemporâneas, tem essencialmente ocupado um vácuo de legitimidade deixado pelos poderes representativos. Explico. Assim como disse em parágrafos anteriores, a crescente corrupção verificada nos poderes encarregados de representar a vontade do povo, somada à incapacidade destes em oferecer uma resposta efetiva às demandas sociais, acarretou a erosão da confiança que a população deposita nessas instituições

representativas, especialmente nos poderes Executivo e Legislativo, encarregados de elaborar, discutir e executar políticas governamentais. Essa erosão resultou em uma severa perda de legitimidade democrática, deteriorando a imagem da política e dos políticos como um todo. Além de dificultar a seleção de pessoas bem-intencionadas para a condução dos assuntos públicos, a busca maior pela ação judiciária foi uma consequência direta desse panorama, que se materializa mais visivelmente pelo fenômeno da judicialização da política. Tudo se passa hoje em dia como se os cidadãos esperassem do processo judicial os resultados que deixam de obter nas eleições. Buscam lograr com juízes o que não puderam alcançar de maneira satisfatória como eleitores. Nos últimos anos tem se tornado mais fácil verificar, com base nessa constatação, a elevação da figura do juiz na ordem política. Uma eloquente evidência disso se deu quando das discussões sobre pesquisas com células-tronco embrionárias realizadas no parlamento brasileiro a fim de regulamentar o assunto, poucas foram as entidades representativas da sociedade civil que participaram efetivamente dos debates. Quando esta mesma matéria foi submetida à análise do Poder Judiciário, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.510/DF, a participação da sociedade através de audiências públicas e sustentações orais em plenário (*amicus curiae*), foi consideravelmente mais ampla, sem contar a maior repercussão na mídia e nas conversas do cotidiano. Esse pêndulo entre justiça e legislatura se repete em outras áreas de elevada importância coletiva, como na prestação de serviços públicos de saúde, educação, aborto, financiamento de campanha, e também com a corrupção.

Uma segunda possível explicação para a ascensão de líderes éticos em maior parte no Poder Judiciário decorre do fato de que este poder representa a última instância de controle dos atos administrativos. Embora existam várias trincheiras onde é possível controlar a corrupção e a má-gestão de recursos públicos, a exemplo das controladorias internas, dos tribunais de contas e do próprio Ministério Público, somente o Poder Judiciário pode fazê-lo de forma definitiva, já que tem como atividade típica a jurisdição, e a Constituição Federal caracteriza-a como inafastável. Assim, a sua resposta é concreta e definitiva, além de ter efeitos mais visíveis. Diante de casos de grande repercussão que envolvam crimes graves de corrupção, os quais envolvem um número indeterminado de cidadãos, destaca-se o juiz que, resistindo ao poder das situações do sistema, aplica a lei de forma rigorosa. O específico histórico de impunidade presente no Brasil potencializa o destaque, pois neste caso os julgamentos deixam de ser apenas atos relativos a um processo específico, e ganham contornos de uma causa difusa.

É lógico que, apesar desta tendência – ou quase padrão – referente ao âmbito de atuação dos líderes éticos, a sua existência não necessariamente estará atrelada ao exercício da jurisdição, podendo ocorrer o destaque moral também em outros ambientes. O próprio *whistleblower* (reportante), que será objeto de estudo no próximo capítulo deste livro, dependendo das circunstâncias e dos resultados que advém da sua atuação, pode tornar-se um líder ou um bom exemplo ético, igualmente capaz de influenciar comportamentos e iniciar uma cadeia de transformação moral. É o caso de Cynthia Cooper, *reportante* que denunciou publicamente um escândalo de corrupção e fraude contábil de aproximadamente US\$ 3,8 bilhões de dólares na WorldCom, empresa norte-americana de telecomunicações. Pela sua iniciativa corajosa, foi eleita a *pessoa do ano*, pela revista *Times Magazine*, além de ter inspirado o roteiro de diversos filmes e livros.

Não é fácil um ato de corrupção virar manchete no Brasil, tamanha a concorrência. Já ultrapassamos o campo das dúvidas sobre a sua gravidade e amplitude. Está em todos os cantos. Diante desse quadro próspero de atrocidades, cada um pode assumir algum destaque ético ao resolver não tolerar os mínimos atos de corrupção, readquirindo a capacidade de indignação e evitando ser um herói relutante, que não faz nada e acaba dando suporte implícito à perpetração do mal. Quero com isso demonstrar que a liderança ética não pressupõe indivíduos com capacidades excepcionais, ou com habilidades extraordinárias que lembrem os super-heróis de quadrinhos, mas somente pessoas que derrubem a parede moral que geralmente as impele a manter-se passivas e apáticas diante de condutas indecentes como a corrupção.

Uma atitude heroica, de resistência ao poder da situação, não significa apenas deixar de participar de ações imorais ou injustas, mas também, e principalmente, a desaprovação expressa dessas condutas, o que implica abandonar a nossa usual falta de ação, que nos coloca na condição de observadores do espetáculo da maldade. Maldade por inação, ou efeito-apático (*bystander effect*), que geralmente assume que a responsabilidade para conter ou se opor àquela situação abusiva será tomada por outras pessoas mais capacitadas, ou melhor posicionadas, evitando assumir os riscos e os problemas decorrentes dessa posição. Fazer frente à desonestidade não é algo fácil, pois envolve necessariamente uma porção de sacrifício pessoal pelo bem coletivo ou pela manutenção de princípios morais, sem sucumbir às exigências de conformidade que o sistema tenta impor.

Teremos a oportunidade de reaver essa discussão com maior profundidade no próximo capítulo, onde abordaremos a perspectiva de pessoas que rompem essa

- *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

anestesia ética e decidem jogar luz sobre atos de corrupção ou ineficiência em suas instituições.

Por ora, foi importante entrar preliminarmente nessa questão para mostrar a força do bom exemplo ético ao exteriorizar valores e princípios, alinhando as ideias e atitudes de pessoas à integridade, bem como estimulando um ambiente de não tolerância/indignação às fraudes, desvios, malversações ocorrentes na administração.

COLOCANDO A BOCA NO TROMBONE

Demonstrar uma abordagem mais ampla da corrupção tornou-se um dos propósitos prioritários desta publicação. Restringir os esforços em matéria de controle às práticas mais comuns, cujos resultados são conhecidamente limitados, é investir em um fundo perdido. Neste tópico, vamos depositar alguma quantia de argumentos na conta da ética cidadã.

Não há dúvidas de que a incansável rotina de escândalos trouxe uma forte sensação de descrença à sociedade. Percebe-se que a maioria das pessoas procura não se envolver com a política, e aconselha que ninguém de bom-caráter o faça, pois acredita ser uma banda inteiramente podre, da qual salvam-se poucos. Não se envolvendo, ela [a sociedade] acaba tolerando e, assim, perde o necessário espírito cívico e a percepção de que pode agir em prol da ética.

E nós – eu que escrevo e você que me lê – bem sabemos que tão logo os cidadãos se convertam em meros espectadores da vida política, pouco a pouco, as ações imorais multiplicam-se e fortalecem-se. Na linha do que diz a frase atribuída a Martin Luther King: poderemos nos arrepender nessa geração não apenas pelas palavras e ações das pessoas más, mas pelo silêncio assustador das boas.¹³⁹ É sobre isso que falaremos.

¹³⁹ O restante da citação é tão adequado quanto o seu início, de modo que vale a pena ser completada, ao menos em rodapé: “o progresso humano nunca gira nas rodas da inevitabilidade; vem pelos incansáveis esforços de homens resistentes (...), e sem esse trabalho duro, o próprio tempo torna-se aliado das forças da estagnação social”.

Não exatamente sobre as pessoas que submergiram nesse estado de anestesia moral, mas sobre aquelas que agem imbuídos de cidadania e colocam a boca no trombone para denunciar o que acreditam não estar em consonância com o correto, moral e ético. São os *whistleblowers* (*whistle* = apito; *blower* = soprador). Não se assuste!

A corrupção costuma ocorrer a portas fechadas e bem distante dos olhos do público. Mas não é difícil dizer quando algo aparentemente está errado – seja pela rachadura na parede de um órgão público, ou ainda pela falta de remédio na prateleira, e quando as suspeitas surgem, existe um modo direto pelo qual uma pessoa pode exercer o seu papel cidadão: falando!

Jeffrey Wigand, um desses sujeitos que se levantou contra a passividade e levou ao conhecimento do público condutas graves de corrupção no âmbito da indústria do tabaco norte-americana, detonando um escândalo de repercussão internacional no setor, contou que a mensagem fundamental de sua história é que: “um indivíduo pode dar um passo à frente e fazer a diferença”.¹⁴⁰

A medida que será analisada agora busca concretizar justamente essa ideia: de que, apesar das forças aparentemente avassaladoras que impulsionam a corrupção, cidadãos individualmente podem tomar uma iniciativa e promover *accountability* e ética organizacional. No entanto, não é tão simples como parece à primeira vista.

Opor-se à injustiça, à imoralidade, à ilegalidade, nunca foi fácil. Nos momentos mais terríveis da história, soldados submetidos a ordens cruéis de seus superiores, mesmo discordando delas, não conseguiram. Burocratas em regimes autoritários que têm de executar demandas injustas da autoridade máxima, tampouco fizeram frente a elas. Esse tipo de inação [ou falta de reação] não é exclusiva de regimes arbitrários, mas ocorre até hoje em diversas democracias consolidadas, embora de modo diferente. Na vasta burocracia governamental, é fácil ocultar ilegalidades quando ninguém se apresenta para relatar a verdade.

Quando isso acontece, no entanto, a reação das autoridades ou organizações em relação aos dissidentes, ou seja, àqueles que destoam do grupo ou não se adequam às regras de conduta, não é outra senão o ostracismo, o desprestígio profissional e social, a perda de estabilidade financeira e, principalmente, o risco à integridade física. Romper o incrustado código de silêncio (*omertà*) acarreta sérios ônus pessoais. Não chega a ser surpreendente, desta forma, que somente uma

¹⁴⁰ JHONSON, Roberta Ann. *Whistleblowing: when it works – and why?* Lynne Rienner Publishers, 2003.

pequena parcela de pessoas que testemunham atos de corrupção ou má-gestão em sua entidade, empresa ou órgão, reportem esses acontecimentos.¹⁴¹

Para que o leitor tenha ideia de como ocorre a resposta feroz da organização àqueles que soam o alerta sobre fraudes em seu interior, é eloquente a declaração de Bert Berube, engenheiro-civil norte-americano que, na década de 1970, denunciou comportamentos ilegais na Agência de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal dos EUA (*General Service Administration*), onde exercia a função de diretor: “O governo tentou negar o meu seguro-desemprego e gastou, eu imagino, pelo menos 200.000 a 300.000 dólares tentando impedir que eu conseguisse 5.000 dólares do seguro. O seu objetivo era negar-me quaisquer recursos para que eu desistisse de lutar, independente do custo para o próprio governo. As consequências em relação à minha mulher e filhos foram simplesmente devastadoras”.¹⁴²

Lançar o alerta, tornando públicos comportamentos inapropriados é um negócio arriscado. Mesmo assim, alguns indivíduos decidem assumir o risco em prol de um interesse maior. Apesar dos custos e frustrações, essas pessoas assumem voluntariamente o compromisso individual a um propósito ou princípio ético (honestidade, responsabilidade) e resistem às influências imorais para insurgir-se contra a corrupção. Neste conflito ético aparentemente irresolúvel – reportar as ilicitudes, interrompendo-as, e sofrer as consequências pessoais? Ou aquiescer com elas e, assim, implicitamente concordar? – poucos permanecerão no primeiro caminho. Por isso, podemos chamá-los de *resistentes éticos*.

Sempre que uma irregularidade tem lugar em determinada instituição, algumas pessoas tomam conhecimento de sua ocorrência e, embora sintam-se indignadas, deixam de denunciá-la. Falta pavimentar os meios a fim de assegurar que esses indivíduos não sofram discriminações se ajudarem a revelar e corrigir esses abusos.

Pensar esse sistema que proteja, encoraje e estimule os resistentes éticos é, sobretudo, um ferramental de controle preventivo, uma vez que coloca à disposição

¹⁴¹ Conforme pesquisa realizada em 2016 sobre Ética no Trabalho, pelo Instituto de Ética e Negócios (IBE), em 10 dos 13 países pesquisados, 50% dos respondentes disseram que reportaram práticas irregulares que presenciaram. Em 11 dos 13 países, pelo menos um entre três respondentes também experimentaram retaliação. Uma relação direta foi revelada: os países com maior índice de denúncia tendem a ser também os com maior grau de retaliação. (*Institute of Business Ethics, Survey on Business Ethics*, 2016, p. 1. Disponível em: <http://www.ibe.org.uk/userassets/briefings/b56_surveys2016.pdf>. Acesso em: 9 maio 2017).

¹⁴² GLAZER, Myron Peretz; GLAZER Penina Migdal. *The whistleblowers: exposing corruption in government & industry*. BasicBooks, 1989.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

dos órgãos fiscalizadores informações úteis sobre condutas ilícitas ou antieconômicas, detectadas em primeira mão, ajudando a identificar e desarticular a corrupção de forma prematura, pela raiz. Na receita que até então vamos acumulando à boa-governança, o *whistleblowing*, ou, a possibilidade de assoprar o apito e denunciar violações às normas legais ou éticas, é um ingrediente essencial. Primeiro, vamos descobrir exatamente quem são estes indivíduos.

Toda organização, seja pública ou privada, está constantemente sujeita ao risco de que alguns de seus integrantes enveredem por um caminho de transgressão à lei e aos valores éticos. É o que nossos olhos mais veem e leem no Brasil ultimamente. Quando esses riscos aparecem, as pessoas mais habilitadas para detectar o problema são aquelas que estão dentro da própria instituição ou empresa. Elas estão melhor posicionadas e conhecem as práticas da organização: participam da rotina da empresa, estão em contato com os outros trabalhadores e superiores, além de conhecerem em detalhe os procedimentos internos. Por conta disso, a informação de que dispõem é extremamente valiosa. Tal como o diamante para alguém que busca pedras preciosas, nada melhor para o controle preventivo do que contar com informação confiável e tempestiva. Aqueles que conhecem internamente a organização certamente terão maior capacidade de detectar fraudes, ineficiências e prevenir danos.

Pense no médico que, ao testemunhar o desvio de recursos direcionados ao hospital municipal onde trabalha, decide reportar essa conduta às autoridades competentes, preocupado em melhorar o atendimento naquela instituição; ou, ainda, no diretor do setor de compras de determinada empresa prestadora de serviços ao poder público, que tenha conhecimento do pagamento de propinas pelo proprietário ao gestor, além do fornecimento de materiais em péssimo estado, denunciando os abusos de seu superior hierárquico.

Podemos dizer, diante desses exemplos, que o **reportante** – utilizarei esta designação para o restante do capítulo, explicando os motivos logo em seguida – consiste no sujeito, trabalhador, empregado ou vinculado de alguma forma a determinada instituição pública ou privada que, voluntariamente e de boa-fé, revela informações de interesse público sobre corrupção, fraude, desperdício, má-gestão ou práticas perigosas consumadas nessas organizações, a autoridades ou órgãos competentes para investigar e atuar contra elas. A partir desse conceito simplificado, já é possível identificar alguns elementos básicos: sujeito, objeto e receptor. Vamos a eles.

O sujeito é o próprio reportante, que sai da inércia para informar sobre condutas irregulares de dentro da organização. Há uma certa variação nos estudos

sobre o *whistleblowing*, quanto à determinação sobre quem enquadrar-se-ia neste conceito. Delimitar essa questão é fundamental, pois permitirá estabelecer quem estará circunscrito em eventual programa ou lei que protege o informante de represálias. É possível identificar duas linhas principais: a primeira adota um conceito amplo, alcançando qualquer indivíduo que relata más condutas, independentemente do vínculo com a organização objeto da denúncia. Embora seja saudável o exercício irrestrito da cidadania controladora, me parece que abraçar um grupo tão extenso de potenciais reportantes em um programa específico não é o mais adequado, tendo em vista a possibilidade de gerar obstáculos de difícil superação prática (ex.: contingenciamento do canal de denúncias, inviabilidade de filtragem etc.). É melhor que se adote critérios mais objetivos para definir o reportante na lei. Entendo que a existência de uma relação de trabalho, mercantil ou mesmo contratual com a entidade pública ou privada em questão seja um critério razoável e esclarecedor para classificar os reportantes. Seriam incluídos nesta acepção: empregados ou servidores, fornecedores e demais contratantes, observadores privilegiados do cenário ilícito. Justifico essa restrição: esses são sujeitos que estão mais próximos à organização e, conseqüentemente, das irregularidades que eventualmente aconteçam em seu interior.

Logicamente, não defendo que sejam ignoradas as demais situações – como as denúncias de cidadãos não ajustados neste conceito – devendo haver vias alternativas eficazes de recebimento e apuração destes relatos.

Outro aspecto importante é a possibilidade de que o sujeito reportante prove nha tanto do setor público, como privado.¹⁴³ Em geral, as definições de corrupção limitam-se ao abuso do poder público a fim de obter benefícios pessoais, desprezando o lado oposto da moeda, de oferta da corrupção. Não há corruptos sem quem os corrompa. O conluio no setor privado distorce a livre competição e acarreta o aumento severo de custos. No Brasil, temos observado como as grandes corporações formavam cartéis para atuar em setores específicos, especialmente ligados a obras públicas. Nesses casos, fraudes como a escolha prévia dos vencedores na licitação e o superfaturamento dos preços ocorrem mesmo sem a participação de agentes públicos. Se tiverem compromisso ético-corporativo e um sério programa de integridade, as empresas devem, portanto, se preocupar em estabelecer canais internos para que seus funcionários reportem condutas irregulares, protegendo-os

¹⁴³ O art. 33, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ratificada no Brasil pelo Decreto n. 5.687/2006) recomenda aos países uma proteção amplíssima em relação a qualquer pessoa, do setor público ou privado, que reporte abusos, de boa-fé, e por motivos razoáveis.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

de retaliação. Deste modo, prevenir-se-ia riscos e danos aos cofres e à reputação da própria organização.

No tocante ao objeto, quer dizer, à delimitação do âmbito material (*o que será denunciado?*), a situação se inverte. Há quem defenda uma restrição do conteúdo das denúncias a condutas específicas, tal como a corrupção tipificada no Código Penal. No entanto, acredito que a melhor opção seja a não limitação, *a priori*, dos canais de denúncias,¹⁴⁴ apenas fomentando a responsabilidade na hora de reportar. Não há matéria específica que desperte a atuação proativa de quem deseje informar más condutas. São situações diversas que implicam em perigo ao interesse coletivo. A experiência de países que já preveem este mecanismo revela episódios que vão desde corrupção e desperdícios de recursos públicos até assédio sexual e prejuízos decorrentes do lançamento irregular de um ônibus espacial pela NASA (caso *Challenger*).

No entanto, o escopo das denúncias também não pode ser exageradamente aberto, de modo que três condicionantes devem pesar sobre o relato, como forma de qualificá-lo: primeiro, que ele seja relevante, indicando possíveis ou atuais violações graves a determinada norma. Exclui-se, portanto, fatos irrelevantes ou revanchismos que possam comprometer a qualidade das investigações.¹⁴⁵ Segundo, que o relato seja feito de boa-fé, evitando denúncias maliciosas, cujo conteúdo o reportante saiba ser falso e, por fim, que o reporte seja razoável, no sentido de que as informações descortinadas contenham sentido lógico, de sorte que o interesse público justifique iniciar uma investigação sobre elas. Quanto aos dois últimos elementos, é importante ter uma análise objetiva, sem voluntarismo, de maneira que um terceiro desinteressado, em frente aos mesmos fatos, tirasse conclusões semelhantes sobre a irregularidade.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Essa é a recomendação adotada pelo Conselho Europeu em relação aos países da Comunidade Europeia, conforme se afere na Resolução n. 1.729: “6.1. A legislação *whistleblowing* deve ser compreensiva: (...) 6.1.1. a definição de relatos protegidos deve incluir todos os alertas de boa-fé contra vários tipos de atos ilegais, incluindo todas as violações sérias aos direitos humanos que afetem ou ameacem a vida, saúde, liberdade, ou qualquer outro interesse legítimo de indivíduos como sujeitos da administração pública (...). Conselho Europeu, Resolução 1729 (2010), *Final Version Protection of Whistle-Blowers. Parliamentary Assembly*.

¹⁴⁵ Deve-se, contudo, tomar as precauções para que o feitiço não se volte contra o feiticeiro, de modo que, estabelecendo critérios de gravidade excessivamente altos, ou de pouca frequência na organização, desvirtue a própria finalidade do programa, tornando-o instrumento de pouco efeito prático.

¹⁴⁶ Em geral, as legislações sobre *whistleblowing* preveem uma presunção relativa de boa-fé referente ao relato do reportante, justificando a proteção de sua identidade, que somente poderá

O receptor, afinal, é a autoridade competente para receber e apurar essas informações de interesse público (*a quem denunciar?*), compreendendo organismos especializados, entidades responsáveis pela fiscalização da administração pública ou regulação do mercado, além da mídia e da internet. Em geral, esse aspecto não é determinante para a definição do reportante, mas é adequado para mensurar a eficiência do programa de relatos, isto é, saber se há bons canais institucionalizados de denúncia, que são abertos, seguros, e resolvem os problemas que lhe são apresentados. Caso estes canais não funcionam a contento, o programa como um todo restará comprometido, eis que estarão prejudicados dois pressupostos para o seu funcionamento: a) a confiança de que algo será feito para alterar a cenário ilegal; b) a segurança quanto à proteção contra eventuais represálias. Em geral, competente será a autoridade ou órgão que detenha poderes para apurar os fatos relatados, assim como promover as medidas de proteção ao informante.¹⁴⁷ Tal autoridade poderá existir dentro da própria organização (canais internos), em entidades estatais ou independentes de controle (canais externos) ou, excepcionalmente, na mídia. É fundamental estabelecer vias acessíveis, o que ocorrerá a partir das linhas diretas (*hotlines*), através das quais os funcionários poderão manter contato direto com os destinatários da denúncia, expandindo a passagem da inação ao controle.

ser quebrada mediante comprovação, pelo denunciado, de que o *whistleblower* sabia da falsidade das informações, ou negligenciou a análise sobre a veracidade delas. Esse quesito, no entanto, ao fundamentar a seleção das informações que serão coletadas, pode gerar algumas dificuldades, transferindo a análise antes para quem relata do que para quem deve ser investigado, ao focar nos “motivos” que levaram o indivíduo a reportar. Por essa possível confusão de elementos e subjugação das informações prestadas sobre os motivos que levaram à denúncia, é que o Reino Unido, em 2013, deixou de incluir a boa-fé como elemento para configuração do *whistleblowing*.

¹⁴⁷ No setor privado, há a possibilidade de que o canal de denúncias seja objeto de terceirização, repassando a atividade de investigação e proteção aos reportantes a uma entidade especializada ou escritório de advocacia. Há algumas boas razões para crer que este modelo seja um bom caminho para a institucionalização do *whistleblowing* nas empresas. Primeiro, diminuiria os riscos de contaminação do canal pelas autoridades líderes da empresa, evitando uma subserviência que converter-se-ia, muito provavelmente, em acobertamento dos atos de corrupção praticados no interior da organização. Segundo, facilitaria o resguardo da identidade do denunciante, que poderia contar com um órgão mais independente. Terceiro, traria maior certeza no sentido de que algo seria feito para tentar modificar os procedimentos e a burocracia interna, com vistas a corrigir as más condutas denunciadas. No setor público, essa possibilidade encontra alguns entraves jurídicos. Na medida em que o recebimento de denúncias deve ser uma atividade permanente da administração, reclamaria a realização de concurso público (art. 37, II, da CRFB/88) para o preenchimento dos cargos relativos ao canal.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Ainda não alcançamos uma definição precisa do termo. Para isso, é relevante também diferenciá-lo de outros institutos jurídicos, a fim de evitar uma confusão conceitual. A propósito, uma das formas de descobrir no que consiste determinado objeto, é saber primeiro em que conceitos ele não se enquadra. Portanto, o reportante **não é**:

Delator premiado: aquele que firma um acordo de colaboração premiada, com base no art. 4º, da Lei n. 12.850/2013 (Lei do Crime Organizado), tem comprovado e confessado envolvimento nas práticas ilícitas, além de interesse na condenação daqueles a quem ele delata, a fim de ser beneficiado por vantagens legais que atenuem a sua responsabilidade no delito. Para tanto, ele firma um acordo com o Ministério Público, titular da ação penal e cede as informações que forem do interesse destes órgãos, o que estará sujeito à homologação posterior do Poder Judiciário. O reportante, em outro giro, não tem qualquer participação com as irregularidades que são objeto de sua denúncia, seja na condição de coautor, seja como partícipe, além de faltar-lhe interesse em obter benefícios de ordem criminal. No primeiro caso, há uma negociação entre um criminoso e o Estado, ao passo que, no segundo, há uma interação entre o Estado e o cidadão honesto. Apesar destas marcantes distinções, é possível um ponto de convergência no tocante à percepção de deslealdade ao grupo que resulta das revelações feitas por ambos. Nos dois casos, o reportante e o delator, na maioria das vezes, são vistos como traidores ou desleais à organização que integram ou integravam.

Acordo de leniência: servem as mesmas elucidaciones apresentadas acima, haja vista que este acordo, previsto no Capítulo V da Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), configura uma espécie de delação premiada para pessoas jurídicas envolvidas em atos de corrupção. Justamente em virtude dessas diferenciações é que a possível tradução do *whistleblower* no Brasil exige cuidado. Algumas designações que já estão sendo adotadas, inclusive em projetos de lei no parlamento, como *delator*, justamente por remeterem a outros atores, poderá acarretar problemas conceituais e confusões jurídicas. Essa necessária singularização é a razão pela qual escolhi o termo **reportante**.

***Whistleblower*: origem e panorama atual**

A origem do termo *whistleblower*, no propósito específico de designar esses indivíduos que lançam um alerta sobre más-condutas no âmbito de sua organização, é incerta. Acredita-se que seja uma referência ao juiz em um campo de futebol, que assopra o apito a fim de interromper infrações às regras do jogo.¹⁴⁸

¹⁴⁸ MICELI, Marcia P.; NEAR, Janet. *Blowing the whistle: the organizational and legal implications for companies and employees*. New York: Lexington Books, 1992, p. 15.

O nascimento do mecanismo como instituto jurídico, no entanto, ocorreu nos Estados Unidos, ainda no século XIX. Curiosamente, é neste país que o *whistleblowing* alcançou o mais forte grau de consolidação na cultura social e jurídica. O reportante norte-americano se tornou parte proeminente do vocabulário, cultura e vida organizacional, tendo, inclusive, um dia específico destinado ao seu reconhecimento: 30 de julho.¹⁴⁹ A sua evolução neste país é marcada por três momentos distintos, que vai da criação à consolidação.

A figura do *whistleblower* surge nos Estados Unidos com um papel inteiramente dissociado da ética organizacional e prevenção da corrupção. A promulgação do *False Claims Act*, de 1863, em meio à guerra civil, deu início à concessão de prêmios (15 a 25%) àqueles que denunciasses fraudes em contratos governamentais. Neste contexto, os cidadãos-reportantes substituíam o governo na vigilância da corrupção, mas movidos mais pela possibilidade de gratificação, do que pelo ímpeto de controle social, de modo que acabaram atraindo a fama de caçadores de recompensa (*bounty hunters*).¹⁵⁰

Na década de 1960, o reportante norte-americano adquire uma nova roupagem, graças à resistência das grandes empresas em cumprir as regulações do governo no mercado, passando a ocultar práticas antigas e nocivas ao interesse público, além do aumento da desconfiança da sociedade na integridade dos agentes públicos, particularmente após o escândalo de corrupção conhecido como Watergate.¹⁵¹

¹⁴⁹ Conforme a Resolução n. 522/2016, do Senado Americano, que instituiu o Dia Nacional de Apreciação ao *Whistleblower*.

¹⁵⁰ *False Claims Act* (FCA), vide: U.S. Code, Title 31, Subtitle III, Chapter 37, Subchapter III, § 3729. Entre 1997 e 1999, quase 1.500 queixas em nome do Estado (*qui tam*) foram petionadas com fundamento no *False Claims Act*, e somente em 1999, recuperou meio bilhão de dólares. A lei, que tem o escopo limitado a fraudes e corrupção relacionadas aos contratos governamentais, ainda vigora nos Estados Unidos: em maio de 2017, o médico Roger Holden apresentou uma queixa em nome do Estado sobre violações éticas e pagamentos irregulares que estavam ocorrendo no Hospital onde trabalha, em Springfield. A ação resultou em restituição de quase US\$ 34 milhões para os cofres públicos, sendo o reportante recompensado com US\$ 5,4 milhões. O case: *United States ex. rel. Viran Roger Holden v. Mercy Hospital Springfield f. John's Regional Health Center and Mercy Clinic*, No. 15-03283-DGK. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/press-release/file/967481/download>>. Acesso em: 26 maio 2017.

¹⁵¹ Um dos mais conhecidos e marcantes casos de corrupção dos Estados Unidos, também foi produto das revelações feitas por um *whistleblower*. No caso, um informante anônimo, identificado como “Garganta Profunda”, forneceu dados cruciais sobre as irregularidades que envolviam o Presidente Richard Nixon, a dois repórteres, Bob Woodward e Carl Bernstein, do jornal *Washington Post*.

Estes fatores quebraram o paradigma sobre denúncias internas, fazendo com que aqueles que antes agiam buscando o interesse próprio, passassem a ser percebidos como defensores do interesse público. Compreendeu-se que eles serviriam melhor aos seus próprios interesses se simplesmente virassem as costas e evitassem os perigos do confronto. Neste período, com o aumento do número de denúncias sobre corrupção e fraudes, o instituto foi ganhando legitimidade, a partir do apoio da imprensa, de grupos não governamentais e, especial, do Congresso, que promulgou, em 1978, a Lei de Reforma do Serviço Público (*Civil Service Reform Act*), a qual marcou o início da proteção legal para agentes federais.

A norma, no entanto, deixou a desejar quanto à proteção dos reportantes contra retaliações, surtindo pouco efeito no aumento das denúncias sobre corrupção. Então, em 1989, o Congresso Americano promulga uma nova legislação, prevendo regime específico para os reportantes em âmbito federal, denominada Lei de Proteção aos *Whistleblowers* (*Whistleblower Protection Act*).¹⁵² Algumas proteções adicionais foram acrescentadas à lei em 1994.

Na entrada do século XXI, o *whistleblower* assumiu de vez a condição de protagonista no enfrentamento à corrupção. Movido por uma onda de renovação e promoção da ética nas corporações, o instituto se espalhou no sistema jurídico americano, dando origem a centenas de normas protegendo aqueles que reportassem abusos em setores dos mais diversos, como saúde, segurança, resíduos tóxicos, violação de direitos civis, pureza da água e do ar, abusos a crianças. Além disso, outra revisão foi promovida na lei geral de proteção aos denunciadores federais (WPA), dando origem ao *Whistleblower Protection Enhancement Act*, de 2012. Para mais, em resposta aos escândalos financeiros nas multinacionais Enron e WorldCom, foram publicadas outras duas leis que deram destaque e regularam sistemas avançados de proteção e recompensa aos reportantes: a Lei *Sarbanes-Oxley*, de 2002, e a Lei *Dodd-Frank*, de 2010.

A questão relativa a recompensa como fator de estímulo à formulação de denúncias tem funcionado indiscutivelmente bem no sistema estadunidense.

Essa consolidação interna do instrumento nos Estados Unidos serviu como vitrine ao mundo. Atualmente, o sistema de relatos (*whistleblowing*) se disseminou

¹⁵² Sec. 2. Conclusões e propósitos: (A) Conclusões. – O congresso acha que: 1) Funcionários públicos federais que fizerem as revelações descritas na seção 2302 (b).(8) do título 5, do Código dos Estados Unidos, servem ao interesse público ao ajudar na eliminação da fraude, do desperdício, abuso, e dos gastos governamentais desnecessários; 2) protegendo funcionários públicos que divulgam ilegalidades governamentais, desperdícios, e corrupção, é o maior passo em direção a um serviço público mais efetivo; e (...).

e encontra regulamentação em boa parte dos países desenvolvidos, visto como ferramenta eficaz na prevenção e detecção da corrupção. Dentre outros, adotam alguma legislação protetiva aos reportantes: Reino Unido (Lei de Revelação de Interesse Público, de 1998), Japão (Lei de Proteção aos *Whistleblowers*, de 2004), Noruega (Lei do Ambiente Trabalhista, de 2005), Canadá (Lei de Proteção às Revelações de Servidores Públicos, de 2007), Nova Zelândia (Lei de Proteção às Revelações, de 2000). Estudo recente da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), reforça essa constatação, ao mostrar que, nos últimos cinco anos, houve mais países adotando legislações protetivas aos reportantes do que na quarta metade do século.¹⁵³

Eficiência: mecanismo de prevenção e aprimoramento ético

Assim como o leitor conhece melhor dos problemas e inquietações de sua própria casa, os reportantes internos são observadores privilegiados do cenário de irregularidade que se manifesta na instituição pública ou empresa onde trabalham. Em razão disso, é bem provável que eles sejam os primeiros a dar conta das condutas imorais praticadas por seus colegas ou superiores. É intuitivo que eles possam funcionar como um alarme prévio de que algo não está ocorrendo como deveria, permitindo que medidas corretivas sejam implementadas antes que problemas mais sérios apareçam.

Imagine quantos servidores e profissionais ocupantes de cargos técnicos na Petrobras tomaram conhecimento das graves ilegalidades que ali ocorriam, mas decidiram permanecer silentes, pelo medo das consequências pessoais que decorreriam da revelação de informações comprometedoras! Quanto prejuízo aos cofres públicos poderia ter sido evitado se não tivéssemos de ter aguardado um acaso incidir sobre certo lava-jato, que envolvia um potencial operador financeiro desse esquema complexo?

Ao diminuir a capacidade dos corruptos de contarem com o silêncio dos inocentes que estão a sua volta, a proteção aos que alertam sobre irregularidades manifesta-se como ferramenta crucial no controle preventivo e detectivo.

A certeza da punição não é o único fator dissuasório à prática de delitos, embora Cesare Beccaria¹⁵⁴ tivesse razão neste ponto, mas serve igualmente ao propósito

¹⁵³ OECD (2016). *Committing to effective whistleblower protection*. Highlights, 2016.

¹⁵⁴ “(...); pois não se pode duvidar que no espírito daquele que medita um crime, o **conhecimento e a certeza das penas** ponham freio à eloquência das paixões (...). Não é o rigor do suplício que previne os crimes com mais segurança, **mas a certeza do castigo** (...)” (grifo nosso). BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: RT, 1997, p. 41.

de inibir a corrupção, a consciência de que os mecanismos de detecção estão em pleno vigor, e que seguramente a conduta criminosa não passará batida aos olhos do controle. A sensação *orwelliana* de estar sendo permanentemente observado é um elemento preventivo que não pode ser ignorado. Se o observador se levanta contra o ato imoral e torna-o visível às autoridades competentes, tanto melhor.

Permitam-me lembrar da premissa que assentei lá atrás para guiar as medidas de prevenção apresentadas neste livro: além da decrepitude dos valores, o ato desonesto está estreitamente ligado à existência de oportunidades que decorrem de uma governança frágil e de um controle deficiente. Tanto maior for a possibilidade de que alguém assopre o apito e escancare a fraude, menores as chances d'ela ocorrer, ou se agravar. Naturalmente, quanto menor a garagem, mais difícil é estacionar.

Em verdade, proteger o reportante que lança o alerta sobre a corrupção serve a ambas intenções. Por um lado, reforça a noção de boa-administração, ao permitir que os mecanismos de controle atuem previamente à ocorrência ou agravamento do prejuízo. Deste modo, evita-se danos, inibe-se fraudes e os custos da investigação, auditoria ou inspeção são minimizados. Por outro, ainda que não seja possível evitar a ilegalidade, o denunciante pode atuar como peça-chave na investigação judicial e para os demais órgãos de controle, provendo informações que facilitem a responsabilização do infrator, reduzindo as dificuldades probatórias que são inerentes aos atos de corrupção. Na maioria dos casos, o reportante, como agente interno especializado, tem acesso a documentos e dados que, de outro modo, seriam inacessíveis pelos métodos ordinários de investigação. De sobra, a atitude corajosa do denunciante inspira outras pessoas a fazer o mesmo, estimulando uma cultura de cumprimento das regras.

O mais importante, contudo, é o impacto que as revelações exercem na política da organização. A exposição negativa, especialmente no tocante às entidades privadas, força a empresa a mudar os seus procedimentos e adotar padrões mais altos de integridade. Mesmo não tendo controle sobre estes aspectos, o *denunciante* acaba convertendo-se em poderoso catalizador de mudança na política e nas práticas preventivas da organização.

Como? Fazendo com que a entidade pública ou privada dê mais atenção às áreas problemáticas, buscando evitar futuros desvios que causem semelhante exposição; que procure alternativas ou novas políticas mais eficientes em substituição àquelas que se mostraram corrompidas; mude a forma de implementação das regras e dos procedimentos internos, adequando-se a um padrão mínimo de decência e ética.

Esse forte caráter preventivo do *whistleblowing* também é sustentado pelas organizações internacionais que buscam desenvolver o sistema de controle e

enfrentamento à corrupção. No plano de ação dos países que formam o G-20 (2013-2014), por exemplo, reconheceu-se o “valor crucial do *insider* ao governo e às companhias como um **primeiro e geralmente melhor sistema de alarme inicial** para os tipos de práticas financeiras precárias, corrupção e falhas regulatórias”, estabelecendo que os países que ainda não tivessem normas protetivas, implementassem-nas de acordo com os princípios do Grupo de Trabalho Anticorrupção.¹⁵⁵

De modo semelhante, a OCDE, no recente relatório de recomendações para combater a corrupção e fomentar a integridade, sugere que, “para promover a prevenção da corrupção no setor público, os membros da OCDE devem implementar as medidas de integridade dos agentes públicos, como proteção aos reportantes.”. Ainda de acordo com a instituição: “*whistleblowing* é crucial não apenas para assegurar integridade nas organizações, mas também para assegurar que o interesse público está protegido”.¹⁵⁶

Essas recomendações não destoam do que diz a ONG Transparência Internacional, que em trabalho específico sobre os reportantes europeus, assentou que estes são “cruciais em jogar uma luz sobre práticas corruptas, dada a sua proximidade à fonte do problema. Muitos escândalos na Europa e em outras partes poderiam ter sido mitigados ou possivelmente **prevenidos** se *whistleblowers* tivessem canais para falar com autoridades ou imprensa. (...). Quando funcionam de forma adequada, estes canais facilitam a governança democrática e podem contribuir para uma prévia detecção, prevenção e consequente sanção do ilícito”.¹⁵⁷

No Brasil, não obstante os poucos estudos sobre o *whistleblowing* convergirem quanto à essencialidade do instituto para a implementação de um programa de prevenção, como fez o Tribunal de Contas da União em seu Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção¹⁵⁸ ou o Projeto de Plano Nacional Anticorrupção, da

¹⁵⁵ G20 *Anti-corruption Action Plan* (2013-2014). Disponível em: <[http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_\(2013-2014\).pdf](http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_(2013-2014).pdf)>. Acesso em: 12 maio 2017.

¹⁵⁶ OCDE. High-level advisory group. *Report to the OECD Secretary-General on Combating Corruption and Fostering Integrity*, 2017.

¹⁵⁷ GORBANOVA, Mariya. *Speak up: empowering citizens against corruption*. Transparency International, 2015.

¹⁵⁸ De acordo com o TCU: “a organização também deve estabelecer procedimentos específicos para **prevenir** a ocorrência de fraude e corrupção (...), tais como rotação de pessoal e a **divulgação de canais de denúncia, incentivando terceiros a registrarem indicações de condutas fraudulentas ou corruptas envolvendo a organização ou pessoa relacionada a ela**” (grifo nosso). TCU, Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção (2017), p. 59.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

FGV,¹⁵⁹ não houve desenvolvimento legislativo dessa matéria por aqui. Pois é. Apesar do sucesso e eficácia dos canais de denúncia pelo mundo, inexistem qualquer proteção legal brasileira às pessoas que iluminam o esconderijo onde ocorre a corrupção e o desperdício. Volte algumas páginas e responda: quanto prejuízo teríamos mitigado ou evitado?

Essa ausência de norma, no entanto, não impediu que algumas poucas pessoas tivessem a coragem e determinação de ajudar o estado no controle de fraudes, mesmo que não lhes fosse garantida proteção adequada. Algumas investigações já foram desencadeadas e episódios de corrupção desvelados a partir de informações providas por funcionários.

***Whistleblowing* – implementação no Brasil como instrumento de combate à corrupção**

Não é impossível encontrar no complexo emaranhado de leis e decretos brasileiros algum dispositivo que faça referência aos relatos internos, porém nunca de maneira específica, senão de forma esparsa, incompleta, o que não significa muita coisa.¹⁶⁰ O art. 7º, VIII, parte final, da Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa), por exemplo, que trata da responsabilização administrativa e civil de empresas, prevê a possibilidade de atenuar a aplicação de punições administrativas caso a pessoa jurídica demonstre que havia adotado mecanismos e

¹⁵⁹ De acordo com a FGV: “existem, entretanto, dois instrumentos de grande importância cujos estudos merecem ser conduzidos para verificar possível a adoção no framework brasileiro de combate à corrupção: regulação da atividade de lobby e **regulamentação do *whistleblowing* (...), são responsáveis por dar publicidade e moralidade à relação entre políticos e defensores de interesses particulares e por fornecer um sistema adequado para denúncia de irregularidades**”. Dentre as recomendações apresentadas pela instituição concernentes à “Complementação da estrutura legislativa de combate à corrupção: (i) sistemas de proteção ao denunciante, nos âmbitos público e privados”. In: MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (Coord.). *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

¹⁶⁰ Há quem atribua ao art. 74, § 2º, da CRFB/88, o caráter de base normativo-constitucional ao *whistleblower* no Brasil, ao possibilitar a denúncia de qualquer cidadão perante o Tribunal de Contas. No entanto, conforme a delimitação conceitual realizada anteriormente, viu-se que o consenso quanto à definição do reportante não abrange um espectro tão amplo de pessoas, mas aqueles que possuem vínculo trabalhista, financeiro ou contratual com a organização do setor público ou privado, de modo que não entendo correto afirmar que o art. 74, § 2º, faça referência a esta possibilidade, senão à realização de denúncias normais perante a administração, como manifestação do direito fundamental de petição (art. 5º, XXXIV, *a*, CRFB/88).

procedimentos internos de integridade, dentre eles, o *incentivo à denúncia de irregularidades*. Outras abordagens normativas, como a prevista na recente Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais) e na Lei n. 8.112/92, mantém o caráter setorial. Tais previsões fragmentadas, calcadas em conceitos indeterminados, são incompletas, justificando a necessidade de uma regulamentação específica para os reportantes.

Embora seja a parte mais sensível do problema, a falta de um diploma normativo que garanta a confidencialidade e impeça discriminações injustificadas contra os reportantes-internos, não é único impedimento à resistência ética no Brasil. Outros fatores contribuem igualmente para a quantidade cada vez menor de pessoas que se disponham a agir contra o interesse de corruptores: falta de incentivos estruturais localizados; insistência na manutenção do *status quo*; ausência de grupos de interesse público que reivindiquem ações em favor dos *whistleblowers*, além dos fatores culturais.

Pelo que vimos até aqui, não é difícil deduzir que o risco de corrupção é significativamente maior onde o ato de denunciar autoridades não é estimulado. Sem incentivos institucionais que sobreponham ou pelo menos equiparem-se ao medo de represálias, é improvável a sua ocorrência. É também um tanto irônico que, em nosso país, incentivemos com tanto vigor os envolvidos na atividade criminosa para que confessem e entreguem os seus comparsas, firmando um acordo de colaboração premiada que implique a renúncia parcial em punir esse infrator, ao invés de pavimentar o caminho para o relato de boa-fé daqueles que não integram o círculo imoral e decidem proteger o interesse público.

Um diagnóstico institucional publicado em 2017 pela Fundação Getúlio Vargas evidencia essa negligência.¹⁶¹ Os pesquisadores da instituição dirigiram-se aos portais de acesso à informação de 26 prefeituras de capitais brasileiras com os seguintes questionamentos: “Este órgão possui algum programa de proteção a denunciante internos (funcionários da prefeitura)? Este órgão possui mecanismos de denúncia externa (para pessoas de dentro ou fora da prefeitura)?”. Do total de perguntas, 56% foram respondidas e 44% das respostas foram consideradas precisas, isto é, continham uma explicação clara, objetiva e simples sobre o problema perguntado. Ocorre que essa taxa relativamente alta de precisão se deveu ao fato de que 100% das prefeituras responderam que não possuem programa de denunciante.¹⁶²

¹⁶¹ MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (Coord). *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

¹⁶² Além disso, sete prefeituras responderam que, não obstante não terem programas de proteção ao reportante, possuíam canais para denúncia anônima, em sua maioria por intermédio de ouvidorias.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Outra dificuldade especialmente séria é a existência de grupos que prezam e lutam – se necessário – pela manutenção do estado de coisas. Assim, uma vez que a revelação de condutas fraudulentas frequentemente aclara um quadro sistêmico de irregularidades que já vinham ocorrendo em determinada instituição, os esforços para promover reformas éticas provavelmente serão rejeitados por quem “tira o seu” dos arranjos atuais.

Há ainda um fator que, embora não esteja ligado a quem caiba diretamente implementar as medidas para o *whistleblowing*, também dificulta o seu desenvolvimento no Brasil. É que não existem organizações não governamentais de interesse público, gestadas pela sociedade civil, que busquem pressionar as autoridades para aprovação de reformas estruturais e da legislação protetiva. Organizações como o *The Government Accountability Project* (GAP), que desempenhou um papel essencial no desenvolvimento dos programas de *whistleblowing* nos Estados Unidos, e o *Public Concern at Work* (PCaW), do Reino Unido, demonstram a importância destes grupos no encorajamento, suporte jurídico e psicológico, e, inclusive, financiamento daqueles que pretendam informar práticas corruptas em sua organização. Não é exagero afirmar que sem a participação destas entidades, o programa de proteção aos reportantes, mesmo instalado, restará incompleto.

Todos esses fatores contribuem decisivamente para a permanência do estado de omissão legislativa em matéria de proteção a relatos de interesse público no Brasil. Olhando para o Poder Legislativo, nota-se que falta vontade política em desenvolver um programa nesse sentido, haja vista a quantidade de projetos de lei, tramitando no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, que visam regulamentar o *whistleblowing* nacionalmente, mas que se mantêm resguardados nos escaninhos do parlamento.

Somente no intervalo de 2015 a 2016, quatro projetos de lei foram registrados sobre a matéria.¹⁶³

¹⁶³ PL n. 3.165/2015, de autoria do Deputado Onyx Lorenzoni (DEM/RS), que institui o “*Programa de Incentivo à Revelação de Informações de Interesse Público*”, pelo qual se prevê medidas de proteção e compensação da pessoa que, de boa-fé, em prol do interesse público, proceda à revelação de informações de que tenha conhecimento; PL n. 97/2016, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), cujo objetivo é dar confidencialidade aos relatos; PL n. 57/2016, de autoria do Senador Jorge Viana (PT/AC), que institui, no âmbito do CADE, o *acordo de colaboração com pessoas físicas que, forneçam informações e documentos que comprovem a infração noticiada ou sob investigação e identifiquem os envolvidos na infração*, além de prever uma “*gratificação financeira*” em favor do que denomina colaborador, na ordem de 0,1% a 3% sobre o valor das multas aplicadas pelo CADE. Além desses projetos mais recentes, outras propostas de conteúdo semelhante já existiam, como o PL n. 1.701/2011, de autoria do Deputado Carlos Manato; e o PL n. 664/2011, do Senador Walter Pinheiro.

Vale destacar a presença do reportante (denunciante) no PL n. 4.850/2016, referente às “10 medidas contra a corrupção”, precisamente nos arts. 38 e 39, estipulando que o terceiro que, não sendo réu na ação penal correlata, espontaneamente prestar informações de maneira eficaz ou contribuir para a obtenção de provas em casos de corrupção, fará jus à retribuição de até 5% do produto obtido na apuração dos delitos. Nos debates e subsequente votação do projeto na Câmara dos Deputados, as disposições referentes ao *whistleblowing* foram suprimidas do texto original. Após severas críticas da imprensa e da sociedade em geral de que o Poder Legislativo havia desvirtuado completamente o conteúdo do projeto, o Supremo Tribunal Federal, por decisão de seu Ministro Luiz Fux, concedeu liminar no Mandado de Segurança n. 34.530/DF, em 14 de dezembro de 2016, determinando o retorno do PL n. 4.850/2016 à estaca zero na Câmara dos Deputados, desconsiderando todas as deliberações e a votação que já haviam ocorrido. Os parlamentares terão uma valiosa segunda chance de avaliar essa questão. Que se discuta com maior seriedade a proteção aos reportantes, para que não se perca novamente a oportunidade de implementar ferramenta tão importante de controle.

A propósito, isso não é algo que deveria estar condicionado exclusivamente à vontade política dos congressistas, tendo em vista os vários compromissos firmados expressamente pelo Brasil, em diversas Convenções e Tratados Internacionais de combate à corrupção, no sentido de implementar medidas de proteção e incentivo aos relatos de interesse público. A ratificação desses documentos internacionais confere-lhes status de lei ordinária,¹⁶⁴ ao lado dos atos normativos primários, de modo que não se trata de meras orientações ou conselhos sem nenhum valor jurídico. Assim, desde 2002, quando o governo brasileiro ratificou a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, a partir do Decreto n. 4.410/2002, está comprometido a estabelecer medidas destinadas a criar, manter e fortalecer “sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno”.

De modo semelhante, ao referendar a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), através do Decreto n. 5.687/2006, se dispôs

¹⁶⁴ “(...) os tratados internacionais, uma vez incorporados ao ordenamento brasileiro, se equiparam às leis ordinárias, não tendo nenhuma preponderância sobre estas. Considerando essa paridade hierárquica, dirime-se o conflito entre tratados internacionais e leis federais pelos critérios cronológico e da especialidade” (ADI n. 1.480, Rel. Min. Celso de Mello, j. 04.09.1997).

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

“incorporar em seu ordenamento jurídico interno sistemas apropriados a proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e por motivos razoáveis, quaisquer feitos relacionados a delitos de corrupção”.

Fundamentos jurídico-constitucionais do *Whistleblowing*

Até aqui, apresentei argumentos pragmáticos (eficácia como mecanismo de controle preventivo da corrupção e aprimoramento ético das organizações) e formais (compromisso firmado em convenções internacionais) em favor de um roteiro que conduza o *whistleblowing* definitivamente para a agenda brasileira de controle. É possível, contudo, tendo em mente o público irrestrito a quem este livro se dirige, que determinados leitores não estejam convencidos acerca das justificativas, do ponto de vista do direito, que sustentem essa novidade no ordenamento jurídico nacional. Desejosa de que não restem espaços vazios, nem experiências incompletas, apontarei os argumentos jurídicos que fundamentam a medida aqui proposta.

Em primeiro lugar, deve-se entender o direito dos cidadãos de reportar atos violadores das normas legais ou éticas como extensão ou manifestação típica do direito à liberdade de expressão,¹⁶⁵ conforme consagrado no art. 5º, IV, da Constituição Federal de 1988. É a simples e incontestável liberdade de pensar e dizer o que se crê verdadeiro.¹⁶⁶ Por conta disso, não é legítimo impor – ou tentar impor – qualquer espécie de restrição ao cidadão, funcionário de determinada entidade do setor público ou privado, que soe o alerta e informe sobre a prática de atos imorais que afetem o interesse da coletividade (art. 220, da CRFB/88). O relato acerca da ocorrência de corrupção, fraude, má-gestão ou atividades nocivas constitui, além de um direito a ser protegido, uma atitude a ser estimulada.

Ademais, ao jogar luz sobre informações de interesse público, que de outro modo ficariam guardadas na escuridão em meio à qual os agentes corruptos atuaram, o reportante está pondo em prática o direito à liberdade de informação que lhe garante o art. 5º, XIV, da Constituição. A informação aqui compreende o conhecimento de fatos, acontecimentos, e situações de interesse geral, que aponta para duas direções: o direito de informar e o direito de ser informado, cabendo ao *whistleblower* a realização plena do primeiro. Porém, a sua atitude também resvala

¹⁶⁵ Transparência Internacional (2013), *International Principles for Whistleblower Legislation: Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest*, p. 2.

¹⁶⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 241.

no segundo, já que informações governamentais devem estar sempre disponíveis ao escrutínio do público. A Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso *Guja v. Moldova*, registrou apoio a esse entendimento ao afirmar que “em um sistema democrático, os atos ou omissões governamentais devem estar sujeitas ao escrutínio não apenas das autoridades legislativas ou judiciais, mas também da mídia e da opinião pública”. Neste aspecto, reportar corresponde ao direito de abrir os olhos da população sobre corrupção em determinada organização onde o segredo e o mistério sobrepõem os demais valores.

O próprio inciso XIV, do art. 5º, complementa a garantia de acesso, ao proteger o sigilo da fonte de informação, quando necessário ao exercício profissional. É nesta parte final do dispositivo que se encontra a justificativa jurídica para o tratamento confidencial – analisado mais à frente – que deve ser dispensado ao reportante, lhe resguardando de possíveis retaliações ou discriminações injustificadas que possam afetar o exercício de sua profissão. Por esse ângulo, nos EUA, reconhece-se o privilégio da confidencialidade como direito potestativo do governo (como autoridade a quem cabe receber os relatos de corrupção e investigá-los), ao sigilo da fonte quanto à identidade daqueles que lhe informam sobre condutas criminosas ou irregulares, conforme depreende do caso *Roviaro v. United States*.¹⁶⁷

Deve-se levar em consideração ainda a dificuldade inerente em produzir provas concretas sobre atos corruptos, vez que estes costumam ocorrer em contextos obscuros, especialmente quando praticados dentro da estrutura de governo, onde a burocracia ajuda a jogar a fraude debaixo de um tapete de formalidades. Nesse cenário pouco transparente, é provável que o reportante seja o único meio pelo qual os órgãos de controle tomarão conhecimento a respeito das falcatruas, antes que ela assume proporções de um escândalo.

Enfim, para que esta parte estritamente jurídica não fique mais extensa do que o desejável, não podemos deixar de consignar que a atitude do indivíduo que abandona a posição de espectador diante da corrupção, e levanta a voz a fim de colaborar ativamente com o Estado no enfrentamento da indecência e da má-gestão, dá uma amostra incontestável de cidadania participativa e exercício do controle social, além de promover um incremento institucional significativo, garantindo maior transparência, abertura, e controle na atuação das organizações. O sacrifício pessoal encarado voluntariamente pelo reportante acrescenta muito ao desenvolvimento

¹⁶⁷ DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. Informantes confidenciais e anônimos: perspectivas para atuação mais eficiente a partir de uma análise comparativa do tratamento jurídico nos EUA e no Brasil. In: *Ministério Público e princípio da proteção eficiente*. São Paulo: Almedina, 2016.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

ético da sociedade, oxigenando uma república em decomposição, como uma lufada de ar fresco em um ambiente fechado.

Até aqui, espero não ter deixado dúvidas de que o *whistleblowing* é uma medida a um só tempo eficaz, adequada e constitucional de controle preventivo. É uma proposta que deve ser considerada, para ontem!

Agora, olhando para o amanhã, o que é necessário para que o Brasil dê este passo – para frente – em matéria de controle? Dois cenários se manifestam: um primeiro, relativo à questão cultural (de valores), considerável à longo prazo e que independe de medidas concretas, o qual limitar-me-ei a examinar como uma observadora da realidade; e um segundo, referente ao desenvolvimento de uma política efetiva, tido em curto ou médio prazo, o qual depende de medidas concretas, onde terei a chance de oferecer contribuições e propostas a serem implementadas. Os procedimentos de denúncias são apenas parte de um pacto maior de regras e atividades culturais necessárias para mover a sociedade a um padrão mais aberto.

Mudança cultural

O primeiro cenário consiste na mudança cultural, ainda extremamente desfavorável aos resistentes éticos. Aqui vai uma pequena história, que retrata um diálogo que tive há pouco tempo com um amigo, em uma conversa desinteressada sobre o assunto. O contexto geral do diálogo era justamente a ética no serviço público, e as possíveis formas de contornar esse cenário pavoroso de lástima moral que vivemos atualmente. Comentei a respeito deste mecanismo inovador, cuja aplicação é tradicional nos Estados Unidos e em outras democracias ocidentais, mas ainda carece de previsão no Brasil, que protege e concede incentivos financeiros para que os funcionários de determinada empresa reportem os atos de corrupção, desvio e desperdícios que eventualmente presenciem no âmbito da empresa ou entidade pública onde exerce suas funções. Expus com certo entusiasmo como esta ferramenta tem sido útil nos países onde é adotada, recuperando boa quantia de recursos desviados e rendendo fartas recompensas aos “assopradores de apito” (utilizei a própria tradução, para não causar espanto), percebendo que simultaneamente a minha fala, o amigo-interlocutor balançava a cabeça com certa incompreensão. Após o término de minha sumária explicação, este colega, depois de alguns segundos franzindo as sobrancelhas, me disse considerar perigosa esta forma de “dedução” na organização, e que talvez seria mais aconselhável ao funcionário em questão que apenas “faça o seu trabalho” de maneira eficiente, sem questionar aquilo que escape ao âmbito de suas estritas competências. Não concordei com tal

lógica desvirtuada e absolutória do tipo “faça o seu que eu desvio o meu”, embora em prol da amizade e da boa convivência tenha apenas acenado e por ali encerrado aquele assunto.

O breve relato retrata um pensamento que não é restrito ao meu interlocutor. Por incrível que pareça, essa visão deturpada da dissidência ética nas organizações públicas e privadas é geralmente encarada como uma forma de traição ou, em termos mais usuais, uma *caguetagem*, revelando a existência de uma barreira cultural.

Na votação do Projeto de Lei n. 4.850/2016, referente às 10 medidas de combate à corrupção, na Câmara dos Deputados, o Deputado Edmilson Rodrigues (PSOL-PA), em seu pronunciamento, gravado no Diário da Câmara dos Deputados, ao tratar da proposta que instituía a figura do *denunciante* e dava-lhe incentivos financeiros nos casos de sucesso do relato, manifestou que “essa história de oficializar a **deduração remunerada** é inadmissível”.¹⁶⁸ A proposta acabou suprimida do texto com votação expressiva de 392 votos a 36, revelando a resistência dos parlamentares em relação ao tema.

A “boa” notícia é que, inclusive nos Estados Unidos, onde vimos que esse instrumento já alcançou um certo grau de consolidação na cultura social e política, o *whistleblower* passou por períodos de desconfiança, principalmente no início de sua institucionalização, quando recebeu o título pejorativo de *Bounty Hunters* (caçadores de recompensa). Em outros países, o reportante até pouco tempo conviveu com uma imagem negativa, como na Rússia e em algumas partes da ex-União Soviética, onde, embora tenha tido receptividade como ferramenta anticorrupção, ainda carrega, para muitos, uma conotação negativa de dedo-duro. Outras nações viram na definição dos termos/expressões uma forma de superar essa dificuldade cultural. Na Sérvia, por exemplo, a frase “conselho confidencial” pareceu mais aceitável do que “revelação” (*disclosure*). Na Holanda, preferiu-se utilizar uma designação para reportantes que remetia aos padres que, diante de um perigo iminente às cidades medievais, tocavam os sinos da igreja a fim de alertar a população, dando-lhes uma conotação positiva: os *tocadores de sino* (*bell-ringers ou klokkenluider*).¹⁶⁹ Este trabalho terminológico demonstra a importância da cultura no processo de internalização do *whistleblowing*. Nesse sentido, precisamos evoluir bastante.

¹⁶⁸ *Diário da Câmara dos Deputados*, ano LXXI, n. 208, novembro de 2016, p. 124.

¹⁶⁹ Outras expressões distintas servem para designar os reportantes ao redor do mundo: “Lançadores de alerta” (*Lanceur d’alerte*), na França; “faroleiro” ou *Lighthouse Keeper* (*közérdek bejelentés*), na Hungria; “Gaiteiro” (*Vilepubuja*), na Estônia. Transparência Internacional (2013). *Whistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in the EU*, p. 20-21.

Sem uma transformação cultural, na qual os empregados sejam encorajados a apresentar suas preocupações sem temer as consequências, é possível crer que uma reforma nesse sentido jamais terá plena eficácia, servindo apenas para compor o extenso rol de leis que “não pegam”. As organizações públicas e privadas brasileiras ainda têm uma forte percepção de que a exposição de problemas internos relacionados à corrupção constitui um ato reprovável de deslealdade ao grupo, e não uma oportunidade ímpar de conhecer as deficiências e mapear as engrenagens frouxas, aprender com os erros, a fim de corrigi-los antes que se convertam em crises de gestão.

Nos países desenvolvidos, a revelação de informações de interesse público nas organizações acontece num ambiente de maturidade social avançada, que reconhece nessa prática a manifestação de um direito fundamental que deve ser protegido, uma ação social em prol da integridade. Em tais entidades, os problemas tendem a ser descortinados mais cedo, impedindo a ocorrência do prejuízo ou o seu agravamento.

Não é bastante, portanto, o suporte legal ou estritamente jurídico à consolidação do *whistleblowing* no cotidiano brasileiro, devendo também ser legítimo do ponto de vista social, isto é, de como as pessoas percebem – positiva ou negativamente – este instrumento e o quão eficiente ele pode ser na luta contra a gestão ineficiente e fraudulenta. Pergunta-se: quais são os possíveis elementos legitimadores? Em outros termos, que fatores poderiam contribuir para o desenvolvimento de um ambiente positivo em relação aos reportantes? As circunstâncias e características específicas de cada país impedem que eu forneça uma resposta exata a essas perguntas, porém, tendo em conta as experiências estrangeiras, é possível oferecer algumas linhas-básicas que foram indubitavelmente cruciais neste desenvolvimento.

Primeiro: quanto maior o nível instrução e profissionalismo, especialmente no setor público, maior a probabilidade de que, diante de um dilema moral onde o sujeito tenha de decidir entre a obediência à hierarquia burocrática, lealdade à organização e os princípios éticos-profissionais que norteiam a sua carreira, decida pelo segundo, ainda que essa escolha implique assumir uma posição extremamente vulnerável, já que em entidades caracterizadas pelo rigor hierárquico há uma tendência em definir o dissenso como insubordinação. Roberta Ann Jhonson, da Universidade de São Francisco (EUA), argumenta que o aumento educacional e o treinamento profissional dos servidores públicos estimulam o *whistleblowing*, principalmente porque os funcionários podem sentir-se obrigados a seguir o seu código profissional de ética. A maioria dos episódios de resistência ética envolve aqueles que levaram realmente a sério as ideologias de sua profissão. Eles desenvolveram

um comprometimento forte em manter os valores profissionais que enfatizam o significado de tomar decisões com base em sua expertise e na responsabilidade ética individual.¹⁷⁰ É especialmente importante, nesse contexto, que os indivíduos que confrontem a burocracia corrupta recebam o suporte das associações profissionais que integram, suprindo o isolamento que geralmente resulta da denúncia. Essa, todavia, é mais um impasse a ser superado no contexto de forte corporativismo presente no Brasil, uma vez que as associações profissionais e sindicatos geralmente têm ligação próxima e interesses mútuos com o governo, dificultando uma atuação autônoma em favor do empregado dissidente.

A experiência do engenheiro Demetrios Baskedas revela com precisão essa colisão entre a burocracia e a integridade profissional. Graduado e mestre em Engenharia Elétrica pela Universidade do Texas, com especialização profissional em engenharia nuclear, foi rapidamente indicado para ocupar um cargo na Divisão de Segurança dos Sistemas, da Comissão Regulatória Nuclear do governo federal norte-americano, passando a emitir licenças e autorizar a construção de reatores nucleares. Para ele, era a realização de um sonho funcional, produto do esforço e estudo de muitos anos. Após alguns meses no posto, descobriu que autoridades falsificavam dados técnicos a fim de obter continuação para as licenças de construção das plantas nucleares, comprometendo a segurança desses empreendimentos. Após ver as suas preocupações completamente ignoradas por seus superiores, Demetrios se viu diante do dilema moral que acomete quase todos os reportantes, o qual descreveu da seguinte forma: “É como se houvesse uma rodovia e você tivesse de escolher entre direita e esquerda. Você sabe que não conseguirá viver consigo mesmo caso escolha uma das direções [obediência à ilegalidade burocrática], mas sabe que se você escolher a outra rota, será extremamente difícil [agarrar-se aos princípios profissionais]”.¹⁷¹ Escolheu o segundo caminho, e levou o caso ao Congresso Americano, que investigou os responsáveis e fez várias determinações à Comissão Regulatória Nuclear para que adequasse os seus procedimentos de concessão e licença.

Segundo: a mídia pode exercer uma influência significativa, caso dê destaque positivo àqueles que reportam atos de desconformidade. Não raro os reportantes se dirigem a agentes externos à organização para que sua denúncia tenha algum impacto, já que os canais internos estão obstruídos ou simplesmente não existem, tornando recorrente o socorro à imprensa como meio de revelação. Uma cobertura

¹⁷⁰ JHONSON, Roberta Ann. *Whistleblowing: when it works – and why?* Lynne Rienner Publishers, 2003.

¹⁷¹ GLAZER, Myron Peretz; GLAZER, Penina Midgal. *The whistleblowers: exposing corruption in government & industry.*

apoiadora é essencial para afastar a percepção social de que o *whistleblower* constitui uma espécie de traidor ou desleal. Jeffrey Wigand, a quem já nos referimos anteriormente, que denunciou em 1994 desvios no âmbito da indústria do tabaco norte-americana, após sucessivas tentativas frustradas de mudar internamente a política de composição dos cigarros, que continha elementos cancerígenos, somente conseguiu afetar a política e evitar danos maiores após uma entrevista ao programa *60 minutes*, da rede de televisão CBS, uma das atrações de maior audiência dos Estados Unidos na época. O programa deixou uma impressão extremamente benéfica de Wigand, como alguém que salvou o interesse coletivo. A gravação de um filme contando a sua história (*O Informante*, 1999), contracenado por Al Pacino e Russel Crowe, ajudou a compor a imagem heroica desse reportante.

Terceiro: o efeito natural resultante da exposição de problemas internos de uma organização é o ostracismo. Raramente o reportante poderá contar com o suporte dos colegas de trabalho, menos ainda de seus superiores, que geralmente são os próprios responsáveis pelas irregularidades em curso. O cenário mais provável é a discriminação injustificada. A criação de organizações de interesse público da sociedade civil é essencial para afastar essa sensação de isolamento e empoderar o reportante, dando-lhe apoio psicológico, material e jurídico. Mas a importância dessas organizações não se esgota no apoio individual, mas na própria disseminação do ato de reportar como exercício de um direito cidadão inerente ao controle social, ajudando na difusão e desenvolvimento cultural do *whistleblowing*.

Tenho que estes três passos são fundamentais na tarefa de legitimação do *reportante*. É óbvio que o contexto brasileiro pode trazer dificuldades adicionais que não foram pensadas em outros cenários, mas isso certamente não interferirá no processo como um todo.

Há, no entanto, um fator cultural-social que prepondera sobre os demais: a passividade-cidadã. Esse elemento tem se revelado especialmente forte no Brasil, onde a exposição cada vez mais frequente de escândalos públicos, da insuficiência ou incompetência do controle e da má-fé política produziu um sentimento geral de descrença e ceticismo. Evidência que não pode ser ignorada é que a tolerância à corrupção é maior onde é mais forte esta descrença democrática.¹⁷² Em meio ao

¹⁷² Conforme afirma o Latinobarômetro, de 2016: “dos dados presentes neste informe é possível concluir que naqueles países onde as pessoas percebem que avança a luta contra a corrupção, existe uma melhor apreciação da democracia, em comparação com aqueles onde se percebe o contrário. A corrupção constitui um indicador muito importante para conhecer à valorização da democracia” (tradução nossa). Dentre os países latino-americanos, o Brasil tem o segundo menor índice de “apoio à democracia”, de acordo com o LatinoBarômetro de 2016, com 32%,

bombardeio jornalístico de episódios de propina, malas e apartamentos carregados de dinheiro público, captura dos órgãos de controle, o cidadão começa a aceitar o inaceitável, e confundir a recorrência da corrupção com a sua normalidade, calando-se frente às piores demonstrações de desprezo pelo patrimônio público. Não me deixa mentir a poesia de Rui Barbosa que, embora escrita há mais de cem anos, atualiza-se sem mudar:

*Tenho vergonha de mim
pela passividade em ouvir,
sem despejar meu verbo, (...)
a tanta falta de humildade
para reconhecer um erro cometido,
a tantos “floreios” para justificar
atos criminosos,
a tanta relutância
em esquecer a antiga posição
de sempre “contestar”
voltar atrás
e mudar o futuro.*

Em uma conjuntura tal de desalento, torna-se significativamente mais difícil que, diante de comportamentos imorais, o cidadão não vire as costas e permaneça calado, como um espectador apático do desastre.

O fenômeno da apatia do espectador (*bystander effect*) designa justamente aqueles indivíduos que, diante do mal iminente, preferem se abster a tomar uma atitude resolutória. A origem do termo é no mínimo chocante, e popularizou-se em 1964, a partir do caso do assassinato da jovem Kitty Genovese, em Nova York. Kitty foi assassinada na porta de sua casa, situada no bairro do Queens, sendo que as agressões que resultaram no óbito se arrastaram por certa de uma hora e meia. Não obstante seus gritos neste longo intervalo tenham sido ouvidos por 38 vizinhos, que assistiram à cena de suas janelas, nada foi feito para interromper a ação do criminoso. Esse episódio extremo e perturbador despertou o interesse de pesquisadores em entender as razões porque pessoas comuns podem tolerar condutas que de outro modo seriam ultrajantes.

somente à frente da Guatemala, com 31%. No geral, a América Latina teve uma redução significativa no que tange à apreciação democrática, justificada por fatores políticos, a exemplo da corrupção e da crise de legitimidade. LatinoBarómetro (2016). Corporación LatinoBarómetro, Santiago, Chile, p. 8.

Isso é válido não apenas para atrocidades como a ocorrida no caso Genovese, mas igualmente para pessoas que cometem um tipo mais comum de inércia – consistente em omitir-se quando uma atitude moral é exigida. Grande parte das fraudes e malversações acontece com o conhecimento de agentes de dentro da organização. Quando eles presenciam esses atos e deixam de agir, estão dando aprovação tácita à continuação das atitudes antiéticas, além de incentivarem comportamentos semelhantes a partir de uma noção precária de normalidade. Passam a integrar a maioria silenciosa que torna a corrupção mais aceitável, tolerável e normalizada. Hannah Arendt tem a expressão correta: a banalidade do mal.

O que motiva esse silêncio? Por que aquiescer é o caminho mais escolhido?

Pode parecer que tomar uma ação contra a injustiça seja algo súbito e impulsivo, decidido em questão de segundos, mas o caminho que vai da aquiescência ao dissenso é longo e em seu intervalo encontram-se diversas inquietações, de modo que a apatia pode decorrer de vários motivos. Em geral, afirma-se que o silêncio é motivado por uma espécie de difusão da responsabilidade: quando diferentes pessoas presenciam uma ilegalidade e todas assumem que outro alguém benevolente e impetuoso, geralmente o Estado, irá se apresentar para resolver aquela situação.¹⁷³ Ou seja: testemunhamos um problema, consideramos algum tipo de ação positiva que poderíamos tomar, e então respondemos fazendo... nada. É exatamente nesse sentido o alerta que fez Artur Dale Console, outro *whistleblower* norte-americano: “Não podemos cometer erro maior do que envolver-se em um senso de falsa segurança de que alguma força imaterial chamada governo irá atuar como um grande-irmão beneficente e tornar certo que interesses especiais não irão prevalecer. Se o interesse público tem de ser protegido, será somente pela ação das pessoas”.¹⁷⁴ Uma dependência muito grande do Estado pode aprofundar essa tendência à difusão, de modo a converter o governo em responsável universal pelos problemas da sociedade. O forte oficialismo que ainda prevalece em território brasileiro tende a agravar essa questão.

A sensação de conformidade originada da tolerância crescente às práticas irregulares também constitui um elemento importante de refreamento e passividade. Na medida em que as pessoas ao redor apresentam despreocupação, a hesitação se

¹⁷³ KELTNER, Dacher; MARSH, Jason. *We Are all bystanders*. Berkeley University, Greater Good. Disponível em: <http://greatergood.berkeley.edu/article/item/we_are_all_bystanders/>. Acesso em: 29 maio 2017.

¹⁷⁴ GLAZER, Myron Peretz; GLAZER, Penina Midgal. *The whistleblowers: exposing corruption in government & industry*, p. 44.

torna mais provável. Já tive a oportunidade de discutir os efeitos negativos dessa conformidade social para a percepção da sociedade frente à corrupção e a eficácia do controle social em outra obra (*O Ovo da Serpente*, 2016), mas a perspectiva de análise em relação à iniciativa para reportar atos corruptos é bastante semelhante. O processo de normalização da imoralidade tem um efeito multiplicador nas pessoas, que passam a reagir (ou não reagir) conforme outras a sua volta. Se a percepção geral é de que a ineficiência, o desperdício e a fraude não importam tanto, a indignação a ponto de criar uma resistência ética torna-se mais difícil.

Embora detenham aspectos mais psicológicos do que propriamente culturais, pode-se apontar outros coeficientes potencialmente influenciadores dessa relação complexa: (i) a expectativa de resultados, quer dizer, mesmo quando existe o que parece ser um senso comum e claro sobre a ilicitude da situação, a maioria das pessoas não a revela em função do que elas acreditam que irá ou não acontecer como resultado. A antecipação negativa de consequências é, na realidade, um dos principais elementos bloqueadores da ação de reportantes; (ii) a inversão de valores, semelhante àquela retratada no diálogo que expus ao início, baseado na crença de que não há problemas em perseguir o sucesso pessoal e se limitar a *fazer o seu*, enquanto a injustiça prevalece no entorno.

Todas essas variantes compõem e interferem no dilema ético invocado por qualquer sujeito que se depare com uma situação irregular e tenha de agir para corrigi-la. Como fazer com que as pessoas resolvam este teste-moral de modo a gerar ações virtuosas ao invés permanecer em silêncio não é algo que eu possa responder com um grau de certeza razoável, dadas as particularidades das situações e características inerentes a cada indivíduo. Nem a Psicologia ou a Neurociência conseguiram chegar a um consenso. No entanto, uma ideia preliminar é possível e pode ajudar a construir uma resposta segura: os valores culturais, principalmente os relacionados à educação ética e ao espírito cívico da sociedade.

Em situações nas quais se está diante de um problema sério que afeta gravemente o interesse público, pode não haver desconforto para os agentes que praticam a gestão fraudulenta, corrupta e inescrupulosa, já acostumados a conviver com a impunidade, mas certamente faz surgir um incômodo moral àqueles que presenciavam esses atos. Incômodo que é tanto mais agudo quanto mais apego tem a pessoa aos princípios éticos que fizeram parte de sua vida. Tendo esse civismo sólido e estabelecido, a corrupção nos parecerá cada vez menos justificável, e o que hoje vemos de forma deturpada como normal, será motivo para a mais forte indignação. É um cenário ideal. Seria no mínimo ingênua caso afirmasse que esse estado de coisas esteja próximo, ou que possa ser atingido com algumas reformas aqui e acolá.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

A transformação ético-cultural é uma caminhada dura e intergeracional, da qual provavelmente não desfrutaremos, mas temos a chance de iniciar. Quer se queira ou não, reportar livremente envolve uma grande mudança na abertura e transparência. Assim, insistir na educação cívica primária tende a aprimorar aspectos importantes da resistência ética. Em primeiro lugar, ajuda a desenvolver a percepção de fatos que não estão corretos. Isso gera um constante questionamento e a busca permanente por informações que auxiliem na tomada de atitudes responsáveis, a fim de corrigir uma situação irregular. Incrementa também a resistência pessoal necessária para se manter firme aos princípios éticos que são ensinados e consolidados desde a primeira infância. Finalmente, reduz consideravelmente a tendência em racionalizar a inação e criar justificativas para tornar atos imorais em aceitáveis ou menos injustos. Em geral, não há nenhuma dúvida de que sem educação não há mudança substantiva da nossa realidade tão igual e tão suscetível ao corrompimento.

A barreira cultural existe, mas é possível superá-la e creio que já estamos começando a reduzir este muro, que não é de modo algum intransponível. Precisamos corrigir a miopia ética e entender que sinalizar discordância com uma situação que consideramos errada e marcar posição sobre o que reputamos intolerável pode e deve ser feito, muito mais como exercício de um direito, do que forma de dedução remunerada.

Desenvolvimento de uma política de *Whistleblowing*

Ultrapassado esse aspecto cultural, inevitavelmente mais genérico e teórico, conforme lhes antecipei, posso agora discutir medidas práticas e concretas para a construção e institucionalização de uma política de *whistleblowing*. Nesse ponto, não estarei limitada à mera observação, de modo que espero contribuir de alguma forma para a consolidação dessa forma de exercício eficaz do controle social no Brasil. A intenção é instigar estudos futuros sobre o tema, subsidiar propostas legislativas e programas de integridade ou, que seja, abrir a cabeça do leitor para a possibilidade de exigir das lideranças políticas ou da organização onde trabalha reformas nesse sentido.

Além disso, expondo os critérios para o desenvolvimento de uma política efetiva de denúncia, desejo evitar que se produzam esforços legislativos incompletos ou fragmentários, que trarão mais riscos do que segurança aos cidadãos, gerando poucos resultados. Considerando que o medo de represálias e a falta de proteção é uma das principais razões pelas quais indivíduos decidem não reportar os atos

ilegais de que têm conhecimento,¹⁷⁵ é importante elaborar um programa completo,¹⁷⁶ sem lacunas que possam representar uma armadilha ao cidadão reportante. Conforme preceituado na Resolução n. 1.729/2010, do Conselho Europeu (item 5),¹⁷⁷ reportar sempre requer coragem e determinação e aos reportantes deve ser dada pelo menos a chance de lutar para que seus alertas sejam ouvidos, sem que precise arriscar suas vidas e a de seus familiares. Uma legislação relevante deve primeiro e principalmente promover uma segurança alternativa de silêncio e não oferecer aos potenciais reportantes um mero *escudo de papel* que dê falsa sensação de segurança. Nesse sentido, um programa de relatos confiável deverá fornecer diferentes instrumentos que deem segurança ao empregado de que eventuais represálias serão coibidas e devidamente responsabilizadas. A construção adequada dessa via que liga o cidadão ao controle é vital nos esforços para prevenir abusos.

Por outro lado, é relevante prover incentivos e estímulos para a participação da sociedade no oferecimento de informações em defesa do interesse público. Outros mecanismos servirão a essa finalidade (recompensa financeira, comunicação, não punição de denúncias infrutíferas), e deverão compor igualmente o programa de *whistleblowing*.

Dada a insuficiência de norma nacional específica, as propostas aqui delineadas fundamentam-se majoritariamente nas indicações e linhas-básicas formuladas pelas organizações e documentos internacionais anticorrupção, e que serviram de referência no desenho e implementação dos canais de relatos em outros países, tais como: “*Políticas Governamentais de Whistleblowing*” e “*Fazendo a Política de Relatos Funcionar*”, elaborados pelo órgão de Auditoria Nacional do Reino Unido (NAO), com base em 39 legislações estrangeiras, além das recomendações da Transparência Internacional, OCDE, o Modelo Legal de implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção (2013) e o “*Guia de Boas Práticas na Proteção de Pessoas Reportantes*” (2015), da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

¹⁷⁵ De acordo com pesquisa realizada nos países do continente europeu, as principais razões que ensejam o silêncio dos potenciais reportantes são: (i) a dificuldade em provar o caso; (ii) a presunção de inutilidade da denúncia, já que não haveria punição dos responsáveis ao final do processo; (iii) o medo de represálias e a falta de proteção suficiente. *The European Comissions Special Eurobarometer 397: Corruption* (Bruxelas: Comissão Europeia, 2014).

¹⁷⁶ Daqui em diante, o termo “programa” será utilizado de forma genérica para designar uma política dedicada aos relatos de corrupção, ou um Programa Especial de Reportantes, relacionado às medidas e ações destinadas a proteger e incentivar a revelação de informações de interesse público.

¹⁷⁷ Conselho Europeu. Resolução n. 1.729 (2010), *Final version protection of whistleblowers Parliamentary Assembly*, item 5. Disponível em: <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>>. Acesso em: 24 maio 2017.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

A condição básica e primária para o funcionamento do programa é que os procedimentos adotados sejam claros e abertos. Muitas pessoas tomam conhecimento ou vivenciam uma situação de corrupção, mas são inibidos de soar o alerta não por ausência de vontade ou espírito cívico, mas simplesmente por desconhecer os meios protetivos que estão à sua disposição.¹⁷⁸ Eliminando o elemento incerteza deste processo, mais pessoas virão à tona com as ilegalidades que porventura detectarem.

Alguns aspectos que já foram abordados quando conceituamos o *whistleblowing*, no começo deste capítulo, devem ser incluídos e delineados no âmbito do programa especial. Assim, é bom que a definição dos relatos eventualmente protegidos seja compreensiva e ampla, de maneira a abranger denúncias de boa-fé que digam respeito a tipos variados de irregularidade, que não estejam restritos à corrupção conforme tipificada no código criminal. Ideal que se inclua, neste parâmetro, quaisquer atos graves que atentem contra os princípios da administração pública, patrimônio coletivo, probidade administrativa, direitos e garantias fundamentais, ordem econômica, tributária, meio-ambiente, saúde pública, relação de consumo e livre concorrência.¹⁷⁹ A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção ressalta que a identificação ampla das más-práticas abarcadas pela norma facilita o entendimento e, por consequência, a realização da denúncia. Porém, alerta que a utilização exclusiva de critérios genéricos como *interesse público* ou *bem-estar* pode dificultar a compreensão, de modo que faz sentido prever expressamente os tipos exemplificativos de más-condutas que integram o escopo da legislação.¹⁸⁰ Além disso, o programa deve fornecer proteção eficaz a reportantes que provenham tanto do setor público, como do setor privado, sem

¹⁷⁸ Eurobarometer: Se vivenciasse ou testemunhasse um caso de corrupção, saberia onde denunciar? 44% disseram que não – na Europa, onde já há uma legislação basicamente consolidada de whistleblowing. Transparency International (2015). Mariya Gorbanova. *Speak Up: Empowering citizens against corruption*.

¹⁷⁹ *Explanatory memorandum to the Council of Europe Recommendation on the protection of whistleblowers* (2014), p.43. Disponível em: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2170183&Site=CM>>. Acesso em: 25 maio 2017.

¹⁸⁰ O Guia de boas práticas da Convenção das Nações Unidas cita a Lei de Proteção aos Whistleblowers da Malásia, que não se vale dos termos “interesse público” ou “más-condutas”, mas refere-se a um espectro amplo de informações que podem ser consideradas “revelações a serem protegidas” pela norma. Refere-se a conduta imprópria como “qualquer conduta que se comprove constituir uma ofensa disciplinar ou criminal”, e define ofensa disciplinar como “qualquer ação ou omissão que constitua falha de disciplina no setor público ou privado, na forma da lei, do código de conduta ou do código de ética ou, ainda, do contrato de trabalho, de acordo com as circunstâncias do caso” (UNCAC, p. 23).

prejuízo dos canais internos que devam ser instalados nas organizações para apreciação desses relatos.

No tocante ao relato em si, conforme já afirmamos, é essencial definir de forma mais objetiva possível quais os critérios para verificar a razoabilidade ou a boa-fé da denúncia, a exemplo do que propõe a OCDE, no Plano de Proteção aos Reportantes aos países do G-20, ao entender como razoável a conclusão que um *observador desinteressado* retiraria dos mesmos fatos.¹⁸¹ Nessas circunstâncias, ainda que alguém se engane quanto ao significado das informações fornecidas e nenhuma impropriedade seja detectada, permanecerá protegido pelo fato de ter relatado. Com isso, evita-se que a avaliação da boa-fé se converta no exame dos motivos pessoais do reportante, retirando o foco do que realmente importa: as informações sobre corrupção. Outrossim, o projeto deve expor os elementos indicativos de relevância que serão utilizados como parâmetro para rejeitar relatos de ocorrências consideradas de menor expressão, bem como quais serão os elementos que deverão compor o relato (documentos). O objetivo é reduzir a subjetividade na hora da decisão que recebe ou não a denúncia, impedindo que eventual ingerência política ou hierárquica interfira no juízo.

Afora tais pontos materiais importantes, o programa deve conter, pelo menos, três bases necessárias para facilitar os relatos e proteger os reportantes: **canais institucionalizados**, **proteção antirretaliação** e **confidencialidade**, além de um elemento complementar que, embora não seja necessário, é apontado como relevante à efetividade do programa: o **sistema de recompensas**.

A) A institucionalização de canais

Os indivíduos que desejam reportar situações ilícitas, ineficientes ou perigosas precisam dos meios apropriados para compartilhar suas preocupações. Para isso, é necessário estabelecer canais institucionalizados responsáveis pelo recebimento dos relatos, investigação dos fatos narrados e garantia da segurança do reportante.

Não há um padrão estabelecido ou modelo universal na projeção destes canais. Para implementá-los, é preciso levar em conta, primeiro, a variedade de cenários que podem surgir a partir do desenho do programa. Se uma pessoa reporta internamente o problema ao seu supervisor e acaba sofrendo represálias, estará ele ou ela protegido(a) pela legislação? Como essa situação difere de quando a pessoa

¹⁸¹ G20 Anti-corruption Action Plan PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS, p. 8. Disponível em: <<http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>>.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

relata comportamentos inapropriados a um órgão ou autoridade competente externa, como uma agência anticorrupção ou um órgão de controle específico encarregado de lidar com as denúncias? Ainda, sob que circunstâncias poderia a proteção incidir se a pessoa revelar as informações por vias mais amplas, como a imprensa ou pela internet? Estas questões são cruciais e as respostas servem tanto aos funcionários do setor público quanto privado.

A Irlanda e o Reino Unido desenvolveram uma abordagem ampla cuja análise pode nos ser proveitosa. Adotou-se nestes países uma institucionalização em três níveis, a fim de proteger os reportantes no setor público e privado: o primeiro nível diz respeito ao relato interno, feito ao superior (empregador) ou outra pessoa autorizada pela própria organização; o segundo nível refere-se ao relato dirigido a uma autoridade competente externa ou para algum Ministro (Comissionário); o terceiro nível consiste em revelações através de vias mais difusas, como a imprensa ou internet. Embora a norma tenha uma predileção aos relatos internos, haja vista permitir uma análise mais próxima e inicial do problema, o denunciante pode levar as informações diretamente à autoridade externa ou até mesmo, de forma excepcional, à mídia, e mesmo assim receber a proteção legal ou, eventualmente, a compensação financeira.

Um regime institucionalizado de proteção aos relatos é particularmente relevante, pois dá alternativas claras ao reportante, aumentando a sensação de segurança.¹⁸² Para mais, a inexistência de canais internos ou o seu funcionamento inadequado não devem obstruir a proteção das denúncias realizadas por outras vias.

O desafio principal é estabelecer processos e regras claras a fim de prover essas alternativas e levá-las ao conhecimento dos potenciais reportantes, tornando mais seguro denunciar. Para tanto, será necessário que o procedimento adotado por estes canais e a tramitação posterior dos relatos estejam definidos de antemão, com a identificação dos agentes que trabalharão em cada etapa, da recepção, investigação, à tomada de decisão. A desconfiança quanto ao cenário pós-denúncia é um fator decisivo para quem decide denunciar.¹⁸³

¹⁸² A Lei de Proteção às Revelações de Interesse Público da Austrália (2013) utiliza outra ramificação interessante, baseada na natureza do relato. Apresenta relatos internos, no primeiro nível, feitos a um “recipiente interno autorizado” ou supervisor; relatos externos, feitos a qualquer pessoa que não um agente público; relatos emergenciais, que trata de danos iminentes e, por último, a revelação legal, que ocorre diretamente no âmbito Judiciário. (*Public Interest Disclosure Act 2013, Subdivision A; 26*).

¹⁸³ O *Public Concern at Work*, organização de interesse público do Reino Unido que auxilia *whistleblowers*, através de pesquisa realizada em 2015, descobriu que existe um vácuo crítico entre

a.1. Canais internos

Não obstante a existência de organismos estatais de controle da corrupção, constata-se que a grande maioria dos empregados prefere soar o primeiro alerta em seu local de trabalho, para um supervisor, chefe de departamento, ou alguém responsável pela investigação interna do problema.¹⁸⁴ O relato para fora da organização geralmente é produto de um longo e sinuoso processo de frustrações e negações dentro da organização.

Alguns países determinam em lei a criação desses canais internos, enquanto outros deixam a decisão quando à sua implementação nas mãos das organizações, estabelecendo apenas estímulos legais. No Brasil, inobstante a falta de regulamentação específica, há um fator positivado de incentivo à estruturação dos canais internos no âmbito dos programas de conformidade (*compliance*). É que o art. 7º, VIII, da Lei Anticorrupção prevê que será levado em consideração, na aplicação das sanções administrativas de que trata a lei, dentro outros elementos, a *existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, incluindo o incentivo à denúncia de irregularidades*. A possibilidade de reduzir eventual punição tem levado as empresas brasileiras a construir canais internos, embora não haja evidências acerca do real funcionamento ou efetividade deles, e se as denúncias recebidas são realmente levadas à sério. O fato é que a implementação adequada de um canal interno de denúncias demonstra, ao menos, que a organização se preocupa com a prevenção e detecção de ilícitos relacionados à corrupção.

Em todo caso, é fundamental que o mecanismo funcione, que os seus potenciais usuários possam confiar no sistema. Se o funcionário assume que sua denúncia não será levada a sério, e que nada mudará a partir do relato, certamente não irá se expor aos riscos que implica utilizar o canal. A seriedade e imparcialidade nos procedimentos e na política de denúncias seguramente ajudarão a conquistar essa confiança, desenvolvendo uma boa cultura corporativa.

o número de vezes que uma pessoa reporta um problema antes que ela desista (uma ou duas vezes), e o número de vezes que uma organização recebe uma denúncia antes de agir (três a quatro vezes). *Public Concern at Work (PCaW), Whistleblowing: time for change* (2015).

¹⁸⁴ De acordo com uma pesquisa realizada em 2013 pela organização de interesse público do Reino Unido, *Public Concern at Work*, em conjunto à Universidade de Greenwich em 1.000 casos de *whistleblowing*, em 82% dos casos, indivíduos levantaram suas preocupações, primeiro, aos seus empregadores. *Public Concern at Work and University of Greenwich, (2013). Whistleblowing: the inside story. A study of the experiences of 1,000 whistleblowers*. London. Disponível em: <<http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-theinside-story>>. Acesso em: 20 maio 2017.

No setor privado, os canais internos permitem conhecer os fatores de risco que ensejam oportunidades para a corrupção, possibilitando uma atuação consciente, tempestiva e eficaz na correção destas áreas de fragilidade e aprimoramento do controle. Para a empresa, a via interna de denúncias dos funcionários e terceiros relacionados funciona basicamente como um zelador de reputações, pois evita que problemas incipientes tomem proporções incontornáveis e prejudiciais, ou que o reportante procure formas mais difusas de publicitar as condutas imorais que estejam ocorrendo. O pronunciamento de Bob Ansell, diretor de controle interno da Philip Morris Limited, sintetiza bem o que deveria ser esse natural interesse do setor privado pela implementação do *whistleblowing* dentro dos programas de integridade: “Preferirei muito mais que o indivíduo fale para mim do que para um jornal ou programa de televisão”.¹⁸⁵

De qualquer forma, o responsável por lidar com as denúncias recebidas no âmbito da companhia (através do setor de *compliance*, ou outro departamento), deve dispor de estabilidade e independência funcional que garanta sua autonomia. Questão que merece análise concerne à proteção do empregado que realiza uma denúncia internamente e seja vítima de retaliação. Caso a lei não traga salvaguardas, o reportante acabará numa encruzilhada e provavelmente terá que recorrer à justiça para provar o seu caso, o que, sabemos, é extremamente complicado. É importante, desta forma, que a legislação antecipe mecanismos de proteção para situações dessa natureza, bem como caminhos alternativos para o funcionário que queira revelar informações graves, como faz o Reino Unido. Outro aspecto relevante é que o empregado saiba para onde direcionar suas alegações, assim como as providências que serão tomadas por quem caiba recebê-las, de maneira que essas informações lhe sejam comunicadas durante todo o trâmite interno na companhia.

No setor público, o estímulo aos relatos internos e a formação de sistemas próprios para o recebimento de denúncias dos servidores integram uma noção transparente e aberta de gestão e boa-governança. Particularmente no ambiente estatal, onde a sociedade exige cada vez mais o seu quinhão de participação e um incremento em termos de decência na gestão da coisa pública, o reportante desempenhará um papel primoroso de fiscalização preventiva *por dentro*. Esta seara já é ocupada de certa forma pelas ouvidorias nos órgãos públicos, embora o escopo não seja exatamente o mesmo, vez que tal sistema não confere proteção ou recompensa ao denunciante e, geralmente, se limita ao recebimento de denúncias anônimas.

¹⁸⁵ WOLFE, Simon et al. *Whistleblower protection laws in G20 countries: priorities for action*. Setembro 2014, p. 20.

Assim, é impostergável que a legislação de cada ente político preveja a criação de canais específicos de proteção e incentivo no âmbito dos organismos estatais. A Lei sobre Revelações de Interesse Público da Austrália (2013),¹⁸⁶ aplicável aos servidores públicos em geral, determina que os órgãos públicos criem, no âmbito de suas estruturas, um recipiente interno autorizado (*authorised internal recipient*) para o recebimento de relatos de interesse coletivo, e promoção das ferramentas de proteção. Há uma proposta semelhante no Brasil, levantada pelo ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro), que sugere a instalação, preferencialmente na estrutura das unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades públicas, das chamadas Comissões Permanentes de Recebimento de Relatos, para receber relatos de informações de interesse público e promover a investigação dos fatos narrados.¹⁸⁷

Enfim, embora desejável, denunciar internamente um problema afeito à corrupção pode não ser um caminho fácil ou satisfatório, a julgar pela alta probabilidade de que as informações sejam menosprezadas, ou que os responsáveis sejam acobertados. Nesse caso, um programa de proteção aos reportantes de boa-fé deveria se preocupar em criar uma agência estatal específica ou encarregar entidades já existentes para receber e tratar as denúncias, garantindo que serão apurados os fatos, oferecida a proteção ao reportante e eventualmente conferida uma recompensa.

a.2) Canais externos

É fundamental que o reportante possa contar com opções externas à organização, para as quais consiga expor suas preocupações e requerer proteção contra retaliações injustas. As autoridades ou instituições externas geralmente têm um papel que extrapola a relação de trabalho, possibilitando mais segurança ao reportante,

¹⁸⁶ Lei sobre Revelações de Interesse Público, 2013, Subdivisão C – Revelações Internas: recipientes internos autorizados, 34.

¹⁸⁷ A proposta ENCCLA, a propósito, serviu de base para o substitutivo ao PL n. 4.850/2016, aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. A proposta de criação da Comissão de Recebimento de Relatos (CRR) recebeu críticas da Associação dos Delegados da Polícia Federal (ADPF), por implicar a fundação de uma nova estrutura organizacional na administração pública brasileira, que mais se assemelharia a uma “polícia secreta”, já que deteria poderes de investigação e concessão de medidas protetivas, sugerindo, em contrapartida, que os fatos que configuram crimes seja imediatamente comunicados, pela CRR, à autoridade de polícia judiciária para instauração do inquérito policial (Of. n. 215/2016-ADPF. Assunto: PL. 4.850/2016 – Nota técnica da ADPF).

além de possuírem uma experiência profissional que garante orientação eficaz e autônoma aos relatos. A implementação dos programas de *whistleblowing* devem levar em conta tal aspecto e definir acerca da existência destas autoridades ou órgãos exógenos.

Em termos comparativos, não há um modelo universal adotado pelos países na designação da autoridade estatal responsável pelas denúncias.

Há sistemas que preferem centralizar a atividade de recebimento e investigação dos relatos, através da criação de instituições específicas de prevenção, conscientização e combate à corrupção, conhecidas internacionalmente pela sigla ACA (*Anticorruption Agencies*) como ocorre na República da Coreia do Sul, onde a Comissão Anticorrupção e de Direitos Civis, criada em 2008, recebe as denúncias relacionadas à corrupção ou informações referentes a fraudes, desperdícios ou abusos, podendo conceder recompensas financeiras pelo relato. Esta comissão, contudo, não investiga os casos por si própria, mas delega referida competência a outros órgãos, monitorando a apuração e fixando limites temporais de apuração.¹⁸⁸ O Brasil não possui uma agência pública anticorrupção centralizada de natureza semelhante à Comissão Anticorrupção e de Direitos Civis. Ao invés disso, detemos uma estrutura complexa (e confusa) de órgãos que se sobrepõem no controle da corrupção. Coordenar os esforços através da criação de uma instituição específica de conscientização, prevenção e combate à corrupção, que dentre outras atribuições recebesse denúncias de servidores e empregados, é uma ideia que não pode ser descartada. Aliás, a institucionalização das agências anticorrupção é recomendada pelas organizações internacionais e tem sido adotada em países desenvolvidos, a exemplo da França, que inaugurou em 2017 a Agência Francesa de Luta Anticorrupção (*Agence Française de lutte anticorruption*).

Ainda quanto à estruturação centralizadora, a Convenção Interamericana contra a Corrupção recomenda que a autoridade competente para a apuração e proteção dos denunciadores deve ser um órgão responsável pela fiscalização administrativa do serviço público, preferencialmente no âmbito do Poder Executivo.¹⁸⁹

Outros arranjos estendem a competência para o recebimento dos relatos a diversas entidades, como faz a Lei de Revelações de Interesse Público (PIDA), do

¹⁸⁸ *The United Nations Convention against corruption: resource guide on good practices in the protection of reporting persons*. Nações Unidas, 2015, p. 37.

¹⁸⁹ Convenção Interamericana contra a Corrupção. Modelo de Lei para facilitar e encorajar o relato de atos de corrupção e a proteção de *whistleblowers*, art. 3º (2013).

Reino Unido, que inclui uma lista de *peçoas prescritas* ou órgãos escolhidos pela Secretaria de Estado, para lidar com as informações, a exemplo da Agência Nacional de Crimes, Ministério das Finanças e o conhecido Departamento de Fraudes Sérias (*Serious Fraud Office*).¹⁹⁰ Transportando a ideia para o Brasil, poder-se-ia destinar essa atribuição a órgãos como a Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas, CADE, entre outros.

Independente do modelo que venha a ser adotado, a autoridade competente deve pautar sua atuação pela imparcialidade, imune a influências políticas e econômicas, com poderes para investigar condutas irregulares, determinar medidas corretivas e de proteção necessárias à prevenção ou cessação de atos retaliatórios praticados contra o denunciante, cuja identidade deve ser resguardada, garantindo também que este conheça o resultado da apuração. Para mais, é aconselhável que os órgãos responsáveis promovam a publicação periódica dos resultados auferidos a partir dos relatos recebidos (número de denúncias recebidas e concluídas, valores restituídos, medidas protetivas aplicadas etc.).

No entanto, mesmo contando com a existência de estruturas internas e externas, é possível que o reportante necessite de outras vias de revelação. Caro leitor, imagine-se na seguinte situação: você ocupa um cargo na Secretaria de Educação de determinado Estado da federação. Certa feita, toma conhecimento de fraudes na aquisição de materiais escolares às escolas públicas da região, praticadas pelo próprio Secretário Estadual, em conluio com outros agentes e fornecedores. Muni-do de documentos que comprovariam estes atos de corrupção, e determinado a interromper essa violação do interesse público, você decide relatar a situação junto ao (hipotético) canal de denúncias do órgão. Por coincidência ou não, o responsável pelo recebimento dos relatos internos é primo do secretário e foi por ele indicado, e lhe informa que a denúncia fora arquivada devido à “falta de documentos que comprovem as alegações que constam na denúncia”. Além disso, a falta de compromisso e eficácia na proteção da identidade do reportante tornou possível à autoridade corrupta saber quem o denunciara. No dia seguinte, o Diário Oficial estampa a sua exoneração do cargo. Ainda convencido de que aquelas ilegalidades não poderiam prosseguir, você se dirige ao (também hipotético) Comitê de Proteção aos Relatos de Interesse Público, na Controladoria-Geral do Estado, órgão competente para receber e investigar relatos e proteger denunciante. Comprometido com o governador do estado e, sabendo da repercussão negativa que aquelas alegações poderiam acarretar à imagem do gestor, o diretor do Comitê simplesmente se

¹⁹⁰ *Public Interest Disclosure Act* (1998), Chapter 23. 43 F, 43 G.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

omite e nenhuma medida efetiva é tomada. No final das contas, você perdeu a única fonte de renda para seu sustento e a denúncia morreu na placenta. Em situações como essa, dentre as poucas alternativas que restam – a mais forte certamente é a desistência ou simples aceitação da prática corrupta – recorrer à imprensa parece ser a mais prudente.

Na prática, pode ser que apenas com a divulgação ampla, os atos corruptos sejam identificados e alguma atitude concreta para refreá-los seja levada a efeito. A propósito, Mirabete dizia que a essência da denúncia, como ação cívica, consiste em contar com os efeitos da publicidade sobre algo imoral, o que é reforçado por Bobbio, ao afirmar que o que difere o regime democrático do poder autoritário é precisamente a possibilidade que existe apenas no primeiro de desenvolver os próprios anticorpos e promover formas de *desocultamento*, dentre as quais a denúncia de escândalos.¹⁹¹ Particularmente quando as vias comuns estão obstruídas ou quando haja risco iminente à segurança da coletividade, a proteção a quem utilize de canais alternativos, como a imprensa ou a internet, deve ser considerada.

B) *Proteção antirretaliação*

A proteção do reportante contra retaliações é condição necessária para qualquer programa de relatos sobre corrupção. A lógica é simples: um trabalhador dificilmente decidirá expor informações de interesse público se não se lhe preservar das possíveis reações injustas – de seus superiores ou de outros trabalhadores – que prejudiquem a sua carreira profissional ou integridade pessoal. Enquanto o agente imoral tiver condições de impor medo, prevalecerá o silêncio dos inocentes sobre a coragem da dissidência. Desta forma, a configuração do sistema protetivo é determinante no sucesso do programa de *whistleblowing*.

Discriminação e punições contra os resistentes éticos não são casuais.¹⁹² Embora à primeira vista pareça tomar a forma de vingança pessoal por parte dos

¹⁹¹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 102.

¹⁹² De acordo com pesquisa realizada em 2014, nos Estados Unidos, pelo Centro de Pesquisa sobre Negócios e Ética Corporativa, quando questionados sobre os motivos pelos quais mantiveram-se em silêncio a respeito de irregularidades, 34% daqueles que preferiram não reportar disseram que temeram revides por parte de seus superiores. 24% afirmaram que os companheiros de trabalho poderiam reagir contra eles. Além disso, entre aqueles que escolheram reportar, aqueles que sofreram retaliações no passado tenderam menos do que aqueles que não experimentaram represálias (minoria) a dizer que reportariam más práticas novamente se as vissem. *Ethics Resource Center. National Business Ethics Survey: of the U.S Workforce*, NBES 2013.

denunciados, a retaliação se insere em um processo racional para destruir a credibilidade do dissidente como denunciante. O repertório de estratégias para alcançar este intuito é vasto: demissão arbitrária, remoção, assédio pessoal, alocação do empregado para funções de menor relevância na empresa, retirada de atribuições como forma de marginalização, alegação de violação do sigilo institucional ou empresarial ou de rompimento das obrigações de confidencialidade do contrato de trabalho, por divulgar informações internas. Na maioria dos casos, intenta-se ignorar as alegações dos reportantes, sugerindo que são indivíduos emocionalmente desequilibrados ou moralmente suspeitos.¹⁹³

Ao fazer isso, a organização pretende ainda enviar um sinal, uma forma de punição exemplar, para que outros funcionários se convençam que confrontar a autoridade implica em altos riscos e resultará em prejuízos concretos à carreira profissional.

Por isso, diferentes mecanismos de proteção devem ser considerados no propósito de inibir práticas de retaliação, que incidirão no âmbito trabalhista, processual e pessoal. No geral, as medidas protetivas devem ser desenhadas de modo a assegurar a integridade física e psicológica do reportante e de sua família, preservando suas condições de trabalho e o padrão de vida.

Contudo, como as condutas denunciadas acontecem principalmente no ambiente de trabalho, e a informação revelada pode prejudicar os interesses da organização afetada, é no cenário laboral que se dá a maior parte das represálias contra o dissidente. Portanto, nesta seara, poderia incidir medidas como: reintegração ao posto de trabalho, com direito à indenização e compensação pelos dias não trabalhados em virtude da demissão injusta; transferência de unidade administrativa dentro da agência; e inversão do ônus da prova em processos judiciais que discutam essa relação, fazendo com que o empregador tenha de comprovar a inexistência do nexo causal entre o ato de retaliação (demissão, remoção etc.) e a denúncia do funcionário. Tal inversão probatória talvez seja a ferramenta mais importante, dada a dificuldade usual do reportante em demonstrar que as represálias decorrem diretamente do fato de ter revelado condutas impróprias, atribuindo, portanto, à autoridade denunciada, o ônus de provar que o ato presumidamente injusto ocorreria de qualquer modo, independentemente da revelação das informações pelo funcionário.¹⁹⁴

¹⁹³ ALFORD, Fred C. *Whistleblowers' Broken Lives and Organizational Power*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001.

¹⁹⁴ Países que têm regulações neste sentido: Croácia, França, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Eslovênia, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos, além de ser recomendado pelo

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Outras medidas importantes podem ser cogitadas: assistência jurídica para ações judiciais relacionadas à denúncia, imunidade civil e administrativa do reportante de boa-fé (*waiver of liability*); assistência médica e psicológica, além de proteções mais excepcionais como segurança policial ou mudança de residência, que embora estejam mais relacionadas a casos criminais envolvendo organizações criminosas, podem aplicar-se também a reportantes de atos de corrupção.¹⁹⁵

Uma crítica justa direcionada à Lei de Revelação de Interesse Público (PIDA), de 1998, do Reino Unido, antes das reformas implementadas em 2013, é que referida lei somente conferia proteção aos reportantes depois da efetiva ocorrência de retaliações, o que geralmente mostrava-se inoportuno e intempestivo. Para evitar que isso aconteça, é conveniente estabelecer medidas preventivas que resguardem a integridade e os direitos do informante contra atos repreensivos, de modo que este não precise atravessar um caminho penoso antes que alguma atitude seja tomada.

Neste propósito de precaução, uma das providências mais relevantes é a preservação da identidade do reportante. Pela importância que tem a confidencialidade ao funcionamento do programa de relatos, devemos analisá-la de perto, em apartado, embora ela integre o pacote protetivo que estamos analisando.

C) *Confidencialidade*

Reportar uma conduta inapropriada na organização, na maioria das vezes, significa quebrar uma rígida linha hierárquica e agir contra os interesses das autoridades, o que coloca quem reporta em uma posição extremamente vulnerável. O mínimo – e mais coerente – que se deve fazer em relação àquele que decide romper o tradicional código de silêncio é resguardar a sua identidade, dando confidencia-

Conselho Europeu (Resolução n. 1.729, de 2010, item 6.3), e pela OCDE (OECD, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 2016, p. 65).

¹⁹⁵ O projeto de lei n. 3.165/2015, do Deputado Onyx Lorenzoni, ao instituir o Programa de Incentivo à Revelação de Informações de Interesse Público, sugere a aplicação do programa de proteção de vítimas e testemunhas, da Lei n. 9.807/99, que no art. 7º, traz diversas medidas protetivas. Me parece que não é o melhor caminho a ser trilhado, tendo em vista as diferenças evidentes entre os institutos. No caso, a possibilidade de aplicação do programa de proteção às testemunhas somente é possível no âmbito judicial-criminal, ou seja, quando já deflagrado o processo jurisdicional penal. Ocorre que os reportantes, na maioria das vezes, não pode esperar que a questão objeto da denúncia seja levada ao Poder Judiciário para receber a tutela necessária, pois grande parte das retaliações ocorrem no âmbito laboral, bem antes do ingresso na via judiciária.

lidade ao relato. Tal medida, a propósito, tem fundamento constitucional no direito de acesso à informação, cuja fonte deve manter-se em sigilo (art. 5º, XIV, da CRFB/88).

Garantir que as vias de denúncia são seguras, e que a informação revelada será tratada de forma profissional, proporciona ao indivíduo alguma convicção de que não sofrerá danos pelo simples fato de ter reportado condutas impróprias. O sistema de proteção como um todo depende dessa segurança: se a confidencialidade é assegurada de forma adequada, é possível que nenhuma outra proteção seja sequer necessária.

A princípio, é preciso ter em mente uma diferenciação relevante para fins de proteção, não confundindo confidencialidade com anonimato. Enquanto no primeiro caso, os dados do indivíduo que revela as informações são de conhecimento da autoridade receptora, porém mantidos em sigilo enquanto não sobrevier situação excepcional que justifique o respectivo levantamento, no segundo, ninguém sabe a fonte do relato, nem quem o recebe. O anonimato, embora possa fomentar à formulação de denúncias, dificulta a avaliação da credibilidade, assim como pode desviar o foco do conteúdo da denúncia à identidade do reportante,¹⁹⁶ razão pela qual, tanto no Brasil, como em outros países, as informações provenientes de fontes anônimas (denúncia apócrifa) não tem um valor probatório significativo, sequer possibilitando, por si só, a instauração de inquéritos policiais, sem que sejam precedidas de investigações preliminares.¹⁹⁷

Assim, a questão quanto à inclusão ou não de relatos anônimos no sistema de assistência e proteção deve ser cuidadosamente examinada. Embora ambas as formas de denúncia sejam utilizadas em vários países, não há um consenso a esse respeito: na legislação australiana (Seção n. 28, da Lei de Proteção a Revelações Públicas), por exemplo, permite-se que revelações de interesse público sejam feitas anonimamente, de forma escrita ou oral. Na Eslovênia, a Comissão de Prevenção da Corrupção trata igualmente todos os relatos, independentemente do conhecimento sobre os dados do informante. Noutro giro, não há previsão para relatos anônimos no Canadá, de modo que, para desencadear as medidas de proteção estabelecidas na lei, funcionário ou empregado deve ser identificável. Chile, França, Itália, Bélgica e Israel também não enquadram reportes anônimos no programa

¹⁹⁶ OCDE (2016). *Committing to effective whistleblower protection*. OECDpublishing. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/committing-to-effective-whistleblower-protection_9789264252639-en#page2>. Acesso em: 29 maio 2017, p. 62.

¹⁹⁷ Vide STF, Inq. 1957-7/PR, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 11.05.2005.

destinado aos *Whistleblowers*,¹⁹⁸ embora não excluam a possibilidade de que denúncias anônimas sejam formuladas e dirigidas a outros órgãos de controle, que as investigarão da forma adequada.

De qualquer modo, a proteção da identidade é essencial à obtenção de dados e à incolumidade do noticiante.¹⁹⁹ A legislação protetiva da Malásia é um bom exemplo: nas seções 1 a 8 da Lei de Proteção ao *Whistleblower*, de 2010, as informações consideradas confidenciais incluem: 1) dados sobre a identidade, ocupação, endereço residencial e endereço funcional: do reportante e da pessoa contra quem o reportante fez revelações de condutas impróprias; 2) informação revelada pelo reportante; 3) informações que, se reveladas, podem causar prejuízos a qualquer pessoa.²⁰⁰

Por outro lado, o resguardo da identidade certamente exigirá um trabalho sério e imparcial das autoridades que são responsáveis por receber os relatos e zelar pela confidencialidade. A confiança na integridade desse sistema – principalmente dos canais internos – será alcançada mediante a previsão de ferramentas disciplinares que reforcem o dever de proteção à identidade. Em vista disso, alguns países preveem sanções severas no caso de quebra da confidencialidade. Na Coreia do Sul, qualquer pessoa que revele informações pessoais sobre o informante, ou fatos dos quais possa-se deduzir a sua identidade, será punida com reclusão de até 3 anos ou multa de 30 milhões de won sul-coreanos, equivalente a cerca de R\$ 88.000,00.²⁰¹

Como qualquer elemento de proteção, a confidencialidade deve ter limitações claras, e os reportantes devem conhecê-las. Primeiro, as limitações naturais: por exemplo, deve ser explicado que a garantia de não revelação da identidade não impede que outros presumam qual seja a fonte da informação, ou que, pelas circunstâncias, seja possível identificar quem reportou determinada conduta. Se somente um agente tinha condições de saber sobre certos comportamentos, e logo

¹⁹⁸ OCDE. *Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistleblower protection*. Paris, 2014.

¹⁹⁹ A Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *State of New Jersey v. Sean Mcardle*: “o propósito da prerrogativa [de preservar a identidade do informante] tem duas finalidades: proteger a segurança do informante e encorajar o processo de informação” (*State v. Sessions*, 423 N.J. Super. 338, 343. App. Div. 2010).

²⁰⁰ Laws of Malaysia. Act 711. *Whistleblower protection act 2010*. Part III, Section 8. Disponível em: <<http://www.bheuu.gov.my/pdf/Akta/Act%20711.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2017.

²⁰¹ *The United Nations Convention against corruption: resource guide on good practices in the protection of reporting persons*. Nações Unidas, 2015, p. 39.

depois as informações chegam ao conhecimento do órgão de controle, os infratores certamente saberão quem soou o alarme. E também as limitações legais, permitindo o levantamento, mediante decisão judicial fundamentada, quando a situação denunciada não puder ser resolvida sem que a fonte original da informação seja previamente ouvida, como nos casos em que o relato envolve situações de perigo iminente à coletividade, ou quando for necessário ao prosseguimento de uma investigação criminal.²⁰²

Fora estas hipóteses excepcionais, o sigilo deve ser mantido, perdurando inclusive após o início de eventual processo judicial relacionado à denúncia. Nos Estados Unidos, a confidencialidade nesta fase é vista como um privilégio do informante (*confidential informant privilege*) e direito do Estado, vez que utiliza das informações reportadas.²⁰³ Reconhece-se, entretanto, que as cortes de justiça devem ponderar o interesse público em resguardar a identidade do reportante, em vista da necessidade do denunciado de conhecer a fonte de informação para formular a defesa nos autos. Existe uma grande controvérsia neste sentido, principalmente no âmbito da justiça criminal, a respeito da admissibilidade ou não de fontes confidenciais no processo, diante do chamado direito à confrontação (*right of confrontation*). Não é algo que pretendo aprofundar neste espaço. Me parece que a melhor forma de resolver este conflito passa por uma análise individualizada do caso, para que os interesses dos reportantes não sejam injustificadamente colocados em perigo, como afirmou a Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso *Doorson v. The Netherlands*, julgado em 26 de março de 1996.²⁰⁴

²⁰² Previsão semelhante encontra-se em vigor nos Estados Unidos, onde se proíbe a revelação de informações sobre a identificação do reportante sem o seu consentimento prévio, exceto se o *Office of Special Counsel* (OSC), órgão responsável pelo recebimento e investigação dos relatos no âmbito do setor público federal, “determine que a revelação da identidade do indivíduo seja necessária devido a um dano iminente à saúde ou segurança pública ou iminente violação de qualquer lei criminal”. (U.S. *Whistleblower Protection Act*, 1989; 5. USC. § 1213 (h)).

²⁰³ DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. Informantes confidenciais e anônimos: perspectivas para atuação mais eficiente a partir de uma análise comparativa do tratamento jurídico nos EUA e no Brasil. In: *Ministério Público e princípio da proteção eficiente*. São Paulo: Almedina, 2016.

²⁰⁴ Outra solução interessante foi delineada pelo Tribunal de Recursos Trabalhistas do Reino Unido, no caso *Linfood Cash and Carry Ltd v. Thompson* (1989) que, dentre outras formas de balancear o direito à confrontação com a proteção da identidade, determinou a transcrição das informações relatadas, fornecendo declarações escritas ao acusado, caso o reportante confirmasse que não estava preparado para comparecer à audiência.

D) *Sistema de recompensas*

Em adição ao estigma que pode resultar do ato de assoprar o apito, os reportantes também podem se deparar com graves perdas financeiras. De modo a tentar reduzir esses prejuízos e encorajar indivíduos a dar o passo à frente na detecção de más condutas, alguns países têm introduzido, além das medidas protetivas, incentivos que vão desde o reconhecimento em *tokens de apreciação*, na Indonésia,²⁰⁵ até vultuosas recompensas monetárias, nos Estados Unidos e Coreia do Sul.

Um sistema de prêmios e recompensas àqueles que denunciam atos de corrupção não é um elemento imprescindível ao funcionamento do programa em geral, mas as retribuições estimulam bastante a formulação dos relatos de interesse público. “Dizer que nunca pensei no retorno financeiro seria um absurdo”, foi o que disse Pat Shull, que recebeu US\$ 25 milhões como resultado da revelação de ilegalidades no Banco da América (*Bank of America*), em 1998. A controvérsia é grande.

Os apelidos (caçador de recompensa, deduração remunerada, *snitch*), em tom de crítica, direcionados ao reportante, decorrem principalmente deste elemento. A previsão de recompensas acaba gerando dúvidas quanto à intensão de quem relata condutas irregulares. Muitos acreditam que a revelação de corrupção teria que partir de uma obrigação ou dever ético, não devendo estar vinculada à expectativa futura de recompensa financeira, sob pena de fustigar a legitimidade de todo o instrumento. Por outro lado, afirma-se que seria imoral retribuir o denunciante com valores que constituem produto da corrupção, o que equivaleria, indiretamente, a um desvio-duplo do dinheiro originalmente público.

Mesmo assim, um número considerável de países institui pagamentos em contrapartida à apresentação de evidências relevantes para apuração de irregularidades e restituição de valores desviados. Nesses lugares, lançar o alerta sobre a corrupção, além de auxiliar na investigação de condutas impróprias, tornou-se um grande negócio. Um exemplo amplamente reconhecido e eficaz é aquele empregado nos Estados Unidos, pelo programa de relatos da Comissão de Valores Mobiliários (*Securities and Exchange Commission – SEC*), em conformidade com a Lei Dodd-Frank, de 2010, que oferece recompensa financeira em troca de informações originais e relevantes que auxiliem na aplicação da lei. O montante da premiação é determinado de acordo com o montante recuperado pelas autoridades da

²⁰⁵ Lei n. 31, de 1999, pela Erradicação dos atos Criminais de Corrupção. Artigo 42.

Comissão, como resultado dos procedimentos iniciados com base na informação reportada, e limita-se à faixa de 10 a 30% da sanção aplicada pela SEC, desde que o valor objeto do relato ultrapasse a faixa de US\$ 1 milhão.

Desde a criação desse programa especial para *whistleblowers*, em 2011, a SEC premiou 43 denunciante, num valor total de aproximadamente US\$ 153 milhões.²⁰⁶

O sistema de premiação também é previsto em outras leis americanas. Pelo *False Claims Act*, cuja aplicação é restrita a fraudes relacionadas a contratos governamentais, indivíduos podem prestar queixas sobre corrupção em nome do estado, e receber até 30% do valor eventualmente recuperado. Além do mais, o programa de proteção aos reportantes da Receita Federal Americana (*Internal Revenue Service – IRS*),²⁰⁷ que possui uma secretaria específica para relatos internos (*Whistleblower Office*), paga àqueles que relatam sonegações fiscais e outras fraudes tributárias, entre 15 a 30% do montante restituído, incluindo multa, juros e correções, caso este ultrapasse US\$ 2 milhões. Somente no ano fiscal de 2013, o total de premiações pagas a denunciante superou os US\$ 53 milhões, representando apenas 14,6% do total de recursos recuperados em virtude dos relatos.²⁰⁸

O modelo legal proposto pela Convenção Interamericana Contra a Corrupção (art. 15), prevê que as autoridades competentes devam fornecer benefícios econômicos a denunciante de condutas irregulares, cujas informações tornem possível a restituição ao erário, embora não sugira um percentual específico. A convenção somente faz uma ressalva em relação aos reportantes que sejam agentes governamentais, os quais deveriam receber benefícios de natureza não financeira.

Embora consolidado nos Estados Unidos, e aplicado com sucesso em outros países, como Coreia do Sul,²⁰⁹ tal sistema de incentivos econômicos não é

²⁰⁶ CASSIN, Richard L. SEC *whistleblower awarded nearly \$4 million*. The FCPA Blog. Disponível em: <<http://www.fcpablog.com/blog/2017/4/25/sec-whistleblower-awarded-nearly-4-million.html>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

²⁰⁷ U.S. Code. Title 26. Subtitle F. Chapter 78. Subchapter B. § 7623, b.1.

²⁰⁸ Internal Revenue Service Fiscal Year 2013. *Report to the Congress n the Use of Section 7623*, p. 23. Disponível em: <www.irs.gov/pub/whistleblower/Whistleblower_Annual_report>. Acesso em: 30 maio 2017.

²⁰⁹ Conforme a Lei Anticorrupção, que entrou em vigor em outubro de 2015, a Agência Anticorrupção (ACRC) oferecerá um máximo de aproximadamente 2,6 milhões de dólares (3 bilhões de won coreanos), para reportantes que diretamente contribuirão à recuperação de valores às agências públicas. Também prevê um máximo de aproximadamente 170 mil dólares (200 milhões de won coreanos) a reportantes que se considera terem contribuído para o

unanimidade entre os modelos adotados mundo afora. Dos países integrantes da OCDE, 70% não preveem premiações ou incentivos à revelação de informações por reportantes.²¹⁰

Multiplicam-se as críticas às formas de pagamento por relatos de corrupção. Um estudo realizado por instituições britânicas sobre o sistema americano de recompensa, concluiu que estímulos financeiros não aumentam o número de denúncias, tampouco servem para melhorar a transparência e a integridade das organizações, pois o sistema paga muito para poucos informantes, além do fato de que as recompensas podem colocar em risco os programas de *compliance* das empresas, pois desmotiva a utilização de canais internos.²¹¹

Uma via alternativa à compensação financeira do relato, é a previsão de benefícios não econômicos, de caráter mais simbólico, que reconheça publicamente a atitude do reportante, dando-lhe méritos pela proteção do interesse coletivo. É o que acontece, por exemplo, em Israel, onde se prevê a emissão de um certificado de reconhecimento público, entregue pelo Presidente, como símbolo da contribuição do indivíduo ao aprimoramento ético das instituições israelitas.²¹²

Trazer esta discussão para o Brasil é desafiadora e perigosa, considerando o alto grau de polarização na sociedade. O bom-senso parece ter saído de moda, dando lugar à irracionalidade e aos argumentos de autoridade. É muito provável que um debate sobre a possibilidade de recompensa monetária dos denunciante rapidamente se converta numa exclamação simplista de que se está oficializando o papel do dedo-duro remunerado no país. Espero que isso não aconteça. Se optarmos ou não por conferir prêmios à virtude daqueles que relatam a corrupção, que o debate seja racional e não ignore a questão principal, que consiste na proteção destes cidadãos reportantes.

Decidindo adotar um modelo de incentivos financeiros aos reportantes, este deve ser visto como complementar à proteção, e não como uma peça-chave do

enfrentamento da corrupção no setor público. No setor privado, a Lei de Revelações de Interesse Público prevê recompensa de até 1.7 milhões de dólares a reportantes internos. (OCDE. *Committing to effective whistleblower protection*, 2016, p. 67).

²¹⁰ OCDE. *Survey on managing conflict of interest in the executive branch and Whistleblower Protection*. Paris, 2014.

²¹¹ BANK OF ENGLAND. *Prudential regulation authority. financial incentives for whistleblowers: note by the financial conduct authority and the prudential regulation authority for the treasury Select Committee*, 2014.

²¹² OCDE. *Committing to effective whistleblower protection*, 2016, p. 62.

sistema, assim como tem de ser criterioso na concessão dos benefícios. Qualquer premiação cogitada deve levar em conta a qualidade da informação fornecida, ou seja, se ela revela práticas graves relacionadas à corrupção, fraude, desperdícios, má-gestão e se as informações são originais.²¹³

Existem múltiplas formas de encorajar a prevenção e detecção de más condutas. Essas medidas podem contribuir para a consolidação de uma cultura organizacional aberta, bem como ajudariam a reforçar a confiança e a moralidade nas instituições.

²¹³ O modelo legal proposto pela Convenção Interamericana Contra a Corrupção, no art. 28, prevê alguns critérios de avaliação da relevância da informação. De acordo com este documento, a informação fornecida pelo reportante deve ser considerada relevante caso permita à autoridade judicial ou administrativa alcançar pelo menos um dos seguintes resultados: a) prevenir a continuação, existência, completude do ato de corrupção, o reduzir substancialmente as consequências de sua execução; b) prevenir ou neutralizar futuros atos de corrupção; c) identificar as circunstâncias nas quais o ato de corrupção foram planejados e executados; d) identificar os executores dos atos de corrupção que foram ou estão prestes a serem cometidos, ou os membros da organização criminosa e suas operações, tornando possível dismantelar, enfraquecer ou prender um ou mais de seus membros; e) identificar o propósito ou destinação dos bens, efeitos e procedimentos do ato de corrupção.

FAZER O CERTO

Historicamente, a corrupção sempre foi um assunto vinculado a agentes públicos e políticos desonestos que se valem do cargo para vender competências públicas ou que, mediante extorsão, obrigam particulares a pagar pelos serviços que deveria prestar. Esta narrativa corresponde ao argumento empresarial de que não resta outra alternativa, se se quiser fazer negócios no Brasil, senão entrar no círculo vicioso do suborno, como fazem todos, raciocínio que assume a corrupção como uma espécie de tributo ou pedágio que simplesmente integra toda e qualquer transação. Parece absurdo, mas até recentemente, países como a Alemanha permitiam que, na declaração de renda tributável das empresas, fossem deduzidas despesas com o pagamento de propinas pagas em outros países, para obter licenças. Tal regra seguia uma doutrina tão antiga quanto equivocada de que a corrupção permite destravar exigências burocráticas, agilizando a realização de negócios e estimulando o crescimento econômico.²¹⁴

A aceitação dessa espécie de *taxa da corrupção* se reflete no discurso do advogado de um lobista envolvido na Operação Lava-Jato, ao afirmar em uma entrevista que “se não fizer acerto [com políticos], não coloca um paralelepípedo no chão”.²¹⁵

²¹⁴ BLOOMBERG. *Germany, where bribery is tax deductible*. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/1995-08-06/germany-where-bribery-is-tax-deductible-intl-edition>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

²¹⁵ GONÇALVES, André. Sem propina, não se coloca um paralelepípedo em obra pública, diz advogado. *Correio Braziliense*. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/>>

Os casos de corrupção e ineficiência que diariamente vêm à tona jogam luz sobre uma prática mais ampla de dominação social, tal seja, a aliança entre o poder econômico (empresas) e o poder público (políticos e burocratas), que é uma faca de dois gumes, onde cada lado busca maximizar os próprios interesses em detrimento do patrimônio do estado. Verdadeiro capitalismo de laços que forma um coquetel explosivo composto por favores oficiais, boas oportunidades de negócios em um ambiente de governança débil, políticos decididos a sugar os cofres do Estado, sistemas de controle frágeis e um seleto grupo de empresas que competem entre si a repartição do patrimônio público. Os resultados (infelizmente) são familiares: aguda ineficiência dos gastos governamentais, pois quando a administração outorga a construção da escola à empresa que ofertou maior vantagem por vias transversas, está ignorando propostas potencialmente melhores, e a corrupção sistêmica e estrutural, modeladora dos tipos de relação entre Estado e empresas.

Tais práticas não estão restritas às relações com o setor público. Em geral, a forma de fazer negócios tornou-se poluída. Quando práticas sujas se convertem na regra, aquele que joga limpo será engolido pela competição injusta. Dentro do círculo vicioso, o incentivo é trapacear, esperando que os demais hajam da mesma forma.

Deste modo, onde existe um quadro-geral de corrupção, os não corruptos são levados a conspirar com ela, ou ao menos aceitá-la, de modo a não ficar de fora do sistema de vantagens. Esse mercado político clandestino cria uma estrutura de normas invisíveis mais poderosas do que as próprias leis do Estado, já que essas últimas poderiam ser violadas com impunidade, enquanto qualquer um que desafiasse as convenções do mercado ilícito encontraria punição certa. Nestas circunstâncias, o interesse de todos os atores consiste em aceitar o *status quo*, recebendo ou pagando propinas. Bem, se todo mundo aparenta ser corrupto, por que eu não deveria sê-lo?²¹⁶

A corrupção envolvendo o setor privado é um problema complexo. Em uma perspectiva macro, ela distorce os mecanismos tradicionais de mercado, como a competição justa, gerando custos adicionais às transações. Segundo o Fórum Econômico Mundial, a corrupção aumenta em 10% o custo na realização de negócios, sem falar no risco de penalidades e danos reputacionais. Só agora, com as revelações proporcionadas por investigações mais rigorosas, as companhias começam a

conexao-brasilia/sem-propina-nao-se-coloca-um-paralelepipedo-em-obra-publica-diz-advogado-quem-vai-dizer-que-ele-esta-errado/>. Acesso em: 15 jun. 2017.

²¹⁶ DELLAPORTA, Donatella; VANUCCI, Alberto. *Corrupt exchanges: actors, resources and mechanisms of political corruption*. Nova York: Aldine de Gruyter, 1999.

enfrentar os resultados negativos advindos da inobservância de valores éticos: além das punições no âmbito criminal, forte impacto reputacional e nas finanças. O banco de investimento brasileiro, BTG Pactual, por exemplo, devido à prisão de seu então executivo-chefe no âmbito da Operação Lava Jato, em 2015, perdeu mais de 60% das ações na bolsa de valores.²¹⁷

Contaminadas como estão as regras do jogo, seria possível promover alguma transformação ética? Mais uma questão complicada que devemos superar.

Na linha do que venho afirmando nos capítulos anteriores, os atores dificilmente mudarão o seu comportamento apenas em função de mudanças incrementais, que acirrem os mecanismos de repressão e punição, embora elas sejam indubitavelmente necessárias. A impunidade ainda é latente e ela compromete bastante a eficácia desse tipo de medida. O custo é baixo e as oportunidades, volumosas. É como apertar sucessivas vezes o botão do elevador na espera de que ele chegue mais rápido ao nosso encontro.

Diante dessas circunstâncias, resta evidente que o setor privado terá de promover esforços para uma efetiva mudança de cultura. É essencial que as empresas atuem com honestidade, adotando medidas preventivas que ajudem o Estado no esclarecimento da corrupção, e valorizem a ética como única forma possível de operar. Se falamos da ética individual no último capítulo (reportante), agora nos referimos à ética corporativa. Esse movimento de privatização do enfrentamento à corrupção, crescente na última década mundo afora, busca primariamente reduzir os incentivos que ensejam desvios, fraudes e ineficiências, bem como estimular o comportamento correto.

Uma empresa, dada sua natureza de ficção jurídica, não age por si mesma, por vontade própria, senão a partir da atuação humana e, justamente por isso, está sujeita a erros, pressões, influências e agentes mal-intencionados. Em bom português: qualquer organização está sob permanente risco de agir corruptamente (oportunidades de violação). Não é algo que possa ser inteiramente evitado, sobretudo porque vivemos em uma sociedade de risco, onde prevalece a imprevisibilidade. Assim, é impossível eliminar todos os riscos do sistema, tampouco garantir que sejam completamente controlados. Segurança absoluta é ambiente que nem a ciência natural arrisca adentrar.

Especialmente no âmbito corporativo, alguns fatores aprofundam estes riscos: a cultura empresarial do lucro de curto-prazo, pregada pelas principais escolas de

²¹⁷ Attracta Mooney, *BTG pactual: Brazil is like “house of cards” on acid*. *Financial Times*. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/c22e267c-5056-11e7-bfb8-997009366969?mhq5j=e1>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

negócios do mundo, segundo a qual a única responsabilidade social das corporações é aumentar seus lucros e valorizar suas ações no mercado, está intimamente associada à prática da corrupção, pois a busca pelo retorno econômico rápido se dá, na maioria das vezes, em sacrifício às normas éticas, reduzindo a gestão ao mínimo limite moral. Interessante notar, como fez o professor de Harvard Eugene Soltes, ao entrevistar executivos processados ou presos por crimes do colarinho branco, que muitos deles pensavam estar tomando atitudes acertadas no interesse das empresas.²¹⁸ Estas pessoas, ignorando a dimensão ética de suas condutas, tomaram atitudes imorais convencendo-se de que estavam fazendo a coisa certa, efeito que alguns especialistas chamam de *cegueira ética*²¹⁹ ou *ponto-cego ético*.²²⁰ Além do mais, esse tipo de pressão intensifica-se com o estabelecimento de remunerações vinculadas à performance (*stock options*), acarretando, por um lado, a obsessão por resultados bimestrais em detrimento de benefícios duradouros e, por outro, o desestímulo em obedecer padrões éticos.

As controversas pesquisas sobre psicologia da autoridade e até que ponto as pessoas contrariam seus princípios morais em razão da obediência hierárquica, conduzidas por Stanley Milgram, na década de 1980, ajudam a demonstrar a falta de clareza na delimitação da consciência ética.

A questão central, portanto, é buscar os caminhos para controlar e reduzir os riscos, tanto em termos de probabilidade de sua ocorrência, quanto no tocante ao impacto que eles causariam nas atividades da organização. Isto impõe desenvolver-se um controle ético dos riscos que funcione como primeira linha de defesa contra desvios e má-gestão. Essa é a tarefa dos programas de *compliance*. Sim, outro termo estrangeiro de pronúncia complicada, mas que desde logo chamarei de *conformidade* ou *integridade* ao longo do capítulo, por duas razões: a uma, para facilitar a compreensão e a nossa vida daqui em diante; a duas, porque é a nomenclatura utilizada na legislação brasileira (art. 18, inc. V, do Decreto n. 8.420/2015). A ideia é mais simples do que o termo, e pode ser resumida na seguinte questão: você está agindo em conformidade (*in compliance*) às normas legais e éticas?

²¹⁸ SOLTES, Eugene. *Why they do it*: inside the mind of the whit-collar criminal. Nova Iorque: Public. Affairs, 2016.

²¹⁹ Argumenta-se que a cegueira ética resulta de interações complexas entre atividades individuais e de fatores contextuais. PALAZZO, Guido; KRINGS, Franciska; HOFFRAGE, Ulrich. Ethical Blindness. *Journal of Business Ethics*, 109:323-338.

²²⁰ SEZER, Ovul; GINO, Francesca; BAZERMAN, Max. Ethical Blind Spots: explaining unintentional unethical behavior. Harvard University. *Current Opinion in Psychology*, n. 6, p. 77-81, 2015.

Origem e conceito do *compliance*: governança corporativa e responsabilidade social da empresa

O termo *compliance* é uma derivação do verbo inglês *to comply*, que significa basicamente estar em conformidade, cumprir, satisfazer ao que fora imposto. No ambiente corporativo, a expressão é entendida como o ato de cumprir princípios éticos e regulamentos internos e externos, a fim de reduzir o risco de violação dessas normas.²²¹

Mas, considerando que num Estado de Direito todos devem cumprir as leis, o que há de novo neste conceito? De forma simples, a conformidade aqui referida vai além da observância legal, significando, por um lado, o conjunto de medidas internas voltadas à prevenção dos riscos de transgressão, por outro, um sistema de fomento à integridade corporativa.²²²

Nesse sentido, o *compliance* se aproxima da noção de governança corporativa, expressão tão utilizada quanto mal compreendida, que traduz as boas práticas associadas à responsabilidade social da empresa. Cada vez mais, exige-se das empresas uma ética de caráter público, que pode também ser traduzida em ética privada *em público*, cuja finalidade não seja exclusivamente engordar o bolso dos seus administradores, menosprezando a repercussão social das operações e seus efeitos sobre terceiros interessados (*stakeholders*). O bom comportamento das organizações empresariais, além de aumentar os lucros, gera interesse público.

Como eliminar todos os riscos é algo impraticável, é importante entender que adotar um programa de conformidade ou *compliance* não garantirá a purificação total da organização, de modo que desapareçam as violações e floresça daí um ambiente de santidade e altruísmo. Uma parcela de risco é inerente ao sistema e indivíduos mal-intencionados sempre encontram (e encontrarão) oportunidades para transgredir valores morais. Por outro lado, caso os desvios éticos de fato ocorram, o programa permite a identificação e consequente correção do problema internamente.²²³

²²¹ COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa A. *Manual de compliance*. Preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010, p. 2.

²²² CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Guia: Programa de *Compliance* – Orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de *compliance* concorrencial. Janeiro, 2016.

²²³ GABARDO, Emerson; MORETTINI E CASTELLA, Gabriel. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a administração pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147.

Portanto, a importância da conformidade se situa nestes dois pontos: primeiro, na redução dos riscos, prevenindo-os antes que se convertam em violações sistêmicas e graves, evitando custos adicionais com multas, honorários e outras punições na esfera administrativa e judicial. Segundo, na detecção ligeira dos desvios perpetrados, possibilitando tanto uma resposta rápida e adequada, quanto o aprendizado sobre as áreas desalinhadas que reclamam aperfeiçoamento ético (*loopings informativos de feedback*). Para mais, o fomento à integridade organizacional atrai credibilidade e gera benefícios relevantes para reputação da empresa, considerando os severos danos à imagem que decorrem da simples deflagração do procedimento de investigação judiciária.

Embora tenha ganhado repercussão apenas recentemente no Brasil, os programas de conformidade surgem na transição dos anos 1960 a 1970, durante a implementação das reformas neoliberais, nos Estados Unidos, através das quais diversos serviços públicos, até então executados pelo governo, passaram a serem prestados por agentes privados. Nesse contexto, a figura do estado-provedor de bens e serviços foi paulatinamente substituído pelo estado-regulador, que regulamenta a atuação do mercado por intermédio das agências reguladoras.

A constatação posterior de que a maioria das multinacionais norte-americanas estava pagando milhões de dólares em propinas para agentes públicos e reguladores, e a culminância do escândalo conhecido como *Watergate*, despertou a necessidade de adotar uma nova política anticorrupção, focada nos delitos empresariais. Como resposta, o Congresso americano aprovou o *Foreign Corrupt Practices Act*, de 1977 (FCPA), objetivando reforçar a conduta preventiva das corporações, ao viabilizar a responsabilidade criminal e extraterritorial das empresas, o que não era possível anteriormente.

O cenário agora era outro. Uma vez que a empresa poderia ser condenada criminalmente por delitos cometidos por seus funcionários, havia então uma pressão efetiva para que ela mesma elaborasse regulamentos a fim de adequar a conduta de seus membros às normas legais e éticas. Se os agentes econômicos funcionam a partir de incentivos, este era um baita incentivo para operar de forma ética.

O Estado, por sua vez, reconhecendo a sua incapacidade de prevenir e corrigir de forma eficaz todos os possíveis desvios legais, passou a bola às companhias para que elas promovessem autorregulações e medidas internas com este intuito. O equilíbrio entre normas estatais (poderes executivo e legislativo) e as regulações germinadas na empresa (códigos de conduta), é que convencionou-se chamar de autorregulação regulada.²²⁴

²²⁴ GARDELLA, Darnaculleta I. *Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada*. Universidad de Girona, 2002.

Este movimento de privatização do enfrentamento à corrupção entrou na pauta das organizações internacionais, que passaram a exigir dos Estados-membros a impulsão de medidas preventivas internas no setor privado, a exemplo do que prevê o a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da ONU.²²⁵

Desde então, diversos países têm buscado estimular a implantação de condutas preventivas no *habitat* das corporações. Mais recentemente, o Reino Unido, através do *Bribery Act*, de 2010, estabeleceu como crime autônomo aplicável às empresas a “falha na organização comercial em prevenir a corrupção”. A criminalização dessa espécie de omissão qualificada foi responsável por promover uma onda de transformações nas empresas britânicas, que se apressaram para criar procedimentos de conformidade.²²⁶

Entretanto, se houve incentivos de caráter negativos, como a possibilidade de condenação das pessoas jurídicas e seus dirigentes, a adoção do *compliance* também seguiu uma linha de incentivos positivos, recompensando a elaboração de programas comprovadamente eficientes. Ambas as formas de estímulo decorrem do modelo teórico que estuda a racionalidade do comportamento criminoso. Segundo este modelo, capitaneado pelo economista Gary Becker, a conduta do agente infrator está alicerçada numa lógica de custos e benefícios, incluindo variáveis como a possibilidade de detecção, a gravidade e certeza da punição e a premiação da virtude.²²⁷ Este cálculo fizera com que os programas de *compliance* valessem a pena, aumentando, a um só tempo, os custos da corrupção e os benefícios da conduta ética.

Por conseguinte, a exigência de implementação do sistema de integridade é quase sempre acompanhada de *recompensas* pela demonstração de que o programa está funcionando adequadamente. Em alguns casos, a comprovação da eficiência do *compliance* permite à empresa firmar um acordo de não persecução criminal, pelo qual o Ministério Público se abstém de apresentar denúncia sobre determinadas infrações, como ocorre nos Estados Unidos, onde boa parte das investigações são suspensas em decorrência dos *non prosecution agreement* firmados com a promotora. Previsão semelhante foi adotada na Espanha, onde há dispositivo expresso

²²⁵ Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ratificada no Brasil pelo Decreto n. 5.687/2006: art. 12, item 1.

²²⁶ MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel. *Diálogo institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

²²⁷ BECKER, Gary. *Crime and punishment: an economic approach*. Chicago: National Bureau of Economic Research, 1974.

no Código Penal Espanhol determinando que a pessoa jurídica ficará isenta de responsabilidade caso cumpra determinadas condições nele previstas, relacionadas à eficácia das medidas de prevenção.²²⁸ Em outros ordenamentos, descabe a isenção completa de responsabilidade, conquanto a comprovada eficácia do programa de conformidade permita aliviar as penalidades eventualmente aplicadas. É o caso brasileiro.

Por aqui, o sistema de integridade já é uma realidade ao menos desde 1998, especialmente quanto à prevenção do crime de lavagem de dinheiro. Isso porque a Lei n. 9.613/98,²²⁹ exige que determinadas pessoas jurídicas que atuam no setor financeiro adotem *políticas, procedimentos e controles internos* que permitam adequar-se às regras sobre operações financeiras, sob pena de multa. O dispositivo, entretanto, ao utilizar conceitos indeterminados, pouco diz sobre que políticas e procedimentos seriam esses.

O interesse real pelo *compliance* anticorrupção surge com vigor apenas em 2013, com a promulgação da chamada Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), que possibilitou a responsabilização administrativa e civil objetiva das pessoas jurídicas, prevendo que a implementação de *procedimentos internos de integridade* seria levada em consideração para reduzir as penalidades administrativas previstas na lei.

Alguns fatores ajudam a explicar a ascensão (tardia) deste instituto no Brasil. Primeiro, a pressão internacional exercida principalmente pela OCDE, no cumprimento da Convenção sobre Combate à Corrupção de Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, ao constatar que o legislativo brasileiro era renitente no tocante à responsabilização das empresas. Vale lembrar que a incorporação desta convenção, pelo Brasil, gerou o compromisso do país em adequar-se às recomendações ali escritas. Segundo, a conjuntura da época, marcada pelas condenações no escândalo do Mensalão, que descortinaram o entrelaçamento corrupto entre os poderes da República, e pelas manifestações populares de junho de 2013, que reivindicava, dentre outras coisas, mais decência pública e controle da corrupção, tornando a elaboração da Lei Anticorrupção – além da Lei de Organizações Criminosas (Lei n. 12.850/2013) – uma espécie de resposta a estas

²²⁸ Art. 31, bis. 2, do Código Penal Espanhol. Ademais, o Tribunal Supremo da Espanha, Decisão n. 154/2016, de 29 de fevereiro, deixou assente que: “a presença de adequados mecanismos de controle supõe a existência de uma causa de justificação que exime de responsabilidade a pessoa jurídica (...)”. Além destes, Itália, Áustria, Holanda e Reino Unido também adotam sistemáticas semelhantes.

²²⁹ A Lei n. 9.613/98, foi alterada pela Lei n. 12.683/2012, de modo a ampliar os deveres de *compliance*.

circunstâncias. Além do mais, a eclosão da Operação Lava-Jato, mostrando a natureza corrupta das relações entre o poder público e as grandes empresas brasileiras, fez do *compliance* o termo da moda.

O desenvolvimento da integridade no Brasil, portanto, não foi voluntário, mas fruto das circunstâncias bélicas que marcaram o início da década. Tal constatação é importante porque a inovação legislativa tem pouquíssima efetividade prática se não estiver acompanhada da mudança de valores. O programa não terá maiores resultados se não inculcar a importância de se fazer a coisa certa, pelos motivos certos. Na terra em que o **jeitinho** é disseminado como forma de escapar da lei, a integridade é um objetivo ambicioso. A superação de adágios como a **Lei de Gérson** ou o conformismo do *sempre-foi-assim* são, portanto, determinantes para o sucesso do *compliance*. Caso contrário, o mais provável é que o programa seja visto como um entrave às metas da empresa, uma vez que contraria os procedimentos imorais consolidados pelo método *sempre foi assim*. É isso que precisa mudar! Seguir as regras e fomentar o comportamento ético não deve ser desvantagem competitiva, mas exigência do próprio mercado, de maneira que contar com medidas de prevenção condicione a realização de negócios e a participação no jogo.²³⁰

Quando a implementação ocorre num contexto cultural desfavorável como o nosso, o resultado provável é a criação de programas de fachada (*sham programs*), criados apenas para dissimular comprometimento ético. Monta-se uma estrutura superficial, uma máscara de integridade, quando na verdade não há qualquer preocupação de fato com a efetividade das medidas adotadas. É como na estória de Pompeia Sila, mulher do ditador romano Júlio César, condenada por adultério sem quaisquer provas da traição. Se, para ela, não bastava ser honesta, pois deveria parecer honesta, para as companhias que simulam programas de *compliance*, basta a aparência de honestidade. Por isso é recorrente a afirmação segundo a qual, no Brasil, o *compliance* despertou muito entusiasmo, porém pouca implementação.

À Operação Lava-Jato reconhece-se o mérito de ter jogado luz sobre esses programas para inglês ver, adotados pelas grandes empresas envolvidas em corrupção. A Organização Odebrecht, por exemplo, que estava no cerne da estrutura de desvios revelada pela operação, possuía um programa de integridade desde 2014, mesmo mantendo um setor específico voltado à concessão e contabilização de propinas: o Setor de Operações Estruturadas.

²³⁰ MARTÍN, Adán Nieto; CALATAYUD, Manuel Maroto. *Public compliance: prevención de la corrupción en las administraciones públicas y partidos políticos*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

É essencial, portanto, que a cultura corporativa ressoe na implementação dos programas de integridade, para que não perpetue estruturas fajutas que sirvam de anteparo para corrupção.

Voltando à Lei Anticorrupção, diferentemente da Lei de Lavagem de Dinheiro, o programa de integridade não é de implementação obrigatória. É dizer, não haverá consequências legais negativas caso determinada companhia decida assumir os riscos de não dispor de uma política interna de integridade. Ao invés disso, a lei objetivou estimular a aderência das empresas, possibilitando que elas respondam objetivamente (sem demonstração de culpa) por fraudes ou desvios relacionados à corrupção (art. 5º), tanto na esfera administrativa, quanto judicial, sujeitando-as a severas penalidades, incluindo a hipótese de dissolução compulsória (art. 19, III), que equivale à morte da pessoa jurídica. Por outro lado, a lei estabeleceu como incentivo positivo que a comprovação acerca da existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetivo de códigos de conduta no âmbito da companhia – todos estes elementos inerentes ao programa de *compliance* – permitem aliviar até certo ponto as sanções administrativas previstas na lei, que correspondem à multa de 0,1 a 20% do faturamento bruto da empresa, além da publicação da decisão condenatória. Neste contexto, investir em um mecanismo seguro de atenuação da pena parece ser mais produtivo.

Em suma, o Estado brasileiro compartilhou com o setor privado a responsabilidade pela prevenção e detecção da corrupção, aumentando, por um lado, os custos da não conformidade e, de outro, os incentivos pela regulamentação da ética. A meta consiste em esclarecer dois pontos: o crime não compensa; a honestidade compensa.

Apesar dessa previsão inicial, entender perfeitamente o que a norma queria dizer com “procedimentos internos de integridade” permaneceu nublado até 2015, até que fosse publicado o Decreto n. 8.420/2015, regulamentando a Lei Anticorrupção e sanando algumas dúvidas. Nos arts. 41 e 42, o decreto delimitou quais mecanismos internos e diretrizes poderiam ser consideradas para fins de elaboração do programa de integridade, fornecendo ainda os parâmetros e orientações gerais que servem de base para avaliação de sua eficácia, além de determinar que a comprovada adequação do programa a estes parâmetros reduziria a dosimetria da penalidade administrativa em 1 a 4% (art. 18, V).

Em verdade, ao estabelecer uma referência legal com maiores detalhes sobre a aplicação do programa nas empresas – embora restem pontos escurecidos – o

governo seguiu as recomendações internacionais.²³¹ No entanto, mesmo com os esclarecimentos fornecidos pelo Estado, grande parte das empresas brasileiras ainda não se sensibilizaram para o aparelhamento dos programas de integridade. Ironicamente, o que parece estar surtindo maior efeito prático em relação às grandes empresas brasileiras, em particular aquelas enlacradas nos escândalos de corrupção massiva, é o compromisso forçado por meio dos acordos de leniência, instrumento semelhante à colaboração premiada da Lei n. 12.850/2013, mas destinado às pessoas jurídicas que pretendam confessar ilícitos em troca de benefícios.

No âmbito destes acordos, o Ministério Público Federal estabelece uma cláusula condicionando as vantagens pactuadas à obrigação da empresa a realizar investigações internas, e investir na readequação de suas atividades e padrões de integridade, a exemplo do acerto firmado com a Construtora Camargo Correa.²³² O Departamento de Justiça norte-americano (DOJ) previu item semelhante no acordo (*plea-agreement*) firmado com a Organização Odebrecht.²³³ Neste último, ficou assentado que a empresa brasileira aumentaria o número de funcionários responsáveis pelo setor de *compliance* em 50%, assim como duplicaria o volume de recursos investidos na área em 2016, além de aceitar submeter-se ao monitoramento externo para aferir a eficácia do programa. Por este caminho eminentemente reativo tem-se conseguido implementar, na prática, aquilo que a letra da lei não conseguiu incutir. A pressão nestes casos é direta e acentuada, pois a constatação de que a empresa violou os termos do contrato (que é a natureza jurídica dos acordos de leniência), não investindo como deveria nas medidas de conformidade, tem consequências drásticas para ela, tais como: inabilitação para celebrar novo acordo por três anos; cobrança dos valores que foram atenuados do saldo da multa; vencimento antecipado das obrigações de pagamento previstas no acordo; possibilidade de utilizar as informações confessadas pela empresa.

²³¹ United Nations Office on Drugs and Crime. *An anti-corruption ethics and compliance program for business: a practical guide*. United Nations, 2013, p. 34.

²³² Acordo de Leniência MPF e Construtora Camargo Corrêa. Ação de improbidade administrativa 5ª Vara Federal de Curitiba. Processo eletrônico n. 5006717-18.2015.4.04.7000.

²³³ O documento atesta a fragilidade dos mecanismos de *compliance* que já existiam no âmbito da Odebrecht: “(...) d. não obstante o fato de que o réu possuía controles anticorrupção inadequados e pouco ou quase-nenhum programa de *compliance* durante o período referente às condutas descritas no Relatório, o réu tem se comprometido a aprimorar o seu programa de *compliance* anticorrupção e os controles internos (...)”. UNITED STATES DISTRICT COURT EASTERN DISTRICT OF NEW YORK. Plea Agreement. Cr. No. 16-643 (RJD).

Desenvolvimento de uma política de *compliance*: passos para um programa efetivo

Como já sabemos, o programa de conformidade não pode ser um conjunto de documentos e estruturas desprovidas de eficácia prática. Deve-se inibir os programas insinceros, cuja finalidade seja exclusivamente esconder práticas ilegais sob as vestes de uma preocupação dissimulada com a ética. Mas como evitar que isso aconteça? Sob quais critérios tornar-se-ia possível avaliar se uma organização está genuinamente preocupada com o funcionamento do *compliance*? Como torná-lo eficiente?

Este livro, como já pôde notar o caro leitor, é eminentemente propositivo. Busco, a cada capítulo, trazer elementos que reputo serem essenciais à composição daquilo que chamamos ao início de *programa brasileiro de controle preventivo*; o tratamento correto para remediar a doença degenerativa que nos acomete há séculos: a corrupção. Aqui não será diferente. Para responder às perguntas acima, devemos conhecer os elementos de um programa de conformidade e como eles funcionam – ou deveriam funcionar.

Não custa recordar que estruturas de integridade adequadas possibilitam reduzir os riscos de violação ética e ineficiência da instituição, garantem credibilidade e confiança dos clientes, parceiros econômicos e partes interessadas, além de ajudarem na consolidação do jogo limpo, através de um ambiente de negócios ético e transparente.

Diferentemente do que vimos em relação aos reportantes e a carência de normas jurídicas sobre este assunto, o Brasil já dispõe de certa regulamentação a respeito do *compliance*, embora insuficiente. Por conta disso, a base das proposições sobre as quais falarei em seguida constituirá um misto entre regras domésticas e internacionais. Do lado brasileiro, temos o Decreto n. 8.420/2015 e a Portaria n. 909/2015, da Controladoria-Geral da União, que dispõem sobre a avaliação de programas de integridade.²³⁴ Na perspectiva internacional: o Guia Prático de Programa sobre Ética e *Compliance* Anticorrupção, das Nações Unidas (2013);²³⁵ o Manual para Empresas: Ética, Anticorrupção e Elementos de Conformidade,

²³⁴ Na medida em que não será abordado o aspecto especificamente criminal do *compliance*, não inclui na referência legal do trabalho a Lei n. 9.613/98 (Lei de Lavagem de Dinheiro), tampouco a Resolução n. 20, do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas empresas reguladas pelo COAF.

²³⁵ United Nations Office on Drugs and Crime. *An anticorruption ethics and compliance programme for business*: a practical guide. United Nations, 2013.

elaborado em conjunto pela OCDE, Nações Unidas e Banco Mundial (2013);²³⁶ a Avaliação dos Programas de Compliance Corporativos, do Departamento de Justiça dos Estados Unidos e;²³⁷ a norma ISO 37001/2016, adotada pela ABNT, em 2017.²³⁸

Ressalto algumas observações preliminares importantes.

Primeiro: não cabe ao Estado-legislador detalhar como o programa de integridade será implementado na empresa, o que poderia levar à desatualização e inutilidade do instituto. A legislação apenas prevê as diretrizes e características essenciais, para ajudar no desenho do sistema. É a própria empresa que desenvolverá, num processo de autoconhecimento, as medidas internas de prevenção. Isto quer dizer que inexistente um pacote único de mecanismos que sirvam indistintamente para todas as organizações. Não! O tamanho, o volume de operações, a estrutura geográfica, área de atuação e, sobretudo, os riscos variam de empresa para empresa, o que influi diretamente na implementação do sistema. Por exemplo: a estrutura de integridade de uma grande organização do setor de infraestrutura terá contornos completamente distintos daquele introduzido por uma microempresa do ramo comercial.²³⁹

Segundo e reafirmando: a existência do *compliance*, ainda que seja razoavelmente eficaz, não garante imunidade total aos riscos de corrupção e desperdício. Um único funcionário mal-intencionado possui potencial para acarretar um escândalo na corporação. Portanto, a integridade não constitui a morfina que alivia a dor nos momentos mais críticos, mas a rotina saudável que ajuda a evitar, embora não exclua completamente a possibilidade, a contração da doença.

Tais considerações permitem-nos entender melhor o propósito preventivo do programa de integridade, para então desenvolver seus elementos.

Um bom exemplo de sucesso dos programas de *compliance* na fortificação da ética empresarial está em Singapura. O pequeno país do sudeste asiático adquiriu

²³⁶ OCDE. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y delito, grupo del Banco Mundial. *Ética anticorrupción y elementos de cumplimiento: manual para empresas*, 2013.

²³⁷ U.S. Department of Justice. Criminal Division. Fraud Section. *Evaluation of corporate compliance programs*, 2017.

²³⁸ Sigla abreviativa para Organização Internacional de Normalização, entidade que congrega os gêmios de padronização/normalização de 246 países.

²³⁹ Com efeito, as Microempresas e Empresas de pequeno porte podem adotar um programa simplificado, dispensando alguns requisitos constantes do art. 42 do Decreto n. 8.420/2015, conforme Portaria Conjunta da CGU e Ministério da Micro e Pequena Empresa n. 2.279/2015.

sua emancipação do Reino Unido há pouco mais de cinquenta anos. No período pós-independência, as fortes raízes colonizadoras não lhe permitiram libertar-se da corrupção sistêmica que impregnava as frágeis instituições singapurianas. Até a década de 1970, Singapura era extremamente pobre e uma das nações mais corruptas do planeta. Em seu livro de memórias, Lee Kuan Yew, liderança política que conduziu Singapura do terceiro ao primeiro mundo, narra o cenário com o qual se deparou, em 1959, quando se tornou primeiro-ministro: “corrupção, nepotismo, propinas e subornos são um meio de vida na Ásia, e as pessoas as aceitam abertamente como parte de sua cultura e costumes. (...)”²⁴⁰ A quebra de paradigmas deu-se graças à transformação das instituições, reconstruídas sob o alicerce da ética e da responsabilidade (*accountability*). Hoje, o país ocupa a 7ª posição no índice de percepção da corrupção para 2016, da Organização Transparência Internacional, à frente de países como Canadá e Alemanha, além de ser o 6ª com maior renda per capita no mundo. Não por acaso, a Lei de Prevenção à Corrupção, de 1960 (revisada em 1993), relevou os deveres de integridade nas empresas, que atualmente gozam dos mais desenvolvidos sistemas de *compliance*.

Singapura, portanto, é um ótimo parâmetro caso desejemos analisar os elementos que conformam um bom sistema de integridade. Pensando nisso, o Escritório de Investigação da Corrupção (CPIB), órgão anticorrupção independente de Singapura, apresentou os quatro passos essenciais para o desenvolvimento sólido dos programas de conformidade: compromisso (*pledge*); avaliação (*assess*); controle e comunicação, e monitoramento (*track*).²⁴¹ É a trilha que seguiremos.

O passo inicial, do comprometimento, diz respeito à iniciativa da alta direção da empresa no sentido de implementar um conjunto de medidas internas que valorizem a cultura ética e aperfeiçoem a boa governança corporativa. Embora seja mais abstrato, este compromisso genuíno é fundamental, pois sinaliza a intenção da companhia de realizar negócios eticamente, fora do tradicional círculo vicioso. No capítulo referente à *força do bom exemplo*, vimos que a conduta daqueles que lideram com ética tem inequívoco efeito positivo sobre o comportamento dos indivíduos numa sociedade. O mesmo acontece no âmbito interno da companhia, na medida em que as atitudes da alta administração influenciam e são percebidas positiva ou negativamente pelos funcionários. Inevitavelmente, se o tom definido

²⁴⁰ KUAN-YEW, Lee. *A história de Cingapura*: Editora Globo, 1998.

²⁴¹ PACT – A practical anticorruption guide for businesses in Singapore. Corrupt practices investigation bureau. Disponível em: <<https://www.cpiib.gov.sg/sites/cpiibv2/files/PACT%20A%20Practical%20Anti-Corruption%20Guide%20For%20Businesses%20in%20Singapore.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

pelos diretores se alinha à integridade, os funcionários estarão mais inclinados a defender os mesmos valores. Por outro lado, se os superiores endossam práticas antiéticas e se concentram exclusivamente nos resultados obtidos, os empregados terão maiores incentivos para agir dessa forma, porque sentem que a conduta ética não constitui uma prioridade dentro da organização. O vício espalha-se rápido, quando o traz a autoridade, diria Shakespeare. Em virtude disso, os estudos sobre *compliance* denominam o engajamento da estrutura diretiva de *tom do topo* (*tone from the top*), pois representa a mensagem que será transmitida por todas as camadas da empresa.

Destaco, as palavras são inócuas se não forem traduzidas em ação. Quer dizer: o *compliance* deve estar inserido na agenda fixa da organização, como componente-chave nas operações cotidianas. Cabe aos dirigentes incluir o tema nas prioridades estratégicas, assegurando sua inclusão no orçamento e demonstrando explicitamente que a companhia enaltece condutas éticas, por exemplo, ao exaltar a atitude de determinado funcionário que rejeitou uma oportunidade de negócios por ela estar vinculada ao pagamento de propina, mesmo que esta decisão tenha implicado prejuízos econômicos à empresa.

Infelizmente, a pressão para atingir metas efêmeras, o imperativo do *faça seu trabalho* e a necessidade de prover resultados positivos frequentemente leva à busca por atalhos, resultando em várias formas de corrupção e comportamentos antiéticos. Para que os funcionários tenham os incentivos corretos, a empresa deve assegurar uma cultura ética e aberta, na qual os membros são encorajados a fazer o certo e sentirem-se habilitados para desafiar decisões gerenciais ou metas que entendam ser antiéticas ou disfuncionais. Isso deve ser reforçado pela forte mensagem ética da alta administração.

Para mais, o tom não fica limitada ao topo. Deve ser igualmente expressado pelos diretores e gerentes intermediários (*tone from the middle*). Além disso, a mensagem do topo somente terá resultados caso a liderança demonstre viver de acordo com os padrões éticos que advogam. Muitas vezes, escândalos corporativos revelaram que as lideranças não seguiam os valores e padrões de conduta que professavam dentro da empresa.

O segundo passo concerne à avaliação dos riscos. Aliás, posso afirmar que este pedaço da caminhada será determinante para todas as etapas subsequentes, tamanha sua importância.

As avaliações de risco foram empregadas pela primeira vez no século XVII, com o intuito de verificar a probabilidade de explosão de máquinas à vapor, refinando-se no decorrer dos anos para endereçar riscos variados, como a fusão de um

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

reator nuclear ou mudanças climáticas.²⁴² Uma avaliação de riscos anticorrupção estima as chances de uma organização experimentar um ou vários tipos de corrupção. Assim como a verificação dos riscos de explosão ou fusão nuclear constitui pré-requisito inadiável na elaboração de medidas para eliminar estes riscos, a avaliação de riscos anticorrupção provê as informações críticas que os tomadores de decisão no setor privado (e público, conforme veremos) precisam para desenhar um programa razoável de prevenção da corrupção.

A análise dos riscos é o que racionaliza o programa de integridade, pois lhe dá substância e permite priorizar certas áreas operacionais. Em essência, avaliar as vulnerabilidades consiste em identificar em que situações ou transações alguém relacionado à organização – um funcionário, membro, parceiro ou representante – tem incentivos para agir de forma antiética. O Código Penal Espanhol, reformado em 2015 para abrigar disposições sobre *compliance* e responsabilização de pessoas jurídicas, de forma bastante simples, diz que analisar os riscos envolve *identificar as atividades em cujo âmbito possam ser cometidos os delitos que devem ser prevenidos* (art. 31 bis, 5, 1ª).

Logicamente, a corrupção pode ocorrer em organizações de qualquer setor. A propósito, o Brasil tem demonstrado isso com rara maestria, em especial devido à sufocante burocracia estatal que ainda determina a realização dos negócios neste país, exigindo um sem-número de permissões, autorizações, licenças e o lobby corpo-a-corpo com funcionários públicos para operar em qualquer plataforma, o que seguramente deixa um campo aberto para o oferecimento de propinas e outras vantagens indevidas, na velha lógica da criação de dificuldades para venda de facilidades. O *compliance* é a melhor – senão a única – forma de reduzir o risco de engajamento em tais práticas e incentivar o jogo limpo.

Não obstante isso, alguns setores apresentam riscos mais intensos, tendo em vista fatores como: maior envolvimento com autoridades públicas, movimentação de produtos entre fronteiras, participação em contratos administrativos etc. Em 1999, a ONG Transparência Internacional elaborou o Índice de Pagadores de Propina (*Bribe Payers Index*), com a intenção de examinar o lado da oferta da corrupção, e identificar quais setores econômicos são mais propensos ao pagamento de propina. No último relatório, de 2011, os setores agropecuários, de tecnologia da informação, bancário, farmacêutico e do petróleo ficaram entre aqueles com risco mais acentuado para corrupção.

²⁴² ZACHMANN, Karin. Risk in historical perspective: concepts, contexts and conjunctions. In: KLÜPPELBERG, C.; STRAUB, D.; WELPE, I. *Risk – a multidisciplinary introduction*. Springer: Cham, 2014.

Os riscos externos são importantes, mas os olhos da empresa devem estar voltados às suas próprias vulnerabilidades. Por isso afirmo que este instrumento consiste, afinal, em um processo de autoconhecimento. O foco preliminar, portanto, deve estar no ambiente operacional da companhia, para saber quais atividades estão mais expostas à corrupção. Isso pressupõe identificar as principais áreas de funcionamento da empresa (p.ex.: distribuição, compras, contratos); os riscos inerentes a cada área funcional; os riscos mais significantes, examinando a probabilidade de eles ocorrerem em certo espaço de tempo e o impacto negativo (legal, reputacional e financeiro) que podem acarretar.

Além do mais, como a fraude e a corrupção são atitudes essencialmente racionais, a identificação dos riscos exige certo ceticismo da organização para se perguntar: como um agente corrupto conseguiria explorar as fraquezas do nosso sistema?

Os resultados da avaliação de riscos devem ser sistematizados de modo a permitir um exame panorâmico das áreas que demandam maior esforço preventivo. Assim como o naufrágio é o destino mais provável para uma embarcação à deriva, o programa de integridade que não comece por este levantamento, usualmente apelidado de mapa de calor (*map of risk assessment*), está fadado ao fracasso, pois sem ele dificilmente a empresa conseguirá estruturar medidas que reduzam de fato o risco de violações internas.

Dentro desta perspectiva inicial de análise, é importante também que a companhia entenda o comportamento que as leis e regulamentos domésticos e internacionais exigem dela. Em outras palavras, a empresa deve procurar saber como estão estabelecidas as regras do jogo. O emaranhado legislativo brasileiro, composto por uma variedade imensa de regras legais e infralegais torna particularmente difícil essa tarefa, quase heroica, eu diria. A conduta de uma companhia brasileira ou operante no Brasil está sujeita a diversas normas e ao escrutínio confuso de várias instituições de controle. Uma situação hipotética de fraude à licitação pública empreendida por funcionários de uma companhia aciona, ao menos, quatro diplomas: a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (8.666/93); a Lei Anticorrupção (12.846/2013); a Lei de Defesa da Concorrência (12.529/2011) e a Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92), com múltiplas regras sobre ressarcimento, multa, inidoneidade, inabilitação e outras penalidades. Ademais, o mesmo fato desperta competências superpostas de órgãos que exercem o controle público. Somente no âmbito federal, teríamos: CGU, AGU, TCU, MPF, PF, Cade e CVM. Obviamente, o número expressivo de órgãos fiscalizadores da coisa pública é um fator institucional e republicano positivo, porém o ambiente conturbado que decorre da falta de coordenação entre eles gera uma insegurança que dificulta, por

exemplo, a avaliação de risco da empresa. Este cenário repercute atualmente no âmbito dos acordos de leniência, trancados em sua maioria devido ao impasse existente entre o Tribunal de Contas da União, Advocacia-Geral da União e Ministério Público Federal, sobre quem deveria firmar os acordos.

No tocante aos acordos de leniência provenientes da Operação Lava-Jato, algum avanço foi obtido no sentido de coordenar as decisões dos organismos de fiscalização, particularmente entre o Tribunal de Contas e o Ministério Público Federal.²⁴³

Enfim, identificar os pontos de fragilidade interna e os regramentos que se aplicam às operações da empresa viabiliza a capacidade de prevenção do programa de integridade, que funcionará mais como um seguro contra a corrupção e a ineficiência.

Além do mais, a avaliação de riscos deve ser dinâmica, justamente porque os riscos são dinâmicos. Análises esporádicas podem até ser úteis a curto-prazo, mas não conseguirão capturar com eficiência as mudanças operacionais que certamente ocorrerão. Ora, se a empresa decide expandir suas atividades para outro país, novos empregados deverão ser contratados, novos setores emergirão e novas leis e regulamentos deverão ser observados, o que implica necessariamente novos pontos de vulnerabilidade a serem identificados e, por conseguinte, mitigados. Portanto, deve haver uma base-temporal fixa que possibilite o constante aprimoramento e adaptação do programa. Aqui, vale a máxima de Heráclito, segundo a qual nada é permanente, senão a mudança. É igualmente relevante que todo este processo seja documentado, com vistas a qualificar a fiscalização e prover uma base para avaliações futuras.

Uma vez identificadas as áreas potencialmente problemáticas, a implementação do programa de *compliance* poderá ser deflagrada, visando minimizar a ocorrência de violações e, caso elas ocorram, demonstrar que a responsabilidade pela ilicitude está associada a um agente ou empregado imoral, não se tratando de um problema sistêmico na empresa. Desta forma, o desenho das políticas e procedimentos que integram o sistema de integridade possibilitará a construção de uma cultura ética de governança corporativa.

²⁴³ Na análise dos contratos de Angra 3, o TCU sobrestou a sanção de inidoneidade para participar de licitações que aplicaria às empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa; Construtora Andrade Gutierrez e Construtora Norberto Odebrecht, tendo em vista que haviam firmado Acordo de Leniência com o MPF. No Acórdão n. 483/2017 – TCU – Plenário, o Ministro Relator, Bruno Dantas, assim consignou: “os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança exigem que as instituições estatais atentem para o compromisso assumido nos acordos de leniência celebrados com outros órgãos (...)”.

O tratamento da corrupção está geralmente associado a questões morais, porém o *compliance* anticorrupção também tem uma dimensão pragmática. Isso pode ser menos óbvio em países onde a propina e o jeitinho estão mais disseminados, mas pensar estrategicamente em como prevenir a corrupção no setor privado vale a pena como modelo de negócios. Aliás, a redução dos riscos de corrupção em transações comerciais aumenta a qualidade e reduz o custo dos produtos, retém empregados qualificados e atrai parceiros que também valorizem a ética, sinalizando uma vantagem competitiva, de modo que o ciclo comece a girar na direção correta.

A princípio, tais afirmações podem soar demasiadamente genéricas, contudo, têm alguma sustentação empírica, na medida em que a avaliação de comportamento ético das empresas em determinados países, capturada pelo Fórum Econômico Mundial, tem forte correlação com os índices de percepção de pagamento de propina. Empresas de países onde a ética corporativa é vista como fortemente estimulada são percebidas como menos propensas ao suborno.

Digo isso pois em geral as corporações não se preocupam em estabelecer valores éticos e difundi-los entre seus funcionários e intermediários, supondo que constituiria um fator de desvantagem em relação às empresas que operam no mercado clandestino da corrupção, o que não corresponde à verdade.

Negligenciar a essencialidade em esclarecer quais princípios regem as atividades da empresa significa ignorar os contornos éticos que existem no processo de tomada de decisões e o que determina escolhas morais ou imorais pelos funcionários. Neste sentido, as organizações não podem deixar de fomentar decisões acertadas do ponto de vista ético, quer dizer, que estejam consonantes com o que se entende por integridade.

Para tanto, estes valores precisam ser objetivados ou traduzidos em políticas (princípios) e procedimentos (regras) que consolidem a cultura corporativa através da prática ética cotidiana. Este processo de objetivação dos valores, de individualização do genérico, cabe aos códigos de conduta.

Muito se fala (e se tem falado) sobre estes códigos, mas pouco se faz para entender realmente a sua importância na estratégia de prevenção da corrupção e estímulo à governança ética da empresa. Penso que este mecanismo possui alguns aspectos comportamentais – ou psicológicos – que não podem passar despercebidos.

O primeiro deles diz respeito à teoria da associação diferencial, defendida por Edwin Sutherland, a quem se lhe atribui a criação do termo *criminalidade do colarinho-branco*.²⁴⁴ Segundo ele, comportamentos antiéticos são aprendidos pela asso-

²⁴⁴ EDWIN, SUTHERLAND. White-collar criminality. *American Sociological Review*, Washington, v. 5, n. 1, 1940, p. 1-12.

ciação direta ou indireta com aqueles que se comportam de modo semelhante. Em outras palavras: É do convívio com outras pessoas que pautamos nossa conduta e nossos valores. Os desvios morais decorrem então da aprendizagem proporcionada por ambientes onde os princípios éticos não estão claros e são reiteradamente desrespeitados. Este cenário prepara o terreno para o afastamento dos funcionários da esfera de respeito às normas, e aqueles que remanesçam apegados à honestidade geralmente sentem-se marginalizados e têm poucos motivos para manter uma estabilidade ética.²⁴⁵

O processo de tomada de decisão pressupõe o conhecimento moral, que representa basicamente a habilidade de encaixar informações em categorias morais, desenhando com nitidez o risco que separa o certo do errado. Se o indivíduo não conhece a dimensão moral de uma decisão em jogo, ele certamente deliberará orientado apenas pelas possíveis vantagens (indevidas ou não) que possam advir, a despeito de qualquer preocupação ética.

Para compreender melhor a dimensão moral das decisões e neutralizar aquele processo de aprendizagem por associação (diferencial), os indivíduos precisam perceber claramente quais são os valores que integram o grupo do ponto de vista normativo. Aí entra o código de conduta.²⁴⁶

Em síntese, o código representa o regulamento específico que externará os valores que nortearão a *arquitetura de escolha* dos empregados e o relacionamento com terceiros (parceiros, fornecedores, contratantes, intermediários, *stakeholders* etc.), detalhando os comportamentos esperados e as condutas vedadas, conforme a política de proibição pregada pela administração. Falo em *específico*, pois as disposições devem ser elaboradas tomando em conta a complexidade estrutural e os riscos existentes em cada setor.

É a política de proibição ou intolerância a desvios éticos, nome dado pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que definirá os padrões ou *standards* de comportamento aplicáveis caso a caso. O ambiente negocial é extremamente complexo. Nem todas as atividades têm contornos nítidos, e a distinção entre condutas éticas e a corrupção pode ser bastante imprecisa, graças à tenuidade

²⁴⁵ PIMENTEL, Manoel Pedro. O crime de colarinho branco. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 68, n. 1, 1973.

²⁴⁶ A fim de evitar controvérsias jurídicas, preferi extrair do contexto principal a questão referente à eficácia jurídica destes códigos de conduta empresariais. Acredito que, inobstante as companhias privadas não disponham de poder normativo unilateral, ao emanar suas disposições éticas de um autêntico poder jurídico (poder de direção do empresário), criam obrigações para o empregado, regulando a esfera de atuação devida por este.

entre costumes e práticas enraizadas no modelo de negócios. É comum encontrar organizações cuja tradição inclui procedimentos antiéticos ou corruptos, mas que por constituírem praxe da empresa, não são percebidos desta forma. O código de conduta, resolvendo essas áreas cinzentas e desenhando uma linha clara entre práticas legítimas e ilegítimas de acordo com os valores adotados, serve como um guia inequívoco e “*desambiguador*” do modelo de conduta ética.

Na verdade, deixa-se claro como serão tratadas as manifestações relevantes de corrupção (já que uma definição objetiva é difícil), que foram identificadas na avaliação de riscos, traduzindo o escopo da política em elementos práticos.

Inquestionavelmente, a propina é a manifestação mais usual da corrupção. De acordo com o relatório de 2017 do Barômetro Global da Corrupção sobre a América Latina, elaborado pela Transparência Internacional, 90 milhões de pessoas, distribuídas em 20 países pesquisados, tiveram que subornar agentes públicos em 2016 para obter serviços públicos básicos. As empresas não estão fora deste cenário, embora o seu envolvimento esteja mais associado ao patrimonialismo (*rent-seeking*), conforme temos visto no Brasil, alimentando campanhas políticas e recebendo vantagens às custas do patrimônio do Estado. Estes *pagamentos de facilitação*, a fim de driblar a burocracia ou fugir da competição justa, parecem ter se convertido em condição necessária para fazer negócios ou participar de licitações públicas. Aqueles que se abstém de pagar enfrentam severas desvantagens, principalmente porque ficarão isolados, enquanto o mercado clandestino funciona a todo vapor. O quadro é particularmente desafiador para as micro e pequenas empresas, que percebem estas *taxas de corrupção* como uma medida de sobrevivência, pois têm capacidade limitada de redução da demanda. Mesmo assim, o risco de sucumbir ao ciclo vicioso da propina deve estar consignado na política de integridade da empresa, e o código precisa prever medidas para reduzi-lo. De início, é necessário prover uma definição clara e detalhada do que constitui pagamento de facilitação, afastando quaisquer dúvidas ou zonas cinzentas acerca da sua legitimidade. Por conseguinte, conhecendo os setores internos onde esses pagamentos são mais prováveis e podem causar maiores impactos, é aconselhável que essas áreas estejam submetidas a treinamentos mais intensos e regras específicas de comportamento.

As falcatruas não se limitam à verba que sai de mão-em-mão, incluindo também formas não monetárias. A despeito dos recentes episódios envolvendo malas, caixas, cuecas e apartamentos abarrotados de dinheiro-vivo, o *modus operandi* com transações em espécie já está *démodée*. Desvios disfarçados de contribuição filantrópica, despesas promocionais, financiamento de campanha política, têm se tornado cada vez mais comuns, dificultando, inclusive, o trabalho de investigação e

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

consequente punição destas práticas, justificando o tratamento eminentemente preventivo-interno. Em seguida, mencionarei alguns dos principais riscos de manifestação da corrupção não monetária e como devem ser tratados no âmbito do programa de integridade.

Inicialmente, tem-se aquilo que a ONG Transparência Internacional denomina de *despesas promocionais*, que incluem presentes (bens e serviços), hospitalidade e despesas diversas. Em geral, essas despesas são percebidas como uma forma legítima de melhorar a imagem e as relações comerciais da empresa, integrando uma tradição ou rotina da companhia, mas podem constituir uma área de risco relevante na organização, pois constantemente servem de anteparo à corrupção. Sobre o assunto, o sociólogo francês Marcel Mauss afirma que o ato de conceder presentes cria um vínculo social, geralmente com obrigações recíprocas ao destinatário, já que os objetos nunca estão completamente dissociados da pessoa que lhes fornece. É o que temos visto recorrentemente acontecer no Brasil: políticos utilizando jatinhos de empresários, reformas particulares milionárias pagas por empresas que possuem contratos com o governo, intermediações na compra de bens para a lavagem de dinheiro. Seguindo a trilha marcada pela avaliação específica de riscos, a empresa poderá delimitar onde estes gastos promocionais são mais provavelmente utilizados como subterfúgio à ética, sobretudo nas áreas que se relacionam com funcionários públicos e empregados de empresas estatais. Nestes casos, o código de conduta pode prever limites importantes como o estabelecimento de tetos nominais concernentes ao valor do benefício oferecido ou recebido, e a necessidade de autorização prévia do setor financeiro para despesas que ultrapassem esta restrição. A regra, no entanto, deve ser de proibição das despesas que possam influenciar decisões.

Outro ponto crítico presente no relacionamento empresarial com o setor público diz respeito aos conflitos de interesses, que emergem quando compromissos pessoais do indivíduo influenciam nas suas decisões. O conflito em si não envolve necessariamente práticas corruptas ou fraudulentas, embora possa desencadeá-las, quando dão ensejo à oportunidade de beneficiar um parente ou amigo. Ainda que não haja um ato estritamente ilegal proveniente deste conflito de interesses, a percepção pública pode ser diferente, presumindo um viés de favorecimento ilegítimo das decisões. Para evitar isso, primeiro deve-se prover uma definição clara sobre conflito de interesses, com exemplos práticos que facilitem o entendimento e eliminem quaisquer interpretações controvertidas. Em seguida, se esgueirando no levantamento de riscos, a companhia deve manter um registro atualizado das áreas que estão particularmente propensas aos riscos de conflitualidade. Situações exemplares referem-se ao sócio de empresa que integra a comissão permanente de licitação

do órgão contratante; a movimentação de agentes entre o setor público e privado (*revolving-door*); a contratação de parentes ou amigos de agentes públicos para obter vantagens econômicas, como no caso da *JPMorgan*, que em 2016 teve que pagar US\$ 264 milhões em penalidades, devido à contratação de filhos de agentes governamentais chineses com o propósito de influenciar decisões e obter negócios naquele país.²⁴⁷

Igualmente problemático, é a questão do engajamento político das empresas. Em especial no Brasil, essa espécie de envolvimento serviu de fachada à distribuição de *dinheiro sujo* para campanhas eleitorais em troca de benefícios legislativos (desonerações tributárias, regimes aduaneiros especiais, subsídios públicos) e contratos superfaturados, revelando a relação desonesta que há entre o setor empresarial e os políticos. Nas grandes operações anticorrupção em curso no país, ficou constatada uma estrutura semelhante, formada por quatro núcleos: o núcleo político (partidos e agentes políticos); o núcleo econômico (empresas); o núcleo administrativo (funcionários da administração pública); e o núcleo financeiro (operadores financeiros e doleiros). O núcleo econômico financia os integrantes do núcleo político, que respondem com vantagens direcionadas aos grupos de interesse financiadores, em detrimento do interesse público. Claro que esta é uma forma muito resumida (e insuficiente) de descrever o funcionamento real do sistema político brasileiro, embora não deixe de ser verdadeira. A contínua influência econômica no processo político, ou *capitalismo da camaradagem*, afeta a confiança tanto no lado da demanda (políticos), como da oferta (empresas), razão pela qual o Supremo Tribunal Federal (ADI 4.650), em 17 de dezembro de 2015, declarou inconstitucional a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes permitida pela Lei n. 9.096/95. Se engana, todavia, quem acredita que a decisão da Suprema Corte pôs um ponto final nesse problema e por isso ele não precisa ser discutido nos programas de integridade. Duas razões justificam, a meu ver, a contínua preocupação com a questão do financiamento político nas empresas: a) possibilidade (não alterada pela minirreforma eleitoral de 2017) de doação por pessoas físicas, o que permite mascarar contribuições empresarias milionárias; b) a realização de doações não contabilizadas (caixa-dois), ainda massivo nos certames políticos. As companhias que pretendam fugir deste ciclo vicioso devem fortalecer a transparência e estabelecer políticas internas claras referentes às doações políticas, como limites

²⁴⁷ PROTESS, Ben; STEVENSON, Alexandra. JPMorgan Chase to Pay \$264 Million to Settle Foreign Bribery Case. *The New York Times*. Business, November, 17 de 2016. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/11/18/business/dealbook/jpmorgan-chase-to-pay-264-million-to-settle-foreign-bribery-charges.html>>. Acesso em: 12 out. 2017.

financeiros e perfilhamento ideológico específico – no Brasil, era comum que empresas financiassem 5, 10 e até 15 agremiações diferentes. Outras medidas, tal qual a instituição de fundos cívicos, demonstram um engajamento político responsável da companhia e contribuem para o desenvolvimento e renovação ética da política nacional. Ainda na seara política, é importante que os próprios partidos políticos, para os quais entendo que se aplica a Lei Anticorrupção, implementem seus próprios programas de integridade, a fim de resguardar a moralidade na atividade política.

Aspecto crucial da política anticorrupção materializada no *compliance*, além das disposições acima traçadas, concerne à relação da companhia com terceiros. Vale lembrar que a Lei Anticorrupção trouxe penalidades pesadíssimas (incluindo, em sede judicial, a dissolução compulsória da empresa) e uma responsabilidade que independe da avaliação de culpa, isto é, basta um fornecedor realizar um desvio que beneficie a empresa contratante para que esta seja condenada, independentemente se desconhecia ou não a ilegalidade. É a chamada responsabilização por associação (*third party liability*), vinculando de forma solidária a organização beneficiária do ilícito e suas controladoras, controladas, coligadas e consorciadas, o que ressalta a necessidade de examinar cuidadosamente as empresas parceiras.²⁴⁸

Permitir a ocorrência de ilegalidades, por funcionários ou fornecedores, para depois argumentar que medidas internas foram adotadas *a posteriori*, não caracteriza a efetividade que se exige do sistema de integridade. Portanto, merece atenção especial as práticas de *due diligence*, destinadas a conhecer o passado e presente das organizações parceiras, reunindo informações sobre seus proprietários, bem como possíveis alertas vermelhos (*red flags*) que possam indicar riscos futuros de corrupção ou ineficiência. Uma empresa registrada em um paraíso fiscal ou que requeira pagamentos realizados exclusivamente em espécie, impedindo a emissão de registros das transações, disparam o radar do *compliance* e, por isso, devem ser evitadas.

Também é possível estimular o comportamento ético através dos procedimentos de *due diligence*, em especial ao frustrar parcerias com empresas que não estejam alinhadas com os instrumentos de integridade, como o código de conduta estabelecendo uma política anticorrupção. Afinal, o objetivo é que os potenciais parceiros possam dizer: estou confiante que esta organização não adota práticas corruptas e posso demonstrar para outras pessoas que minha confiança é legítima.

Aliás, a determinação de cláusulas de *compliance* nos contratos da empresa, pelas quais os fornecedores e demais contratantes se obrigam a cumprir as regras

²⁴⁸ É o que prevê o art. 4º, § 2º, da Lei n. 12.846/2013.

do código de conduta da empresa, incentiva boas práticas, permitindo a formação de uma rede positiva crescente – fora do mercado clandestino e vicioso – que adota condutas responsáveis. Esse movimento, se adotado pelas multinacionais, tende a acelerar o espalhamento da cultura ética no mundo corporativo, tornando o *compliance*, para além de um mecanismo específico anticorrupção, uma condição específica para realizar negócios no Brasil. Para sobreviver no mercado – obtendo empréstimos, tendo créditos avalizados, recebendo investimentos – as empresas terão de implementar mecanismos de conformidade.

Não é um cenário improvável, principalmente se contarmos com a cooperação ativa das grandes empresas, o que já vem acontecendo de modo incipiente. Mas ainda devemos superar a relutância decorrente do tradicional *sempre foi assim; sempre tivemos este tipo de relacionamento com as companhias parceiras ou agentes públicos mais próximos; não queremos constrangê-los com este negócio de código de conduta!* Instaurar uma cultura íntegra de verdade começa pela negação destes e outros costumes brasileiros, tão nocivos à ética.

Embora uma política anticorrupção cuidadosamente objetivada no código de conduta seja, de fato, uma peça-chave na prevenção dos desvios éticos, ela é insuficiente. Nenhuma companhia é completamente imune à corrupção. O que determina se a empresa terá ou não sucesso em conter estas irregularidades é o modo como apura e responde a elas, motivo pelo qual controles internos efetivos devem complementar a estrutura do programa de *compliance*. Afinal, como ressaltai ao início, conformidade tem a ver com avaliação, apuração e resposta.

Trata-se, portanto, do estabelecimento de um processo para apuração de violações ao programa de integridade (*incentivo*) e dos critérios para sancionar violações ao código de conduta (*enforcement*). À vista disso, a empresa deve definir três coisas.

Primeiro, quais procedimentos serão adotados para investigar e detectar infrações relacionadas à corrupção, como a abertura dos canais de denúncia que protejam a confidencialidade dos reportantes (*whistleblowing*), a respeito dos quais falamos bastante no capítulo anterior, e a reavaliação dos procedimentos de autorização na companhia por mais de um indivíduo, método conhecido como princípio dos quatro-olhos. Esta fase é importante, pois permite manter cintilante o efeito dissuasório decorrente da percepção de que os mecanismos de detecção estão funcionando.

Segundo, de que maneira a empresa se comportará frente às violações detectadas, independente se caracterizam ou não delitos criminais, ou seja, como as infrações serão tratadas internamente. A lei anticorrupção não obriga que a companhia comunique as irregularidades às autoridades (Ministério Público, Polícias),

mas valoriza a cooperação (art. 7º, VII) e a comunicação espontânea antes da instauração do processo administrativo de responsabilização (art. 18, IV). Por outro lado, este modo de tratar violações implica definir as penalidades internas aplicáveis, pois a fixação de limites ao comportamento desassociado do poder coativo é como ter dentes e não poder morder.²⁴⁹ Caso contrário, os funcionários poderiam interpretar a ausência de penalidades sérias como um convite para que eles não conformem suas condutas às previsões do código.

Por fim, deve-se reservar atenção à institucionalização, é dizer, ao assentamento das responsabilidades pelo desempenho e controle interno no programa de integridade. Com efeito, várias empresas brasileiras já estão formando departamentos específicos de conformidade, usualmente chefiados pelos Diretores de Conformidade ou *Compliance Officers*, responsáveis por assegurar o cumprimento das regras éticas nas empresas, bem como as Comissões de Ética, que apuram e sancionam eventuais violações ao código de conduta. Todavia, criar unidades próprias de *compliance* pode representar um empecilho, especialmente para micro e pequenas empresas, na medida em que essas estruturas (físicas e de pessoal) custam caro. Nos Estados Unidos, conforme pesquisa realizada pela Glassdoor – um site com listas de emprego e avaliações de empresas – a média salarial dos diretores de *compliance* é de US\$ 132.000 anuais.²⁵⁰ A Petrobrás, por exemplo, anunciou, em 2016, que gastaria cerca de R\$ 200 milhões com a contratação de dois escritórios de advocacia para realização de investigações internas.

Mais importante, contudo, no desenvolvimento dos controles internos, é valorizar o aprendizado proporcionado pela evidenciação das fragilidades na empresa. Examinar como ocorreram violações éticas é, aliás, uma forma de avaliar os riscos e como eles se manifestam. Assim, a companhia não deve ser limitar à punição dos infratores, mas buscar as causas-raízes (*root-causes*) do problema.

Pois bem, obedecidas estas etapas, o programa de *conformidade* está em pleno funcionamento. A alta administração demonstra compromisso com as ferramentas de integridade, os riscos foram devidamente analisados e embasaram a elaboração da política anticorrupção materializada no código de conduta, bem como a estruturação dos controles internos. Parece que, diante disso, restaria acionar o piloto automático e aguardar o desenvolvimento natural da cultura ética. Não é bem

²⁴⁹ TERMES, I; ANGLÉS, F. *El Código de Ética*. Normas básicas para su diseño en la Administración Pública. Barcelona: Ediciones Gestión, 2000.

²⁵⁰ CASSIN, Richard L. *How much do chief compliance officers make?* FcpaBlog, October 16, 2017. Disponível em: <<http://www.fcpablog.com/blog/2017/10/16/how-much-do-chief-compliance-officers-make.html>>. Acesso em: 16 out. 2017.

assim. O sistema de integridade não funciona por si mesmo, no *standby*, motivo pelo qual o seu andamento deve ser continuamente monitorado. É o último passo da nossa caminhada rumo às escolhas éticas na empresa: o monitoramento.

Isto é, a avaliação permanente da performance dos controles internos, da avaliação de riscos, buscando contínuo aperfeiçoamento do programa. Quem desempenha estas funções é a unidade de auditoria interna (formada por supervisores da própria empresa) ou externa (formada por escritórios especializados), que irá avaliar principalmente a aderência dos funcionários e terceiros à política de intolerância à corrupção. Há quem defenda, inclusive, que seria possível auditar a cultura ética da companhia, através de pesquisas e dinâmicas de grupo.²⁵¹

Os aspectos básicos do programa de *compliance* estão postos. Ter apresentado os quatro passos não significa que a caminhada está encerrada, senão que ela apenas começou. À essa altura creio que os brasileiros não mais são iludidos por fórmulas prontas e panaceias que prometam resolver os seus problemas mais crônicos, como é a corrupção. Assim, o caminho até uma cultura ética consolidada, de respeito às leis e na qual prevaleça o *fazer o certo por convicção*, é longo, desgastante e sinuoso, mas transitável.

Despertar a consciência das entidades do setor privado de que a conduta ética não constitui uma desvantagem competitiva, senão uma condicionante necessária à realização de negócios poderá reverter o jogo sujo que prevalece hoje. Para tanto, é importante identificar as empresas que estão desalinhadas com os valores morais, isolando-as, naturalmente, do círculo comercial, contribuindo para que este tipo de maçã podre desapareça aos poucos, na medida em que a raiz é oxigenada.

²⁵¹ Frances McLeod sugere que a auditoria sobre cultura seria possível mediante pesquisas intermitentes com empregados, clientes e líderes da organização. MCLEOD, Frances. *We need to audit culture change too*. The FCPA Blog Disponível em: <<http://www.fcpablog.com/blog/2017/7/6/frances-mcleod-we-need-to-audit-culture-change-too.html>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

GOVERNO ÉTICO, NAÇÃO ÉTICA

As instituições que governam o país lhe dão segurança de que aquilo que elas arrecadam através dos impostos é realmente investido em finalidades públicas, e não desviado para o bolso de políticos ou burocratas? Em outras palavras: você confia nas instituições públicas brasileiras? Posso não ter poderes sobrenaturais para adivinhar as respostas a estas perguntas, porém tenho plena convicção que quase a totalidade delas foram negativas.

Por que confiaria? Alguns podem refletir, se o poder público me dá demonstrações cotidianas e claras de que não merece muito mais do que desprezo. Não chega a ser surpreendente, embora ainda assustador, que o brasileiro seja quem menos confia em seus governantes no mundo, conforme o mais recente ranking de competitividade do Fórum Econômico Mundial.²⁵² Confiança sem a qual democracia nenhuma para em pé. É como se o Estado estivesse à deriva, cada vez mais distante daqueles que deveriam guiar-lhe o leme. Neste cenário, o governo brasileiro está em xeque: ele custa à sociedade muito mais do que deveria e entrega muito menos do que dele se espera.

Além disso, aumenta vertiginosamente a descrença geral em relação à integridade dos agentes públicos, sobretudo os políticos, percebidos cada vez mais como um grupo indiscriminado de espoliadores que estão sempre buscando uma oportunidade para se apropriar do patrimônio público e favorecer o interesse deles próprios, em detrimento da população que lhes conferiu o mandato.

²⁵² *Global competitiveness index. 2016-2017 edition.* Disponível em: <http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017/WEF_GCI_2016_2017_Profile_BRA.pdf>. Acesso em: 27 set. 2017.

Essa sensação, afinal, não surgiu do acaso. A corrupção, em sua essência, é um ato de traição com o cidadão, na medida em que viola o contrato social implícito estabelecido entre o povo (principal) e os agentes estatais (agente), pelo qual estes últimos representam a vontade e cuidam dos interesses e recursos dos primeiros. E no Brasil, infelizmente, a corrupção revelada atingiu um patamar quase insuportável, ao ponto de haver agentes públicos cobrando propina para liberação de cadáveres no Instituto Médico Legal (IML), ou seja, corrupção que persegue até após a morte.

A crise de representatividade política, a péssima qualidade dos serviços públicos, o declínio dos indicadores sociais, e a percepção de que, no nosso capitalismo de compadrio, não é esforço ou o mérito, mas sim as relações políticas e o lobby ilegítimo o critério para obtenção de sucesso profissional, são todos afluentes deste rio moral extremamente poluído.

No entanto, assim como limpar as imundas cavaliças de Áugias parecia uma tarefa improvável, exigindo que Hércules utilizasse sua força sobre-humana para desviar o curso de dois rios e solucionar o problema, promover a limpeza ética do setor público brasileiro não é impossível se a sociedade usar sua força incontrastável para fazer o escoamento das águas públicas.

Pois bem, se falamos da ética individual nos dois primeiros tópicos, referentes à força do bom exemplo e à necessidade de proteção e incentivos àqueles que irrompem o silêncio complacente e denunciam atos de corrupção; da ética corporativa proporcionada pelos programas de integridade no capítulo subsequente, agora direcionaremos atenção à ética pública.

De início, gostaria que percebessem os leitores que “ética pública” é uma expressão com elementos intrinsecamente indissociáveis, na medida em que, se é público, tem que ser ético, posto que não é disponível, não é de um ou de alguns, mas de todos. O que é do coletivo, portanto, deve ser tratado da melhor forma possível e com a maior transparência possível. Aqui, como em Bobbio, o termo *público* ganha dupla conotação, de pertencimento (de todos) e de exposição (para todos).

Muito embora seja um termo relativamente vago, sua relação com a corrupção é negativa e clara. Ainda que seja muito difícil provar estatisticamente, creio existir uma variação entre os países que leva em conta o grau de integridade dos governantes, mais até do que a capacidade dos desenhos institucionais. Adianta um sistema normativo completo, com várias leis que assegurem o direito de acesso à informação, se os agentes públicos desonestos estão acostumados a distorcer os dados e simular a realidade fiscal? Certamente não. Assim como um mar de dados abertos tem pouca utilidade na mão de cidadãos desinteressados.

Mesmo diante dessa dificuldade probatória, estabelecer uma lógica razoável entre esses elementos não é tão complexo assim, na medida em que a ética, a desconfiança governamental e a corrupção são fatores intimamente conectados. Afinal, um governo sem ética inspira descrença nos cidadãos, o que enfraquece sobremaneira o controle social e abre uma fenda gigantesca para agentes que buscam secretamente satisfazer interesses privados em detrimento dos cofres públicos. Ou seja: governo antiético induz nação corrupta. Como contornar isso é a questão que tentarei responder nas próximas páginas.

A ética pública é uma escolha? Se essa pergunta se responde afirmativamente, por que nos afeta tanto a falta dela? Todo cidadão tem direito subjetivo a um governo honesto,²⁵³ direito de dormir sossegado, sem temer que alguém no espaço público por ele pago o está traindo. E para isso ele deve ser por natureza um inconformista, como sugeria Alexis de Tocqueville, rejeitando a premissa das coisas que “sempre foram assim...”, pois o “sempre foi” nada mais é do que o slogan de um mundo que “nunca será”. É preciso atentar-se para o fato de que, no âmbito público-governamental, não se trata do ser honesto, mas do *dever-ser* honesto, uma vez que a moralidade é erigida na Constituição Federal como obrigação administrativa, e não uma recomendação de autoajuda.

Além disso, a introdução da ética pública, com caráter prático e aplicado, constitui um componente fundamental para a plena realização do direito à boa-administração ou boa governança.

Portanto, se no século XVIII, verificou-se a necessidade de proteger os direitos de liberdade civis e políticos dos abusos do Estado imperial, e no século XIX, a importância de promover os direitos sociais a fim de nivelar a condição material dos cidadãos de uma democracia, passa-se agora à necessidade de definição de um terceiro tipo de direito, igualmente básico e essencial, o direito de que o público seja ético. Para essa geração da *terceira onda democrática*, outro capítulo ainda precisa ser aberto para completar a revolução democrática, um capítulo que trate da eliminação dos privilégios, da privatização do Estado (não no sentido liberal-econômico de transferência da execução de atividades públicas para o setor privado, mas no sentido patrimonialista de corrupção).

Tratarei aqui da ética pública em dois segmentos. Ambos integram um movimento mais amplo que chamarei de *reconstrução ética do Estado*, um sob a ótica institucional, e outro no aspecto cultural. O primeiro (institucional), diz respeito à

²⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 610.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

extensão dos programas de integridade ao setor público, com propósitos semelhantes àqueles examinados para o âmbito privado, quais sejam, a prevenção da corrupção e a construção de uma cultura de integridade e eficiência; o segundo (cultural), refere-se à renovação moral da classe política, através de mecanismos que despertem a sociedade para a defesa dos valores democráticos, limitando as oportunidades para corromper a lógica da representação e que reduza o verdadeiro oceano que separa o cidadão que demanda e o eleito que é demandado.

Por óbvio, nenhuma reforma começa sozinha ou por vontade própria, sobretudo quando nos referimos ao setor historicamente mais antipático à mudança nas condições que lhe garantem estabilidade e poder, que é o domínio político. Por trás de cada reforma há sempre um poderoso imperativo político a empurrá-la para adiante, e este imperativo não é outro senão a vontade popular.

Aqui, vale a preciosa lição de Timothy Snyder, segundo o qual “são as instituições que nos ajudam a preservar a decência. Elas também precisam de nossa ajuda. Não se refira às ‘nossas instituições’ a não ser que você as torne realmente suas por atuar em benefício delas. As instituições não se protegem sozinhas. Desmoronam uma depois da outra se cada uma delas não for defendida desde o início”.²⁵⁴

Integridade no setor público

Atuar no interesse público exige compromisso com valores éticos, de modo que a sociedade acredite que os recursos públicos por ela entregues estão sendo geridos no seu exclusivo interesse, e não sendo alocados de forma particularista, a fim de atender grupos específicos. Por isso Kenneth Arrow chama a confiança de instituição invisível, que confere legitimidade moral à gestão pública.

Se as empresas privadas, que perseguem interesses corporativos como o lucro e a valorização de suas ações no mercado, ou seja, fins essencialmente privados, devem promover a autorregulação, adotando medidas internas de boa governança que ajudem a prevenir a ocorrência de comportamentos antiéticos, é lógico que a administração pública, cuja missão é perseguir interesse público não disponível, também empregue padrões de integridade, como códigos de conduta, canais de denúncia e políticas de proibição bem definidas.

É no mínimo incoerente que o mesmo Estado que exige legalmente das empresas a adoção de programas internos de conformidade, não invista ele mesmo em medidas de gestão ética e prevenção da corrupção, uma vez que ela ocorre fartamente em

²⁵⁴ SNYDER, Timothy. *Sobre a tirania*: vinte lições do século XX para o presente. São Paulo: Companhia das Letras, 2017, p. 22.

ambos os ambientes. Ao invés disso, o Estado prefere dar de ombros à premência dessas questões e dizer: faça o que eu digo, não faça o que eu faço!²⁵⁵

Por um lado, a experiência tem nos mostrado que o setor público é um ambiente farto de oportunidades para agir fora dos padrões éticos, especialmente o setor público brasileiro, que concentra grande volume de recursos financeiros na caneta de burocratas pouco controlados, ambiente fértil para abusos e fraudes. Daí saem licitações e contratos superfaturados, transferências financeiras fraudulentas e uma série de condutas nocivas ao patrimônio público.

Do outro, o modelo republicano dá um tom especial à responsabilidade quando o assunto é o poder público. Enquanto todos os cidadãos têm direito à presunção de sua inocência, o agente público, justamente por ser fiador dos interesses do povo, deve apresentar provas constantes de sua inocência e da forma honesta com que gere estes interesses.

É claro, portanto, que o modelo de gestão ética promovido pelo sistema de integridade pode (e deve) ser aplicado a outro tipo de organização, como é a administração pública, em ordem a prevenir más condutas, e assegurar qualidade e honestidade na prestação dos serviços públicos. A propósito, a lei italiana anticorrupção n. 190/2012 equipara, para efeitos de prevenção da corrupção, a administração pública a uma grande empresa. Apesar das óbvias diferenças que existem entre estes dois setores, suas trajetórias devem convergir ao compromisso público em prevenir comportamentos antiéticos.²⁵⁶

Aliás, não é algo essencialmente inovador o que estou propondo neste espaço, na medida em que as organizações internacionais anticorrupção já preveem a adoção da infraestrutura ética no setor público. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003, dedica os arts. 5º a 11 para falar da necessidade em estabelecer medidas de prevenção no âmbito das administrações públicas. No Guia para o Fortalecimento da Integridade, também elaborado pelas Nações Unidas, consta que o Estado também tem responsabilidade em tomar medidas para fortalecer o compromisso e as práticas anticorrupção em suas próprias agências.²⁵⁷ A Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996, por seu turno, determina que os estados signatários elaborem normas para o desempenho da função pública (códigos de

²⁵⁵ FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, 2017, p. 35.

²⁵⁶ *Legge anticorruzione* n. 190/2012.

²⁵⁷ UNITED NATIONS. *Resource guide on state measures for strengthening corporate integrity*. United Nations Office on Drugs and Crime. New York, 2013.

conduta), visando estabelecer medidas e sistemas que exijam dos servidores condutas íntegras. Além destas, a Convenção sobre Combate da Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, de 1997, igualmente afirma que as agências governamentais devem considerar a implementação de controles internos, ética e programas de conformidade em suas decisões.²⁵⁸

Boa parte do oceano de desconfiança que separa os governados dos governantes é reflexo da falta de demonstrações práticas de boa governança pública, termo que representa o ponto exato onde a ética resvala na eficiência, pois recursos que são geridos e controlados com transparência e honestidade, dificilmente convertem-se em dinheiro mal aproveitado ou alocações inúteis. Ela – a governança – será boa se tiver capacidade de responder às demandas materiais (bens e serviços públicos) e morais (integridade e espírito público) dos cidadãos. Por outro lado, o mau governo, realidade que nos é mais próxima, é resultado inexorável dos poucos esforços direcionados à educação do gestor público.

Não que já não existam instrumentos de conformidade, a exemplo dos códigos de conduta, no âmbito da administração pública brasileira. Existem. Mas a podridão exposta diariamente pelos meios de comunicação, vinda dos mais altos escalões dos poderes públicos em todas as esferas de governo, demonstra que estes dispositivos existentes, se não foram inúteis, revelaram-se ao menos insuficientes para evitar o desperdício e a corrupção no ambiente governamental, tornando necessária a reconstrução do Estado sobre bases éticas mais fortes.

Falando especificamente dos códigos de conduta atualmente vigentes, o Tribunal de Contas da União realizou um levantamento do perfil de governança ética das organizações da administração pública federal, e concluiu que em mais da metade das organizações pesquisadas, o código de ética inexistente ou não contempla os requisitos de abrangência necessários, o que não contribui para a redução dos riscos de desvio ou falta de comprometimento ético, ou, em outras palavras, de corrupção. Seja pelo caráter excessivamente genérico e vago das normas do código, seja pela falta de vontade pública em seguir suas disposições, o fato é que a administração pública nacional ainda caminha a passos lentíssimos na implementação das condições básicas para evolução ética e da governança estatal (gestão de riscos, controle interno, auditoria interna, transparência), o que explica em muito o cenário de corrupção sistêmica que temos o desgosto de observar cotidianamente.²⁵⁹

²⁵⁸ OCDE. *Good practice guidance on internal controls, ethics and compliance*. Paris, Publishing, 2010.

²⁵⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Levantamento TC 020.830/2014-9. Tribunal de Contas da União. Brasília. 2015. Acórdão n. 1.273/2015 – Plenário (Processo n. TC 020.830/2014-9).

Em outro levantamento que tratou da situação de governança e gestão das aquisições na Administração Pública Federal, a partir da coleta de dados em 376 organizações públicas federais, concluiu-se pela existência de deficiências graves nos sistemas de governança e controle interno das aquisições da maioria das organizações avaliadas.²⁶⁰

Essa realidade dá-nos motivos de sobra para defender a viabilidade de instalação dos programas de integridade no setor público. Se a administração não se autorregula, não conhece os seus riscos e pontos de fragilidade (que são vários), e procura diminuí-los através de medidas preventivas, continuaremos remando a bordo de uma embarcação ancorada, vendo multiplicar a ilicitude e a ineficiência que nos fazem afundar lentamente.

Parece-me obvio, nesta medida – e espero que ao leitor também – o ganho que a administração pública irá obter com a implementação das medidas de integridade e prevenção interna específica. Ganham os agentes e servidores públicos honestos, que terão suas atividades protegidas e valorizadas; e ganha a população, que terá maiores garantias de que a máquina que ela financia não é tomada por cupins.

Por difícil que possa parecer, é possível elevar o nível da ética pública no Brasil. Se o caminho até este estado de coisas parece complicado e longo demais, dois elementos podem ajudar a torná-lo um pouco mais transitável.

O primeiro diz respeito ao estabelecimento de incentivos eficazes para instalação das medidas preventivas de integridade pública. O leitor certamente se lembrará de que somente após o surgimento da possibilidade de responsabilização penal das pessoas jurídicas privadas envolvidas em fraudes é que as empresas passaram a se preocupar com os programas de conformidade, na medida em que os custos de agir antieticamente superaram os benefícios. Pois bem, as instituições públicas também precisam dos incentivos corretos para agir de modo semelhante, haja vista a resistência histórica dos grupos privilegiados em abrir mão de suas regalias voluntariamente. Burocratas e gestores que se encaixam perfeitamente na equação da corrupção desenvolvida por Robert Klitgaard, é dizer, que detenham um poder significativo de decisão (1), ampla discricionariedade (2) e pouco controle (3), dificilmente terão interesse em ver alteradas essas condições que lhe garantem poder e recursos.

O segundo elemento refere-se ao estabelecimento das medidas preventivas, provenientes do sistema privado de gestão ética que chamamos de conformidade

²⁶⁰ Acórdão n. 2262/2015/TCU-Plenário: “maior parte das organizações (56,5%) encontra-se em estágio inicial de capacidade de governança e gestão das aquisições, 40% em nível intermediário, e somente 3,5% estão em estágio aprimorado”.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

(*compliance*) ou governança corporativa, e determinar de que forma elas irão conformar-se e funcionar na rotina operacional dos organismos públicos.

Estabelecimento de incentivos

Acredito que o desenvolvimento frágil da governança nas entidades públicas, problema que não é exclusivamente brasileiro, decorre da ausência de estímulos semelhantes àqueles aplicáveis às empresas privadas.

Ocorre que a implantação da governança no setor público envolve complexidades que não estão presentes no âmbito privado. Os incentivos são diferentes. Enquanto o setor privado se movimenta de acordo com as tendências do mercado, a administração pública está direcionada ao interesse público. No primeiro caso, o aspecto reputacional é muito relevante e as companhias são levadas a adotar programas de conformidade na medida em que eles adquirem certo valor mercadológico, guiado pelos incentivos anteriormente mencionados. No segundo caso, bastaria que o funcionário público cumprisse a lei e as ordens dos superiores hierárquicos para que a administração pública preenchesse o dever constitucional de moralidade.

Acontece que essa última abordagem estritamente legalista é equivocada, pois pressupõe que os agentes públicos não se deparam com dilemas éticos, pois seriam tecnocratas que se limitam a seguir parâmetros legais de atuação. Além de ultrapassada, essa visão automatizada da administração pública ignora aspectos importantes da função pública, por exemplo, o fato de que ela também está constantemente sujeita a influências do mercado, ainda que, na maioria das vezes, trate-se de um mercado clandestino formado por grupos de interesses, cuja pretensão é somente manter privilégios à custa do Estado.

Além do mais, no jogo real de incentivos, a pressão que o sócio acionista exerce sobre a companhia privada é mais efetiva do que aquela que os cidadãos conseguem impor aos políticos. Em geral, os governantes dão de ombros às reivindicações que vêm das ruas, a não ser que elas tomem proporções gigantescas como tomaram em 2013.

Diante dessas circunstâncias, caberia refletir: é possível estabelecer incentivos capazes de impulsionar o poder público a adotar medidas de prevenção interna e integridade?

Daquele ponto de vista tradicional, do legalismo administrativo, bastaria aprovar uma nova lei prevendo tais medidas que o problema estaria solenemente resolvido. Como sabemos, e a esta altura do campeonato acredito estar clara a posição tomada neste livro, confiar o desenho do controle preventivo a leis de caráter

geral não é suficiente e o Brasil é pródigo em exemplos de como a ânsia legislativa não induz efetividade, se não estiver acompanhada de uma mudança de atitude. A propósito, regulando de alguma forma a governança ética no setor público, já temos: a Lei n. 12.813/2013 (Lei do Conflito de Interesses); a Lei Complementar n. 101/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal); Lei n. 8.730/93 (Declaração de Bens e Rendas pelos Servidores Públicos); Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei n. 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Empresas Estatais).

Nunca é tarde para romper teorias incapazes de resolver problemas reais. Estamos avançando muito pouco para tomarmos medidas concretas, institucionais, para lidar com o problema da corrupção de forma sistemática, através das suas causas.

Em um ponto mais extremo, poderíamos sugerir a mesma solução adotada em relação às empresas privadas em termos de incentivo, responsabilizando – ainda que não criminalmente – as entidades públicas por delitos de corrupção. Esclareço: pelo ato de corrupção, responderiam tanto os agentes públicos que o praticam ou que se beneficiaram dele, como a entidade pública envolvida (União, Estados Municípios, autarquias e fundações públicas). A hipótese é controversa e deve superar alguns questionamentos jurídicos, mas solução semelhante já é adotada para os crimes ambientais, pelos quais pune-se criminalmente pessoas jurídicas de direito privado e público que, afinal, também é uma forma de auferir benefícios de cunho particular em proveito próprio ou de terceiros. Um exemplo interessante é a decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que condenou o município de Florianópolis pelo crime do art. 48, da Lei n. 9.605/98, examinando, inclusive, a intenção (dolo), a conduta social e os antecedentes do ente municipal, para aplicação da sanção.²⁶¹ Aliás, o escopo da legislação penal ambiental é bem semelhante à questão da corrupção, uma vez que não busca o encarceramento do infrator, mas a prevenção sistemática do risco, a reparação do dano e a educação da sociedade, além do que, em ambas as hipóteses, há por trás um acentuado prejuízo à coletividade.

Em alguns casos, a corrupção está tão fortemente instalada e por tanto tempo em determinada entidade pública, que a responsabilidade não pode ser apenas dos dirigentes, mas sim do próprio ente coletivo.

Como afirmei, esta proposta implica, de fato, algumas dificuldades jurídicas, mas o que proponho é mais o debate sobre possíveis soluções do que o esgotamento delas. Uma questão inicial que precisa ser enfrentada acerca da responsabilização

²⁶¹ TRF 4ª Região, Embargos Infringentes e de Nulidade n. 0000574-90.2009.404.7200/SC, publicado no *DE* 20.10.2014).

das entidades públicas é a forma da sanção. Poder-se-ia argumentar que as penas são inadequadas neste caso, uma vez que a aplicação da multa ao Estado, por atingir recursos públicos, prejudicaria a sociedade como um todo. O argumento é válido, porém não é um empecilho para pensarmos em outras possibilidades de adaptação de penas orientadas pelo caráter preventivo. Por exemplo, a sanção poderia consistir na obrigatoriedade de que a administração realize investimentos em políticas de prevenção da corrupção, ou na nomeação de agentes externos que ajudassem na implementação e monitoramento das medidas de governança.

Num viés mais institucional, a legislação anticorrupção da Itália oferece uma solução que me parece adequada, embora exija maiores esforços estruturais. A Lei n. 190/2012 (*Legge 6 novembre 2012, n. 190*) busca aprimorar a prevenção e a transparência nas administrações públicas. Ela institui na administração pública uma sólida infraestrutura ética formada por um tripé verticalizado. No meio, encontra-se o Departamento da Função Pública (*Dipartimento della funzione pubblica*), responsável por coordenar a implementação de estratégias para prevenir a corrupção e os maus comportamentos na administração pública desenvolvidas a nível nacional, promover regras e metodologias para a prevenção, preparar um Plano Anticorrupção, assegurando a implementação coordenada das medidas de integridade. Na base, estão as administrações públicas locais, que deverão elaborar um plano de prevenção próprio com avaliação setorial de riscos, identificação das atividades mais sensíveis e implementação dos controles internos, bem como indicar um agente da alta direção, geralmente um secretário, que será o Gerente de Prevenção de Corrupção (*Responsabile della prevenzione della corruzione*). Este indivíduo proporá um plano anticorrupção **trienal**, com objetivos e indicadores claros no tocante à prevenção de fraudes. Além disso, o Gerente de Prevenção definirá os procedimentos adequados para selecionar e capacitar funcionários que trabalham em áreas mais expostas à corrupção. Na hipótese de ocorrência, dentro da organização, de condutas irregulares, o gerente poderá responder criminal e disciplinarmente com base na culpabilidade por “omissão de controle” (*omesso controllo*), semelhante à disposição britânica que responsabiliza a falha organizacional de prevenção de fraudes. O art. 12, análogo à nossa lei anticorrupção, permite amenizar esta responsabilidade caso o gerente de prevenção da corrupção comprove que preparou, antes da ocorrência do ilícito, um plano de prevenção local, com a avaliação de risco; e supervisionou o funcionamento e o cumprimento do plano. No ápice da infraestrutura, está um Comitê Interministerial (Comissão de Fiscalização, Transparência e Integridade das Administrações), composto por autoridades políticas, que indica a Autoridade Nacional Anticorrupção (*Autorità nazionale*

anticorruzione), a quem cabe funções mais gerais de âmbito nacional, como aprovar o Plano Nacional Anticorrupção elaborado pelo Departamento da Função Pública, analisar as causas e fatores estruturais de corrupção e identificar intervenções que podem ajudar a preveni-la, além de supervisionar a efetiva implementação das medidas adotadas pelas administrações públicas, apresentando em sequência um relatório ao Parlamento Nacional.

No Brasil, o Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispendo sobre a política de governança na administração pública federal, trouxe estrutura semelhante, com a criação de um Comitê Interministerial de Governança (CIG), cuja finalidade consiste em assessorar o Presidente da República na condução da política de governança, além de prever a instalação de comitês internos de governança e integridade nos órgãos e entidade federais, para auxiliar a alta administração na implementação de processos e mecanismos de governança. O decreto ainda prevê estruturas de auditoria interna governamental, com o propósito de monitorar os programas de integridade pública. A estrutura é semelhante ao plano italiano, embora as unidades ainda reclamem estruturação, o que demandará tempo.

A propósito, referido decreto foi recentemente detalhado através da Portaria n. 1.089/2018, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), estabelecendo procedimentos **obrigatórios** a fim de estruturar, executar e monitorar ações de integridade nos órgãos e entidades do governo federal.

Em síntese, uma estrutura como esta permitiria a consolidação integrada dos esforços em prol da prevenção de malversações na administração pública. Ressalto que a minha pretensão neste ponto não é apresentar modelos prontos, mas colocar as cartas na mesa, incitando o debate do que seria ou não viável, em termos institucionais, para o desenvolvimento da ética no setor público brasileiro.

Deve-se reconhecer também os avanços recentes que tivemos neste tema, principalmente com a publicação da Lei n. 13.303/2016, denominada Lei de Responsabilidade das Empresas Estatais, inspirada no guia de governança das empresas públicas, da OCDE, cujo escopo é justamente aprimorar a gestão ética das empresas públicas e sociedades de economia mista, prevendo nos arts. 8º e 9º importantes medidas de conformidade e transparência, típicas do *compliance* privado. Além do aspecto legislativo, o TCU vem recomendando acentuadamente às empresas públicas que adotem práticas de conformidade em suas operações, como fez em relação à Petrobrás, no Acórdão n. 219/2017.²⁶²

²⁶² “(...) que sejam definidas práticas de *compliance* para conferir maior transparência nos serviços contratados, em especial detalhando os serviços e insumos, todos os orçamentos estimativos

Importação de medidas do sistema privado

O mesmo TCU, em estudo denominado *10 passos para a Boa Governança* (2014), coloca como segundo passo que as organizações públicas estabeleçam mecanismos para encorajar e reforçar o comportamento ético de suas lideranças e agentes e fazer com que a administração pública não desvie de seu objetivo precípuo: entregar os resultados esperados pela população de forma imparcial e eficiente, mitigando a ocorrência de corrupção.

Trata-se, portanto, da aplicação no setor público dos mecanismos de *compliance* ou integridade, recebendo o nome de governança pública²⁶³ ou integridade pública.²⁶⁴ As circunstâncias fizeram desta uma expressão muito em voga, embora poucos ainda saibam decifrá-la em termos práticos, dando a impressão de que tratar-se-ia de algo extremamente genérico. Não é. A governança ética é um instrumento de gestão pública. São duas abordagens que se complementam: quanto melhor a gestão da coisa pública, melhor o sistema de governança, e vice-versa. Em ambas as hipóteses, a corrupção e o desperdício de recursos são reduzidos. No final das contas, a governança exerce uma forte influência na capacidade de entrega de resultados pelo governo (deliverologia), especialmente na habilidade governamental de produzir políticas que resolvam os problemas da sociedade, e que não sejam capturadas por interesses privados.

A ética dos agentes públicos está entre os elementos essenciais da governança. Nessa lógica, o programa de conformidade pública adereceria problemas crônicos e recorrentes da nossa administração, como a tendência quase incontrolável de se valer dos cargos públicos para obter benefícios privados, o excesso de burocracia contrastado à pouca transparência dos negócios públicos, e a profunda assimetria entre o que paga o cidadão, e o que devolve o governo.

de obras para que os órgãos de fiscalização e os investidores tenham **certeza de que seus recursos estejam sendo adequadamente aplicados na companhia e não inadequadamente direcionados para as construtoras**". (grifos da autora) (TCU, Acórdão n. 219/2017, Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro).

²⁶³ Entendida de forma geral como a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. *Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework*, 2013).

²⁶⁴ De acordo com a OCDE, integridade pública se refere à "aderência consistente a valores éticos, princípios e normas que priorizam o interesse público sobre os interesses privados". OCDE, 2017. *Recommendation of the Council on Public Integrity*. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2017.

Esse sistema de integridade, conforme já vimos, tem como base normativa mais detalhada (embora ainda insuficiente), o art. 41, do Decreto n. 8.420/2015, que o define como um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação de códigos de ética e conduta, política e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública.

Em 2011, a OCDE veio ao Brasil e avaliou o sistema de integridade da administração pública nacional, reconhecendo alguns avanços, mas ressaltando as deficiências que ainda existem, por exemplo, na identificação genérica dos riscos, na garantia de condições adequadas para resguardo do dinheiro público, e na implementação das medidas de governança.

Atualmente, apenas a administração pública federal apresenta uma estrutura ética adequada, principalmente a partir de 2006, com o desenvolvimento da Controladoria-Geral da União, que passou a publicar boas práticas e fiscalizar processos relacionados à ética nos órgãos federais. O Decreto n. 6.029/2007, por sua vez, criou o Sistema de Gestão da Ética no Poder Executivo Federal, uma estrutura formada pela Comissão de Ética Pública (instituída pelo Decreto n. 26/99), pelas comissões de ética nos órgãos federais, ouvidorias e corregedorias. Ademais, desde 1994, os servidores públicos do Poder Executivo federal estão submetidos a um código de conduta profissional instituído pelo Decreto n. 1.171/94. Mais recentemente, a Portaria-CGU n. 789/2016 instituiu o chamado Programa de Fomento da Integridade Pública para a administração pública federal, objetivando orientar as entidades e órgãos na implementação dos programas de integridade. Além dela, a Instrução Normativa MP/CGU n. 01/2016, seguindo as recomendações e práticas internacionais sobre ética, trouxe disposições sobre controles internos, gestão de riscos e governança no Poder Executivo federal.

Em que pese todo este sistema de conformidade, aparentemente bem estruturado, no âmbito da Administração Pública federal, se levarmos em conta o fato de que o mandatário máximo deste poder foi denunciado por corrupção em 2017, além do envolvimento de grande parte do seu gabinete ministerial em escândalos públicos, incluindo o inesquecível episódio das malas e caixas abarrotadas de dinheiro na sala de um apartamento, em Salvador, não é demais supor que essa estrutura de leis, instruções e unidades de integridade não gozam de muita efetividade prática. Como de costume em matéria de eficácia normativa no Brasil, a criação de normas não significa que elas funcionem adequadamente, há sempre um espaço que separa a previsão legal da realidade prática. É a chamada lacuna de implementação.²⁶⁵

²⁶⁵ A própria Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01/2016, em seu art. 5º, ordena que não se desenvolvam “programas de fachada”, ao assentar que “os controles internos da gestão

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

Nos âmbitos estadual e municipal, a governança pública é uma noção ainda longínqua, não obstante a sua importância nestes horizontes, especialmente porque 96,22% dos casos de improbidade administrativa (imoralidade) ocorrem nos municípios²⁶⁶ e 85% dos entes municipais apresentam situação fiscal crítica.²⁶⁷ Além disso, é preciso atentar para a premência das políticas públicas de responsabilidade dos governos regionais e locais, a exemplo do atendimento básico de saúde e da educação básica e fundamental, segmentos que hoje não apresentam bons resultados.

Os governos de todas as esferas da federação precisam se atentar para a relevância da implementação dos procedimentos de governança e integridade, de modo a deter no nascedouro a ocorrência de desvios, restaurando a confiança da sociedade na forma como os recursos públicos são geridos, mantendo-a informada acerca das decisões tomadas e dos riscos que estão envolvidos, dialogando e prestando contas a ela.²⁶⁸

Na lógica dos programas de conformidade do setor público, a metodologia é semelhante ao *compliance* corporativo, cuja análise fizemos no capítulo anterior. O primeiro passo continua sendo a avaliação precisa dos riscos e vulnerabilidades que afligem a instituição pública e o processo de tomada das decisões. Dispondo do quadro de riscos, as autoridades podem então elaborar o código de conduta com uma política clara de não tolerância a todas as formas de corrupção, inibindo potenciais conflitos de interesses e regulando o recebimento de vantagens ou benefícios econômicos. Por fim, com vistas a monitorar o cumprimento efetivo das regras éticas, deve-se fortalecer os mecanismos de controle interno e auditoria. Vamos, então, à análise de cada um.

1º) Avaliação e gestão dos riscos no setor público: tal qual as companhias privadas, os órgãos públicos lidam diariamente com riscos, sejam eles internos

não devem ser implementados de forma circunstancial, mas como uma série de ações que permeiam as atividades da organização.

²⁶⁶ COURA, Kalleo. Entre condenados por improbidade, 96% lesaram municípios. *Jota*. Disponível em: <<https://jota.info/justica/entre-condenados-por-improbidade-96-lesaram-municipios-31082017>>. Acesso em: 21 set. 2017.

²⁶⁷ Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) 2017, ano-base 2016. Disponível em: <<http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2017/files/assets/common/downloads/publication.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

²⁶⁸ Segundo a OCDE: “a integridade não importa apenas ao governo nacional, mas deve permear todo o caminho até a municipalidade, onde os indivíduos experimentam a integridade em primeira mão” (OCDE. *Recommendation of the Council on Public Integrity*. 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2017).

(p.ex.: excesso de discricionariedade no processo de tomada de decisões e centralização dos procedimentos) ou externos (p.ex.: interações com o setor privado e com a sociedade). Caso estes riscos não sejam avaliados, seguramente influenciarão no modo como os recursos públicos são alocados e geridos, e como os serviços estatais são executados, na medida em que podem – e a experiência revela que a probabilidade é imensa – desencadear desperdício e corrupção.

Não quero soar repetitiva, retomando conceitos que já foram apresentados sobre o processo de avaliação de riscos. O ponto que singulariza a importância da gestão de riscos no setor público é que as vulnerabilidades identificadas nos órgãos governamentais ameaçam não apenas um grupo de sócios acionistas, mas a sociedade como um todo. Quando os riscos operacionais se materializam em fraudes, má-gestão pública e corrupção, compromete-se aquilo que legitima todo o funcionamento da administração pública, que é o interesse coletivo.

Vale lembrar que o governo permanentemente tem de compatibilizar o número crescente de demandas sociais com recursos cada vez mais limitados, sobretudo em tempos de aguda crise financeira. Para tanto, é fundamental eleger prioridades e evitar que as alocações sejam predadas por grupos de interesse, porém, sabemos da dificuldade histórica do poder público em utilizar desta incógnita chamada planejamento.²⁶⁹ Tomadas de decisão que sejam apoiadas pelas evidências produzidas na avaliação de risco possibilitam uma visão estratégica mais ampla das necessidades, oportunidades e custos das políticas públicas.

Portanto, identificar as funções estatais mais expostas a ilegalidades e gerir esses pontos de fragilidade, em ordem a diminuir os riscos, contribui para a universalização das alocações no orçamento público, eficiência na prestação dos serviços públicos e aumenta a responsabilização dos gestores.

Determinado risco despertará maior atenção se houver maior probabilidade de sua ocorrência, e se mais graves forem os impactos dele para a organização. Essa relação binária de probabilidades (causas) e impactos (efeitos) permite desenvolver os controles adequados para reduzir os riscos e aproveitar as oportunidades. Se trata de um ciclo permanente de identificação, análise e resposta, que se renova periodicamente e deve levar em conta as especificidades de cada organismo público, de acordo com as peculiaridades de objeto, contexto, região, processos e estruturas.

²⁶⁹ A experiência dos países da OCDE indica que são necessários de três a cinco anos para consolidar os alicerces de uma cultura proativa de gestão de risco (OCDE). *Avaliação da Integridade no Brasil da OCDE: A gestão de riscos para uma administração pública mais transparente e ética*, 2011, p. 9).

Quais são os impactos diretos dessa avaliação de risco? A partir dela, primeiro, conhecemos as causas-raízes (*root-causes*) do florescimento de irregularidades e os problemas que acarretam a má-gestão, podendo prevenir ambas. Supondo que a corrupção realmente ocorra no âmbito da organização pública que avalia decentemente seus riscos, permite-se uma reação mais ligeira, evitando que um desvio ético pontual não se torne, no futuro, um problema sistêmico ou institucionalizado, como vemos acontecer na maioria das estruturas governamentais do Brasil atualmente. Por fim, pensando no futuro, a avaliação encoraja a gestão proativa, inovadora, pois lhe dá uma base confiável de informações úteis para a tomada de decisão e planejamento.

Neste último aspecto – o prospectivo – seria interessante que as escolas nacionais de administração e gestão pública incluíssem a avaliação de risco nos programas de capacitação e aprimoramento dos gestores públicos.

Ainda, não poderia deixar de abordar um assunto da maior importância em termos de risco e vulnerabilidade: os procedimentos licitatórios e contratos administrativos. Este é um ponto historicamente crítico no Brasil, tanto pelo volume enorme de recursos financeiros envolvidos (segundo estimativas do próprio governo, o Estado brasileiro gasta de 10 a 15% do seu PIB em licitações públicas) como pela influência direta na qualidade das obras públicas e na prestação dos serviços pelo Estado, cujo impacto recai principalmente nos cidadãos mais pobres.²⁷⁰ Ditos fatores, somados à grande disfunção legislativa que existe nesta área, sujeitam as contratações no Brasil a toda sorte de desperdícios e corrupção. Esse ambiente vulnerável por natureza exige, portanto, além dos instrumentos de transparência e limitação da discricionariedade na tomada de decisões já implementados nos últimos anos, um reforço de integridade que contribua para prevenção de desvios. A OCDE recomenda que as estratégias de avaliação de risco possam mapear, detectar e mitigar fragilidades em cada etapa da compra pública, quer por sistemas de identificação de alertas vermelho (*red-flags*), quer através de reportantes que denunciem falhas (*whistleblowers*), de modo que seja possível prevenir distorções, como a expedição de uma ordem de pagamento oriunda de contratação pública com sobrepreço ou cujo vencedor tenha sido previamente combinado entre os participantes. O objetivo é requerer um tratamento justo, igualitário e um alto padrão de integridade dos possíveis contratantes, numa base transparente que

²⁷⁰ FERENZINI, Felipe Noronha. Contratações públicas como instrumento de combate à corrupção. *O Estado de S.Paulo*. 8 de junho de 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/contratacoes-publicas-como-instrumento-de-combate-a-corrupcao/>>. Acesso em: 11 ago 2017.

permeie cada ciclo deste processo.²⁷¹ Visto o tópico referente ao mapeamento de riscos, passemos ao próximo.

2º) *Standards* de integridade através dos códigos de conduta: ressaltei logo ao início deste capítulo que, do ponto de vista do agente público, a moralidade não é uma escolha, mas uma determinação constitucional. Não se opta por atuar moralmente em determinadas operações, e em outras não; ou tomar certas decisões em bases éticas, e outras não. Os padrões elevados de conduta já constituem uma obrigação do indivíduo que labora na administração pública. Como é uma obrigação relativamente abstrata, que figura ao lado de outros princípios igualmente abertos, tais como a legalidade, eficiência, publicidade e impessoalidade, é importante que haja algum instrumento legal que concretize estes valores (pré-constituídos), os quais deverão pautar a atuação do agente público. Aí entram os códigos de conduta, que estabelecerão os standards de integridade em cada organização pública, como componente-chave nos processos de tomada de decisões, nos controles internos e na prevenção de maus-comportamentos.²⁷²

A Assembleia Geral das Nações Unidas, por intermédio da Resolução n. 51/59, de janeiro de 1997, veiculou um “Código de Conduta para Funcionários Públicos”, que prevê um extenso rol de medidas preventivas que os Estados-membros se comprometem a implementar, entre elas o estabelecimento de normas de conduta para o correto, íntegro e adequado cumprimento das funções públicas, orientadas à prevenção de conflitos de interesse e ao uso adequado dos recursos públicos, ajudando a preservar a confiança na integridade dos agentes públicos.

Uma pitada de filosofia pode nos ajudar a entender o escopo destes códigos éticos: Aristóteles (eu sei, fui longe) afirma que a virtude moral, assim como as artes, é adquirida pela repetição de atos correspondentes, é dizer, o indivíduo age conforme a experiência social, influenciado pelas ações percebidas ao seu redor, o que mais tarde convencionou-se chamar de teoria da cognição social. Segundo

²⁷¹ OCDE. *Recommendation of the council on public procurement*. 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2017.

²⁷² A Assembleia Geral das Nações Unidas, por intermédio da Resolução n. 51/59, de janeiro de 1997, veiculou um “Código de Conduta para Funcionários Públicos”. No art. II veicula extenso rol de medidas preventivas que os Estados se comprometem a implementar: “1. Normas de conduta para o correto, honorável e adequado cumprimento das funções públicas. Essas normas deverão estar orientadas a prevenir conflitos de interesses e assegurar a prevenção e o uso adequado dos recursos atribuídos aos funcionários públicos no desempenho de suas funções. (...). Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública.

Aristóteles, “nenhuma das virtudes morais surge em nós por natureza”.²⁷³ Podemos encontrar aqui a noção básica da cultura de integridade a respeito da qual tanto se fala. O ambiente onde trabalha o agente público constitui uma variável determinante para separar culturas fortes de culturas fracas. Em geral, esse agente estatal não sofre das mesmas pressões corporativas por resultados, mas num ambiente de trabalho que não é saudável, ele tem sim os seus próprios incentivos para comportar-se indecentemente. Presenciar o superior hierárquico aprovando a atitude do servidor que omite informações financeiras importantes em um relatório público pode servir como exemplo.

Transmitindo os valores éticos da instituição através de suas disposições, o código de conduta revigora este ambiente institucional. De novo, é preciso abandonar a perspectiva automatizada da função pública, que rejeita a possibilidade de estabelecer padrões de conduta ética no serviço público, por acreditar que ao agente público somente cabe aplicar a lei de ofício, não se deparando dilemas morais. Temos exemplos atualíssimos de manifestação dessa equivocada visão. O Conselho Superior do Ministério Público (CNMP), em 2016, rejeitou a proposta de implantação do Código de Ética no Ministério Público da União e nos Estados (Resolução n. 328/2012-78), e no voto do conselheiro-relator consta a seguinte passagem: “Eu não entendo, portanto, Sr. Presidente, que: a) seja possível o estabelecimento de padrões éticos de conduta (...). Eu, portanto, seguindo essa linha argumentativa, tenho por absolutamente impróprio qualquer código de conduta ou algo parecido”.

Precisamos reverter essa lógica. A reconfiguração cooptada das instituições de Estado demonstra de forma cada vez mais patente a urgência de se resgatar o caráter ético da função pública. Desta maneira, a ética representa o eixo central da noção de serviço íntegro, voltado à realização do bem comum. O código de conduta ética, portanto, vai além dos deveres funcionais já estabelecidos nos estatutos legais, configurando verdadeiro marco jurídico ético para assegurar que os valores morais se sobreponham às práticas corruptas. Partindo das evidências encontradas na avaliação de riscos e vulnerabilidades, este marco permite ao funcionário público não somente discernir o que não é correto, mas atuar acertadamente.²⁷⁴

A conduta ética da gestão pública depende de o agente público ter uma clara percepção do que pode ou não ser realizado, aquilo que estará ou não em consonância com o interesse da sociedade, de maneira a reforçar uma cultura de integridade

²⁷³ ARISTÓTELES. *Ética e Nicômaco*. Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991, p. 29.

²⁷⁴ PEREIRA, Flávio Cardoso. *Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 121.

na administração pública, reduzindo, ao menos em tese, a potencialidade de práticas imorais.

O ideal é que os códigos sejam específicos, levando em conta as particularidades e a relevância política de cada instituição governamental. Lembre-se: as fragilidades operacionais não são idênticas, razão porque os métodos para reduzi-las também não devem sê-lo. A mencionada lei italiana anticorrupção (*legge n. 120/2012*), por exemplo, determina que cada órgão da administração pública elabore seu catálogo de normas éticas com base na avaliação de riscos. Esta é uma exigência que, a propósito, já existe especificamente para as empresas públicas e sociedades de economia mista brasileiras, na chamada Lei das Estatais.²⁷⁵ Proporia estender esta obrigação, além da incumbência de realizar avaliações de risco individualizadas, às entidades da administração direta (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e indireta, dos três poderes da República.²⁷⁶

Caberia a este código, novamente, sem a pretensão de redizer tópicos do capítulo anterior: (i) definir responsabilidades pelo sistema de integridade, reduzindo a crise de imputação que normalmente existe na administração pública, em vista da dificuldade em apontar responsáveis por determinadas condutas; (ii) estabelecer a política de proibição da corrupção na entidade, fomentando as escolhas corretas pelos servidores públicos, através do esclarecimento sobre quais comportamentos são esperados e as condutas vedadas, ainda que não constituam infrações penais ou administrativas.

Em ambientes funcionais nos quais a tomada de decisão ética não é estimulada no sentido do acerto das escolhas, aflora o suborno e as vantagens ilícitas. Neste sentido, com os olhos voltados ao quadro de riscos, as regras devem inibir possíveis conflitos de interesse, situação ainda muito comum no espaço público brasileiro, contaminado pelo patrimonialismo; determinar a declaração periódica de ativos financeiros; e regulamentar o recebimento de presentes e a participação em eventos, definindo, por exemplo, limites financeiros a partir dos quais o recebimento de regalos fique condicionado à aprovação ou verificação do setor financeiro.

²⁷⁵ Art. 9º, § 1º, da Lei n. 13.303/2016: § 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre: I – princípios (...).

²⁷⁶ O novíssimo Código do Usuário de Serviço Público (Lei n. 13.460/2017), em seu art. 5º, XII, embora não chegue a configurar uma exigência específica expressa no sentido de estabelecer códigos de conduta, determina que o usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, que compreende o fato de que os agentes públicos e prestadores de serviços públicos devem “*observância dos códigos de ética ou de conduta aplicáveis às várias categorias de agentes públicos*”.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

O Brasil é riquíssimo em episódios que demonstram a importância de se estabelecer parâmetros éticos claros na administração pública. Temos ex-agentes públicos que usam informações privilegiadas no setor financeiro; políticos agraciados “voluntariamente” com viagens, reformas milionárias, carros; e o crônico problema do financiamento de campanhas políticas, que soa mais como uma forma de contraprestação antecipada (a empresa efetua o pagamento e depois recebe benefícios tributários, subsídios públicos etc.), do que um investimento legítimo no sistema democrático.

Além disso, um ponto de necessário destaque no âmbito desse programa de não tolerância à corrupção, dadas as circunstâncias brasileiras, é a definição de uma política indutora da integridade nas contratações públicas, convertendo-as em instrumentos de incentivo no combate aos desvios. Assim, o Estado adotaria os programas de *compliance* como um estímulo de comportamento, através de sua função regulatória.

Aliás, a participação privada cada vez mais intensa nas atividades públicas, pelo menos desde a década de 1990, reforça o tema da governança nas licitações e o papel do Estado na promoção da ética nesta seara, sugerindo um olhar mais atento à relação entre atores públicos e privados.

Práticas corruptas, escolhas disfuncionais e ineficientes, permeiam todas (todas mesmo!) as etapas do processo de contratação no setor público. Diante disso, regras e padrões éticos claros deveriam integrar todo o ciclo licitatório, desde a fase embrionária de preparação, até as etapas finais de execução contratual.

Nos procedimentos iniciais de seleção, por exemplo, a integridade poderia ser fomentada pelo Estado a partir da formulação de requerimentos para que as empresas interessadas em participar da licitação comprovem a adoção e o funcionamento adequado de políticas internas anticorrupção (*compliance*), como requisito de habilitação ou mesmo critério de preferência na seleção das propostas. Foi o que determinou, por exemplo, o Distrito Federal, ao aprovar a Lei n. 6112/2018, de fevereiro de 2018, estabelecendo a obrigatoriedade de implementação do Programa de Integridade em todas as empresas que celebrem contrato, consórcio, convênio ou parceria público-privada com a administração pública regional, em todas as esferas de poder, cujos limites de valor sejam iguais ou superiores aos da licitação na modalidade tomada de preço, estimados entre R\$ 80.000,00 e R\$ 650.000,00, e o prazo do contrato seja igual ou superior a 180 dias. Segundo dispõe o parágrafo único, do art. 4º, o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e os riscos atuais das atividades de cada

pessoa jurídica, e deve ser implementado no prazo de 180 dias corridos, a partir da data de celebração do contrato.²⁷⁷

Avançando no âmbito dos contratos, os fornecedores deveriam firmar um compromisso em se adequar aos padrões éticos e à política anticorrupção da entidade pública contratante. Assim, dispositivos do código de conduta passariam a constar dos contratos, bem como o direito do Estado de extinguir o acordo caso verifique violação aos preceitos éticos.²⁷⁸

Alguns países como a Coreia do Sul, Canadá, Alemanha e México passaram a adotar em suas contratações públicas de alto valor os chamados **Pactos de Integridade**, que consistem basicamente em um compromisso multilateral, firmado pelo governo com os licitantes nas fases iniciais do procedimento, estipulando obrigações mútuas relacionadas à integridade e prevenção da corrupção, tais como: a) declaração do governo de que seus agentes não solicitarão ou aceitarão propinas e vantagens indevidas, nem engajarão em transações anticompetitivas; b) declaração de todos os licitantes de que seus funcionários não oferecerão propinas ou combinarão propostas; c) declaração do licitante de que divulgará os pagamentos feitos a terceiros relacionados ao contrato; d) indicação de um auditor autônomo, proveniente da sociedade civil, que monitorará todas as fases da licitação, a fim de verificar o cumprimento integral das obrigações, tendo acesso aos documentos, sessões e a possibilidade de reportar irregularidades à entidade pública, aos órgãos de controle ou diretamente à sociedade; e) aplicação de sanções disciplinares, civis ou criminais pelo descumprimento, para garantir que o pacto não seja simples gesto inócuo de boa vontade disfarçada.

Segundo a Transparência Internacional, a utilização destes pactos tem obtido sucesso em mandar uma mensagem clara de suporte à competição justa, prevenção da corrupção e combate às transações ilícitas, além de reduzir os custos nos contratos

²⁷⁷ Sem embargo da positiva previsão normativa, a lei estadual suscita algumas críticas e contradições. Por exemplo, sabendo que os programas de integridade pressupõem a internalização de uma cultura de integridade na rotina da empresa, o que demanda tempo e esforço contínuo, é imprudente supor que em apenas 6 meses (180 dias), uma companhia vá implementar um programa de *compliance* adequado. O que a lei acaba estimulando, indiretamente, é a criação de programas de fachada, que empreguem alguns elementos do *compliance* como pretexto para participar do certame. Há, ainda, dúvidas quanto à constitucionalidade da norma, haja vista o precedente fixado pelo STF, no julgamento da ADI 3735, posicionando-se pela inconstitucionalidade de lei estadual que estabeleça requisito de habilitação, em procedimento licitatório, fora das hipóteses consolidadas na Lei n. 8.666/93, por se tratar de matéria de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, XXI, da CRFB/88.

²⁷⁸ OCDE. *Principles for Integrity in Public Procurement*, 2009, p. 33.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

em até 15%. Além do mais, a inserção da sociedade civil como “*olho independente*” de controle nestas contratações reforça a confiança nos agentes governamentais e fortalece a ética em uma seara onde a corrupção se manifesta costumeiramente.²⁷⁹

Embora não atinja substancialmente a relevância da proposta, a discussão sobre os custos e o modo de financiamento destes pactos de integridade deve ser discutida. Conforme salienta a Transparência Internacional, este pacto geralmente detém impacto financeiro pequeno frente ao custo total do projeto, a exemplo da Hidrelétrica La Yesca, no México, cujo pacto de integridade inserido no processo de contratação custou US\$ 68.000,00, equivalente a 0,01% do valor total do contrato de US\$ 760 milhões. A organização propõe que os custos do pacto sejam pagos pelo próprio ente contratante.²⁸⁰

Outras questões atinentes ao processo licitatório que poderiam ser abordadas na política de proibição do ente público abrangem a clara separação de deveres e responsabilidades, de modo a evitar decisões centralizadas, submetendo aprovações, homologações e controles à análise de dois agentes (princípio dos quatro-olhos); treinamentos, avaliações de performance e declaração dos interesses privados dos agentes que ocupam áreas de maior risco.

Afora isto, os demais aspectos analisados no programa de integridade privado inserem-se perfeitamente ao *compliance* público. Assim, o compromisso expresso da alta direção da entidade pública (prefeito, colegiado do tribunal etc.), que esclareça o intuito de não tolerar desvios éticos, é igualmente essencial para o fortalecimento da cultura interna de integridade, pois dá o tom e influencia o comportamento dos demais servidores. Como quando. Ademais, dado o caráter contínuo que devem ter as medidas de prevenção, o treinamento amplo e permanente dos agentes públicos, em uma base periódica e tomando em conta (para fins de intensidade do treinamento) os servidores que se encontram em posição mais vulnerável à corrupção, intensifica a capacitação e a disposição em resolver dilemas éticos de forma acertada. E, por derradeiro, vamos ao último tópico.

3º) Estabelecimento dos controles internos: de um modo geral, entende-se por controle público a possibilidade de verificação, auditoria e exame, pela própria administração (controle interno), por outros poderes (externo) ou por qualquer cidadão (social), da efetiva correção e lisura na conduta governamental.²⁸¹

²⁷⁹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013). *Integrity Pacts in Public Procurement*. An implementation guide, p. 13.

²⁸⁰ Idem, p. 279.

²⁸¹ GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externos e internos da administração pública*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 90.

Desta maneira, ao abordar o controle interno (arts. 31, 70 e 74, da CRFB/88), estamos nos referindo na verdade ao fragmento que integra uma estrutura maior de fiscalização constitucional do Estado, cuja importância tem sido um tanto relegada no Brasil. Segundo a Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI), o controle interno retrata o conjunto de meios que contribuem para mitigar os riscos e prestar garantias razoáveis de que os órgãos públicos estão aptos à: (i) prestar serviços de qualidade de forma ética, eficiente e conforme os resultados previstos; (ii) combater à má administração dos recursos públicos e os desvios (ativo e passivo); (iii) manter e divulgar dados financeiros e de gestão confiáveis em tempo hábil e; (iv) cumprir com a legislação em vigor e as normas de conduta pertinentes.²⁸²

A noção estreita de controle interno que se desenvolveu no Brasil desde 1988, atrelada ao aspecto financeiro, impediu que esta estrutura desempenhasse aqui boa parte dos relevantes papéis de prevenção mencionados pela INTOSAI, e que lhe são inerentes. Atualmente, inexiste um sistema integrado, com eficácia comprovada entre os entes da federação. São unidades de controladoria para as quais não se destinam verbas suficientes e pessoal qualificado. No entanto, a Convenção de Mérida reconhece a relevante função preventiva do controle interno no setor público.

Em tempos de revelação quase ininterrupta de escândalos de corrupção e de episódios desalentadores de desprezo pelos recursos e interesses do povo, é comum ouvir pessoas questionando por onde andavam os organismos de controle enquanto a desonestidade e a maleficência circulavam tão calmamente pelas instituições públicas.

Diante desse cenário, devemos refletir se encontraremos as soluções para estancar esse duto de corrupção apenas no incremento dos métodos de controle repressivo – cuja importância não desconheço – ou se não é caso de aproveitar essa janela de oportunidade para ampliar o escopo dos controles internos de prevenção, e finalmente fazer com que atinjam plenamente seus objetivos.

Ampliar o escopo destes controles significa, em suma, transformá-los em controles de gestão, apoiados nos riscos inerentes a cada entidade pública, que sejam capazes de prevenir desvios (p.ex.: estabelecendo procedimentos específicos, como a submissão de pagamentos à autorização de dois agentes, técnica conhecida como

²⁸² INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI. Normas de Auditoria. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 22, 1991, p. 295.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

“quatro-olhos”); detectar irregularidades (p.ex.: elaborando canais de denúncia nos órgãos, utilização de softwares e algoritmos identificadores de alertas-vermelhos sobre desvios ou distorções na despesa pública); corrigir estes erros e compensar as fragilidades com vistas a reduzir o risco de reincidência. Este modelo de controle provê ao gestor informações atuais e confiáveis, que lhe permitem atuar com prioridade, bem como conscientiza a população sobre suas escolhas, encurtando o espaço para práticas patrimonialistas.

Neste ponto, costuma-se trabalhar com uma abordagem assentada em camadas ou linhas de defesa da gestão.²⁸³ Basta imaginar, naqueles filmes que retratam guerras da Idade Média, uma tropa de soldados organizada em sucessivas camadas no front de batalha. As primeiras posições geralmente são ocupadas pela infantaria de soldados camponeses e desmontados, responsáveis pelo enfrentamento primário, corpo-a-corpo. Em seguida encontra-se a cavalaria, composta por oficiais experientes e mais bem equipados. No final da multidão, os nobres e aqueles que portam armas de longo alcance observam o combate.

Na luta contra a má-gestão e a corrupção na administração pública, a organização dos controles internos é semelhante às antigas batalhas, posicionando-se em três camadas sucessivas de defesa, que visam coordenar os indivíduos que irão lidar com os riscos. Estas estruturas superpostas de fiscalização devem existir de alguma forma em todas as entidades públicas, nas três esferas da Federação.

A primeira camada de defesa, aquela que terá o contato vis-à-vis com as forças adversárias – no caso, a corrupção – é representada pelos gestores, os quais se encontram próximos às atividades cotidianas do órgão, razão pela qual têm maior capacidade de identificar primeiro os problemas e responder adequadamente a eles. São os soldados da infantaria, que desenvolvem e implementam os procedimentos internos para assegurar que as atividades coadunem com os objetivos de interesse público do ente. Um desafio do Brasil na implementação desta linha primária de defesa é a centralização do controle interno nas controladorias-gerais, de modo que os gestores nos órgãos públicos não participam ativamente na criação e manutenção de um sistema sólido de controle interno. No entanto, a experiência dos países da OCDE na gestão de riscos mostra que a responsabilidade dos gestores pelo controle interno é imprescindível.²⁸⁴

²⁸³ THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IAA). *The three lines of defense: in effective risk management and control*, 2013.

²⁸⁴ OCDE. *Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira*. Gerenciando riscos por uma administração mais íntegra, 2011, p. 14.

Na prática, os gestores devem desenvolver políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas para reduzir os riscos de mau uso ou desvio de recursos públicos. O controle mais próximo promovido pela camada primária permite uma execução ordenada, ética, eficiente e eficaz das funções públicas desempenhadas e protege os bens e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano ou apropriação indevida.

Este conjunto de atividades de controle executado pelos gestores nos diversos níveis da organização, pode estar acompanhado da criação de uma unidade organizacional (setor dentro do órgão) encarregada da supervisão dessas atividades, o que é conhecido nas empresas como *setor de compliance*. O comitê, diretoria, assessoria ou qualquer outro nome que se queria dar ao setor específico pelo programa de integridade no órgão ou entidade estatal corresponde à segunda camada de defesa do controle interno. A Lei n. 13.303/2016 (lei das empresas estatais) faz uma boa síntese das atividades que cabe a esta unidade especializada (Comitê de Auditoria Estatutário): supervisionar as atividades desenvolvidas e monitorar a qualidade e integridade dos mecanismos de controle interno, das demonstrações financeiras e das informações divulgadas, além de avaliar e monitorar a exposição de riscos. A cavalaria do sistema de controle interno contribui para a implantação das práticas de gestão de risco pelos gestores, por exemplo, ajudando a definir os níveis de tolerância ao risco e a forma como as informações serão divulgadas.

De mais a mais, o cidadão não pode estar apartado dos trabalhos de fiscalização. A participação e integração social como componente da governança pública é essencial para promover o *accountability* e reestruturar a confiança no sistema público, o que constitui, afinal de contas, a própria finalidade do programa de integridade. Desta forma, o controle interno deve se voltar ao cidadão e nele buscar cooperação. Aliás, o Banco Mundial fez questão de ressaltar este ponto no Relatório de Desenvolvimento Mundial em 2017, focado na governança.²⁸⁵ Na segunda linha de defesa, a instrumentalização da presença social poderia ocorrer através da criação de comitês constituídos pela sociedade civil, para supervisionar o trabalho de prevenção dos gestores e o funcionamento do sistema de conformidade.

A terceira e última camada de defesa é representada pelas auditorias internas. Em nosso campo figurado de batalha, as auditorias ocupam uma posição panorâmica, a partir da qual são capazes de enxergar todos os movimentos das demais faixas (primeira e segunda) do controle interno, monitorando a efetividade dos processos de gestão de risco e buscando formas de aprimorar o sistema como um

²⁸⁵ BANCO MUNDIAL. *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a lei*, p. 18.

todo. Não obstante seja interna, as unidades de auditoria devem gozar da independência necessária para avaliar o sistema de forma isenta, razão pela qual, por exemplo, o Comitê de Padrões em Vida Pública, órgão independente de conselho ético do Primeiro-Ministro Britânico, recomenda que as atividades sejam desempenhadas por uma entidade terceirizada com especialização na matéria. Tal como as demais modalidades de controle, a auditoria interna ainda encontra sérias deficiências nas instituições públicas brasileiras, conforme atestou recentemente o TCU em relação aos processos de aquisição.²⁸⁶

Enfim, todas as linhas defensivas devem providenciar a comunicação interna (aos servidores e demais interessados) e externa (à sociedade em geral) dos resultados obtidos na redução dos riscos. A prestação de contas acerca do funcionamento do sistema de governança garante a transparência da gestão e dos controles preventivos, municia os cidadãos com informações úteis para o controle social e mantém viva a percepção de que a detecção é muito provável. É essencial, portanto, manter atualizadas as informações sobre quem são os responsáveis pela efetivação dos controles preventivos; que procedimentos destinados à redução dos riscos de corrupção estão em vigor na entidade; as falhas já apuradas e punidas; as providências adotadas a fim de evitar novos desvios éticos; e a existência e funcionamento dos canais de denúncia.

Além do mais, embora as perspectivas tradicionais acerca das linhas de defesa apontem apenas as três instâncias que acabamos de mencionar, creio que seja possível falar na existência de uma quarta camada de controle ético na administração pública, desempenhada pelos Tribunais de Contas. É que tem surgido uma novíssima abordagem de controle externo, voltada à realização de auditorias éticas nos órgãos públicos, onde as cortes de contas atuariam como instância de fomento à governança.

Os Tribunais de Contas brasileiros, não obstante a relevância da sua atuação na defesa dos recursos públicos, atravessam um período crítico de desencanto por parte da sociedade, muito em função da deficiência destas instituições em entregar tudo aquilo que delas se espera. Dentre outros motivos, a falta de efetividade explica-se pela dificuldade histórica das cortes de contas nacionais em evoluir de um controle meramente formalístico, preso ao exame estático de regras legais, para um

²⁸⁶ Asseverou o Tribunal de Contas: “(...) ainda, ao avaliar a conformidade dos contratos, foram identificadas algumas consequências da falta ou deficiência de controles, entre esses, deficiências na atividade de auditoria interna, no processo de planejamento anual e de cada uma das aquisições no processo de gestão de ocorrências específicas como as apontadas nas contratações” (Acórdão n. 2.339/2016 – Plenário).

controle de performance ou resultado (*value for money*), que faça uma avaliação do valor das decisões e políticas públicas, além da conformação jurídica.

Na medida em que a ética repercute positivamente na performance das instituições públicas (espero que não tenham esquecido a associação inequívoca que estabelecemos entre ética e eficiência), e que há bons motivos para crer que a corrupção espalhada nas estruturas de Estado é fruto do menosprezo às medidas de prevenção, fiscalizar a estrutura ética das entidades governamentais é não só possível, como relevante, e deve estar presente nas atividades do controle externo.²⁸⁷

A propósito, o Tribunal de Contas exerce um papel elementar no aperfeiçoamento das instituições de governo, concretizando as expectativas da sociedade de que as decisões públicas estão realmente voltadas ao interesse coletivo e protegidas de influências patrimonialistas. Estas importantes funções incluem revisar os riscos de desvio ético nas organizações e auditar como as medidas de integridade existentes, por exemplo aquelas relacionadas à gestão de conflitos de interesse, funcionam na prática diária. Assim, o tribunal incorpora a percepção de que a ética não é um termo vago e inútil, mas tem implicações reais em como o governo atinge seus objetivos.²⁸⁸

A maioria dos países – e o Brasil é um deles – investe muito pouco na avaliação dos aspectos éticos da gestão pública. A matriz de planejamento das auditorias no tribunal de contas geralmente foca em um número limitado de possíveis irregularidades formais.

Entretanto, estas auditorias poderiam ser mecanismos valiosos para mensurar a cultura ética, a aderência das organizações aos códigos de conduta, a gestão dos potenciais conflitos de interesse²⁸⁹ que podem contaminar o processo decisório e os riscos de desvio, gerando resultados extremamente positivos à gestão pública, reconhecidos pelo próprio TCU (Acórdão n. 581/2017-Plenário), como a melhoria dos sistemas de controles internos, tomadas de decisão ética, diminuição do número de irregularidades e a prevenção das fraudes e da corrupção. No final das contas, as instituições de controle externo podem restabelecer a confiança no governo

²⁸⁷ EUROSAI. *Auditing ethics in the public sector: a general overview of SAI's practices*, 2013, p. 12.

²⁸⁸ BERTÓK, János. The integrity agenda: lessons from OECD countries, p. 50. In: EUROSAI. *Auditing ethics in the public sector: a general overview of SAI's practices*, 2013.

²⁸⁹ A corte não analisará os casos específicos de conflitos de interesse, mormente que isto envolveria um exame extensivo das circunstâncias de cada situações e julgamentos possivelmente arbitrários. O Tribunal de Contas avalia as políticas e procedimentos que envolvem a gestão dos conflitos de interesse, ou seja, quais políticas a organização adota para evitá-las e como elas têm sido implementadas.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

e retomar a confiança em si mesmo, tão abalada pelos inúmeros escândalos que surgem atualmente envolvendo seus membros.

À maioria, pode causar estranheza pensar em auditorias éticas, considerando as óbvias dificuldades práticas que envolvem a mensuração qualitativa de elementos genéricos como a cultura ética. Contudo, certas metodologias podem avaliar a forma como a ética é implementada no setor público, ou seja, a infraestrutura de integridade adotada pelos órgãos auditados. A EUROSAI estudou algumas experiências internacionais inovadoras neste sentido e elencou possíveis tópicos a serem considerados na auditoria: a) regularidade e performance da infraestrutura ética e a implementação destes valores nos organismos públicos (Croácia); b) avaliação dos códigos de conduta na administração pública (Islândia); c) análise da gestão de potenciais conflitos de interesse (Corte de Contas Europeia); d) fiscalização do financiamento de campanhas e doações para partidos políticos (Israel); e) exame do funcionamento da política e dos canais de denúncia (*whistleblowing*) na administração (Reino Unido).

Ademais, Paolo Giusta, ex-ministro da Corte de Contas Europeia sugere uma metodologia com base em questões e subquestões para avaliar a adequação dos programas de integridade pública, a qual pode ser consultada mais detalhadamente pelos que se interessarem, no relatório da EUROSAI sobre auditoria ética no setor público, cuja referência segue em nota de rodapé.²⁹⁰

De qualquer modo, esta evolução no modelo atual de auditoria nos tribunais de contas é uma tarefa no mínimo desafiadora, embora tangível. Inserir a questão da governança e a gestão ética nas inspeções usuais do controle externo já representaria um avanço significativo em termos de fiscalização. Neste sentido, o TCU vem realizando um trabalho inicial importante relacionado à auditoria ética, como a publicação, em 2017, do Levantamento da Gestão da Ética na Administração Pública Federal, onde teve a oportunidade de apontar os desafios e fragilidades da governança nos órgãos federais. Neste relatório, a unidade técnica do Tribunal apresentou uma metodologia objetiva de avaliação da ética, a partir de um *checklist* com 37 critérios a serem atendidos, com base nas indicações da OCDE e EUROSAI.²⁹¹

²⁹⁰ EUROSAI. *Auditing ethics in the public sector*: a general overview of SAI's practices, 2013, p. 67.

²⁹¹ Na conclusão do Acórdão, o relator recomenda ainda à Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (Segecex) que realize uma auditoria-piloto, a fim de validar e aperfeiçoar o Modelo de Avaliação da Gestão Ética sugerido. TCU, Acórdão n. 581/2017 – Plenário.

À vista de tudo o que foi exposto, creio não restar dúvidas de que a preocupação com a ética deve ocupar uma posição de destaque na agenda pública. O compromisso em evitar atitudes imorais há de ser compartilhado pelas empresas privadas e pelo setor público, identificando na governança o caminho necessário ao enfrentamento eficiente da gestão corrupta e inepta. Mais uma vez, concluo reiterando que devemos superar o viés assistemático e exclusivamente reativo da administração frente aos escândalos de corrupção, que age *ex post facto* ou, melhor dizendo, que chora o leite derramado e tenta recuperá-lo à conta-gotas, a fim de implementar medidas de prevenção que evitem esse derramamento. Por óbvio, uma governança sólida não se instala subitamente, tampouco representa a bala de prata capaz de resolver todos os desafios éticos do Brasil, contudo, os legisladores e gestores públicos não podem menosprezar o seu – já comprovado – potencial no aprimoramento da gestão pública e na prevenção do desperdício gerado pela corrupção.

A RECONSTRUÇÃO ÉTICA DA POLÍTICA

Não poderia deixar de fora deste texto, o relacionamento entre a política, sociedade e ética. Aliás, tais conceitos são indissociáveis, na medida em que um não existiria – nem existirá – sem o outro. Particularmente no Brasil, esta relação tem se mostrado turbulenta e confusa há algumas décadas, mas parece ter atingido o ápice na história recente, cercada pela aflição econômica, vazão cultural e pelo cinismo político.

Enfatizemos este último tópico, o cinismo, pois ele é sintomático de grande parte dos acontecimentos que temos vivenciado. Cínico é aquele que cultua a indiferença e cuja desconfiança supera todos os outros sentimentos. A confiança, como instituição invisível que confere legitimidade à política, é o ativo que mais falta ao cínico.

Neste sentido, a política brasileira parece sempre ter caminhado em direção ao cinismo, haja vista os níveis declinantes de confiança nos políticos e nas instituições políticas nacionais. Entretanto, essa não é uma tendência regionalizada, mas global, que acomete desde democracias nascentes, até poliarquias consolidadas, como revelam as escolhas recentes da sociedade em países cuja tradição democrática é longínqua, fruto desse aprofundamento do desencanto: a eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos, o *Brexit*, no Reino Unido, e a ascensão de líderes populistas em ambos os extremos ideológicos, em outras partes do mundo.

Mesmo assim, nos rankings de (des)confiança política, o Brasil continua quebrando recordes, e em 2017 não foi diferente, conforme demonstra o latinobarômetro (2017). Nosso país ocupa a última colocação no tocante à confiança, com o

seu menor nível no governo e nos partidos políticos. E pasmem: o índice é menor do que o registrado em países como a Venezuela, cujo regime é indisfarçadamente autoritário. Tudo isso no momento em que completamos trinta anos de construção democrática.

Estendendo o parâmetro da pesquisa para o nível mundial, dos 137 países avaliados no Índice de Competitividade Global, do Fórum Econômico Mundial de Davos, o Brasil encontra-se no último lugar no tocante à confiabilidade pública nos políticos.

As possíveis causas deste fenômeno já foram aqui exploradas em capítulo anterior, lembrando agora que estão inseridas num problema geral de *accountability*. Primeiro, na perspectiva da *responsividade*, isto é, na capacidade de resposta do Estado às aspirações da sociedade, na medida em que é progressivamente maior a dissonância entre aquilo que o governo custa ao cidadão (muito), e o que ele entrega em contrapartida (pouco); segundo, na ótica da *responsabilidade*, compreendendo o dever dos agentes governamentais de render contas, arruinada pela percepção de impunidade e corrupção no setor público.

Estes não são dados banais e devem ser encarados com seriedade, pois a desconfiança nos políticos e na política enquanto método de funcionamento da sociedade, insere-se num campo muito mais amplo, que é o de insatisfação com a própria democracia. Por isso cientistas políticos anunciam que a descrença nos políticos constitui apenas um dos aspectos de uma síndrome de desconfiança generalizada, nas pessoas, nas instituições e na legitimidade do regime democrático.

Tomando a explicação sintética de Seymour Martin Lipser, legitimidade consiste na “capacidade do sistema político de engendrar e manter a crença de que as instituições políticas existentes são as mais apropriadas para a sociedade.”²⁹²

Alguns autores têm abordagens mais radicais neste ponto, havendo reflexões que sugerem uma era *pós-democrática* (Crouch), ou um *inverno da democracia* (Hermet), e mesmo os que aludem à própria *morte* (Levitsky e Ziblatt) *ou término* (Runciman) *da democracia*.²⁹³

É claro que uma certa dose de desconfiança pode constituir um elemento positivo do ponto de vista republicano, já que intensifica a necessidade de controle

²⁹² LIPSET, Seymour Martin. *Political man: the social bases of politics*. London: Heinemann, 1983, p. 70.

²⁹³ CROUCH, Colin. *Post-democracy*. Cambridge: Polity, 2004; HERMET, Guy. *L'Hiver de la démocratie*. Paris: Armand Colin, 2007; LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How Democracies Die*, USA: Crown Publishing, 2018; RUNCIMAN, David. *How democracy ends*. United Kingdom: Hachette, 2018.

e pressão da sociedade sobre as instituições políticas, o modo como elas funcionam e o que entregam em termos de resultado, contrabalanceando os poderes democráticos. Guillermo O'Donnell se refere à institucionalização da desconfiança.²⁹⁴ Porém, a cisma generalizada, que desperta o cinismo político, prejudica a própria qualidade da democracia, especialmente porque atinge a cultura do país.

Isso justifica, por exemplo, os níveis crescentes de aceitação, inclusive entre os cidadãos mais jovens, do regime ditatorial como alternativa válida de governo, em prol de valores como ordem, segurança e estabilidade econômica. Outro aspecto relevante que decorre desses níveis abissais de confiança política é a tolerância à corrupção, conforme ressaltei a partir da citação de Pierre Rosanvallón, segundo o qual essa tolerância é mais acentuada onde o desencanto democrático vigora com maior força. O efeito imediato que a complacência exerce sobre os eleitores é que a corrupção deixa de ser um critério de diferenciação a balizar a escolha dos políticos, tornando a busca pelo *melhor*, numa disputa infame entre os *menos piores*, ou *menos corruptos*.

Daí que ética e política se convertem em polos antagônicos, tão indissociáveis aos olhos da sociedade como gato e rato. Assim, o senso comum guia-nos a uma percepção (equivocada) de que é impossível entrar na política e manter uma atitude ética – ou quem entra não a tem, ou a perde no processo.

O que resta, então, do cenário político brasileiro? Algo entre uma postura de aversão e hostilidade, desconfiado das instituições de representação política e abalado pela corrupção. No intermédio entre o eleito e o eleitor, um oceano de incerteza e insegurança. Em outras palavras: o cidadão tingido de vítima e o político de enganador.

Não avalio este cenário de outra forma senão como um grave déficit de cultura cívica,²⁹⁵ haja vista as implicações extremamente negativas que isso gera não só no ativismo e engajamento dos cidadãos, como também na própria integridade da política (e não da politicagem) como via de resolução dos problemas que afetam a sociedade. Aqui, calha perfeitamente a advertência de Sócrates para Glauco,

²⁹⁴ O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

²⁹⁵ De acordo com o Índice da Democracia, da Unidade de Inteligência da revista *The Economist*, no critério cultura política, o Brasil anota 3.75, sendo a mais baixa entre todos os países classificados como “*democracias falhas*”, colocando-o no mesmo patamar de Quirguistão, Haiti e Chade. (*Economist Intelligence Unit*. Democracy Index, 2016).

descrita por Platão, de que quando não queremos ser nós a governar, o maior castigo consiste em ser governado por alguém pior do que nós.²⁹⁶

Por cultura cívica, entende-se a expressão do sistema político de uma sociedade a partir das percepções, sentimentos e avaliações do seu povo.²⁹⁷ E que percepções o brasileiro tem sobre a política? Corrupta, clientelista, corporativista, patrimonialista, fisiologista, e uma série de outros *istas* que incrementam a visão extremamente negativa e estigmatizada que a população tem dos seus representantes, associados ao dogma quase insuperável do jeitinho e da roubalheira.

Se essas impressões correspondem integralmente ou não à verdade, é algo para discutir em outro espaço. O problema, penso, está concentrado na reação da sociedade diante destas questões. É inegável que o sistema político brasileiro carrega disfunções graves que incentivam condutas pouco republicanas e democráticas por parte dos candidatos eleitos, inserindo o povo num ciclo dramático de eleição e decepção. Apenas para exemplificar: (i) nosso conhecido presidencialismo de coalizão, que deveria funcionar de maneira programática, acaba se convertendo em modelo de cooptação fisiológica, impulsionado pela barganha política e jogo de favores instrumentalizados pela corrupção; (ii) nossos partidos políticos, em número progressivamente maior (e mais desnecessário), têm incentivos de sobra para atuar como empresas voltadas apenas para a obtenção de vantagens econômicas aos seus diretores e correligionários, abocanhando fatias do fundo partidário e negociando a sua quota de propaganda na rádio e televisão, em prejuízo de programas políticos sérios e da real função dos partidos, que é vocalizar ideologias refletidas na sociedade; (iii) nossos atores políticos, eleitos através de um sistema que inviabiliza a identificação do eleitorado, encontra estímulos para atender determinados grupos de interesse que sustentem o seu polo de poder (*rent-seeking*), e a si mesmo, legislando em causa própria para preservar privilégios e dar um empurrãozinho nos próprios negócios.

Problemas que não são de hoje, mas que persistem na história brasileira desde o império e resistem à dinâmica da sociedade. Raymundo Faoro já indicava representações destes privilégios políticos na relação dos comerciantes com visconde de

²⁹⁶ Vale complementar o que diz o filósofo: “é com este receio que me parecem agir, quando governam, as pessoas honradas, e então assumem o poder não como um bem a ser usufruído, mas como uma tarefa necessária, que não podem confiar a outras melhores que elas e nem iguais”. (PLATÃO. *A República*. Tradução de J. Guinsburg. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1985, p. 94).

²⁹⁷ ALMOND, Gabriel A. VERBA, Sidney. *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. London: Sage, 1989.

Rio Branco, no século XIX: “formigavam nos ministérios, nos corredores da Câmara e do Senado, magotes de aventureiros, intermediários e empresários nominais, em busca das cobiçadas concessões, dos fornecimentos, das garantias de juros, das subvenções, para o lucro rápido e sem trabalho das transferências”.²⁹⁸

Esse é o Brasil velho, desgastado e um tanto anacrônico, que ressoa suas heranças coloniais, marcadas pelo patrimonialismo, subserviência e privilégios daqueles que estão no *andar de cima*, que embora tenham abandonado os brasões lustrosos e vestimentas exuberantes, governam em um círculo impermeável à preferência dos cidadãos.

Talvez por isso estejamos volta e meia discutindo maneiras de reformar a política, de promover mudanças normativas que corrijam estas distorções e salvem a lavoura, tornando o sistema mais íntegro e inclusivo. Em intervalos muito curtos, principalmente depois da redemocratização (1988), despontam leis e mais leis alterando regras sobre eleições, partidos e inelegibilidades. *Reforma política* tornou-se um jargão constante nos períodos pré-eleitorais.

Você já deve ter antevisto o argumento que irei apresentar agora. Exatamente! É inverossímil que um problema de cultura política seja resolvido por meio de reformas legais incrementais. Recordando Lassale, sem o exame dos fatores reais, a lei corre um sério risco de tornar-se folha de papel, nada mais. Se devemos promover reformas, elas devem voltar-se à cultura cívica e, portanto, à renovação ética da política.

Exatamente por isso, o meu propósito neste capítulo não é examinar propostas de reforma político-normativa tradicional, concernente a possíveis alterações no sistema de governo (presidencialista ou parlamentarista), eleitoral (majoritário ou proporcional; distrital, distrital misto ou *distritão*; lista aberta ou fechada) e partidário (fundo partidário, cláusula de desempenho e coligações partidárias), como faz – e sucessivamente falha – o congresso brasileiro, de tempos em tempos. Embora reconheça que determinadas medidas estruturais são decisivas para o aperfeiçoamento da política.

Meu objetivo central, na verdade, é buscar as bases para reconstrução da política de um Brasil novinho em folha, não através exclusivamente do sistema legal (jurídico-normativo), mas da consolidação da cultura cívica que fortaleça a ética, a honestidade, a eficiência e reaproxime o cidadão dos seus representantes, realocando a confiança que se perdeu no meio do caminho. Neste caso, poderia dizer que

²⁹⁸ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronado político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

estamos diante da **verdadeira** reforma política: a educação cívica como vetor de mudança cultural da nossa democracia, desvinculada do velho Brasil do compadrio e dos bastidores.

Se continuarmos todos atuando com base no passado para um país do futuro, a que velocidade iremos? Como guiar rápido, numa estrada que só se amplia, olhando para o retrovisor?

Por conseguinte, tenho como pressuposto para essa reconstrução ética, o desenvolvimento de uma massa de cidadãos engajados, cujo objetivo seja participar mais ativamente das questões públicas, controlar os atores estatais, promover a renovação das lideranças e, conseqüentemente, do cenário político brasileiro.

Digo *desenvolvimento* porque essa massa já existe, embora não esteja socialmente organizada. Trata-se do grupo de cidadãos que aspira a democracia como regime ideal de governo, embora permaneçam profundamente céticos ao avaliar o funcionamento do regime em seu país, fenômeno descrito por Pippa Norris,²⁹⁹ que denominou este grupo de *cidadãos críticos*. A hipótese é confirmada pelas pesquisas de opinião, como o Latinobarômetro (2017), que revela um incremento significativo nos quesitos referentes à insatisfação com a democracia na última década, enquanto o apoio ao regime permanece sólido.³⁰⁰ Quer dizer: são cidadãos que não confiam e não estão satisfeitos com a maneira como tem funcionado o regime, embora reconheçam a importância de viver em um estado democrático. Resta saber se estão dispostos a lutar por ele.

A questão fundamental é que, se esta síndrome comportamental se converter em ação concreta, então qualquer déficit democrático é um importante recurso para mobilizar movimentos sociais buscando o aprofundamento da participação, *accountability* e transparência (que serão analisados mais adiante), bem como encorajar reivindicações populares de renovação.

O processo de reconstrução ou revigoramento, contudo, passa necessariamente pelo reconhecimento de dois pontos: (i) não há saída fora da política; (ii) a educação é a via para transformação social, formando mais cidadãos críticos e qualificados para promover mudanças importantes. Analisemos cada um deles.

²⁹⁹ NORRIS, Pippa. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge University Press, 2011.

³⁰⁰ O cenário brasileiro é delicado: segundo o Latinobarômetro, de 2003 a 2015, o apoio à democracia no Brasil teve um aumento correspondente a 20 pontos. Em 2016, após o trauma institucional ocasionado pelo processo de impeachment, além da crise econômica e incremento dos escândalos de corrupção, o suporte à democracia no Brasil caiu 22 pontos em apenas um ano, o que parece revelar uma situação tão atípica quanto momentânea, permitindo não se descartar a hipótese de que no Brasil também tem se desenvolvido cidadãos críticos.

O caminho político necessário

Muita tinta e ainda mais neurônios já foram gastos na busca por modelos alternativos à democracia representativa. Aliás, nos debates primitivos sobre a melhor forma de governo, a democracia foi quase sempre colocada em último lugar. Platão condenava o poder dirigido pelo povo e sua ignorância, cultuando o governo dos filósofos, a Guardiania ou Epistocracia. Aristóteles não fica atrás: na distinção entre formas de governo boas e formas de governo más, o termo democracia serve para designar o mau governo popular.

O tempo, bem como as traumáticas experiências autoritárias que permearam o mundo durante os séculos, serviram para mostrar que o estado democrático é, entre o ideal e o real, o modelo possível ou, segundo Churchill, a pior forma de governo imaginável, à exceção de todas as outras que foram experimentadas.

E o ponto que separa a autocracia da democracia é justamente a capacidade que somente este segundo modelo possui de construir consensos, de deliberar programas e negociar interesses, o que costuma receber o nome – hoje tão recriminado – de política.

O que quero dizer é que, numa democracia, não há outro meio para se fazer ouvir e promover mudanças positivas senão pela boa e velha política.

Com esta premissa, rejeito dois pensamentos bastante difundidos. Em primeiro lugar, a aparente dicotomia segundo a qual a sociedade seria uma entidade abstrata que reúne apenas virtudes, enquanto a política representa um repositório do mal, da barganha e da desonestidade. Premissas como essa serviram de anteparo para que plutocratas populistas como Silvio Berlusconi, na Itália de 1990 e Joseph Estrada, nas Filipinas de 1988, emergissem ao poder. Segundo, a orientação conforme a qual necessitamos de reformas técnicas, ao invés arranjos políticos. Problemas políticos exigem soluções políticas, que envolvem mudanças na maneira como o Estado, os políticos e a sociedade se relacionam, trocando a corrupção pela honestidade, a opacidade pela transparência e o cuidado com os privilegiados com o cuidado para com o povo.

Mesmo não gozando de boa credibilidade, a mudança ética que procuramos está inevitavelmente na política, mas deve realizar-se pela e para a sociedade, sem que estas instituições se excluam mutuamente. Em outras palavras, trata-se de (re) legitimar a política, ao invés de deslegitimá-la de uma vez por todas.

Neste aspecto, a dificuldade premente refere-se à crise de ausência de lideranças éticas renovadas. Quando voltamos os olhos às instituições políticas nacionais, observamos sempre as mesmas figuras desde a redemocratização. Quer em Brasília,

ou nos demais estados e nos municípios. O bom presságio de ultimamente é que o país passou a questionar estas lideranças desgastadas e, principalmente, tem ansiado substituí-las.

Essa vontade crescente dos atores sociais (cidadãos críticos) desafiarem os focos tradicionais de poder político, típicos do Brasil velho, representa o exercício de um verdadeiro *contrapoder*, isto é, uma resposta às estruturas que tomam conta do Estado, reivindicando uma elevação no patamar ético.

Retrato dessa dinâmica se reflete no surgimento de novas vias de ação política, fora das arenas institucionalizadas, como o sufrágio, por intermédio da internet e redes sociais, criando uma cultura de mobilização descolada das instituições tradicionais. É política, ainda que por caminhos diferentes, ou seja, o ponto de chegada é o mesmo, mudando apenas o ponto de partida. A internet proporciona uma comunicação em massa a partir de redes horizontais, dificilmente controláveis pelo governo, fornecendo a plataforma para que os atores sociais possam pensar, se mobilizar, agir e fazer-se ouvir, sem que para isso necessitem de permissões ou burocracias. As redes sociais, em termos políticos hoje, funcionam tanto como painéis de pressão política, quanto alto-falantes sociais. Também não podemos desprezar a relação positiva existente entre o número crescente de habitantes que utilizam as redes sociais e o maior controle da corrupção. Insisto: a tecnologia digital importa muito para a democracia, pois torna o debate mais plural e o controle social mais amplo.

Inseridos do mundo tecnológico e mais próximos uns dos outros através do Facebook, Twitter e Whatsapp, os jovens estabeleceram um novo protagonismo.

Contudo, ao mesmo tempo em que o novo mundo 4.0 abastecido pelas mídias digitais expande a capacidade de deliberação e discussão político-social, ele gera desafios e complicações que a democracia ainda não sabe lidar adequadamente. Se os debates políticos melhoram em termos quantitativos, quer dizer, há mais pessoas discutindo numa plataforma mais igualitária, onde a opinião de todos é considerada – mesmo as estúpidas ou irrazoáveis –, não se pode dizer o mesmo numa perspectiva qualitativa, em virtude da crescente polarização.

O fenômeno da polarização vai além de dois pontos de vista que se negam, mas se trata de uma refutação quase automática, pelo indivíduo, de tudo aquilo que acredita que seja a opinião do outro. Não só no Brasil, é perceptível que as pessoas estão menos abertas à contraposição saudável de argumentos, e cada vez mais propensas à violência verbal, a encontrar nas ideias que lhe são contrárias uma razão para desferir intolerância. Daí que programas políticos se convertem em dogmas. Duas ideologias, uma à direita e outra à esquerda, separadas em rótulos alimentícios, *coxinhas* e *mortadelas*, tornam-se duas seitas religiosas, das quais uma

possui a verdade absoluta e a outra é necessariamente possuída pelo erro. Assim, a luta política vai se transformando em uma guerra ideológica.

A consequência imediata é que o espaço entre duas concepções diversas acaba abrindo-se em um abismo ideológico. O respeito entre dois adversários de boa-fé transforma-se em ódio teleológico do inquisidor para com o herege, e, com isso, nenhuma solução de entendimento ou compromisso é possível.³⁰¹

E as redes sociais intensificam este sectarismo, na medida em que os sistemas inteligentes de direcionamento de dados, ou *big data*, inserem o indivíduo numa bolha social, definida pelo sociólogo Manuel Castells como uma forma de autismo eletrônico, onde ele consome exclusivamente informações e opiniões que apenas reforçam suas predileções, gerando estímulos quase inconscientes para que todas as ideias, programas e fatos que não esteja alinhado àquilo que integra esta redoma ideológica seja rejeitado automaticamente.

Como se trata de um alinhamento automático, a polarização dificulta a reflexão, a racionalidade, a construção de consensos (uma vez que o dissenso é rechaçado) e, por conseguinte, o desenvolvimento saudável da política. No ambiente nocivo das linhas do tempo e dos *feed* de notícias, ser ético e combater a corrupção ou ser justo e defender políticas sociais são identidades excludentes, que não ocupam o mesmo espaço.

A despeito das dificuldades que tal espécie de faroeste digital pode impor, o surgimento de lideranças renovadas que revigorem os valores éticos na política é plenamente possível, se contar com o esforço e engajamento das pessoas, e as recentes experiências internacionais de renovação, a exemplo das eleições do presidente francês, Emmanuel Macron e do Primeiro-Ministro do Canadá, Justin Trudeau, que confirmam isso. Encerro, assim, o primeiro tópico de reconstrução ética da política.

A educação cívica como elemento de transformação social

O segundo dos dois pontos-de-reconhecimento que levantei sobre o processo de reconstrução ética da política consiste na educação política.

Em 2012, David Souter, um juiz aposentado da Suprema Corte dos Estados Unidos, afirmou que o maior risco à democracia norte-americana não consistia nas invasões estrangeiras, mas na ignorância do povo sobre como o governo funciona. Transportando a fala do ex-ministro para o contexto tupiniquim, diria que o maior

³⁰¹ BOBBIO, Norberto. *Entre duas Repúblicas*. Brasília: UnB, 2001.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

risco à democracia brasileira não está na corrupção sistêmica, tampouco na ameaça de golpes militares, senão na falta de educação e cultura cívica da sociedade.

Desde o século V a. C., o ideal democrático grego foi desenhado como um projeto de formação ética do indivíduo a partir da educação. Através da *paideia* (educação) clássica, o homem deveria se tornar um cidadão de fato, apto a exercer os deveres exigidos na condução da *pólis*. Atravessamos os séculos e a receita não perdeu a vigência.

Aqui, a lógica é simples e logo será compreendida: a democracia não existe – ou, se existe, é incompleta – sem uma educação apropriada do povo para fazê-la funcionar. Por este motivo é que Bobbio, ao apresentar as promessas não cumpridas que separam a democracia ideal da matéria bruta e experimentada, aponta o fracasso da educação para a cidadania. Para o cientista político italiano, a educação para a democracia é o único modo de fazer com que um súdito se transforme em cidadão, embora, para os governantes, o mais conveniente seja a subserviência do súdito, que ignora os negócios do Estado.

Prevalecendo esta indiferença, ele conclui, os governantes teriam satisfação em converter a sociedade num bando de ovelhas dedicadas tão somente a pastar o capim uma ao lado da outra, e a não reclamar, nem mesmo quando o capim é escasso.³⁰²

A democracia impõe mais responsabilidade sobre as pessoas comuns do que os regimes autoritários e totalitários, já que, segundo a célebre sentença de John Philpot Curran, o preço da liberdade é a eterna vigilância, que poderia encontrar uma releitura moderna no não menos conhecido alerta final de Tio Ben a Peter Parker, segundo o qual, maiores poderes trazem mais responsabilidades. Quero dizer com isto que o regime democrático é não só o mais difícil de se manter, como também o mais fácil de ruir, na medida que extrai sua força do engajamento e compromisso contínuo daqueles que lhe dão fundamento e sustentação, os cidadãos.

E para que possam defender esses valores democráticos, os indivíduos devem ter o que Robert Dahl chama de compreensão esclarecida sobre sua responsabilidade como cidadão, sobre políticas alternativas e suas consequências, ou seja, a capacidade de pensar, participar e fiscalizar os resultados das políticas públicas.³⁰³

O avanço da burocracia nos governos a partir de meados do século XX tornou os negócios do Estado extremamente complexos e ininteligíveis à população, de

³⁰² BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 31.

³⁰³ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 353.

modo que passaram a servir como anteparo legal para que burocratas imbuídos pelo patrimonialismo agissem às escuras, sem o conhecimento do povo, mantido no pântano da desinformação. Neste sentido, a não educação do povo reflete diretamente nos níveis e na tolerância à corrupção, bem como na extensão das irresponsabilidades perpetradas com o dinheiro que lhe pertence.

Parto do pressuposto quase silogístico de que é muito próximo o elo entre educação e democracia, e a conexão destes dois elementos com a ética. Tal intimidade fica mais nítida à medida em que se percebe, por um lado, que cidadãos mais informados são mais participativos, capazes de formular juízos sobre políticas e comprometidos com os valores republicanos e democráticos e, por outro, que o pensamento crítico proporciona o melhoramento moral das pessoas, entendido como a virtude aristotélica de respeito às leis.³⁰⁴

Quer dizer, se estiver correta a máxima de que o voto é indispensável ao funcionamento da democracia, olhando por um prisma de efetividade (ou qualidade) deste regime, como exercer o direito de escolha de forma racional sem ter a consciência plena sobre as alternativas políticas e sobre os processos de tomada de decisão pública? E, diante da eleição consumada, como acompanhar a gestão das promessas realizadas durante a campanha?

Esta segunda questão suscita ainda um aspecto importante, referente à insuficiência do modelo eleitoral no caráter ético da representação. Mesmo que invertamos a tendência percebida por Bobbio no sentido de que o *voto de opinião* tem diminuído frente ao *voto de permuta*, orientado por favores políticos ou pessoais, o controle que o eleitor consegue exercer sobre o eleito através do voto-punição (não reeleição) é potencialmente baixo, considerando a sua natural intermitência, já que as eleições se consumam de tempos em tempos, bem como a ausência de capacidade dos eleitores de absorver claramente informações objetivas sobre performance política, conforme demonstrado por Larry Bartels e Christopher Achen.³⁰⁵ Se cogitarmos que apenas as eleições suprem completamente essa demanda por *accountability* e controle ético dos agentes políticos, estaríamos aceitando viver uma espécie

³⁰⁴ Pesquisa realizada pelo professor de política da Universidade de Virginia, Steven Finkel, na Polônia, África do Sul e República Dominicana, mostrou como esses elementos são ativados através da educação cívica. Em todos os três países, indivíduos que foram expostos à educação cívica tiveram atitudes mais significativas na política local. Particularmente na Polônia, a exposição à educação política dobrou o nível de engajamento local (FINKEL, Steven E. Can democracy be taught? *Journal of Democracy*, v. 14, n. 4, 2003).

³⁰⁵ ACHEN, Christopher H.; BARTELS, Larry M. *Democracy for realists*. Why elections do not produce responsive government. Princeton University Press, 2016.

de democracia homologatória, na qual, de dois em dois anos, decoramos uma dezena de números e nos dirigimos à urna para depositar um cheque em branco nas mãos de determinados candidatos. Uma negação republicana.

Um governo irresponsável ou desonesto, ainda que fruto da escolha popular, pode ser tudo, menos democrático. Tão importante quanto votar é monitorar permanentemente a atuação dos representantes eleitos, acompanhar os resultados das políticas públicas e reivindicar participação nos processos de tomada de decisão. Tudo isso faz parte do que chamei no início de cultura cívica, tão escassa entre nós.

Diante desse desafio ficam as dúvidas: o que fazer para que as pessoas abandonem o ceticismo e se envolvam mais com a política, acompanhem e vigiem seus representantes eleitos? Mais especificamente, de que forma é possível equipar a sociedade, sobretudo os mais jovens, de maior motivação, engajamento, confiança e conhecimento? E, por falar neles, que papel cabe à juventude neste latifúndio?

Não é que os cidadãos sejam incapazes de acompanhar assuntos atuais ou agir de acordo com suas opiniões. O problema, insisto, é de cultura política, que atualmente está restrita à percepção de que os deveres cívicos se esgotam em um ou dois turnos de votação bienal, sem conhecer a estrutura, os processos e as nuances do sistema ocupado pelos representantes, o que aprofunda mais e mais a distância e a desconfiança na atividade destes atores. Assim, escandalizados com os sucessivos desmandos divulgados pela imprensa desde que saíram às ruas em 2013, os brasileiros aguardam anestesiados, na esperança que 2018 corrija a decadência moral que a classe política estampa diariamente.

Perdoem-me os deterministas, mas a democracia definitivamente não funciona no piloto automático. Na nossa experiência quase trintenária, aprendemos muito do que precisa ser feito para manter esse regime longe das memórias autoritárias – instituições sólidas, eleições livres e justas, garantia de direitos individuais, mecanismos de controle administrativo etc., mas falta um compromisso em aprimorá-lo eticamente, educando e formando cidadãos democráticos.³⁰⁶

Refiro-me à formação de jovens, críticos e protagonistas, conscientes do relevante papel que desempenham na sociedade, e comprometidos com a (re)construção de um projeto político ético, moral e inclusivo. Não se trata de uma reivindicação vazia, na medida em que a própria Constituição de 1988 estabelece como um dos objetivos da educação, como direito de todos e dever do Estado (art. 205),

³⁰⁶ KANE, Joseph; WESTHEIMER, Joel. Teaching democracy: what schools need to do. *Phi Delta Kappan*, v. 85, n. 1, p. 34-40, 2003.

o *preparo para o exercício da cidadania*. A propósito, é curioso notar que tal preparo do cidadão vem antes da “qualificação para o trabalho”.³⁰⁷

Por este ângulo, as escolas têm uma função indispensável na conscientização ética do jovem, para que ele perceba o tamanho da sua responsabilidade no jogo político. Na prática, contudo, não obstante diversas pesquisas apontarem que o ambiente escolar gera efeitos positivos no comportamento político das pessoas, o ensino orientado à cidadania ainda é considerado uma questão secundária, despida de importância. O preparo para o exercício da cidadania a que se refere a CRFB/88 constitui uma triste lacuna na agenda educacional brasileira.

E o vácuo reproduz desconhecimento. Entre os jovens de 16 a 33 anos, apenas quatro em cada dez admitem entender de política.³⁰⁸ Incompreensão que seguramente estimula slogans apelativos e generalizadores, tais como “todo político é corrupto”, “a política é sinônimo de bandidagem”, alijando o interesse pela verdadeira política, que não se confunde com a politicagem, pois concerne ao debate efetivo de ideias, à construção consensual de programas que resolvam os problemas da sociedade, à fiscalização de como a coisa pública é gerida e sobre como as políticas são executadas.

Percepção semelhante àquela partilhada pelo personagem de Graciliano Ramos em seu livro *S. Bernardo*, Padre Silvestre, cujas opiniões são basicamente as opiniões que lê nos jornais. Como, porém, essas opiniões variam muito, padre Silvestre, impossibilitado de admitir coisas contraditórias, lê apenas as páginas da oposição. Acredita nelas. Mas experimenta, às vezes, dúvidas. Elas juram que os homens do governo são malandros, e ele conhece alguns respeitáveis. Necessitando acomodar as suas observações com as afirmações alheias, acha que os políticos, individualmente, são criaturas como as outras, mas em conjunto são uns malfeitores.³⁰⁹

O fato é que ninguém nasce cidadão. Tornamo-nos cidadãos a partir dos processos de formação experimentados na sociedade. É difícil ver a si mesmo como um carpinteiro se você não possui habilidade para trabalhar com madeira e traduzir o design num projeto acabado. Cidadania na democracia não é diferente, ela precisa ser ensinada, trabalhada e experimentada constantemente na escola.

³⁰⁷ No plano infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996), que define o sistema de educação brasileiro, coloca, no art. 2º, entre os objetivos principais da educação no Brasil, o pleno desenvolvimento do educando, através do seu preparo para o exercício da cidadania.

³⁰⁸ RODRIGUES, Alan. O que os jovens pensam sobre política. *Revista IstoÉ*, 2016. Disponível em: <https://istoe.com.br/380009_O+QUE+OS+JOVENS+PENSAM+SOBRE+A+POLITICA/>. Acesso em: 27 nov. 2017.

³⁰⁹ RAMOS, Graciliano. *S. Bernardo*. 88. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Nos países nórdicos, as escolas buscam assegurar que valores republicanos sejam desenvolvidos de forma transversal no currículo dos ensinos básico, fundamental e médio. Mesmo as crianças mais novas já se acostumam a tomar parte na apropriação de processos decisórios: escolhendo o nome do seu grupo, por exemplo, ou o que ser-lhe-á servido na merenda. Os mais velhos, por seu turno, são incentivados a contribuir na gestão da escola, participando internamente no desenvolvimento da unidade.

Recebendo *inputs* dos alunos, a escola proporciona uma experimentação política valorosa para formação do caráter ético-cidadão. Jovens que estão acostumados a discutir assuntos locais e escolares tendem a ser politicamente mais engajados e envolvidos com os problemas da sua comunidade. Na Alemanha, as crianças convivem com a disciplina dos valores desde as primeiras séries fundamentais.³¹⁰ Na Noruega, onde 95% dos jovens de 14 anos participam das eleições escolares (maior índice entre os países desenvolvidos), quase o mesmo tanto participa de atividades fora do ambiente escolar.³¹¹

Ocorre que esta gestão escolar democrática ideal está longe de materializar-se no Brasil, diante do deficitário e pessimamente gerido sistema educacional. Além do investimento declinante, das más-condições físicas e da desvalorização dos professores, a influência política na direção das unidades escolares brasileiras frustra o desenvolvimento de atividades que fujam à transmissão padronizada de conteúdo.

A formação cívica, indissociavelmente ligada ao desenvolvimento de virtudes nos cidadãos, precisa ser levada a sério. Os temas que dizem respeito à democracia, ao funcionamento dos poderes, à ética suprapartidária, à pluralidade, devem estar inseridos de forma transversal nos currículos formais desde os anos iniciais da escola, com atividades dinâmicas que permitam ao jovem experimentar de fato a democracia e o sistema político, aprendendo o significado prático das instituições e o poder enorme de interferência que os cidadãos têm nos processos, de modo a fomentar os valores e atitudes que são necessárias para uma boa cidadania (*meaning for learning*).³¹²

³¹⁰ DANTAS, Humberto; ESTRAMANHO, Rodrigo. Educação política no Brasil: desafios aos 30 anos de Democracia. *Conexão Política*, Teresina v. 4, n.1, p. 11-28, jan./jun. 2015.

³¹¹ How to teach citizenship in schools. Democracy, *The Economist* 101. Disponível em: <<https://www.economist.com/news/international/21716250-governments-are-failing-prepare-young-use-their-votes-well-how-teach>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

³¹² KAHNE, Joseph; WESTHEIMER, Joel. What kind of citizen? The politics of educating for democracy. *American Educational Research Journal*, v. 41, n. 2, p. 237-269, 2004.

Desenvolver capacidades democráticas permite ao cidadão aprimorar em muito a condição da cultura política no país. Insisto: o engajamento cívico é o melhor instrumento para fortalecer os canais de *accountability* que aprofundam a confiança social e interpessoal, resgatando o caráter ético da política. E o impacto que tem a educação neste aprimoramento é nítido, pois influencia diretamente as searas que *destravam* o engajamento: (i) a competência cívica, alusiva à percepção sobre o poder de influência e transformação dos indivíduos coletivamente; (ii) a aderência aos valores republicanos e democráticos, principalmente os que concernem ao respeito pela coisa pública (integridade, honestidade, moralidade); (iii) a participação nas tomadas de decisão.

Mas, principalmente, permite derrubar o senso comum que desacredita nas próprias capacidades e que promove a negação das instituições, dos atores, e da função política, esvaziando um espaço que deveria estar sendo ocupado diariamente por cidadãos interessados, possibilitando maiores (e melhores) diálogos e, conseqüentemente, melhores políticas e maior responsabilidade dos agentes políticos. Primeiro transformar a si mesmo, para depois alterar o estado de coisas.

O desafio da educação cívica brasileira não é pequeno, tampouco livre de percalços. Além dos obstáculos naturais erguidos por aqueles que defendem com unhas e dentes o *status quo* sublinhado pela desinformação e pelo desinteresse da sociedade, a própria tarefa de desconstruir a percepção negativa da sociedade e erguer dos escombros a confiança nas instituições políticas é extremamente difícil. É, portanto, um processo de longa duração, que exige resiliência e, como diria Weber, paciência e paixão.³¹³

De mais a mais, a própria qualidade da educação pública ofertada, começando na pré-escola, reclama medidas urgentes que corrijam as desigualdades crônicas que afligem o sistema educacional brasileiro, a fim de conciliar maiores investimentos, com melhores resultados.

As evidências mostram que a educação cívica exerce influência significativa no comportamento dos cidadãos, o que contesta a tese, enunciada pelos mais pragmáticos, de que os costumes são estruturas imutáveis e, por isso, seria difícil reconstruir a cultura política e ética num país onde predomina há séculos o patrimonialismo e a corrupção.

Quem antes vivia calado, agora sente-se à vontade a tomar a palavra, e no caminho da reconstrução será preciso encontrar alguns pontos que unam a sociedade

³¹³ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 38, p. 223-238, 1996.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

para além de sua clivagem ideológica. Com todos os olhos voltados à educação do povo, tenho certeza que veremos uma inflexão no processo de decadência moral que cansamos de assistir.

Se é o antídoto infalível para nossa crise política-econômica-moral? Difícil dizer, principalmente porque os efeitos são estendidos no tempo e pouco perceptíveis em curto-prazo, mas posso assegurar que, sem educação, o governo popular não é outra coisa senão o prólogo de uma farsa ou uma tragédia, ou, talvez, de ambos.

COLHENDO OS FRUTOS: REPENSAR AS CONDIÇÕES DE GOVERNANÇA

Hoje, uma criança não será atendida no posto de saúde. Uma família não terá água potável, nem energia elétrica. Um pequeno empresário pagará propina a um agente-fiscal sanitário a fim de evitar penalidades maiores por violações que sequer existiram, enquanto um gestor público subornará certo fornecedor para que este receba o pagamento pelos serviços que prestou. Um servidor com evidências concretas sobre pagamentos ilegais no governo irá se questionar porque seu superior não demonstra interesse em sua história. Um investidor local com planos para melhorar determinada comunidade terá uma licença ou autorização essencial negada – novamente. Cenários como estes e muitos outros irão ocorrer em todas as sociedades, ricas ou pobres, democráticas ou totalitárias.³¹⁴

Nos últimos tempos, tais episódios até estampam um número maior de manchetes, e alguns infratores e beneficiários dos esquemas mais graúdos amargam longos períodos atrás das grades. Mesmo assim, os cenários se repetem, dia após dia.

Podemos assumir que essa condição será inteiramente superada identificando os responsáveis por cada uma das situações acima descritas, fazendo com que respondam pelos seus atos, ou aprovando leis que endureçam as penalidades atribuídas a tais ilícitos. Neste caso, estaríamos confessando a nossa incapacidade de ir além da extração da maçã-podre, para explorar a verdadeira e mais complexa dimensão do problema.

³¹⁴ JOHNSTON, Michael. *Corruption, contention and reform*. The power of deep democratization. Cambridge University Press, 2014.

A corrupção não deve ser examinada apenas como uma atitude individual, restrita à tradicional definição associada ao abuso do ofício público para obtenção de vantagens privadas, numa perspectiva limitada à relação entre agente-principal, como se os países considerados “limpos” nos índices de percepção da corrupção se diferenciavam dos que estão na base da lista, simplesmente pelo número agregado de pessoas que cometem atos corruptos, e não pela qualidade de seus contextos institucionais e das regras do jogo postas. Inadiável, então, considerar um ângulo mais amplo da corrupção, como mazela social que é, fruto de um modelo clientelista de distribuição de recursos e poderes entre os cidadãos, que sobrevive e evolui em determinadas condições ideais de temperatura e pressão. Referido modelo é identificado principalmente pelo aprofundamento das iniquidades, ao privilegiar caçadores de renda (*rent-seeking*) e conceder privilégios jurídicos que geram impunidade, pela opacidade, ao limitar a competitividade e as possibilidades de controle social, e pela irracionalidade, ao distorcer os dispêndios e prioridades do governo, além de quebrar a autonomia das instituições sociais.

Observar a origem remota e o desenvolvimento contínuo da patronagem no Brasil, o modo como isso moldou nossa sociedade contemporânea e o tipo de interação entre as pessoas e o Estado, conforme exposto amiúde nas obras de Raymundo Faoro, Gilberto Freyre e Celso Furtado, ajuda a compreender porque a segunda visão deveria prevalecer. Ademais, o sofrimento das contas públicas, materializado, por exemplo, no fechamento de postos de saúde e no atraso de salários e aposentadorias, desenvolveu na população a consciência de que os recursos originalmente destinados à aplicação do bem-estar comum foram tomados por grupos específicos.

A propósito, os dados do latinobarômetro de 2017, mostrando que a percepção da corrupção está significativamente associada à importância das conexões políticas (favoritismo, clientelismo e nepotismo), e a forte crença de que *se governa para alguns poucos poderosos em seu próprio benefício* (o Brasil ocupa, aliás, a primeira posição neste quesito entre os países da América Latina) constitui forte indicativo de que a visão sistêmica é extremamente importante.

Por isso é que, reforçando a premissa inicial deste livro, abordagens que enfoquem somente a penalização individual e o endurecimento das penas podem até fornecer um alento efêmero à sociedade, criando a impressão de que “*se está fazendo algo concreto*”, de forma rápida e eficiente, mas serão insuficientes para converter o ciclo pernicioso em um ciclo virtuoso de universalismo ético e bom-governo. O sucesso das campanhas contra a corrupção não deveria ser mensurado apenas pelo número de sanções impostas no curto-prazo, senão também pelos efeitos mais longevos que exerce nas instituições e na cultura.

Precisamos, pois, repensar as bases sobre as quais atuam nossas instituições, não apenas no tocante à capacidade dos governos de atender as demandas dos cidadãos, mas à habilidade de produzir políticas íntegras e eficientes, aproximando a população do Estado e oferecendo soluções efetivas à corrupção e à iniquidade. Noutros termos, mudar o ambiente onde a árvore floresce, para que ao invés de vivermos recolhendo frutos podres, ela apenas pare de produzi-los.

Ao prover explicações sobre porquê determinadas nações fracassam, Daren Acemoglu e James A. Robinson reforçam este ponto ao argumentar que más instituições são produto de sistemas políticos que geram ganhos privados para as elites, de modo que as trocas baseadas na corrupção aprisionam o país numa espécie de armadilha de renda média.

Associo a questão à própria qualidade da governança democrática, compreendida justamente como as regras formais e informais (institucionalidade) que determinam como serão alocados os recursos na sociedade – quem fica com o quê em determinada política. Em outras palavras, estabelece as regras sob as quais o jogo é jogado. Problema perene na agenda social brasileira é como melhorar essa tal de governabilidade, promovendo a limpeza do patrimonialismo e o desenvolvimento inclusivo, sem ter que apelar a líderes populistas ou demagogos de espírito autoritário que prometam a salvação nacional. Salvação, sim, salvadores, não, como diria Ruy Barbosa. Nós queremos é sair do atoleiro moral e acertar o passo das nossas instituições, resgatando a tradição republicana das virtudes cívicas, com uma compreensão clara sobre como defender o interesse público da ganância privada.³¹⁵

Como disse Claude-Adrien Helvétios, em carta à Montesquieu, datada de 1748, só conheço duas espécies de governos: os bons e os maus. Os bons que estão ainda por fazer; os maus, em que toda arte consiste, por diferentes meios, em passar o dinheiro da parte governada à bolsa da parte governante.

Inevitável não se alongar neste momento para explicar a premissa institucional. Por isso, vá me desculpando o leitor.

Esta preocupação central com o bom funcionamento das instituições do Estado republicano, aliás, foi o mote para a criação do movimento que propõe uma releitura dos valores republicanos – o neorepublicanismo, cujo principal expoente é o filósofo irlandês Philip Pettit.³¹⁶ Calcado na ideia de liberdade como ausência

³¹⁵ GUIMARÃES, Juarez. Sociedade civil e corrupção: crítica à razão liberal. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 88-89.

³¹⁶ PETTIT, Philip. *Republicanism: a theory of freedom and government*. Oxford: Clarendon Press, 2002.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

de dominação arbitrária, ou seja, de utilização da máquina estatal para perpetuação de privilégios injustos, Pettit propõe um tipo de democracia que chama de contestatória, pois assente na contestação permanente dos governantes. Enfatiza, bem assim, a necessidade de canais institucionais que permitam aos cidadãos questionarem, desafiarem e escrutinarem as políticas adotadas pelo governo e exigirem maior *accountability* no trato dos interesses públicos. Em suma, o que a visão moderna do republicanismo prega é justamente a evolução da governança, de modo que as decisões públicas sejam tomadas em bases que impeçam a corrupção e o desperdício. Vale lembrar o que dissemos no início do livro, que tais problemas são o resultado inescapável de uma governança frágil.

Parto do seguinte pressuposto: a qualidade da governança está assentada no nível de abertura dos governos democráticos. Ao falar sobre abertura,³¹⁷ estou me referindo à aderência que as ações e políticas têm, **primeiro**, com a exigência de deliberação racional, ou seja, de consideração das múltiplas vozes que vêm da sociedade na busca contínua de legitimidade através do consenso (Habermas) e, **segundo**, com a necessidade de que esta deliberação ocorra em virtude da transparência inteligível e irrestrita dos dados públicos, possibilitando o escrutínio (*accountability*) permanente dos cidadãos, por si mesmos ou por intermédio de agências de vigilância especializadas (tribunais de contas, ministério público etc.), questionando e controlando as decisões adotadas pelos poderes públicos.

Destaco, portanto, três valores-condição principais associados à ideia republicana de governança e que serão explorados amiúde: **transparência, participação e accountability**.

Pode-se associar esse conjunto de condições à ideia de *representação alargada*, de Stéfano Rodotà,³¹⁸ ou à *democracia de apropriação* da qual fala Pierre Rosanvallón,³¹⁹ constituída a partir dos postulados de legibilidade, responsabilização e reatividade. No entanto, acredito que essas características estão mais próximas à noção de *governo aberto* (*open government*), cujos compromissos estão vinculados

³¹⁷ Uma representação semelhante à noção de abertura empregada neste livro é utilizada por Robert Dahl, ao falar da contestabilidade, como pressuposto ou condição para o funcionamento adequado das poliarquias. (DAHL, Robert. A. *Polyarchy: participation and opposition*. Yale University Press, 1971).

³¹⁸ RODOTÀ, Stéfano apud NOGUEIRA, Marco Aurélio. Governabilidade democrática progressiva. *Lua Nova* [online], n. 36, 1995.

³¹⁹ ROSANVALLÓN, Pierre. *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial, 2015: “pelo seu caráter descentralizado e multiforme, a democracia de apropriação está muito menos exposta às possibilidades de corrupção” (Tradução livre).

justamente à necessidade de aumentar a disponibilidade de informação sobre as ações governamentais, apoiar a participação ampla do cidadão, aplicar standards de integridade e prestação de contas aos governantes. Este modelo que propõe, ao fim e ao cabo, renovar os canais pelos quais a sociedade se relaciona com o Estado, reconhecendo a necessidade fundamental de se resguardar da apropriação imoral dos recursos, ainda que a maioria dos indivíduos não sejam corruptos, e estejam dispostos a atuar eticamente.

Daí porque preferi realizar o corte metodológico, abordando primeiro os aspectos éticos (individual, corporativo e público) e a transformação dos valores da sociedade. As instituições podem até funcionar bem num contexto de governança adequada, porém, sem uma cultura de integridade e valores disseminada, basta um lapso de fragilidade para que apareçam oportunidades de corrupção, que não serão desprezadas por agentes imorais. Por outro lado, somente o apelo ético é insuficiente, sem instituições abertas e eficientes, caso contrário, a corrupção estará rapidamente disseminada entre os cidadãos, que irão se justificar (ou pelo menos tentarem se convencer) afirmando que são morais e éticos, mas estão inseridos num sistema corrompido. Civismo cartesiano não cola!

Além disso, para o bem ou para o mal, vale lembrar que o comportamento dos cidadãos – e a sua noção do que corresponde à conduta íntegra – é fortemente influenciado pela realidade social e pelas condutas similares percebidas ao seu redor. A percepção geral de que *todos fazem assim*, ou seja, a conformidade social, tende a favorecer o *status quo*, de modo que, em sociedades onde as próprias regras do jogo favorecem grupos específicos de poder, poucas pessoas irão se comportar de forma diferente. Elas sabem que uma ação honesta ou cooperativa terá pouco efeito se tomada sozinha ao invés de coletivamente, preferindo buscar o seu quinhão no lote de privilégios governamentais. Essa tendência à reprodução dos padrões de organização social e das regras de governança é o que pesquisadores chamam de equilíbrio – positivo ou negativo, que dificilmente se altera a partir de ações pontuais.

Há que se induzir um senso de eficiência que mobilize os indivíduos em favor da mudança das regras do jogo. A integridade se converterá em instituição (uma norma endossada pela maioria) ao invés de simples ideologia, quando uma parte significativa da sociedade compartilhar a crença na superioridade da integridade sobre o patrimonialismo como modelo de governança. Do contrário, materializa-se a advertência histórica de Maquiavel: um governo livre é inalcançável se os cidadãos são corruptos.

Antes de tudo, portanto, é necessária uma mudança de atitude, para depois cogitar soluções para o contexto institucional. Algumas portas só abrem por dentro.

A questão principal, e aqui encerro a defesa da premissa institucional que estou tentando demonstrar, é entender que a evolução de um contexto A, onde prevalecem as formas patrimonialistas de distribuição do poder (equilíbrio negativo), para um contexto B, onde a integridade e o governo aberto são regra (equilíbrio positivo) e a corrupção uma escandalosa exceção, envolve um esforço civilizatório, de modo que a sociedade consiga impor barreiras, prevenindo oportunidades à apropriação da coisa pública para servir a interesses particulares, em detrimento do bem coletivo. Importar instituições e medidas anticorrupção, ignorando o contexto em que atuam e a importância da ação coletiva em seu favor é não só contraproducente, como perigoso, na medida em que elas podem ser desvirtuadas para funcionar como anteparo à apropriação da coisa pública e à destruição de oponentes.

Deixo que John Stuart Mill explique melhor a tarefa proposta: um dos maiores perigos à democracia, bem como de todas as outras formas de governo, consiste nos interesses sinistros dos detentores do poder; é o perigo da legislação de classe; do governo que visa (com sucesso ou não), o benefício imediato da classe dominante, em perpétuo detrimento da massa. E uma das questões que mais merecem consideração, quando se pretende determinar a melhor constituição de um governo, é como reunir precauções eficazes contra este mal.³²⁰

Dito isso, tenho uma boa e uma má notícias.

A má notícia (sempre opte por ela primeiro) é que essa transição não é alcançada de imediato, no curto-prazo, senão de forma gradual. Embora seja complicado perquirir objetivamente quando uma sociedade atinge um status superior de governança e controle, é certo que a mudança transcende ciclos políticos específicos ou condenações exemplares de corruptos notórios. É um trabalho de resiliência – da sociedade e dos líderes políticos.

A boa notícia é que essa transição é possível. Não obstante a maioria dos países que ostentam altos níveis de governança e controle da corrupção sejam favorecidos por fatores estruturais (tamanho reduzido, homogeneidade étnica, origem histórica etc.), há países que conseguiram reverter o ciclo e construir um contexto institucional virtuoso em período recente, limitando a corrupção e os favoritismos, como Chile, Uruguai, Geórgia, Estônia, Taiwan, Botswana e Coreia do Sul.

Vamos tratar, deste modo, das barreiras impostas pela sociedade para restringir as oportunidades de apropriação privada da coisa pública, a partir da consolidação de

³²⁰ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora UnB, 1984, p. 68.

um governo aberto, cujos pressupostos incluem a transparência, participação e a prestação de contas responsiva, para transformar o equilíbrio negativo em boa governança republicana.

Antes de adentrar nos aspectos mais específicos sobre tais dimensões, contudo, é necessário abordar a associação indispensável entre a governança aberta e os avanços tecnológicos verificados na última quadra do século, e a influência desta modernização no melhoramento dos contextos institucionais e na cultura política contra a corrupção.

O FUTURO DA DEMOCRACIA: GOVERNO DIGITAL

Nossas vidas já não podem mais ser dissociadas da tecnologia. Desde o início da década de 1990, quando apareceram os primeiros vestígios do famoso “*www*” (*World Wide Web*), estamos vivendo uma nova forma de comunicação, baseada numa rede digital de dados complexa e difusa: a internet.

Confesso que eu ainda tenho alguma dificuldade em expressar-me na sua linguagem, o que, acredito, seja mais ou menos comum entre a minha geração, a que já passou dos cinquenta! Portanto, para escrever este capítulo sem deslizes, contei com o apoio inspirador de um jovem assessor jurídico do tribunal de contas tocantinense, antenado e estudioso, que eu não poderia deixar de nominar, João Paulo Landim Macedo, que pacientemente me ouve, me elucida e me coloca no prumo sempre que o assunto beira o universo digital. E assim somamos a experiência da maturidade com o arrojo da jovialidade.

Controvérsias à parte sobre os malefícios à saúde comportamental ou ao convívio interpessoal, o fato é que os meios tecnológicos estão cada vez mais inseridos no cotidiano das pessoas. Ou alguém despido do aparelho celular por um dia não se sentiria um naufrago, alijado do mundo? Um texto motivacional publicado no *Facebook*, uma foto da última viagem no *Instagram*, ou uma queixa sobre o último escândalo público no *Twitter*, são manifestações de um mundo 100% conectado, que não consegue mais abrir mão da velocidade, proximidade e interatividade proporcionadas pela rede digital. A rapidez e a leveza, a propósito, estão entre as seis propostas para o próximo milênio, de Ítalo Calvino.³²¹

³²¹ CALVINO, Ítalo. *Seis propostas para o próximo milênio*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Estas novas tecnologias de informação deram uma cara nova aos indivíduos e grupos sociais, fazendo surgir a assim denominada *sociedade de informação*.³²²

A internet então se converte em um dos mais poderosos, promissores e perigosos instrumentos da globalização de nossa época. Nas palavras de Rosanvallón, consiste em um formato social que dá uma voz audível à difusa opinião pública, mas que se revela ao mesmo tempo com um carácter monstruoso, multiforme, contraditório, aonde se misturam os rumores mais insensatos e os papéis mais reflexivos.³²³

Com efeito, essa revolução digital não deixou de exercer uma forte repercussão sobre a ordem política e governamental. É curioso observar que as sucessivas inovações técnicas de comunicação, informação e linguagem humanas sempre estiveram associadas às formas de organização política. O surgimento da escrita nos hieróglifos dos fenícios relaciona-se à ascensão das primeiras formações sociais hierarquizadas que remetem ao conceito de Estado; o aparecimento do alfabeto, na Grécia antiga, é contemporâneo aos primórdios da democracia, quando a leitura se torna acessível à maioria dos habitantes da *pólis*. Adiante, com a aparição dos veículos de imprensa e a conseqüente difusão ampla de ideias, dando suporte à opinião pública, vê-se o surgimento das democracias modernas. E assim, sucessivamente, o cinema, o rádio, a televisão, o telefone-celular, tudo paralelo ao desenvolvimento das relações políticas, cada vez mais reivindicadas para se tornarem visíveis e acessíveis.³²⁴ Na lição de Giovanni Sartori, ao se dirigir à sociedade televisionada que virava a esquina do século XX ao século XXI, a cada incremento de *demo-poder* deveria corresponder-lhe um incremento de *demo-saber*.³²⁵

A internet revolucionou tudo o que encontrou pelo caminho, da imprensa ao varejo. Seria estranho se também não revolucionasse o Estado.³²⁶ É inquestionável, portanto, o impacto substancial que o desenvolvimento das tecnologias teve (e tem) nos fins e no funcionamento das instituições de Estado, moldando novíssimos

³²² CASTELLS, A. *Sociedade em rede*. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

³²³ ROSANVALLÓN, Pierre. *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial, 2015.

³²⁴ GUZZI, Drica. *Web e participação: a democracia no século XXI*. Escola do Futuro, Senac Editoras, 2010.

³²⁵ SARTORI, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Buenos Aires: Alfaguara, 1998.

³²⁶ MICKLETHAWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *A quarta revolução: a corrida global para reinventar o estado*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Ed. Portfolio-Penguin, 2015, p. 88.

paradigmas nas relações sócio-políticas. As formas progressivamente abertas de comunicação acabam balançando as estruturas historicamente fechadas do governo, ao acelerar à décima potência o fluxo de informações, reduzindo então as barreiras para o florescimento de ações coletivas. Enfim, a internet representa uma oportunidade de amadurecimento democrático, que reforça a musculatura cívica, renovando as possibilidades de mobilização em espaços que antes eram impermeáveis à ação cidadã.

O crescente número de manifestações civis expressivas organizadas no seio das redes digitais, desde 1994, com o caso dos zapatistas mexicanos ocupando prefeituras em reivindicação à reforma agrária, até a onda de protestos em favor da democracia, em 2011, nos países do Oriente Médio (Egito, Tunísia, Líbia), conhecida como Primavera Árabe e as passeatas brasileiras de junho de 2013, demonstram a força incontestável dos novos meios de cidadania tecnológica.

Hoje, a esmagadora maioria das pessoas tem às mãos um instrumento poderoso de engajamento – o celular, onde as possibilidades de ação política por parte da esfera civil são praticamente infinitas: realiza-se denúncias, como através do aplicativo *Dilo Aquí*, desenvolvido em Honduras; decide-se sobre alocações orçamentárias em projetos comunitários, como pelo dispositivo *Open City Hall*, em Salt Lake City (EUA); financia-se campanhas eleitorais através das “vaquinhas” eletrônicas (*crowdfunding*), nos termos do art. 23, § 4º, IV, da Lei n. 13.488/2017; opina-se sobre a qualidade dos serviços públicos, como por meio do aplicativo *Get it Done*, da prefeitura de San Diego (EUA); inicia-se propostas legislativas populares, como através do aplicativo brasileiro *Mudamos*, e até recebe-se premiações ou notas pela participação interativa, a exemplo do aplicativo desenvolvido na municipalidade de Manor (Texas, EUA), que concede pontuações digitais para engajar cidadãos a contribuir com propostas de política pública numa plataforma digital. Os indivíduos podem acessar sua pontuação no sítio eletrônico da cidade e trocá-los por vantagens.³²⁷

O ponto essencial aqui é entender que estas novas ferramentas viabilizaram um verdadeiro processo de resignificação da esfera pública, emergindo a figura do governo eletrônico,³²⁸ também denominado como *e-government*, democracia digital ou *e-gov*, para os íntimos.

³²⁷ GASTIL, J.; RICHARDS, R. Embracing digital democracy: a call for building an online civic commons. *PS: Political Science & Politics*, 50, p. 758-763, 2017.

³²⁸ Segundo Ferrer, trata-se do conjunto de serviços e acesso a informações que o governo oferece aos diferentes atores da sociedade civil por meios eletrônicos. FERRER, Flôrencia. A importância do governo eletrônico no Brasil. *Valor Econômico*. São Paulo, mar. 2003.

E o paradigma do governo aberto, ao qual já me referi anteriormente, deve conspirar com estes canais e ferramentas proporcionados pela democracia digital. Numa perspectiva de Estado, enquanto a abertura diz respeito à **disponibilidade** do governo, a tecnologia refere-se ao **acesso**. Isso quer dizer que ambas as esferas se complementam para uma nova forma de fazer política ou de agir politicamente, dando ensejo ao modelo que a OCDE chamou de *governo de dados abertos* (*open government data*). O uso dos dispositivos e tecnologias digitais serviria para reforçar, auxiliar e corrigir diversos aspectos tradicionais da prática governamental.

É certo que as mudanças provocadas pela revolução dos meios de comunicação digital não suscitaram apenas visões progressistas ou otimistas, como a que lhes pretendo apresentar, senão também despertou prognósticos extremamente céuticos e, por vezes, catastróficos. Sartori, por exemplo, acreditava que a preponderância do visível (ou televisível) sobre o inteligível levar-nos-ia a ver sem entender, gerando desinformação e uma profunda atrofia cultural nos indivíduos modernos, os quais chama de *Homo Videns*, transfiguração do *Homo Sapiens*, produto da cultura escrita.³²⁹ O receio de que os meios digitais conduzissem a um tipo de tecnocracia controladora, deu azo ainda a predições ficcionais segundo as quais o governo se converteria em um grande irmão eletrônico, ou que os dispositivos eletrônicos funcionassem como um olho do poder, na expressão de Michel Foucault, que espiona a todos e é dirigido por um grupo restrito de elites.³³⁰

Outros diagnósticos abordam os potenciais riscos à democracia subsequentes à expansão das redes sociais e de informação. Os mais iminentes deles dizem respeito ao aprofundamento da polarização política, sobre o qual já falamos em tópico anterior, e a proliferação de notícias falsas (*fake news*), reduzindo a habilidade do cidadão comum de distinguir, num volume gigantesco de dados, aquelas que são confiáveis e as que são inverídicas, prejudicando ainda o conhecimento sobre os assuntos públicos, essencial à qualidade do regime.

A despeito das impressões e prognósticos mais incrédulos, me filio àqueles que veem na internet um manancial de oportunidades democráticas. Obviamente, a internet não solucionará as questões sociais mais prementes na agenda política brasileira, tampouco realizará de vez as promessas não cumpridas da democracia, mas constitui um importante instrumento à disposição dos atores sociais. Se utilizada com sabedoria, as redes digitais oferecem possibilidades concretas de melhoramento da governança. Segundo a OCDE, a agenda de reformas do setor público

³²⁹ SARTORI, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Buenos Aires: Alfaguara, 1998.

³³⁰ NEGROPONTO, Nicholas. *Being digital*. Nova York: Knopf, 1995.

poderia contribuir para a criação de um ambiente político favorável para associar o uso das tecnologias digitais e dados governamentais como vetor de integridade no governo.³³¹ Bingo!

Aliás, é crescente o número de estudos acerca da influência extremamente positiva dos mecanismos tecnológicos na qualidade das instituições governamentais, sobretudo nas dimensões que assentamos como alicerces do contexto de governança aberta: transparência, envolvimento do povo e *accountability*. Iria além, pois entendo que esta modernização é condição necessária ao desenvolvimento da ação coletiva que promova integridade e contenha a corrupção na sociedade.³³²

De igual modo, a latente crise de representatividade e desconfiança na gestão dos interesses públicos, pelos agentes políticos, conforme extensamente abordado neste livro, coloca em evidência a necessidade de meios que estreitem a relação da sociedade com os seus governos. Não hesito em dizer que as inovações digitais podem fornecer os materiais que preencha esse vácuo, aprimorando a interação dos atores nos processos decisórios, o que reforça a legitimidade do contrato social e reconstrói alguma forma de capital social.

Entretanto, como aquelas dimensões democráticas podem ser realçadas por este novo *e-gov*, para conduzir-nos ao contexto institucional de integridade?

No campo da transparência, a tecnologia permite oferecer ao cidadão um armazém adequado de informações confiáveis e relevantes sobre as ações e serviços do governo. A produção de dados em formato aberto, isto é, que não sofrem controle exclusivo e podem ser livremente utilizados, reutilizados e distribuídos, por qualquer um, em qualquer lugar, por qualquer dispositivo, constitui um ativo público que reduz a assimetria de informação. Hoje, não há qualquer desculpa para que os assuntos públicos sejam conduzidos alheios ao conhecimento do público.³³³

No aspecto participativo, os mecanismos digitais fornecem oportunidades fáceis e de baixo custo para um engajamento difuso (indiscriminado) e direto (desintermediado), na tomada de decisões e na definição da agenda política. Ao superar os limites de tempo e espaço que emperraram as possibilidades de participação direta da população no ciclo das políticas públicas (definição, formulação, decisão,

³³¹ OECD. *Compendium of good practices on the publication and reuse of open data for anticorruption across G20 countries: towards data-driven public sector integrity and civic auditing*, 2016.

³³² O Relatório de Desenvolvimento Mundial, de 2017, formulado pelo Banco Mundial, reforça esta ideia ao pregar a indispensabilidade das redes sociais e da internet para o empoderamento cidadão e à ação coletiva. (Banco Mundial. Relatório de Desenvolvimento Mundial, 2017).

³³³ WILSON GOMES: Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista Famicos*, Porto Alegre, n. 27, 2005.

implementação e avaliação), as tecnologias de comunicação e informação permitem expandir quase que ilimitadamente o número de vozes que podem ser ouvidas na arena de debate político, reduzindo o déficit democrático e aperfeiçoando o sistema de governança.³³⁴ A propósito, Bobbio foi certo ao afirmar que o progresso da democracia não estava mais atrelado à questão do sufrágio, mas aos espaços nos quais pode-se exercer o direito de participação, e a internet atua justamente na ampliação deste espaço.³³⁵

Para mais, a vasta rede de oportunidades desvelada pelos canais digitais substitui o tradicional modelo de participação “*sob solicitação*” (*upon-request*), pelo qual as pessoas são requestadas a participar apenas quando as autoridades públicas pedem, por uma dimensão “*sob demanda*” (*on-demand*), onde os cidadãos não precisam esperar por um convite para contribuir, mas o fazem de maneira independente, conforme as suas necessidades.

Finalmente, na ótica do *accountability*, nos referimos à perspectiva da qualidade da performance governamental e como ela é avaliada ou fiscalizada pelos cidadãos. Esta abordagem do *accountability* centrada no desempenho governamental se distancia dos tradicionais tratamentos sancionatórios do dever de redenção de contas, e será objeto de explicação em capítulo próprio. Aqui, é suficiente perceber que o governo eletrônico e os novos dispositivos digitais podem reforçar o sentido de responsabilidade e responsividade do poder público, porquanto possibilitam aos governos conhecer com maior precisão as demandas dos cidadãos, e a estes saber se e como as metas ou indicadores estão sendo satisfeitos em nível nacional, regional e local. Reduz-se assim os incentivos para agir com particularismo, concedendo privilégios em nome da corrupção, ao passo que se enrijece a capacidade coletiva de controle social, de pressão por explicações e correção de ações ineficientes ou desonestas.

Não se trata, como se pode notar, de um simples projeto de facilitação por intermédio da tecnologia, transferindo serviços burocráticos para plataformas digitais, mas de uma transformação da forma como as autoridades públicas trabalham e se relacionam com seus *stakeholders*, a sociedade civil.

De fato, este novo formato digital de governo contrapõe-se tanto ao modelo de gestão racional-burocrático weberiano, como ao próprio estereótipo da administração gerencial, cujo alicerce está no tratamento do cidadão como consumidor de

³³⁴ Idem, p. 331.

³³⁵ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 27

serviços, evoluindo para uma noção societal do setor público, que busca engajar o maior número possível de cidadãos nos assuntos públicos, para que este não se limite à clientela, mas seja um verdadeiro coautor das ações estatais.

Contudo, esta estrutura ideal de uso da tecnologia não prescinde de uma mudança também no comportamento dos atores públicos, para que reconheçam que a esfera civil tem algo a dizer e pode (e deve) influenciar positivamente decisões políticas que digam respeito aos seus próprios interesses. É necessário que todos discutam o que significa governar no século XXI, e que desafios devem ser superados para que a revolução digital realmente consiga mudar o contexto institucional.

Por isso, impõe-se aos governos, em todas as suas esferas, a missão de canalizar os meios e métodos digitais que permitam o exercício efetivo da governança eletrônica, em benefício da legibilidade e responsabilidade de suas ações, bem como do engajamento mais intenso do povo. Através de ferramentas que sejam acessíveis, simples e inteligíveis, o Estado convoca o cidadão à governança cooperativa.

Apesar da inequívoca expansão global do acesso à internet e, particularmente, dos dispositivos móveis, que se multiplicam de forma ininterrupta desde os anos 2000, este modelo de governo não pode fechar os olhos para a realidade na qual está inserido, ignorando a desigualdade no acesso aos canais eletrônicos, geralmente chamada de lacuna digital (*digital gap*) ou divisão digital (*digital divide*). No Brasil, o contraste de oportunidades sociais é imenso e histórico. A desigualdade digital então apenas incorpora o nosso repertório de iniquidades. Diante disso, o Estado assumiria também um papel de democratizador do acesso, através de políticas de inclusão digital, a fim de ampliar o escopo da interação e ouvir vozes que não costumam ser ouvidas, de grupos que dificilmente têm chances reais de apresentar suas demandas na arena de debate político e, portanto, acabam alheias ao centro de alocação dos recursos. Estes contingentes marginalizados encontram na internet e nas políticas que dela se valem, uma oportunidade para dar o seu recado. Do contrário, se este aspecto fosse negligenciado, as disparidades de acesso se converteriam em desigualdade de influência política, resultando na formação de elites participantes que buscam somar ao patrimônio de alguns, mais um conjunto de benefícios. Regressaríamos ao ciclo de má-governança e geração de privilégios.

Especificamente quanto à implementação do governo eletrônico, a Organização das Nações Unidas apresenta cinco estágios de desenvolvimento, que sucedem diferentes níveis de abertura governamental. Primeiro, a fase emergente, representada pela simples presença on-line do governo, sem, contudo, apresentar dados relevantes sobre suas ações. Na segunda fase, as informações e os dados governamentais (procedimentos, leis, regulações, relatórios e notícias) já estão disponíveis em

sítios próprios e acessíveis, porém, sem interatividade, que diz respeito à terceira fase, na qual os portais permitem a realização de serviços on-line, como a obtenção de licenças (*e-licensing*) e o pagamento de tributos (*e-taxes*). Na quarta etapa, aumenta o nível de interação, de modo que a comunicação entre governo e povo é experimentada em vias recíprocas, e a maior parte das transações são feitas pela internet. No último momento, o governo está conectado caso responda adequadamente às necessidades dos cidadãos através do desenvolvimento de uma estrutura integrada.³³⁶

E a quantas anda o *e-government* no Brasil? Ainda é controversa a possibilidade de incluírmo-nos na seara das democracias digitais consolidadas, como o Reino Unido ou a Estônia. É certo, porém, que somos uma nação digital, a ver que, por exemplo, o número de linhas de celulares ativas, hoje em torno de 280 milhões, já se equipara à população brasileira.³³⁷ A quantidade de assinantes de banda larga fixa (27,17 milhões) é expressiva em termos globais. Não obstante essa grande massa digital, os governos no Brasil ainda não se tornaram um fornecedor à altura de informações públicas e oportunidades para o controle e participação social on-line. É inegável que tivemos evoluções importantes em termos de implementação das plataformas eletrônicas governamentais, porém, há muito espaço para melhoramentos, e a ausência de vontade política e de pressão por parte da sociedade fez com que regredíssemos em alguns aspectos.

É o que demonstra o índice de desenvolvimento do governo eletrônico, mensurado pela Organização das Nações Unidas (*E-Government Development Index*). Em 2005, o Brasil ocupava a 33ª posição no tocante ao governo digital, dentre 193 países pesquisados, onze anos depois, em 2016, em queda-livre, o país chegou a 51ª colocação. No quesito específico referente ao desenvolvimento de mecanismos de participação eletrônica (e-participação), o Brasil perdeu vinte posições em 10 anos.³³⁸ Com relação às plataformas de acesso à informação, um estudo da FGV-Rio, diagnosticando os sítios e ferramentas eletrônicas de transparência dos Estados e das capitais brasileiras, concluiu que existem deficiências graves no cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) pelas entidades políticas,

³³⁶ UNITED NATIONS (DESA). *E-Government Survey 2008*. From e-Government to Connected Governance. United Nations, New York, 2008, p. 16.

³³⁷ BRIGATTO, Gustavo. Número de celulares no Brasil chega a 283,4 milhões em março. *Valor Econômico*. Maio 2005.

³³⁸ ONU. *Department of Economic and Social Affairs*. E-Government Knowledge Database. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/24-Brazil>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

sobretudo no tocante à transparência ativa, que representa a disponibilização, pelo Estado, de informações e dados públicos, independentemente do requerimento de eventuais interessados.³³⁹ Tal constatação é reforçada pelo Índice de Dados Abertos, da ONG *Open Knowledge* Brasil, ao avaliar que o problema mais recorrente em relação à abertura de dados é a dificuldade de se trabalhar os dados, bem como a não disponibilização da base de dados completa para download, o que indica que os órgãos responsáveis pelo provimento das informações não têm compreensão de que a facilitação do processo de edição e manipulação dos dados representa parte importante da transparência.³⁴⁰

O que se vê, e agora de forma mais anedotal, é a predominância do caráter meramente informativo dos portais públicos, com poucas funcionalidades referentes à prestação de serviços e ainda menos chances de interação nos processos de tomada de decisão política. Mesmo assim, a quantidade de informações disponíveis não convola a qualidade dos dados apresentados, geralmente publicados em caráter não aberto e em linguagem extremamente técnica.

A considerar os diversos compromissos assumidos pelo Brasil, e o fato de sermos o berço de inovações deliberativas como o orçamento participativo, em 1989, não deveríamos estar nesta trajetória declinante. A título de exemplo, o Brasil foi um dos primeiros países a subscrever o Plano de Ação Nacional sobre dados abertos, fruto da participação na 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas, que marcou o início da Parceria Governo Aberto (*Open-Government Partnership*), que hoje conta com mais de cem países. Além do mais, em 2015, o governo federal criou a Estratégia de Governança Digital (Decreto n. 8.638/2016, referente ao ciclo trienal de 2016-2019), definindo uma série de metas para a implementação da Política de Governança Digital, centrada em três alicerces: acesso à informação (dados abertos), participação em todo o ciclo de política pública e prestação de serviços.

Pois bem, encerrando os aspectos gerais sobre o ambiente institucional em tempos de democracia digital, não poderia me furtar à questão acerca dos potenciais efeitos do governo eletrônico, e das ferramentas proporcionadas pela tecnologia, no controle da corrupção e da gestão imoral da coisa pública.

Do ponto de vista teórico, é fácil perceber que a emergência das ferramentas digitais pode fortalecer a agenda anticorrupção, revolucionando os métodos de

³³⁹ MICHENER, G. *Transparência local no Brasil: avaliando a aplicação da lei de acesso nos estados e nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

³⁴⁰ OPEN KNOWLEDGE BRASIL; FGV DAPP. Índice de Dados Abertos para o Brasil. Abril 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/joaopl/Downloads/IndiceDadosAbertosBrasil2017-1.pdf>. Acesso em: 21 maio 2018.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

prevenção e detecção de comportamentos ilícitos. Segundo a OCDE, estas ferramentas abrem uma janela de oportunidades para o desenvolvimento de uma visão mais holística na luta contra a corrupção, especialmente porque fornece bases mais igualitárias para o conhecimento e envolvimento das pessoas no processo de tomada de decisões políticas, impondo restrições sociais contundentes à captura de recursos públicos e à perpetuação de privilégios injustos.

Vários estudos lograram demonstrar uma sólida correlação entre o aprimoramento no nível de utilização dos mecanismos de *e-government* e o decréscimo subsequente nos níveis de percepção da corrupção (CPI).³⁴¹ Ademais, pesquisa semelhante aplicada em território brasileiro encontrou impactos positivos do governo eletrônico no número de casos de improbidade administrativa nos municípios.³⁴²

Embora seja prematuro afirmar com certeza os motivos que justificam tal relação, é possível conjecturar alguns pontos de influência da governança eletrônica, cujos efeitos fazem se sentir nas oportunidades para corrupção. A uma, o *e-gov* reduz a interação entre agentes e o público em geral, isto é, elimina a intermediação inerente ao modelo racional burocrático no acesso a determinados serviços e bens públicos, o que, por conseguinte, eliminaria, em tese, o escopo do pagamento de propinas. Neste aspecto, a digitalização superporia o processo de desburocratização, permitindo o acesso e o controle direto do público sobre as ações governamentais. Pelo lado da demanda privada, a utilização das ferramentas eletrônicas serviria como rota auxiliar na avaliação de risco, nos programas de *compliance* das empresas, consoante aponta o Instituto de Governança de Basel.³⁴³ A duas, ao prover os cidadãos com maiores informações (se qualificadas), o *e-gov* remove significativamente a discricionariedade de agentes e o monopólio sobre decisões políticas importantes, elevando o custo de transação dos acordos corruptos.

³⁴¹ Através de coeficientes de correlação e análise regressiva, Veronika Linhartová, pesquisadora da Universidade de Pardubice (República Checa) demonstrou que o aumento de 1% no nível de governo eletrônico (E-Government Index) no período de 2003 a 2014 causou a redução do nível de corrupção (Índice de Percepção da Corrupção), em até 0,14%. (LINHARTOVÁ, Veronika. *The role of e-government in mitigating corruption*. Scientific papers of the university of pardubice. Series D, Faculty of Economics and Administration, 2017). No mesmo sentido, a respeito do impacto positivo que o e-government exerce sobre a corrupção: ANDERSEN, Thomas Barnebeck. *Does e-government reduce corruption?* Department of Economics, University of Copenhagen, 2007.

³⁴² VIEIRA, James Batista: Transparência pública e corrupção nos municípios brasileiros: o impacto do governo eletrônico. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, n. 6, 2012, p. 17.

³⁴³ Basel Institute on Governance. *New perspectives in e-government and the prevention of corruption*. Working paper series n. 23, 2017.

Este último aspecto é reforçado consideravelmente pelos mecanismos modernos de gestão de dados em larga escala, o tal *BigData*, que permitem, ao combinar algoritmos e comparar diversas fontes de dados, identificar inconsistências ou falhas em determinado padrão de comportamento (*assessing organizational behavior*), como a ocorrência de fraudes em contratos públicos, restrições à competição, cartelização ou evasão fiscal. Além deste aspecto – de detecção e imputação de responsabilidade – o processamento desta infraestrutura de dados destrava um universo inteiramente novo no tocante a políticas públicas com potencial enorme de melhorar a qualidade do gasto público, e que possibilitam uma redistribuição igualitária.

É certo, porém, que toda novidade desperta inquietude. Pudera, vez que a internet é um território praticamente inexplorado em sua integralidade. Determinadas inovações e políticas orientadas pela tecnologia da informação e comunicação têm gerado debates acirrados sobre ética e efetividade. Neste sentido, ainda pesam controvérsias, por exemplo, sobre a utilização das chamadas criptomoedas, como o *Bitcoin*, *Ethereum*, *Ripple*, *Litecoin* e da tecnologia de registros em cadeia do *Blockchain*, na perspectiva da evolução do controle da administração pública. Conforme a Transparência Internacional, essas ferramentas são apontadas, por um lado, como potenciais canalizadoras de crimes transnacionais, como a lavagem de dinheiro e, por outro, como possíveis instrumentos em benefício da prevenção à corrupção, já que mantém registradas todas as transações no mundo digital, em acesso aberto e universal.³⁴⁴ Com efeito, há notícia de projetos desenvolvidos na Suécia, Honduras e Geórgia, que utilizam o *blockchain* no registro de propriedades, e nos Estados Unidos, para atos relativos ao exercício da cidadania. Poder-se-ia cogitar da criação de um *blockchain* anticorrupção que, através da transparência, imutabilidade e rastreabilidade das informações relativas a transações de ativos, dê suporte a um sistema integrado e aberto de informações sobre a gestão financeira do setor público, de modo que todas as transações que envolvam qualquer real oriundo do orçamento público, fiquem gravadas nas cadeias de informação compartilhada, facilitando, por conseguinte, os trabalhos de auditoria operacional.

O que impera ressaltar, enfim, é que a internet e o desenvolvimento da governança eletrônica não são panaceias para as falhas sistêmicas que acometem o sistema político e a sua propensão ao patrimonialismo. Volta-se, novamente, à questão da cultura como pressuposto de reforma. A abertura digital do espaço público

³⁴⁴ KOSSOW, Niklas; DYKES, Victoria. *Linkages between blockchain technology and corruption issues: providing on-demand research to help fight corruption*. Transparency International, 2018.

(agora ciberespaço) não significa que os cidadãos irão automaticamente se embeber de um forte espírito cívico do qual jamais dispuseram. Assim, à oferta de dados abertos e de mais oportunidades de ação compartilhada entre governo e governado deve corresponder o real interesse político da sociedade, sob risco de apenas colocarmos o vinho velho em garrafa nova, transformando o *e-government* em mera política de marketing do governo. A advertência de Coleman é pertinente: o fator que determina se a abertura governamental e as ferramentas digitais servirão como força democratizadora é a cultura política na qual elas se desenvolvem.³⁴⁵

Claro, não se descarta a hipótese de que a nova arquitetura digital produza efeitos importantes na cultura política, levando à formação de uma população mais ciente de suas obrigações, mas, recorrendo à lição de Amartya Sen, ainda que empoderado, é necessário que o cidadão valorize a participação política e tenha vontade de exercê-la.

O direito de acesso à informação pública (transparência) é pressuposto e indicador do nível de participação social. Pressuposto porque, consoante assentam os professores de Harvard, Cass Sustein e Stephen Holmes, se direitos resultam de escolhas estratégicas sobre a melhor forma de alocar recursos públicos, as decisões sobre políticas públicas devem ser feitas por um administrador de forma tão aberta quanto possível para uma cidadania tão informada quanto possível. Quer dizer, a participação depende da qualidade e extensão da informação disponível.³⁴⁶ É indicador porque sem uma abertura adequada dos dados públicos, reduz-se o interesse do cidadão em se envolver nas questões coletivas. Cada maximização de democracia ou possibilidade de participação requer que o número de pessoas (bem) informadas seja maior. Se tomarmos esta direção, o resultado não pode ser outro senão uma sociedade potencializada, capaz de atuar mais e melhor do que antes.³⁴⁷ E, se somente é possível exercer a vigilância sobre aquilo que se conhece, o trajeto ao *accountability*, seja na perspectiva da imputação de responsabilidade (prestação de contas), seja na ótica da performance governamental (responsividade), só é pavimentado na medida em que se desenvolvam a transparência e a participação cívica.

³⁴⁵ COLEMAN, Stephen. *Can the internet strengthen democracy?* Cambridge: Polity Press, 2017.

³⁴⁶ HOLMES, Stephen. SUSTEIN, Cass R. *The cost of rights*. Nova York: W. W. Norton & Company, 1999, p. 227.

³⁴⁷ SARTORI, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Buenos Aires: Alfaguara, 1998.

GOVERNO À VISTA – A TRANSPARÊNCIA

Em seu Breviário dos Políticos, o cardeal Mazzarino transmitia uma mensagem aos governantes absolutistas da Itália, no século XVII: *simula e dissimula*. O conselho, embora hoje pareça insólito e repugnante, encontra ressonância no modelo de dominação (*arcana imperii*) que predominava à época na relação entre indivíduos (mais súditos do que cidadãos) e governantes. A percepção então amplamente disseminada de que o povo, enquanto massa de ignorantes, não possuía capacidade para o exercício da política, servia como pretexto para o seu alijamento dos assuntos públicos.

Nessa perspectiva, o exercício do poder ou domínio pelos príncipes residia na organização de uma instância aparentemente superior, cujos procedimentos e receitas não poderia revelar, de modo que a população acabaria internalizando a opacidade como o resultado de um governo naturalmente invisível. As decisões tomadas às escondidas, fora do alcance ótico e do poder de influência do povo marcou este período histórico.

Um feixe de luz, no entanto, pode esclarecer mais do que se imagina. Em janeiro de 1781, o equivalente ao que hoje chamamos Ministro da Fazenda, de Luís XVI, Jacques Necker, acendeu uma faísca de transparência em meio à sombra da monarquia francesa pré-revolucionária ao publicar um *informe ao rei* (*Comptes rendu ao roi*), no qual reunia, pela primeira vez, todas as informações sobre o orçamento do Estado francês. A obra, embora escrita de forma bastante técnica, despertou enorme curiosidade no país e vendeu mais de 80 mil exemplares. Na “Carta ao Rei”, que servia como introdução, Necker falava dos benefícios que poder-se-ia extrair desta publicação. Para

ele, a difusão das contas públicas estava destinada a construir uma sorte de coação positiva para a administração, pois “se reina a transparência, as dificuldades desaparecem e se crê então nas intenções dos administradores”.³⁴⁸

A sequente revolução francesa promoveria a abertura da monarquia e a incipiência do princípio da publicidade dos atos governamentais, estabelecendo na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em seu art. 14, que todos os cidadãos detêm o direito de *verificar a utilização* de suas contribuições públicas.

Não obstante a importância da publicidade encontre acento desde Aristóteles,³⁴⁹ o qual afirmava que para prevenir a espoliação do tesouro público, era preciso que a receita fosse feita à vista do público, a experiência francesa colocara em evidência a necessidade de conhecer as questões orçamentárias e o modo como os governantes alocavam e aplicavam os recursos provenientes da tributação. Abrindo um parêntese, o orçamento público constitui o berço da noção democrática de transparência como a entendemos e vivemos hoje. Difícil é crer que até os dias atuais não se lhe dá a devida publicidade.

Com a superação do Antigo Regime e a subsequente abertura democrática dos Estados modernos ao sufrágio universal, deslocando o nóculo de poder absoluto dos reis aos cidadãos, que o delegaria a agentes eleitos para atuar conforme o mandato conferido, exsurge o conceito de representação e os problemas de legitimidade. No entanto, o caráter público do poder ou, nas palavras de Bobbio, o poder em público, se manteve como um dos pressupostos fundamentais para distinguir o estado de direito do estado absoluto. Aliás, é o politólogo italiano quem lembra o nexos entre o princípio da representação e o caráter público do poder estabelecido por Carl Schmitt, segundo o qual a representação apenas poderia ocorrer na esfera da publicidade, uma vez que representar significa “tornar visível e tornar presente um ser invisível mediante um ser publicamente presente [o representante].”³⁵⁰

O bom funcionamento do sistema representativo deve proporcionar aos eleitores a faculdade de agir com conhecimento de causa, numa democracia que ultrapasse o seu aspecto meramente formal e eletivo. Se eleger consiste em escolher bons representantes, só é boa a escolha informada. O governo democrático pressupõe

³⁴⁸ NECKER, Jacques. *Compte rendu au roi* (1781). In: ROSANVALLÓN, Pierre. *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial, 2015.

³⁴⁹ ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Nestor Silveira. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

³⁵⁰ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nóbrega. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

um eleitorado armado pelo conhecimento sobre as propostas para o futuro governo, e sobre quem as implementará. Por outro lado, se falta a publicidade, pode haver eleições, deliberações, mas o povo não acreditará nelas, e com razão.³⁵¹ Nesta hipótese, estaríamos apenas autorizando que o exercício da soberania fosse guiado pelo capricho de agentes sobre os quais não sabemos nada.

Desde então, o imperativo da publicidade evoluiu para uma noção mais ampla, de transparência, de sorte que a acessibilidade às informações públicas não mais estivesse restrita às questões orçamentárias, mas a todas as esferas de atuação pública. Os cidadãos passam a reivindicar que se abra todas as caixas-pretas sobre os processos e decisões do Estado. Na esteira progressista de reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais aos cidadãos, se destaca o *direito de saber*, ao qual corresponde o dever do Estado de promover o amplo e livre acesso às informações públicas como condição indispensável ao exercício da cidadania.

Hoje, qualquer estatuto de poder político fundado em bases democráticas não tolera o poder que se oculta – simula e dissimula, nas palavras de Mazzarino, consagrando a transparência como condição de legitimação das decisões, das práticas e dos atos governamentais. Em nossa Constituição, assegura-se o direito de acesso às informações de interesse coletivo ou geral (art. 5º, XIV e XXXIII, da CRFB/88), o que a Suprema Corte reforça ao afirmar que não se pode mais aceitar, como legítima, a democracia da ignorância, aquela na qual todos são absolutamente iguais no desconhecimento do que se passa no exercício do Poder.³⁵²

Mesmo assim, perduram os casos de órgãos governamentais que se negam a fornecer informações por classificá-las como “*não públicas*”, sob a tutela de um sigilo que geralmente não existe, sem apresentar qualquer razão para a imposição do segredo, além da alegação usual de que se trata de informações estratégicas. Não obstante tenhamos uma das melhores leis de acesso à informação do mundo, a lei n. 12.527/2011, ainda lutamos para implementá-la na prática.³⁵³

³⁵¹ GUIZOT, François. Des garanties légales de la liberté de la presse (1818). In: ROSANVAL-LÓN, Pierre. *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial, 2015.

³⁵² STF, Rcl n. 11.949/RJ, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, decisão de 16.03.2017.

³⁵³ Diversos relatórios apontam graves problemas de efetiva aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) em território brasileiro. A saber: MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. *Estado Brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação*. Rio de Janeiro: FGV, 2014; MONCAU, L. F. M.; MICHENER, G.; BARROS, M.; VELASCO, R. *Avaliação de transparência do Ministério Público*. Rio de Janeiro: FGV, 2015; MICHENER, G. *Transparência local no Brasil: avaliando a aplicação da lei de acesso nos estados e nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

Minha pretensão, ao iniciar este tópico com uma digressão histórica acerca do princípio da transparência, foi mostrar que a sociedade caminha invariavelmente no sentido de promover a progressiva abertura das estruturas de Estado, como uma flor de lótus, que se emerge para receber o sol.

A propósito, é livre de controvérsias que deixar o sol brilhar sobre as operações governamentais constitui um dos melhores antídotos à chaga da corrupção e da gestão pública displicente, porquanto os atos de ofício que lhes dão causa dissimulam-se no aparelho governamental e dificilmente aparecem na claridade do dia.³⁵⁴

A função dissuasória e ética da transparência já era percebida por Jeremy Bentham, para quem, quanto maior a quantidade de tentações às quais o exercício do poder político é exposto, mais necessário se torna dar àqueles que o detém os mais fortes motivos para resistir a elas, não havendo razão mais constante e universal que não a vigilância do público.³⁵⁵

A transparência, por si mesma, é um fator de controle substancial, ao reduzir a assimetria de informações na relação de delegação entre autoridades (agentes) e o povo (principal) e, portanto, o custo de transação de acordos corruptos. Uma vez informado, e bem informado, o cidadão desequilibra o foco de oportunidades que resulta da ignorância geralmente aproveitada pelos sujeitos desonestos. Não faltam comprovações empíricas sobre os impactos positivos da transparência no controle da corrupção e na promoção da boa governança.³⁵⁶ Correlacionando os índices de percepção da corrupção com o nível de abertura informacional dos governos, fica evidente a linearidade dos resultados.

Como afirma Roumeen Islam, governos que valorizam a transparência governam melhor porque a extensão dos dados públicos proporciona a existência de um mercado político menos corrupto e, por sua vez, mais eficiente.³⁵⁷

Caso notório de aperfeiçoamento neste sentido é o da Geórgia. Apontado pelo Banco Mundial como um dos países com melhor evolução contemporânea no combate à corrupção, tendo avançado significativamente mais que seus vizinhos

³⁵⁴ HORTA, Raul Machado. Improbidade e corrupção. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 236, abr./jun. 2004.

³⁵⁵ BENTHAM, Jeremy. Da publicidade. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 6, p. 277-294, jul. 2011.

³⁵⁶ Por todos: KAUFMANN, Daniel. *Myths and realities of governance and corruption*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/21_Governance_and_Corruption_Kaufmann.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2018.

³⁵⁷ ISLAM, Roumeen. *Do more transparent governments govern better?* The World Bank, jun. 2003 (Policy Research Working Paper 3077).

Armênia, Rússia e Azerbaijão, a Geórgia promoveu uma espécie de reforma sistêmica na estrutura e nos procedimentos de Estado, abordagem que Bo Rothstein chamou de *Big Bang* em função da magnitude e do sucesso na reversão do ciclo perverso de raízes corruptas do passado soviético para um ciclo virtuoso de governança.³⁵⁸

No ano de 2003, após uma sucessão de manifestações populares contra as eleições parlamentares, episódio conhecido como Revolução Rosa, levando à renúncia do então presidente Eduard Shevardnadze, o novo governo promoveu uma série de medidas com vistas a fortalecer a agenda anticorrupção. Além da condenação de agentes corruptos, desburocratização dos serviços estatais e profissionalização dos servidores, o governo da Geórgia tomou a transparência em sua forma literal, ao reconstruir as estações da polícia rodoviária, notável pela corrupção sistêmica de seus agentes, em estruturas de vidro, com o propósito de expor tudo o que ocorresse ali dentro. Considerada radical por alguns, a reforma teve inequívoca eficácia simbólica e dissuasória sobre aqueles que pretendessem engajar-se em atividades ilícitas. A propósito, no intervalo de 2003 até 2017, a Geórgia subiu extraordinárias 82 posições no índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional, demonstrando uma transição relativamente rápida (13 anos) nos ciclos de governança.³⁵⁹

Mais do que evidenciar um caso de sucesso no controle da corrupção, a Geórgia fornece um exemplo contundente de como mudanças exclusivamente incrementais são insuficientes para a alteração de *equilíbrios* negativos de governança, não prescindindo de medidas cujo alicerce seja, dentre outros, a transparência, ou, o olho cintilante do povo sobre os agentes públicos.

Por outro lado, retomando um assunto já abordado exaustivamente, a transparência fortalece a confiança. Na medida em que os cidadãos se sentem envolvidos na circulação de informações e de conhecimento, estabelecem uma nova relação com seus governantes. Não vão querer se apropriar do poder no sentido de tomá-lo ou comandá-lo, senão de conduzir sua redefinição e fazê-lo funcionar de outra maneira. Vale lembrar que uma dose de desconfiança é saudável à democracia, porém apenas quando não assentada na ignorância. Penso que o bom ambiente institucional e político é fundado nessa espécie de desconfiança democrática,

³⁵⁸ BO ROTHSTEIN. *The quality of government*. Corruption, social trust and inequality in international perspective. The University of Chicago Press, 2011.

³⁵⁹ ROSENBERG, Steve. Georgia: are glass-walled police stations enough to tackle corruption? *BBC News*, 10 July 2013. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-23231993>>. Acesso em: 8 fev. 2018.

vale dizer, na atenção constante à atuação daqueles a quem conferimos parcela de poder e recursos públicos. Bentham é mais categórico: de quem nós deveríamos desconfiar, se não daqueles a quem é conferida autoridade, com grandes tentações de abusar dela?³⁶⁰

A solução dos problemas mais profundos do Brasil passa pela forma como as instituições públicas lidam com a população. Elevar o nível de transparência é, portanto, um dos mais importantes e prementes desafios da administração e da sociedade. Mas em que sentido?

O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação tem colaborado significativamente com a expansão da quantidade de dados disponíveis através de portais e outras ferramentas de acesso aos atos, procedimentos, contratos, registros e processos da administração. Pode-se dizer que jamais o cidadão esteve tão bem munido de insumos que dizem respeito à coisa pública. Esta é uma constatação positiva, bem como necessária à qualidade democrática que estamos buscando, mas não é suficiente.

A despeito do potencial difusor, a internet não tem proporcionado a concomitante facilitação das informações (*e-readiness*) e capacitação (*e-skilling*), tanto daqueles que disponibilizam os dados, quanto dos eventuais cidadãos-usuários.

Neste contexto, a transparência é muitas vezes confundida com a mera divulgação de informações, de modo que sua colocação em um ambiente eletrônico minimamente acessível eliminaria o ônus de tornar esta informação compreensível ao público a que se destina. Nesta concepção, a ideia de transparência seria um gatilho automático da crítica social democrática, o que é um equívoco.

Assim, a preocupação central no tocante à visibilidade do governo atualmente não parece mais estar atrelada tanto à disponibilidade dos dados (nos ângulos da transparência ativa³⁶¹ e passiva³⁶²), embora este aspecto ainda conserve certas deficiências,³⁶³

³⁶⁰ BENTHAM, Jeremy. Da publicidade. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 6, julho, p. 277-294, 2011.

³⁶¹ Informações disponibilizadas independentemente de requisição por parte do cidadão interessado (art. 8º, da Lei n. 12.527/2011). Conforme a Lei de Acesso à Informação, a disponibilização de diversos tipos de dados na internet se tornou obrigatória para os órgãos públicos, o que inclui informações concernentes a procedimentos licitatórios, respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados.

³⁶² Direito de o cidadão realizar uma solicitação de acesso à informação, estabelecendo mecanismos para os cidadãos enviarem requisições diretamente ao governo, com regras claras e prazos-limite de resposta previamente estipulados.

³⁶³ Estudo do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio produziu uma avaliação concernente aos cinco anos de vigência da lei de acesso à informação, buscando responder à

mas diz respeito, principalmente, à legibilidade das informações. É dizer, à compreensibilidade dos dados que são revelados via plataformas públicas. O direito de saber se relaciona com a tendência à publicação cada vez mais volumosa de documentos e estatísticas. O problema então passa a ser o do afogamento em uma massa inflexível de informações, geradora de um novo tipo de opacidade.

Do dever constitucional de publicidade (art. 37, § 1º, CRFB/88), deflui a obrigação de fornecer informações que sejam, ao mesmo tempo, tempestivas, completas, claras e inferíveis (capacidade de inferir algo sobre os dados). Assim, o direito de saber só tem sentido se figurar ao lado do direito de compreender, de semelhante importância, que destrava a capacidade do cidadão de participar e controlar.

Na relação republicana estabelecida entre governantes e governados, o primeiro é obrigado a render contas sobre o que está fazendo, mas também deve encontrar um modo de fazê-lo que possa ser entendido pelo principal. Os agentes (públicos) não podem lavar as mãos e simplesmente esperar que os indivíduos tenham a capacidade de, por si mesmos, agregar diferentes fontes de dados para ver como seus mandatários estão agindo: estes têm o dever democrático de dizer, explicar e assegurar que entendemos aquilo que nos foi transmitido.

Quantos cidadãos conseguem, com razoável facilidade, acessar os sistemas de contabilidade pública, os SIOPE, SIOPS, SIAFI e identificar o montante de recursos financeiros que estão sendo destinados à saúde e educação no orçamento? Quantos estão habilitados a decifrar irregularidades ao analisar o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) ou no Relatório de Gestão Fiscal (RGF)? Caso estejam habilitados a decodificar as informações e entendê-las, é possível realizar comparações com anos anteriores, para aferir o desempenho das finanças do Estado? E quanto às políticas públicas, quantas fases de implementação de determinada ação política podemos acessar? Que indicadores estão disponíveis?

Infelizmente, além do evidente déficit cognitivo, fruto do paupérrimo sistema de educação pública, somado à inexistência de matérias específicas dirigidas ao exercício da cidadania (educação cívica), o Brasil ainda carece de uma depuração adequada dos dados públicos, o que resulta em uma transparência controversa, que é abundante, porém inócua; e um *accountability* vertical insatisfatório. Esta dura

questão se a opacidade estaria cedendo à transparência. O estudo conclui, no entanto, que o comprometimento com o acesso à informação no Brasil é fraco e incipiente em todas as instituições públicas brasileiras, com a parcial exceção do executivo federal. (MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. *Da opacidade à transparência? Avaliando os cinco anos da lei de acesso à informação no Brasil*. FGV-Direito, 2016. Disponível: <https://portal.fgv.br/sites/portal.fgv.br/files/transparencyandopacity_pt.pdf>. Acesso: 8 fev. 2018).

realidade sobressai particularmente nos governos locais, que, inobstante a criação dos portais eletrônicos exigidos legalmente, mantém uma estrutura ineficiente que atravanca o acesso e a compreensão dos dados. Sendo a unidade política mais próxima do cidadão, esperava-se que as municipalidades fossem mais sensíveis à sociedade e fáceis de se responsabilizar e que, portanto, recebessem maiores incentivos para atuar em conformidade aos critérios de governo aberto. Contudo, não é o que a realidade apresenta.³⁶⁴ Os municípios interioranos, que constituem maioria dentre as 5.528 cidades brasileiras, quando disponibilizam informações, o fazem de forma ilegível, desagregada e incompleta.

Vale lembrar que a adoção da linguagem compreensível, também denominada de *linguagem cidadã*, não constitui um indulto ou obséquio das autoridades, mas um dever previsto, primeiro, na Constituição Federal e, depois, na lei de acesso à informação.

O ponto aqui é simples: paralelamente à maior disponibilidade, as instituições ainda se encontram opacas aos olhos dos cidadãos, os processos de tomada de decisão inacessíveis e as políticas públicas implementadas mais difíceis de se avaliar. No cerne disso, encontra-se o obstáculo da ilegibilidade, desafiando a possibilidade de os cidadãos tomarem conhecimento por si mesmos do funcionamento das instituições estatais.

Não há, por consequência, nada de mais urgente na agenda de reforma do modelo de governança brasileiro que tornar as instituições e mecanismos de decisão mais legíveis, para espantar a escuridão que destrói a capacidade do povo de converter-se em ator crítico de sua história.

Para tanto, sintetizo a seguir algumas propostas de aperfeiçoamento ao sistema de transparência pública brasileiro, buscando ir além do palpito legislativo e incrementalista, com o propósito de alcançar um padrão adequado de legibilidade dos dados públicos. Evidentemente, não pretendo esgotar o assunto, tampouco presumir que as medidas aqui aventadas irão resolver completamente o problema, embora acredite que, adotando-as, possamos dar largos passos em direção à abertura do governo. Nessa linha de pensamento, segmentei a análise das propostas em dois planos de reforma. O primeiro, composto por medidas endógenas, tomadas pelo estado e a ele vertidas, com o propósito de promover a simplificação do conteúdo e do acesso às informações; o segundo, fundado em medidas exógenas,

³⁶⁴ Vale lembrar que os municípios estão constitucionalmente obrigados a disponibilizar as suas contas, anualmente, por 60 dias, para exame e apreciação dos contribuintes, que podem questionar-lhes a legitimidade. (art. 31, § 3º, da CRFB/88).

referentes ao plano social, ou seja, à forma como a sociedade lida e aperfeiçoa a transparência pública.

No plano endógeno, iniciaria com o aumento da compreensibilidade do projeto orçamentário. Embora o Brasil esteja relativamente bem avaliado nos índices de abertura orçamentária, como o *Open Budget Index* (77/100), são reiteradas as recomendações no sentido de apresentar mais informações sobre a classificação das despesas e das receitas de anos futuros. De fato, dificilmente consta nas leis orçamentárias dos entes federativos os valores estimados para os exercícios subsequentes, conforme exige de forma expressa a Lei de Responsabilidade Fiscal, informação indispensável à avaliação do planejamento da gestão, sem a qual resta pouco provável anteciparmos a sustentabilidade – e a lógica – de determinadas políticas públicas.

Outro centro de opacidade financeira diz respeito à revelação das assim chamadas despesas extraorçamentárias (*off budget expenditures*), já abordadas superficialmente no início deste livro, referentes à renúncia de receita, especialmente os benefícios tributários concedidos a grupos específicos do empresariado e corporações com influência pesada sobre o centro de decisões políticas. Estas despesas, sujeitas ao crivo dos caçadores-de-renda, especializados em desvirtuar a alocação dos recursos coletivos, carecem da transparência adequada à avaliação de sua viabilidade, sustentabilidade, eficiência e honestidade.

Mas, principalmente, ressen-te-se da publicação de relatórios e gráficos de simples entendimento ao cidadão leigo, que lhe permita entender as finanças da União, do Estado ou do Município onde vive. Um exemplo eloquente desta necessidade encontra-se na infinidade de classificadores presentes na lei orçamentária, que praticamente inviabilizam uma análise desburocratizada das alocações públicas. Simplificar a norma orçamentária implica, portanto, sintetizar estes classificadores, apresentando os gastos por programas e ações claramente identificáveis, com os valores previstos para o exercício em curso e a estimativa para os próximos. Com as ferramentas proporcionadas pela internet, não há desculpas para que este trabalho de facilitação não seja empreendido.

No campo das contratações públicas, que concentram a maior parcela de recursos e, portanto, de oportunidades para a corrupção, a clari-dade é essencial e deve acompanhar todas as etapas de aquisição. Uma das questões essenciais que integra este cenário é a (des)obediência à ordem cronológica dos pagamentos ou exigibilidades, de acordo com a execução dos respectivos contratos, conforme previsto no art. 5º, da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.³⁶⁵ Em tese,

³⁶⁵ Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada

a observância dessa ordem de pagamentos, pelas fonte diferenciada de recursos, inviabilizaria a escolha puramente discricionária do gestor sobre quem irá pagar primeiro, dando ensejo à cobrança de facilidades (propinas) em ordem a permitir que determinados fornecedores “*furem a fila*” e recebam de forma antecipada àqueles de direito. Na essência, deveria constituir uma garantia legal ao contratado e ao cidadão de que não haverá perseguições ou favoritismos, e que os privilégios serão bloqueados. Na prática, entretanto, o controle da obediência à ordem de pagamentos é extremamente frágil, quiçá inexistente, pois não há qualquer sistema que possibilite a divulgação da respectiva lista de credores na rede, o que deveria ser feito de forma ampla e irrestrita. O resultado é intuitivo: é comum que gestores deixem de liquidar serviços prestados ou bens adquiridos, obstando que os respectivos fornecedores entrem na lista de credores do ente público, de sorte que possam oferecer facilidades diante das dificuldades criadas e, ao mesmo tempo, passem despercebidos sob o controle externo e social.

No plano das políticas públicas, dois pontos merecem destaque.

Primeiro, precisamos urgentemente destravar uma política que dê transparência e integridade às relações entre a esfera pública e a esfera privada, estabelecidas através das práticas de influência governamental conhecidas como *lobby*. Os grupos de pressão que atuam direta ou indiretamente no parlamento, buscando influenciar decisões administrativas ou legislativas, através de diferentes formas de *inputs* técnicos ou não, são inegavelmente importantes ao funcionamento saudável da democracia. É do jogo político-democrático ter interesses concretos e poder reivindicá-los junto aos tomadores de decisão. No entanto, tal como qualquer espécie de relação ou exercício de poder que envolva custos e transações, o *lobby* que não encontra limites na transparência tende ao abuso e à corrupção de sua forma. Esta é uma questão comum às democracias contemporâneas, contudo, os casos recentes de compra e venda de medidas provisórias e programas de governo (refis, por exemplo) revelados pelas operações policiais, no Brasil, descortinaram um *lobby* obscuro, bem como um sistema político completamente permeável à captura pelo poder econômico. O problema está entrelaçado ao *capitalismo politicamente orientado* a que se referia Raimundo Faoro (*crony capitalism*), no seio do qual vale mais a costura de relações políticas estratégicas do que a produtividade para obter

unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

desenvolvimento. Justamente por isso é que há pouquíssimo interesse político em jogar alguma luz sobre as práticas opacas de *lobby* e alterar o status quo extremamente rentável, como fizeram a Eslovênia, Irlanda, Áustria, Polônia e o Reino Unido.³⁶⁶ Uma política satisfatória de transparência na interação entre o poder econômico e o poder político, contudo, é a forma mais recomendada para converter possíveis promiscuidades fisiológicas em um ambiente realmente democrático. Do lado dos grupos de pressão, é importante esclarecer os procedimentos utilizados, através do registro dos lobistas – nome que já está associado à corrupção, que entidades eles representam, com que recursos e sob quais propósitos agem. Do lado dos parlamentares e tomadores de decisão, é necessário promover a divulgação de informações sobre encontros realizados, além da revelação de eventuais interesses particulares que possam conflitar com a posição pública exercida (participações societárias, investimentos, relação de parentes com empresas etc.).³⁶⁷ Sabemos que apenas a regulamentação não promoverá esta “*virada-democrática*” no jogo de interesses, razão porque, sobretudo no tocante aos agentes políticos, uma ação coletiva é fundamental para pressioná-los a publicar proativamente tais informações.³⁶⁸

O segundo ponto concerne a um aspecto que será explorado mais detidamente no tópico sobre *accountability* que encerrará este livro, porém, uma abordagem inicial é necessária para que seja possível apresentar os contornos da proposta de desenvolvimento da transparência aqui tratada. Como se verá, ao evoluir de um paradigma racional-burocrático para uma noção gerencial, na transição da década de 1980-90, a avaliação de políticas e programas governamentais deveria ultrapassar o apego aos ritos e formas, para se concentrar na eficácia e efetividade dos resultados, isto é, nos impactos reais que determinada ação pública tem na vida dos cidadãos para os quais se destina. Assim, a boa-governança das políticas públicas

³⁶⁶ MULCAHY, Suzanne. *Lobbying in Europe*. Hidden influence, privileged access. Transparency International, 2015.

³⁶⁷ A propósito, tramita na Câmara dos Deputados o projeto de lei n. 1.202/2007, cujo propósito é regulamentar a prática do lobby na administração pública federal, impondo às pessoas físicas e jurídicas, organismos e entidades que pretendam influenciar decisões legislativas ou administrativas, obrigações de transparência, como o credenciamento periódico, gerido pela Controladoria-Geral da União, a indicação de representantes que irão atuar em nome das entidades cadastradas, além do dever de envio de informações sobre interesses e recursos ao Tribunal de Contas da União.

³⁶⁸ Em fevereiro de 2018, o Ministério do Trabalho incluiu a atividade de lobista na lista da Classificação Brasileira de Ocupações. No cadastro oficial, a pasta reconhece a categoria como profissional de relações institucionais e governamentais e aponta que se enquadra na função o “defensor de interesses”.

pressupõe a existência de metas e indicadores que permitam assegurar transparência aos resultados. Estes dados sobre o desempenho público (*performance data*), ao demonstrar à sociedade o que o governo está realmente fazendo e em que medida as demandas cidadãs estão sendo atendidas, aumenta os meios de fiscalização social, ao passo que diminui as oportunidades para que o Estado atenda interesses específicos, conservando privilégios. Nessa linha de pensamento, seria salutar estabelecer um banco centralizado de indicadores nas esferas políticas (União, Estados e Municípios), expondo os critérios objetivos que norteiam o controle de fato sobre os resultados alcançados. A propósito, os Tribunais de Contas são potenciais auxiliares à consolidação dos indicadores, na medida em que baseiam suas atividades principalmente no acesso a informações relacionadas às finanças públicas e à condução dos negócios do Estado. Além de auxiliar na construção das metas e inserir o seu atendimento nas matrizes de auditoria, caberia ao órgão de controle externo assegurar que os dados reflitam a realidade concreta referente à implantação das políticas públicas, e que sejam de fácil entendimento pela população. Experiência semelhante, baseada em um sistema de indicadores estratégicos, pode ser observada, por exemplo, na Hungria, por intermédio da instalação de indicadores-chaves nacionais (*key national indicator*).³⁶⁹

Para encerrar a perspectiva endógena de reforma em benefício da transparência, não se pode ignorar o fato de que as deficiências na implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil se devem, em larga medida, à ausência de supervisão do seu cumprimento nos organismos públicos. Até 2017, apenas 10 capitais brasileiras faziam referência a entidades responsáveis pela fiscalização e *enforcement* da LAI. A existência de corpos que promovam este monitoramento oferece fortes incentivos externos para o cumprimento da transparência. Em função disso, creio que concretizaríamos com mais vigor o acesso à informação caso existisse um organismo especializado de efetivação da Lei n. 12.527/2011, a exemplo do conselho de transparência e bom governo espanhol, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda e Administração Pública, com a finalidade de promover a transparência da atividade pública, velar pelo cumprimento das obrigações de publicidade e salvaguardar o exercício do direito de acesso à informação³⁷⁰ ou como a Autoridade Suprema para Transparência na Vida Pública (*Autorité pur la transparence de la vie publique*), recentemente criada na França.³⁷¹

³⁶⁹ GOMES, Marcelo Barros et al. Accountability e transparência na implementação da agenda 2030: as contribuições do Tribunal de Contas da União. *Revista do TCU*, maio/ago. 2016.

³⁷⁰ Conforme preceituam os arts. 33 e 34 da Ley n. 19, de 9 de dezembro de 2013.

³⁷¹ Conforme o art. 25 do título II da Lei n. 2016-1961, de 9 de dezembro de 2016, também conhecida como Sapin II.

No plano exógeno, tratamos das medidas que partam da própria sociedade civil organizada, e não da estrutura de estado, embora destinadas a tornar mais visível essa última. Do ponto de vista da legibilidade, é crucial restabelecer o papel revolucionário da imprensa em termos de construção da visão crítica do cidadão, colocando-o a par dos fatos que se intenta esconder e dos dados que são complexos demais para uma análise isolada. Refiro-me ao restabelecimento porque, atualmente, muitos veículos de comunicação em massa se encontram absortos pelo sensacionalismo e pela visão estreita da ideologia de lucro que guia seus editoriais. Afora o problema iminente das notícias falsas (*fake news*), o caráter tradicionalmente denunciativo e independente da imprensa cedeu lugar à especulação, à descredibilidade e à relação estreita demais com atores que pretendem apenas manipular a opinião pública. É oportuno lembrar que as primeiras manifestações de controle social ocorreram por intermédio da transparência fornecida pela imprensa, que deve retomar a autonomia original para continuar reverberando a vigilância popular.

Em um ambiente ainda mais diretamente associado ao povo, deve-se salientar a relevância das organizações não governamentais nas tarefas de sistematizar, decifrar e disseminar os dados públicos, quando estes não se encontram em formato adequado ao manejo pela sociedade em geral.

Apresentadas aquelas que entendo serem as medidas mais iminentes na agenda política que procura colocar o governo à vista do povo, não poderia deixar escapar uma ressalva importante, que já abordei e agora reitero: o sucesso de qualquer medida destinada ao aprimoramento do acesso à informação pública não prescinde de uma sociedade civil forte. Nas palavras de Stuart Mill, a publicidade não constituirá nem um impedimento ao mal, nem um estímulo ao bem, se o público não quiser ver o que está acontecendo.³⁷² De fato, um aparato de transparência instrumental, por mais qualificado que seja, pode não ter impacto – ou, como se dizia lá no meu interior, ser santo de prostíbulo – caso a população feche os olhos deliberadamente a atuação pública. Pode parecer, a priori, um mero apelo intuitivo desta autora, mas a hipótese é comprovada por estudos que demonstram, por exemplo, que a implementação de leis de acesso à informação foi deficitária em países onde a norma foi adotada como resultado de um plano de reforma vinda dos governantes (p.ex.: Albânia), ou como produto de lobby das elites (p.ex.: Peru). Em contraste, em países onde coalizões da sociedade civil pressionaram pela aprovação de leis

³⁷² MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora UnB, 1984.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

que previssem o direito de saber (p.ex.: Eslováquia, Romênia e Bulgária), a norma surtiu efeitos positivos na abertura do governo.³⁷³

Enfim, a limitação da transparência em uma era de crescente polarização e o temor legítimo de que os dados sejam menos atrativos em uma nova era de pós-verdade diante das *fake news* não é a resposta correta. A melhor forma de combater os ciclos desastrosos de desconfiança é que os governos publiquem informações cada vez mais completas e legíveis sobre as etapas de sua atuação, apresentando justificativas claras e congruentes sobre suas decisões.

³⁷³ KOCAOGLU, Nurhan; FIGARI, Andrea. *Using the right to information as an anti-corruption tool*. Berlin: Transparency International, 2006.

MÃOS À OBRA COLETIVA – A PARTICIPAÇÃO

Em tópico precedente, cogitei a hipótese de que um extraterrestre aterrissasse no Brasil no século XXI, se deparando com as mazelas da social democracia que construímos ao longo das últimas três décadas. Proponho agora, como um segundo exercício de imaginação, que substituíssemos o nosso amigo ET por um ateniense do século V a.C., que tivesse se transportado a algum local deste território brasileiro. No dia anterior, ainda na Grécia antiga, ele havia se reunido na assembleia do povo, a ágora, juntamente com seus concidadãos, a fim de debater questões relevantes sobre a infraestrutura e administração da *pólis*. A sua presença ali não constituía uma exigência legal, senão um dever cívico, decorrente do profundo sentimento de pertencimento àquela comunidade. Ao aterrissar aqui, todavia, deparou-se com uma arquitetura institucional completamente distinta, cuja base não estava mais respaldada na influência real, direta e constante do povo nos assuntos da cidade, mas na escolha de representantes que deveriam decidir como e quando gastar os recursos públicos. O que consideramos democracia não lhe parecia nem um pouco com uma democracia. O ateniense percebeu, com certa inquietude, que aquele *status* ativo de cidadão havia se reduzido à condição de eleitorado passivo, atado ao ritmo intermitente e incerto das urnas, e estarecia-se com o fato de que isso não era motivo de insatisfação, mas que, por outro lado, havia se transformado em conformidade.

Aquilo tudo lhe parecia muito estranho. E punha-se a refletir: que direção teria tomado a história para que a soberania política, antes concentrada nas mãos daqueles que lhes deram fundamento [o povo] e por eles exercida permanentemente, houvesse se descolado de tal modo que a participação política se converteu em exceção?

Conforme veremos, o trajeto à representação política nas democracias atuais foi resultado incontornável das circunstâncias socioculturais que sucederam na maioria das nações, com o advento da explosão demográfica e do pluralismo. Porém, o ponto que o nosso cogitado ateniense reforça é que a participação social não deixa de constituir um elemento essencial para o bom funcionamento de qualquer governo democrático.

Aliás, se tem um fator que oxigena a democracia e lhe dá força para prosperar boas políticas, é a inserção do povo nos assuntos coletivos. Não por acaso, ao dispor sobre os critérios necessários para construção de um processo democrático *perfeito*, Robert A. Dahl estabelece em primeiro lugar a necessidade de participação efetiva ou, em outras palavras, “que ao longo de todo o processo de tomada de decisões vinculativas, os cidadãos tenham oportunidade adequada e igual de expressar suas preferências quanto ao resultado final, de colocar questões na agenda política e expressar seus motivos para endossar um resultado e não outro”.³⁷⁴

Quando os cidadãos não têm formas de utilizar a informação para participar nos processos de tomada de decisões, se reduz a importância da transparência. Por igual, a transparência sem participação pode conduzir à completa frustração: os problemas serão mais facilmente identificados, mas as soluções manter-se-ão fora de alcance. Em especial, a transparência sem oportunidades de participação para os grupos mais vulneráveis, pode beneficiar elites e agravar o problema da corrupção.

Tal premência da inserção cidadã está associada à capacidade da sociedade civil de, a curto prazo, utilizar os espaços existentes para reverberar suas demandas, recebendo respostas que poderão ser controladas posteriormente e, a longo prazo, promover melhorias na qualidade das instituições políticas. Os dois aspectos importam, e muito, embora o último esteja mais ligado à ação coletiva estável que precisamos para realizar a transição do modelo de governança particularista ao modelo de integridade e universalismo ético. É que os mecanismos de participação podem ajudar a melhorar o funcionamento das instituições formais, ao incluir o maior número de vozes nas arenas de debate das políticas públicas, permitindo que a distribuições de poder, influência e recursos públicos seja mais equânime e menos propensa à preservação dos privilégios que oportunizam a corrupção como a conhecemos.

Todavia, governo inteiramente participativo que propõe a inclusão de todos nas decisões, após as experiências da antiguidade, não passou de um formato democrático ideal que apenas se concebe no plano das ideias.

³⁷⁴ DAHL, Robert. A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

A consolidação dos regimes representativos modernos, desde os movimentos revolucionários do final do século XVIII e meados do século XIX, parte justamente desta compreensão acerca da inviabilidade prática da democracia direta. John Stuart Mill, após explorar todos os benefícios que adviriam da abertura completa do governo à vontade dos governados, conclui, entretanto, que tais benefícios seriam irrealizáveis em comunidades que excedessem as proporções de um pequeno vilarejo, de modo que o tipo de governo perfeito, diante das circunstâncias, seria o representativo.³⁷⁵ Robert Dahl parte do mesmo pressuposto para defender os valores democráticos. Segundo ele, a representatividade é a única solução possível nas democracias de grande escala para o problema da autorização, pois, como um atleta que, ao engordar, perde a rapidez e agilidade, e não consegue mais participar dos jogos, a enormidade de nosso demos não é adequada à democracia [direta].

Ao sobrelevar o aspecto procedimental do regime ou, melhor dizendo, a forma como as decisões que dizem respeito à coletividade devem ser tomadas, em detrimento da substância e dos resultados que elas estão aptas a produzir, acaba prevalecendo, como concepção hegemônica, o arranjo institucional da democracia liberal-representativa.

Se por um lado, no último século, não restaram controvérsias acerca da preferência pela democracia como forma de governo, de modo que até ditaduras utilizam uma pitada ou duas de *democracia* como pretexto para retirar sua legitimidade, por outro, a proposta que prevaleceu ao final da década de quarenta centralizou a ideia de soberania popular nas formas eleitorais de escolha de governos, restringindo os mecanismos de participação direta. Não se cogitava mais da gestão participativa da qual falava Rousseau.

Neste contexto, foram projetados modelos minimalistas de democracia, cujo cerne compreendia um procedimento de escolha de agentes políticos e a disputa entre eles para angariar votos, sem que as possibilidades de participação da sociedade civil alcançassem outros espaços não eleitorais.³⁷⁶ Em palavras menos congestionadas, tudo que concerne à democracia acabava se resumindo a um método político de escolha dos representantes.

Na acepção mais moderna, a redução da esfera de atuação do cidadão partia ora da constatação de sua incapacidade intelectual e organizativa para lidar, por si mesmo, com questões públicas complexas, devendo limitar-se o exercício da cidadania à escolha de líderes que fizessem estas decisões (Schumpeter), ora do aumento da complexidade social nas democracias contemporâneas (Bobbio).

³⁷⁵ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora UnB, 1984.

³⁷⁶ CAROLE PATEMAN. Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*. 10 (1), 2012.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Portanto, para o problema da necessidade de consenso e aceitação popular à tomada de decisões coletivas, foi dada uma resposta extremamente elitista, que superfaturava os modelos de representação, presumindo que eles conseguiriam suprir por inteiro a necessidade de legitimação social do Estado, ou seja, que as eleições esgotam a autorização que os cidadãos devem conceder às práticas governamentais.

Como era de se esperar, não demorou até que este esquema liberal-representativo imergisse em profunda crise. De mãos atadas, os cidadãos passaram a se distanciar cada vez mais de seus representantes, na mesma proporção em que estes pareciam representar cada vez menos a vontade real dos governados, mas sim interesses exclusivos de grupos políticos e empresariais dominantes. Este rompimento, contudo, não foi obra do acaso. Com o surgimento dos assim denominados estados de bem-estar social, caracterizados pela planificação e presença maior do Estado na prestação de serviço e fornecimento de bens públicos, é natural que houvesse um crescimento exponencial das demandas cidadãs e, por conseguinte, da responsabilidade à cargo dos governantes, ou seja, da sua capacidade de atender as crescentes necessidades. Adicionalmente, a modernização e o aumento do nível informacional (educacional) dos cidadãos geraram mais expectativas sobre o desempenho governamental.³⁷⁷ Sem corresponder a estas expectativas, o governo acaba refletindo na sociedade uma enorme insatisfação. Além disso, o desvelamento da corrupção e dos métodos opacos utilizados para fazer prevalecer alocações clientelistas e acentuou a desconfiança na integridade dos mecanismos tradicionais de representação.

A crescente desigualdade nas décadas recentes, desta feita, colocou em xeque a capacidade dos governos de responder aos desafios contemporâneos. A possibilidade de que não o façam e acabem atendendo principalmente aos interesses dos mais privilegiados tem alimentado algumas revoltas populares em 2016-2017.

Os partidos políticos, que foram concebidos para funcionar como intermediários ou caixas de ressonância da vontade cidadã perante as estruturas formais de poder, acabaram desvirtuados em sua finalidade originária, tornando-se o centro das queixas e o ícone maior do déficit de confiança. A percepção era de que os fins desejados pelo povo eram sempre objeto de alienações e descumprimento por outra vontade que, ocupando e dominando as casas representativas, os traía.³⁷⁸

³⁷⁷ NORRIS, Pippa. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge University Press, 2011.

³⁷⁸ Paulo Bonavides se refere a este movimento como a *repolitização da legitimidade*, criadora de uma *neocidadania governante*, único caminho que permitiria à democracia “sair do círculo vicioso onde se movem, à revelia e à distância do povo, as bancadas congressuais e as organizações

Fala-se, então, da *crise de representatividade*, cujo resultado mediato foi questionamento sobre como deve se desenrolar as interações dos cidadãos com o governo, e o avanço das reivindicações para que a força política das cadeiras parlamentares cedesse lugar à presença mais direta, efetiva e constante da sociedade, superando a concepção fossilizada de cidadania, baseada na garantia formal e vazia de direitos políticos.

No Brasil, não obstante a alternância de períodos liberais incompletos e outros predominantemente estatistas, a relação entre o Estado e a sociedade civil sempre esteve marcada pela crise de legitimidade da representação, acarretando um afastamento entre cidadãos e política e as suas instituições mediadoras (partidos políticos). Dessa relação de desconfiança, surgiu um Estado pouco público, no sentido de abertura, e uma sociedade civil difusa, porém com a esperança viva de poder se associar às decisões públicas.³⁷⁹

Reabrem-se neste contexto – sobretudo a partir do aprofundamento do processo de globalização – questões que colocam em contraposição a democracia representativa e a democracia direta. De fato, a atual reivindicação da sociedade por *mais democracia* na maioria dos casos se confunde com uma reivindicação por *mais democracia direta*, como se constituísse ideia antagônica ao regime representativo. Tais objeções, designadas por Giovanni Sartori como *diretismo*,³⁸⁰ buscam pressionar as instituições representativas a ceder espaços de decisão que devem ser ocupados pela vontade direta do cidadão.

Tal movimento de reapropriação do poder, no entanto, deve ser articulado a partir de uma ótica diferente: assim como a representação não exclui a necessidade de atuação cidadã permanente, a participação direta não substitui a utilidade da representação política em sociedades plurais e densas. Trata-se, na verdade, da coexistência de modelos dentro de um desenho institucional que dê valor à soberania popular como elemento de legitimidade do ciclo de políticas públicas.

Os cidadãos não almejam uma espécie de cidadania total, que decida sobre tudo e seja onipresente no processo político, pois sabem que pretendendo controlar tudo,

partidárias”. BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. Por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2008.

³⁷⁹ SEGATTO, José Antônio. *Política, relações sociais e cidadania*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.

³⁸⁰ SARTORI, Giovanni. En defensa de la representación política. In: CARBONELL, Miguel (Coord.). *Democracia y representación: um debate contemporâneo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

acabarão controlando quase-nada. Desejam, sim, ser escutados, informados, tratados com respeito e associados às decisões. Nessas condições, estão inclusive mais facilmente dispostos a aceitar opções que lhes resultem desfavoráveis individualmente.

Em última instância, o ativismo cidadão pode ser encarado como um fator de fortalecimento das instituições representativas em termos de responsabilidade e eficácia.

O problema da apropriação e captura dos recursos públicos, a propósito, também ajudou a colocar na ordem do dia a necessidade de estabelecer uma nova forma de relação entre a sociedade e o Estado. É facilmente perceptível a fragilidade dos sistemas fechados à participação social, e a tendência deles a pavimentar centros de corrupção, clientelismo, patrimonialismo e patronagem.

Habermas desempenhou um papel importante na reconciliação daquele modelo clássico procedimental (representativo) com a questão premente da participação social, ao sustentar que a atuação do governo retira a sua legitimidade de deliberação, quer dizer, do *agir de forma comunicativa*.³⁸¹ Em outros termos, apenas seriam válidas aquelas ações que contassem com a concordância de todos os indivíduos dos quais se exija o consenso. Assim, o procedimento ideal ultrapassa a mera homologação de governos através do voto, exigindo a consideração das diferentes identidades.

Desde o momento em que a grande maioria dos países já havia consolidado ou fizeram transições ao regime democrático, sobretudo após a terceira onda de democratização, no sul da Europa e na América latina (1970-1980),³⁸² as atenções voltam-se à **qualidade** da democracia,³⁸³ isto é, às formas que não apenas garantam o direito dos cidadãos escolher quem estará autorizado a governar, mas que suponham a interferência ampla da sociedade nos processos e políticas públicas, cobrando a redenção de contas.

Seguindo o fio argumentativo de Gabriel Almond e Sidney Verba no clássico trabalho de 1963 que buscou interpretar a cultura cívica das nações, sucessivos estudos têm demonstrado que o engajamento cívico afeta a habilidade da democracia de entregar bons serviços, de manter os agentes públicos responsáveis e prover um governo eficiente, aspectos indissociáveis da discussão sobre qualidade do regime.³⁸⁴

³⁸¹ HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo*. Tradução de Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

³⁸² HUNTINGTON. Samuel P. Democracy's third wave. *Journal of Democracy*, v. 2, n. 2, 1991.

³⁸³ LARRY DIAMOND E MORLINO, Leonardo. The quality of democracy. *CDDRL, Working Papers*, n. 20, 2004.

³⁸⁴ FOA, Roberto Stefan; MOUNK, Yascha. The democratic disconnect. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3, 2016.

O ponto de partida desta abordagem qualitativa é a vivência da cidadania. É dizer, que a expressão cidadã não mais se limite a um simples procedimento de validação dos poderes e determinação das grandes orientações políticas, e acrescenta uma dimensão pós-eleitoral para atuação da sociedade de forma constante e incessante. Sair daquela democracia de homologação de mandatos para ingressar numa legítima democracia de vivência.

A isso corresponde um governo cada vez mais aberto aos influxos sociais, principalmente em nível local, que é o cerne do exercício da cidadania. No período que passou estudando o sistema político dos Estados Unidos, no século XIX, Tocqueville deu ênfase à participação do povo no âmbito das comunas (*townships*), como razão principal para as virtudes culturais e morais que encontrou na democracia norte-americana, sumarizadas no *espírito comunal*. Na comuna, ele afirma, centro das relações ordinárias da vida, o povo é a fonte dos poderes sociais, mas em nenhuma outra parte exerce o seu poder de maneira mais imediata. O que deveria manter a higidez daquela república seria fazer com que os homens tomassem parte ativa no governo da sociedade, pois “*hoje em dia [estamos falando de 1835], o espírito cívico parece inseparável do exercício destes direitos políticos*”. Assim, o indivíduo teria na prosperidade geral a sua própria felicidade, valorizando os interesses de todos ao invés de sobrepor-los aos seus próprios.³⁸⁵

Acabo de chegar ao argumento que sedimenta este tópico e fundamentará as propostas que virão em seguida. A saúde da democracia depende não apenas do suporte a determinados valores-chave, como os direitos civis, mas também da participação **real, efetiva e permanente** de cidadãos informados, fazendo-se ouvir em quatro dimensões, ao menos: (1) emitindo opinião sobre questões de interesse difuso e políticas públicas relevantes, expondo preferências e esclarecendo situações problemáticas; (2) inserindo as manifestações populares em todas as etapas das políticas públicas (instrução, implementação, execução, controle e avaliação), moldando a ação governamental à vontade dos grupos organizados e sub-representados, para produzir *codecisões* públicas; (3) convertendo a vontade cidadã em agente de veto (*veto-player*) de políticas imorais ou inconvenientes, com a ressalva de que essa espécie de atuação não iniba ações políticas meramente impopulares, as quais são inevitáveis em contextos democráticos, dada a necessidade de fazer escolhas difíceis ou “trágicas” em face de recursos públicos limitados e; (4) denunciando ilicitudes e questionando práticas problemáticas, de maneira a inverter o ônus de

³⁸⁵ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Tradução de Neil Ribeiro da Silva. 4. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1987, p. 288.

justificação por parte dos governantes sobre programas e gastos governamentais. A contestação pública permanente, aliás, permite às estruturas de controle social, ademais de interceder na implementação das políticas públicas, identificar os riscos de corrupção inerentes ao ambiente governamental, funcionando mais ou menos como um termômetro de risco dos programas de *compliance* nas organizações públicas.

Dentro destas quatro perspectivas, utilizando uma expressão de Boaventura de Sousa Santos, estaríamos buscando *democratizar a democracia* através da participação,³⁸⁶ corrigindo a arritmia do *accountability* vertical (pelas urnas) a partir da intensificação da presença do cidadão nos processos de decisão, de forma construtiva.

Dos grandes desafios da democracia para este século – dentre eles: desestimular os riscos do populismo plutocrata, aumentar o apoio difuso aos valores democráticos etc., creio que o maior seja buscar métodos que resgatem a participação social do plano teórico das Constituições sociais, para a prática – *a vivência* – da relação entre Estado e sociedade civil. Em outros termos, que o impacto do engajamento cívico nas finanças públicas, no controle da corrupção e na melhoria da qualidade de vida da população, consiga deixar a imaginação coletiva, para se tornar **ação coletiva**.

Refiro-me à ação coletiva que converta o discurso político engajado em realidade prática, cujo endosso à integridade e censura ao particularismo consiga alterar o curso das engrenagens que alimentam a corrupção, de sorte que ela deixe de ser passivamente tolerada e passe a constituir uma escandalosa exceção aos olhos da sociedade. No entanto, estaria incorrendo no apelo retórico que me comprometi a evitar, caso não explicasse, de modo mais específico, o que estaria incluso na generalidade desta expressão.

Partindo do arcabouço teórico sobre o capital social definido por Robert Putnam,³⁸⁷ que intenta reunir as características que lograriam promover a mobilização

³⁸⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2002.

³⁸⁷ O conceito está associado à conclusão que o autor expõe no capítulo 6 de sua obra, de que normas e redes de engajamento cívico afetam fortemente as prospecções para um governo efetivo e responsivo. O ponto é ilustrado da seguinte forma: quanto melhor o contexto cívico (engajamento), melhor o governo e, respondendo à pergunta que dá título ao livro, afirma que a formação de capital social, embora não seja fácil, é a chave para fazer a democracia funcionar. PUTNAM, Robert D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. United Kingdom: Princeton University Press, 1993, p. 163.

apta a refletir no bom desempenho das instituições (nas palavras do autor, condições para criação de instituições representativas fortes, responsivas e efetivas), avalio o conteúdo de uma efetiva ação coletiva em diferentes enfoques, cuja consolidação pode variar conforme a robustez de cada. Primeiro, a formação de conexões interpessoais, verificada no hábito disseminado de engajamento da sociedade em ações formais e informações sobre interesses compartilhados. Segundo, a definição concreta de uma sociedade civil organizada, que estabelece uma rede de associações voluntárias, através de relações horizontalizadas, incluindo ONG's, grupos de *advocacy*, uniões cívicas, sociedades de ajuda mútua etc., abandonando o plano metafísico e obscuro onde se situa a denominada *sociedade civil organizada*, hoje. Terceiro, a consolidação da cultura cívica, refletida na permanente participação e engajamento cívico das pessoas, através das instituições formais e das mídias sociais.³⁸⁸

Do ponto de vista da qualidade democrática, estes elementos são fundamentais à efetivação da ação coletiva que necessitamos para elevar o estágio de integridade do nosso ambiente institucional (das regras do jogo democrático), de vez que ativam a competição política, a responsividade dos governantes e a igualdade na repartição de recursos.³⁸⁹ Conforme assentou o próprio Putnam: a acumulação estável de capital social é uma parte crucial da história por trás dos ciclos virtuosos. Por outro lado, acrescentaria que o déficit deste capital, refletido na desconfiança, no isolamento e estagnação, intensifica o miasma dos círculos viciosos.

As instituições são obra dos homens. Estes não acordaram numa manhã qualquer e as encontraram funcionando. Elas são o que são como resultado da conduta humana. Desta forma, como todas as outras coisas que decorrem da ação do homem, podem ser bem-feitas ou defeituosas (defecção). Portanto, as instituições precisam de muito mais do que a mera aquiescência da sociedade, senão de sua interação constante, tal como devem ajustar-se, na medida do possível, às demandas sociais. Sociedade forte, governo forte, é o axioma que ilustra este argumento.

Por outro lado, não posso negar que determinadas circunstâncias condicionam este compromisso cívico e, por vezes, impõem fortes obstáculos a sua consolidação. É que o engajamento cívico não perfaz um elemento que funciona como que no piloto automático, mas se orienta por contextos sociais positivos (atividade)

³⁸⁸ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *The quest for good governance: how societies develop control of corruption*. Cambridge University Press. 2015.

³⁸⁹ PROGEBINSCHI, Thamy; VENTURA, Tiago. Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

ou negativos (passividade), de modo que, alcançado certo equilíbrio para qualquer dos lados, este status não é facilmente revertido.

Fora os níveis crescentes e alarmantes de absentéismo nos processos eleitorais, o que denota o aumento do cinismo público em relação às instituições políticas tradicionais e o declínio do sistema formal de participação através do voto, há outros dois fatores que pré-condicionam a construção do capital social capaz de aprimorar o desempenho das instituições nacionais. Com efeito, são dois problemas socioculturais que reclamam uma solução urgente no Brasil: a desconfiança interpessoal e o déficit de interesse político dos cidadãos.

A formação de organizações cívicas e grupos voluntários de interesse coletivo são fortemente associados à eficácia das instituições, mas elas apenas enfloram em sociedades onde haja um robusto sentimento de confiança interpessoal. Nas palavras de Albert Hirschman, a confiança funciona como um *recurso moral*,³⁹⁰ cujo estoque aumenta ao invés de diminuir na medida em que se usa, e esgota-se com o desuso. Se os indivíduos numa sociedade acreditam que seus concidadãos atuarão com honestidade e altruísmo em prol do interesse coletivo, eles tendem mais facilmente a engajar-se de modo voluntário em redes, para buscar este mesmo tipo de interesse, começando por estruturas horizontais como associações de bairro, cooperativas etc. É dizer, a confiança lubrifica a cooperação social para resolver problemas que exigem ações coletivas, bem como diminui o espaço para oportunismos.

Ao reverso, o efeito moral que decorre de uma sociedade sequiosa destes laços sociais é um individualismo nocivo, pelo qual as pessoas somente darão com uma mão, se simultaneamente receberem algo com a outra. Faltar-lhe-á uma noção clara de interesse coletivo e bem-estar social, pois estarão sobrepostos pela necessidade de competição em relação aos outros, e até certo ponto às custas dos outros, pois certamente prevalecerá (como, aliás, prevalece entre nós) as relações verticais baseadas no clientelismo. A estreita ideia de moral privada segundo a qual se a *fárinha é pouca, meu pirão deve vir primeiro*, alimenta o paroquialismo que degrada há séculos nossas instituições. É de se notar, desta forma, que o conhecimento sobre os diferentes interesses que compõe o grupo do qual fazemos parte (seja na comunidade local, no trabalho etc.), nos move para além dos interesses particulares, reforçando normas sociais que rejeitam condutas desonestas.

Quanto a um último aspecto, numa sociedade caracterizada por estas redes fortes de engajamento cívico, onde a maioria das pessoas respeita normas sociais e

³⁹⁰ HIRSCHMAN, Albert O. *Getting ahead collectively*: grassroots experiences in Latin America. New York: Pergamon Press, 1984, p. 57.

tem um apreço especial à coisa pública, é mais fácil detectar e dissuadir eventuais maças-podres, de modo que estes comportamentos se tornam mais arriscados, e menos tentadores.

Entretanto, este é um problema a ser superado, porquanto o panorama brasileiro, em termos de confiança entre os indivíduos, é historicamente desfavorável. Os índices de confiança interpessoal e confiança nas instituições políticas são similarmente negativos. Segundo a mensuração presente da sexta onda (2010-2014) do *World Values Survey*, 92,2% dos brasileiros acham que se deve ter muito cuidado ao confiar nas pessoas. Por outro lado, apenas 7,1% acredita que a maioria das pessoas são confiáveis. A mesma pesquisa revela ainda um patamar extremamente baixo (em média de 80% de dispersão) no tocante à formação/participação em associações voluntárias (profissionais, esportivas, de meio ambiente, de consumidores, artísticas, educacionais etc.).³⁹¹

Outro pressuposto sociocultural à participação é o interesse político. Embora a adesão dos brasileiros à democracia tenha aumentado em uma perspectiva histórica, o envolvimento político é preocupantemente baixo. Segundo os dados da WVS (2010-2014), ao responder à pergunta: em que medida o(a) Sr.(a) se interessa por política? 62,5% dos brasileiros não tem nenhum interesse ou não tem muito interesse no assunto. O mais surpreendente é que os jovens até 29 anos concentra maior desinteresse (63,6%). Comparando com os dados referentes ao período compreendido entre 1990 a 1994, percebe-se um aprofundamento da descrença, que marcava à época 53,8%. A tendência, contudo, não é exclusivamente brasileira, haja vista constatar-se em nível mundial o declínio de interesse na política e de suporte às instituições formais da democracia.³⁹²³⁹³

Os mecanismos políticos não agem por si mesmo, tanto quanto um arreio não guia um cavalo sem o cavaleiro. Mesmo dispondo do melhor arranjo institucional possível, o público inerte conseguirá extrair poucas vantagens concretas. E o que é pior, como ilustra Douglass North, tais padrões de inércia são retroalimentares.³⁹⁴ O que ele quer dizer é que é quase sempre mais fácil para determinada pessoa se adaptar às regras do jogo em vigor (ainda que imorais), do que buscar mudanças

³⁹¹ *World Values Survey*. WV6. (2010-2014) Brazil. v. 2016.01.01.

³⁹² *World Values Survey*. WV2. (1990-1994) Brazil. v. 2014.04.18.

³⁹³ FOA, Roberto Stefan; MOUNK, Yascha. The democratic disconnect. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3, 2016.

³⁹⁴ NORTH, Douglass C. Institutions and a transaction costs theory of exchange. In: ALT, James E.; SHEPSLE, Kenneth. *Perspectives on positive political economy*. New York: Cambridge University Press, 1990.

substanciais. Em terra de passividade, quem busca promover reformas é louco. Calha perfeitamente a sentença de Aristóteles: o vulgo zanga-se menos por estar excluído do governo do que por ver os magistrados viverem às custas do tesouro público. É até muito cômodo dispor todo o tempo para cuidar apenas dos negócios particulares.³⁹⁵

A lei natural nos permite deduzir que coisas abandonadas inevitavelmente se deterioram. Desenvolvimento pressupõe cultivo. O mesmo vale para a governança. Instituições que funcionam a despeito da presença do cidadão, em termos de qualidade democrática, estão escrevendo sobre a água, pois se acaso fosse possível para o povo ser bem governado sem a sua concomitante participação, este seu *bom* governo não duraria mais do que uma plantação no semiárido nordestino. À sombra da sociedade, logo se converteria em instrumento de tirania ou corrupção, ou ambos.

A democracia praticada desta maneira desleixada, ao invés de representar uma garantia contra governos imorais ou irresponsáveis, converte-se num gatilho a mais em seu funcionamento. Isso porque aqueles que poderiam realizar uma administração boa e íntegra se afastam e são repostos por indivíduos que substituem a vontade popular pelos interesses particulares.

Não é algo, portanto, que seja equacionado exclusivamente com determinada engenharia política, mas que depende enfim de certas condições sociais (incontroláveis, admito) que propiciem o engajamento dos cidadãos nos assuntos coletivos.³⁹⁶ Contudo, instrumentos que inovem o sentido da participação social podem desenvolver este envolvimento e proporcionar melhorias substanciais.

Na ideia sobre as condições gerais para o exercício do status de cidadania ativa,³⁹⁷ já tive a oportunidade de apresentar o pressuposto cognitivo, seja no tocante à iminência da abertura dos dados públicos ao conhecimento do povo (dimensão da transparência), seja no que diz respeito à qualificação do cidadão no entendimento acerca dos processos e regras políticas (dimensão da educação política). De igual modo, acabo de abordar neste capítulo o pressuposto sociocultural que atine ao recurso moral da confiança – social e interpessoal – e o interesse político, materializados na formação do capital social. Falta, portanto, que examinemos o que seria o último pressuposto para participação efetiva: o instrumental, referente aos

³⁹⁵ ARISTÓTELES. *A Política*. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2010, p. 161.

³⁹⁶ MIGUEL, Luís Felipe. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*? *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

³⁹⁷ WILSON GOMES. Internet e participação política em sociedade democráticas. *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, n. 27, 2005.

meios adequados para assegurar voz e espaço à sociedade no intercurso de decisões coletivas.

A Constituinte de 1988, influenciada pelo forte apelo de redemocratização pós-regime militar, ademais de reconhecer a emanação popular do poder político em seu art. 1º, parágrafo único, aumentou as possibilidades de influência formal dos cidadãos no processo político, institucionalizando, no art. 14, o sufrágio através do voto, a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo, bem como no art. 29, a possibilidade de participação de entidades representativas no planejamento local e a possibilidade de destinação de denúncias ao Tribunal de Contas, no art. 74, § 2º.

Contudo, não obstante a expansão promovida pela Constituição nas vias formais (convencionais) de participação popular, a vivência democrática revelou uma reduzida efetividade prática destes mecanismos, parte em razão de suas próprias limitações, parte como resultado da desídia dos administradores públicos. Hoje, a sensação generalizada é de profunda frustração com a promessa original. É que as oportunidades que os canais convencionais de participação provêm aos cidadãos, para que façam valer sua vontade no curso das decisões políticas, são escassas, além de produzirem consensos frágeis que não obrigam, nem constroem os encarregados pela decisão.

Ocorre que no contexto de reapropriação da soberania pela sociedade, devem-se pavimentar canais que escapem ao modelo formal-tradicional de participação, descortinando um novo horizonte de caminhos não convencionais de atuação cidadã. Refiro-me à não convencionalidade, neste caso, como categoria que inclui mecanismos à parte daqueles instrumentos previstos pela Constituição, seja os provenientes da própria sociedade (p.ex.: grupos de *advocacy*, observatórios sociais etc.), seja os institucionalizados pelo poder público (p.ex.: orçamento participativo, canais de denúncia cidadão, audiências públicas etc.).

Neste contexto, na linha do complemento eletrônico à ideia de governo aberto (*e-government*), convém atentar para as potenciais contribuições que a internet pode fornecer no sentido de ampliar as possibilidades institucionais ou não institucionais de engajamento cívico, renovando os repertórios da atuação popular. Inobstante o fundado receio de que as redes sociais pudessem pulverizar a opinião pública, retirando-lhe a consistência e a identidade, é certo que as novas tecnologias de informação permitem, por um lado, superar empecilhos inerentes à participação social, tal como a necessidade de deslocamento, tempo (cada vez menos disponível), além da redução de custos e do contato com burocracias despiciendas. Por outro, produzem novos estímulos à interação da sociedade entre si, através do fluxo mais célere de comunicação pelas mídias sociais, e da sociedade com o governo,

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

por intermédio de vias que simplifiquem a canalização das demandas e facilitem o controle social. Além do mais, a abrangência quase ilimitada das possibilidades tecnológicas estende a audição governamental até vozes que estão geralmente à margem dos debates, de comunidades excluídas por fatores econômicos, sociais ou étnicos. Ser deixado de fora das deliberações é um grande desencorajamento ao indivíduo que, à falta de alternativas, se entrega à dependência aos árbitros de seus destinos.

Proponho, no entanto, uma abordagem realista, que ao invés de focalizar a túnica dos mecanismos de participação, enfatize o verdadeiro impacto que eles promovem nos processos de tomada de decisão. Com efeito, a questão aqui é mais descritiva (*como é*), do que prescritiva (*como deveria ser*), de modo que possamos avaliar se, de fato, os canais de interação conseguem ou não promover o engajamento cívico e a consequente melhoria de qualidade das instituições.

Por trás do aparente crescimento dos instrumentos participativos, há fragilidades que colocam uma interrogação sobre até que ponto a contribuição cidadã está realmente sendo levada em conta, e não servindo de anteparo para campanhas eleitorais, ou como pretexto democrático para sobrepor clientelismos.

Na verdade, essa distinção entre aparência e realidade em termos de participação foi bem colocada por Jenny Pearce, ao separar, com base na densidade ou intensidade da abertura governamental, o contexto que chamou *governo participativo*, o qual apenas oportuniza às comunidades locais a expressão de opiniões, permanecendo centralizado, todavia, o poder decisório, do contexto ideal de *democracia participativa* que, noutro viés, baseia-se no envolvimento direto, duradouro e efetivo dos cidadãos, atendendo especialmente a fração mais vulnerável da sociedade.³⁹⁸

Não seria descomedido associar o Brasil ao primeiro modelo, embora reconheça aprimoramentos recentes. Todavia, mesmo em circunstâncias nas quais se verifica um incremento nos meios formais de participação, tal aumento, para ser realmente eficaz do ponto de vista do alcance e penetração da voz social, precisa fazer-se acompanhar pela mudança da forma de atuação política. Sabemos, todavia, do apego do sistema político a prerrogativas e espaços de opacidade nas tomadas de decisão, e a dificuldade de cedê-los em benefício das instâncias participativas.

³⁹⁸ PEARCE, Jenny. *Participation and democracy in the twenty-first century city*. Badford: Palgrave, 2010.

O que precisamos, portanto, é da consolidação dos canais não convencionais que estabeleçam incentivos à calibragem da participação em todas (todas mesmo!) as etapas do processo de confecção das políticas públicas.³⁹⁹

Porquanto o núcleo do contrato social repousa nas decisões sobre alocação e dispêndio dos recursos públicos, e a concepção holística de corrupção que adotamos diz respeito justamente ao modelo particularista pelo qual estes recursos são distribuídos, o orçamento é o lugar mais adequado para buscarmos respostas às formas de interação entre a sociedade e o poder público, a fim de promover igualdade, justiça e a redução de privilégios patrimonialistas. É dele, portanto, que irei falar adiante.

No processo orçamentário, cuja função primordial consiste em estabelecer um projeto crível de governança, quem é – e quem não é – incluído na mesa de negociação, pode determinar se os formuladores de políticas públicas alcançarão soluções eficazes, ou se farão do orçamento um balcão de negócios privados. A boa-governança, portanto, depende muito da disposição dos tomadores de decisão em preencher o espaço público com a opinião social de diferentes grupos. Barreiras eventualmente erguidas e o acesso desigual às instâncias de poder determinam o hiato entre a má e a boa governança.⁴⁰⁰

Por exemplo, um dos elementos-chave para compreender o bom desempenho da governança em Botswana, na África, cujo índice de percepção da corrupção é melhor que o de países como Polônia, Eslovênia, Espanha e Geórgia, encontra-se na abertura dos processos de planejamento e orçamentação, envolvendo comunidades, estruturas locais, atores não estatais e as instituições políticas. No âmbito federal, todas as alocações são incluídas em um plano nacional de desenvolvimento, o qual é discutido abertamente durante longo período.⁴⁰¹

Dentro deste contexto, o Brasil é visto como um centro de inovações, sobretudo a partir da concepção dos procedimentos de orçamento participativo, na década de 1990, que permitiram a deliberação local sobre como seriam realizadas parcelas do orçamento referentes a determinada despesa de investimento. A ideia,

³⁹⁹ Vejo estes incentivos em duas direções: de dentro para fora, aludindo à vontade e capacidade dos administradores públicos em franquear canais de interação e estimular a ocupação destes espaços públicos pelos cidadãos, e de dentro para fora, a partir da sociedade civil, pois, sabendo que dificilmente esta abertura será inteiramente espontânea, exerce pressão sobre os agentes responsáveis pelas decisões, além de conceber mecanismos próprios de participação e influência.

⁴⁰⁰ Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial, 2017.

⁴⁰¹ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *The quest for good governance*. How societies develop control of corruption. Cambridge University Press, 2015.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

difundida pelos municípios brasileiros, foi recebida como boa-prática governamental pelos fóruns internacionais e incorporada, desde então, por administrações públicas mundo afora. Todavia, perdeu o ímpeto e eficiência em seu próprio berço, conforme atesta Carole Pateman, ao examinar as experiências de OP três décadas após as implementações originárias, segundo a qual, a maioria dos exemplos de orçamento participativo são facilmente associados a estruturas de autoridade, e os cidadãos não estão participando adequadamente nas decisões sobre o orçamento regular da cidade.⁴⁰² De fato, o que se percebe atualmente é que o orçamento participativo se converteu em procedimentos formais de consulta, cujo papel principal é dissimular o endosso popular sobre alocações corporativistas e permitir ao gestor que acesse a deliberação das câmaras legislativas.

Ademais, outras disposições legais preveem exigências de deliberação e consulta à sociedade como condição, complementação ou conclusão de validade de determinados atos administrativos, tal como a LRF⁴⁰³ e o Estatuto da Cidade,⁴⁰⁴ que padecem, contudo, de semelhante má estruturação, além de não serem completamente inclusivos.

Esta discrepância (formal-material) que sobrelevei constitui o objeto de pesquisa do *International Budget Partnership* (IBP), o qual avalia, periodicamente, a qualidade e abertura do orçamento de vários países. No informe publicado em 2017, observa-se que aproximadamente 80% dos 115 países analisados possuem determinadas ferramentas de participação orçamentária, embora seja necessário, segundo o IBP, *melhorar a inclusão dos mecanismos existentes e implementar meios similares em outras etapas do processo orçamentário*.⁴⁰⁵

A pesquisa revela a dimensão do problema da participação real. Segundo o **IBP**, dentre os 115 países incluídos na pesquisa sobre abertura governamental, nenhum deles proporciona oportunidades de participação que possam ser consideradas adequadas (no caso, aquelas que alcancem pontuação superior a 61 ou mais).

⁴⁰² PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*, v. 10, n. 1, 2012, p. 14.

⁴⁰³ Lei Complementar n. 101/2000, art. 48, parágrafo único, inciso I. Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

⁴⁰⁴ Lei n. 10.527/2001. Art. 2º, II. Gestão democrática por meio de participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

⁴⁰⁵ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *Encuesta de Presupuesto Abierto 2017*. Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-spanish.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

Ademais, 111 países proporcionam o que a instituição considera como poucas oportunidades ou não oferecem oportunidades à participação do público (incluem os países com pontuação inferior a 41). Interessante destacar que os países com pontuação em participação são, também, os países mais transparentes, e que não há baixa transparência associada a pontuações moderadas no quesito participação, demonstrando a relação de condicionalidade entre os dois elementos.

Especificamente, quanto ao Brasil, a organização recomenda a criação e institucionalização de expedientes para além de encontros informativos e consultas, porém arenas onde a sociedade possa realmente influenciar as decisões.

Há espaço para mudanças! Trabalhadas corretamente, as iniciativas de inserção do povo acompanhamento da alocação de recursos públicos garantem que o governo seja mais responsivo às demandas e responsável às obrigações de integridade.

O mais importante é que a participação abrace todas as quatro etapas do ciclo de orçamentação, tanto no âmbito do Poder Executivo (formulação e execução) quanto no contexto do Poder Legislativo (aprovação e fiscalização), por intermédio de ferramentas práticas e legíveis, que possibilitem a interação direta das comunidades interessadas. Um exemplo interessante desta cooperação encontra-se na Coreia do Sul, que associou o sistema de reportes (*whistleblowing*) à fase de controle da execução orçamentária, criando um centro de denúncias específicas sobre desperdícios orçamentários, o *Budget Waste Reporting Center*. Compete ao organismo receber e investigar as denúncias de qualquer cidadão sobre casos de uso ineficiente ou desperdício dos recursos orçados, excluindo as hipóteses que configurem corrupção, que estão abrangidas na competência da Agência Anticorrupção e de Direitos Civis da Coreia. Se restar constatado que houve de fato o desperdício financeiro, o reportante poderá obter uma recompensação fixa que varia de US\$ 175 até US\$ 50.000.⁴⁰⁶

Outro aspecto essencial e pouco realizado é a necessidade de prover *feedbacks* informativos de participação, expondo ao cidadão como suas contribuições foram incorporadas e traduzidas em ação política, o que foi deixado para trás e o porquê. Ainda que a decisão final permaneça nas mãos da autoridade pública, ela deve prestar contas sobre o papel desempenhado pelos insumos (*inputs*) públicos na definição das propostas, e como elas estão sendo implementadas na prática.⁴⁰⁷ O processo de motivação sobre os insumos e justificação das escolhas reduz a

⁴⁰⁶ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *Encuesta de Presupuesto Abierto*, 2017.

⁴⁰⁷ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *Rethinking Citizen Engagement*, 2016.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

percepção de arbitrariedade sobre as decisões estatais. Neste aspecto, os Tribunais de Contas exercem um papel elementar, na medida em que as competências que lhe são asseguradas pela Constituição Federal permitem garantir a efetivação necessária para que decisões provenientes do consenso popular sejam respeitadas mais à frente (art. 71, VIII, da CRFB/88), eliminando-se espaços de discricionariedade que colocam o gestor como árbitro único do orçamento público, bem como sustar atos que contrariem a vontade popular consolidada nos canais de deliberação (art. 71, X, da CRFB/88).

PRIMORDIAL À BOA GOVERNANÇA: *ACCOUNTABILITY* DE PERFORMANCE

Poucas ideias são tão primordiais à boa governança quanto o *accountability*.

Considerando-se que o aspecto central da governança é a definição sobre como o poder é alocado e exercido dentro da sociedade (e o modo particularista desta alocação refere-se precisamente à corrupção), há uma preocupação de caráter republicano em estabelecer controles e fechaduras ao desempenho deste poder político.

Tais restrições incorporam-se ao dever permanente de prestação de contas por parte dos agentes públicos e mandatários, resultante das responsabilidades que decorrem da delegação funcional outorgada pelo contrato social. É o que está exposto na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em seu art. 15: *a sociedade tem direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração*.

A concepção do termo *accountability* segue, desta feita, o predicado fundamental de que os negócios do estado são também negócios do povo.⁴⁰⁸ Assim, àqueles a quem cabe agir em nome da sociedade, recai a obrigação inarredável de expor, minudenciar, apontar e justificar como, o porquê e para aonde estão sendo destinados os recursos coletivos. Veja, se você contrata um corretor ou um advogado para atuar em seu nome, representando interesses que lhe pertencem, é natural que, em virtude da assimetria de informações que existe entre você e o mandatário,

⁴⁰⁸ “A simples menção do termo república já evoca um universo de conceitos, intimamente relacionados entre si, sugerindo a noção do princípio jurídico que a expressão quer designar. Dentre tais conceitos, o da responsabilidade é essencial (ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 38).

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

este tenha que (durante ou após a prestação do serviço) apresentar-lhe os resultados obtidos. A relação política estabelecida entre governantes e governados orienta-se por pressupostos semelhantes. Lógico, adicionada a complexidade resultante da pluralidade em ambos os polos desta relação. São milhões de governados e algumas centenas de governantes, além de aspectos inteiramente novos, como a presença da burocracia governamental, estabelecendo outras relações.⁴⁰⁹

A boa administração exige que os agentes públicos e responsáveis pela condução da política prestem contas pelo que fazem ou não, e pelas decisões que tomam ou deixam de tomar.

Este modelo clássico é chave para nossa compreensão sobre a qualidade da democracia e da governança pública. Em termos gerais, *accountability* corresponde ao passivo que vem a equilibrar o ativo do poder, pois traduz a ideia de reconhecimento de uma dívida em face dos cidadãos, que é a rendição de contas.⁴¹⁰ Traduz, em verdade, o que a física denomina de força do retrocesso, a qual leva o poder a voltar periodicamente ao seu ponto de origem, no caso, o povo.

De modo semelhante ao sistema jurídico de pesos e contrapesos, os mecanismos de prestação de contas mitigam os riscos que comporta todo processo de delegação de poder, dentre eles, o de que, ao invés de basear-se em princípios democráticos, o governo representativo seja estruturado por trocas de favores clientelistas, centralizando o poder político e os privilégios auferidos a partir dele.

Por isso é que, nas palavras de Ronald Dworkin, na democracia, aqueles que estão no exercício do poder público não devem ser os únicos juizes de suas próprias decisões.⁴¹¹

Além do mais, a interação entre sociedade e Estado envolve um traço de confiança que suscita obrigações díspares para cada ator. Explico. Enquanto os cidadãos em geral estão acobertados, plenamente, pelo direito fundamental à presunção de sua inocência, as autoridades públicas, precisamente pela natureza pública dos interesses que representam, devem atuar sob constante vigilância, razão pela qual precisam, sem qualquer exigência prévia, apresentar provas de sua inocência e lisura. É o que Madison pretendeu esclarecer, ao salientar, n' *O Federalista* n. 57,

⁴⁰⁹ Verifica-se o surgimento de uma nova relação de delegação. Na medida em que surgem problemas complexos referentes às políticas públicas, os agentes políticos (agora no papel de principal) delegam autoridade para uma burocracia extensa, complexa e técnica.

⁴¹⁰ BEAUD, Oliver; BLANQUER, Jean-Michel. *La responsabilité des gouvernants*. Paris: Descartes e Cie., 1999, p. 12.

⁴¹¹ DWORKIN, Ronald. *O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição Norte Americana*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2006.

que o objetivo de toda a constituição política é tomar precauções as mais efetivas para manter os governantes virtuosos enquanto continuarem a ser fiduciários públicos. Esta característica peculiar diferencia a democracia de outros regimes, ao possibilitar que cidadãos informados escrutinem a conduta governamental, contestando opções políticas e prevenindo o desenvolvimento da concentração de poder em instâncias particulares.⁴¹²

Para que compreendam porque este é o capítulo que encerra o paradigma sobre o governo aberto (bem como este livro): o *accountability* completa o ciclo de boa governança e controle, iniciado pelo conhecimento do cidadão a respeito das estruturas e processos estatais (a prestação de contas é deficiente quando a sociedade não dispõe de informações completas), sucedido pela inserção desta no espaço de decisão pública, e que continuará girando para assegurar governos mais eficientes e menos corruptos.

Quanto maior a possibilidade de os cidadãos discernirem que a administração está atuando em benefício dos interesses públicos e conseguirem impor restrições para que ela não fuja deste escopo em prol de interesses particulares, mais “*accountable*” é o governo.

A ênfase nas formas de *accountability* governamental, segundo Daniel Kaufman, retrata a crescente preocupação em combater a corrupção e promover integridade no setor público.⁴¹³ É também um modo de afiançarmos que as instituições não estão sendo objeto de captura por grupos seculares adaptados a incrementar sua própria riqueza à custa do tesouro público.

Afinal de contas, o que é *accountability*?

A complexidade que envolve esta questão não permite que respondamos de forma satisfatória em poucas linhas. Tentativas de obter uma definição objetiva e cujos critérios fossem minimamente críveis do ponto de vista teórico foram objeto de centenas de livros, artigos, compêndios e palestras.

No Brasil, Anna Maria Campos, em artigo publicado no início da década de 1990, procurou jogar alguma luz sobre o assunto, ao problematizar se o termo poderia encontrar tradução na língua portuguesa.⁴¹⁴ O desafio seria relançado 20

⁴¹² O hábito de questionar constantemente as autoridades garante maior liberdade do que qualquer outro sistema social baseado na representação (BRIN, David. *The transparent society*. MA: Addison-Wesley Longman, Inc., 1998).

⁴¹³ KAUFMAN, Daniel. *Myths and realities of governance and corruption*. World Bank Governance Program, Washington, DC, 2005.

⁴¹⁴ CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, n. 24, p. 30-50, fev./abr. 1990.

anos mais tarde, no trabalho de José Antônio Gomes de Pinho e Ana Rita Silva Sacramento, questionando se já seria possível a tradução da palavra *accountability* para o português, revelando a dificuldade teórica que circunda este tema.⁴¹⁵ Em ambos, concluiu-se que a abrangência semântica e as múltiplas ramificações teóricas da expressão de origem inglesa impedem a correspondência adequada para uma única palavra do dicionário português.

Assim, o significado permanece aberto, sem estruturas completamente definidas. Com efeito, os elementos que compõem a conceptualização, tais como agente, objeto, limites e mecanismos, variam conforme o autor, gerando uma confusão conceitual. O objetivo neste capítulo, contudo, não é aprofundar nos ramos da ciência política que estudam o *accountability*, tampouco relançar a pergunta sobre sua tradução, senão apenas explorar suas implicações e efeitos na transição à boa governança. Uma análise superficial das abordagens, contudo, não deixa de ser necessária.

Accountability costuma ser definido, primariamente, como um modo de identificar malversações públicas e punir os indivíduos ou organizações que não agiram conforme a lei, especialmente se os comportamentos envolverem corrupção.⁴¹⁶ Desta forma, o instituto sempre esteve associado à ideia de responsabilização frente a alguma determinação legal (*liability*), pois, aquele que falha no cumprimento de diretrizes normativas é considerado irresponsável, sujeitando-se às penalidades.

Tal perspectiva sancionatória encontra sustentação numa ideia de *liberalismo do medo*,⁴¹⁷ ou naquilo que Rosanvallón chama de *desconfiança liberal*,⁴¹⁸ fundada no receio de que as autoridades públicas estão invariavelmente inclinadas a abusar dos poderes, ou se valerem deles para obter benefícios privados, de modo que o *accountability* constituiria uma limitação às intempéries da discricionariedade política.

Esta abordagem encontra correspondência, também, na classificação de Guillermo O'Donnell, como um *accountability* de natureza vertical, referente ao procedimento eleitoral. Isto é, são os cidadãos-eleitores que manifestam a habilidade de

⁴¹⁵ PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública* [online]. v. 43, n.6, p. 1343-1368, 2009.

⁴¹⁶ PETERS, Guy B. Performance-based accountability. In: SHAH, Anwar (Ed.). *Performance Accountability and Combating Corruption*. Washington D.C.: The World Bank, 2007.

⁴¹⁷ SHKLAR, Judith. The liberalism of fear. In: HOFFMAN, Stanley (Ed.). *Political thought and political thinkers*. University of Chicago Press, 1998.

⁴¹⁸ ROSANVALLÓN, Pierre. *La contrademocracia: la política em la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2015.

punir os agentes políticos, ao utilizarem as urnas para reelegê-los ou não. Ou melhor, os governos são *accountable* na medida em que cidadãos-eleitores puderem discernir se os governantes estão atuando a serviço do interesse da coletividade, de tal forma que aqueles representantes que agirem em benefício deste interesse vencerão a reeleição e aqueles que não o fizerem, perderão.⁴¹⁹

Ocorre que os governos tomam centenas de decisões, cotidianamente, que afetam a vida das pessoas e, nessa medida, a manutenção do instrumento eleitoral como modelo exclusivo de vigilância é insuficiente para controlar milhares de metas governamentais.

A arritmia inerente às eleições permite apenas que os cidadãos homologuem ou não, em intervalos prefixados de tempo, os programas e ações tomadas pelos governantes, analisando de forma retrospectiva informações sobre o desempenho passado. Tal *teoria retrospectiva do accountability*, embora necessária, é incompleta, vez que a avaliação eleitoral não é tão racional e eficiente quanto parece *a priori*, pois a conduta dos eleitores é comprovadamente suscetível a influências aleatórias e dissociadas da performance dos governos, criando incentivos para que representantes elaborem políticas que favoreçam a reeleição, em detrimento de programas íntegros que impactem o bem-estar dos cidadãos de forma duradoura. Neste quadrante, os agentes políticos estão continuamente sob o dilema de obter cada vez mais recursos para sustentar-se no poder, bem como promover projetos direcionados aos grupos que o apoiaram. Bem assim, as eleições acabam não forçando os candidatos eleitos a refletir preferências políticas dos eleitores, ou seja, não geram controle popular sobre as políticas implementadas. Em síntese: não produz *accountability* eficiente.⁴²⁰

Além do mais, concentrar os mecanismos de *accountability* nas eleições acarreta, também, dificuldades em vislumbrar como os governantes seriam responsáveis às minorias e grupos marginalizados, promovendo igualdade na alocação dos recursos públicos. Em virtude desta circunstância é que Jeremy Waldron, ex-ministro da Suprema Corte norte-americana, assevera que a visão limitada do instituto subdimensiona a exata contribuição para o nosso entendimento sobre democracia.⁴²¹

⁴¹⁹ PRZEWORSKI, Adam; MANIN, Bernard; STOKES, Susan C. Eleição e representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

⁴²⁰ ACHEN, Christopher H.; BARTELS, Larry M. *Democracy for realists: why elections do not produce responsive government*. United Kingdom: Princeton University Press, 2016.

⁴²¹ WALDRON, Jeremy. *Accountability: fundamental to democracy*. NYU School of Law, Public Law Research Paper n. 14-13, 2014.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

A incapacidade do modelo baseado, exclusivamente, nos ritos eleitorais de produzir governos responsivos foi notada pela ciência política, dando azo à elaboração de formas de *accountability não eleitoral* que superassem a intermitência das urnas, proporcionando meios de controle formal e informal no curso do mandato.⁴²² Desta feita, aparecem outras denominações e sentidos à palavra, tais como o *accountability horizontal*, complementar à dimensão vertical, segundo O'Donnell, referente às instituições (ombudsman, auditoria, controladoria etc.) que compõem um sistema interestatal de controle das ações por parte dos órgãos estatais;⁴²³ ou a dimensão social, cuja concretização se dá mediante a atividade dos cidadãos comuns, associações civis, veículos de comunicação, e organizações sociais, que se articulam para supervisionar e pressionar o comportamento dos agentes públicos;⁴²⁴ ou, ainda, às formas de *accountability* diagonal e externo, suscitadas por Ricardo Pelizzo e Frederick Stapenhurst.⁴²⁵

Inobstante os inúmeros modelos e variações, quero apresentar uma compreensão particular sobre *accountability*, fruto da experiência que acumulei em duas décadas no exercício do controle externo, e que servirá de base ao argumento que pretendo expor. Concebo o *accountability* em duas proporções distintas: uma direcionada ao passado, referente à **responsabilidade**, que reflete a obrigação governamental de explicar seus próprios atos e, eventualmente, responder por eles, sofrendo as consequências legais da desídia ou da desonestidade. A outra direcionada ao futuro, relativa à **responsividade**, que diz respeito à conversão de preferências em políticas íntegras, eficientes e inclusivas, materializando a legitimidade política que ressoa não apenas das urnas, mas das necessidades cotidianas do povo.⁴²⁶

⁴²² *Accountability fora da urna*, na expressão de Susan Rose-Ackerman. (ROSE-ACKERMAN, Susan. *Trust, honesty, and corruption: reflection on the state-building process*. Yale Law School, Research Paper n. 255, 2001).

⁴²³ O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova* [online], n. 44, p. 27-54, 1998.

⁴²⁴ “Essa nova forma de política que surge no espaço da sociedade civil engloba uma variedade de formas de ação coletiva que compartilham uma comum preocupação em melhorar o funcionamento das instituições representativas através do fortalecimento dos mecanismos de controle da legalidade dos funcionários públicos”. PERUZZOTTI, Enrique. *La política de accountability social em América Latina*. 2010. Disponível em: <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/accountability_social1.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.

⁴²⁵ PELIZZO, Ricardo; STAPENHURST, Frederick. *Legislative oversight tools*. Oxford: Routledge, 2011.

⁴²⁶ Trato da noção de legitimidade corrente, abordada pelo STF na ADI n. 5874 MC/DF 2018, cuja prospecção ultrapassa a legitimidade pela investidura (eleição), dizendo respeito à correspondência entre os atos praticados pelo representante e a vontade manifestada pelos representados.

Não ignoro a importância da responsabilidade (como já ressaltai, que a abordagem sancionatória não deve ceder completamente à política preventiva), assegurando que os agentes estatais respondam pelas condutas que destoem das leis, embora entenda que a responsabilidade aqui encerra outros aspectos, tal como o comprometimento permanente com a integridade.

O enfoque, também, deve estar voltado àquilo que o Estado produz aos seus cidadãos, mensurando a distância entre intenções e realizações, entre palavras e fatos. Os programas adotados pelo governo estão de fato entregando serviços de qualidade, ou as falhas mais graves estão nos resultados? As políticas conseguem promover igualdade na distribuição de recursos ou aprofundam o sistema clientelista dos caçadores-de-renda? Se existem falhas, quais são as suas causas e como corrigi-las? É crucial compreender estes tipos de falhas ou produção de efeitos perversos que decorrem das políticas, viabilizando a correção de rumos.

Trata-se da espécie de reforma na atitude política a que se refere Susan Rose Ackerman, substituindo as relações corruptas personalizadas pela visão de que o estado tem o dever para com a sociedade de prover serviços públicos justos (que não perpetuem privilégios) e eficientes (que apresentem benefícios sólidos ao bem-estar social). Para facilitar essas atividades, ela afirma, “o poder público provê informações sobre suas ações, e indivíduos e organizações sociais pressionam por *accountability*. O propósito é aumentar a abertura do governo, deixando-o mais vulnerável à vontade popular”.⁴²⁷

A perspectiva desta dimensão responsiva é futura porque foca no aprimoramento do desempenho ao invés da punição retrospectiva, sendo um meio de institucionalizar uma abordagem de aprendizagem e de direção da governança.⁴²⁸ Dentro deste contexto, o bom agente político é aquele que está disposto a direcionar sua atuação às exigências de integridade e interesse público.

Boa síntese do que afirmo foi formulada por Ana Naveira, na Revista de Controle Externo Espanhol, segundo a qual o conceito de *accountability* há transmutado a uma noção mais ligada à ideia de compromisso com a obtenção de resultados e objetivos programados para as organizações públicas, em complementação à ideia clássica de responsabilidade, associada à percepção de que os funcionários da admi-

⁴²⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Trust, honesty, and corruption: reflection on the state-building process*. Yale Law School, Research Paper n. 255, 2001

⁴²⁸ PETERS, Guy B. Performance-based accountability. In: SHAH, Anwar (Ed.). *Performance Accountability and Combating Corruption*. Washington D.C.: The World Bank, 2007.

nistração deviam responder pelas suas decisões e atos frente à sociedade, através de uma série de regras legalmente preestabelecidas.⁴²⁹

Fala-se, então, do *accountability de performance*.

Na verdade, tal abordagem do controle acompanha a evolução da própria maneira de reger os negócios públicos. Influenciado pelas reformas administrativas ocorridas na Inglaterra e Estados Unidos, na década de 1970-1980, o Brasil buscou adotar o paradigma da administração gerencial (*New Public Management*) em substituição ao modelo usual burocrático de Weber, com vistas a tornar a administração pública mais eficiente. Assim, sobretudo a parte do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, diversas técnicas foram importadas do setor privado com o fim de aprimorar os serviços públicos, de modo que esta nova gestão pública fosse orientada pelos resultados proporcionados e como eles impactam a vida e o bem-estar dos *stakeholders*, neste caso, os cidadãos. Neste paradigma de reformulação da agenda de Estado, o controle (*accountability*) também foi objeto de transformação, na medida em que deslocou o foco de avaliação da legalidade estrita puramente destinada à sanção, isto é, da mera checagem de atendimento da conduta dos agentes a regras e protocolos, para a centralização do desempenho da administração, a partir das lentes da eficiência, moralidade e vedação ao desperdício.

A noção de boa administração pública, portanto, fornece referência à evolução do *accountability*, que adota a legalidade como ponto de partida, mas não termo de chegada, sobrelevando a produção de resultados positivos e com efeitos positivos sobre a coletividade. Presta-se contas pelas ações que se executa, mas também pelas expectativas que se cria.

O núcleo duro deste *accountability de performance* é que ele não enfatiza eventos excepcionais negativos (falhas puníveis), mas o desempenho positivo das organizações. Não obstante a imposição de controles com vistas à sanção torne a corrupção mais difícil, elas certamente não tornam mais fácil agir de forma íntegra e eficiente. É preciso pensar um sistema que apoie a escolha certa, ao invés de apenas rechaçar as escolhas erradas. Que torne fácil, pois, o caminho à boa governança.

Sistemas que utilizam a performance como critério para exercício da fiscalização exigem que ao invés de pensar sobre as consequências e imputações de culpabilidade aos agentes irresponsáveis, realce a utilização de indicadores que demonstrem o sucesso ou fracasso das políticas públicas, fornecendo soluções eficazes no último caso. Procura-se assegurar que valores públicos são gerados a partir do

⁴²⁹ NAVEIRA, Ana M. El funcionamiento de la administración bajo um sistema de dirección por objetivos: una necesidad y un nuevo enfoque para los órganos de control. *Revista Española de Control Externo*, v. XVII, n. 49, p. 39-63, Enero 2015.

dinheiro gasto pelo governo, e que os recursos não são alocados particularmente. Não por acaso essa abordagem sobre performance é designada pela OCDE como *value for money*.⁴³⁰

No entanto, a realização desta matriz do *accountability* depende do preenchimento de duas condições essenciais. A primeira delas é a capacidade dos cidadãos de influir na definição das metas coletivas da sociedade, habilidade à qual Robert Dahl se refere como definição da agenda política pelos cidadãos.⁴³¹ A segunda diz respeito ao desenvolvimento de mecanismos que garantam o controle das ações dos governos em termos de produção de resultados, possibilitando uma confrontação direta entre as contas rendidas pelos agentes sobre aquilo que foi feito e os critérios de avaliação do desempenho, de maneira que os aprendizados adquiridos permitam criar padrões sólidos de boa governança.

O desafio central quando falamos em políticas governamentais e seu controle é saber o que funciona e porque funciona, para que surjam oportunidades de melhoramento progressivo e constante. Importa saber, portanto, como desenvolver este sistema que utiliza o desempenho como instrumento de *accountability*. Vamos por partes.⁴³²

De início, presumindo que estaria preenchido o pressuposto que mencionei acima no tocante à definição da agenda política de metas pelo povo, o governo precisa ter uma visão clara do sucesso ou fracasso dos programas que pretende implementar, ou seja, deve determinar quais resultados espera alcançar com as políticas públicas a serem implementadas (*outcomes*).

Ademais, é igualmente salutar determinar os passos intermediários no processo. Por exemplo, avaliar o desempenho das políticas de educação pública exige que examinemos o nível de financiamento, o dispêndio por aluno, entre outros aspectos que influenciam no resultado (*outputs*). No Brasil, em 2014, o gasto com educação, em porcentagem do orçamento, superou o de países como Suíça e Dinamarca, embora a média das notas no PISA e a qualidade dos serviços sejam profundamente inferiores.⁴³³

⁴³⁰ OECD (2010). *Value for money in government: public administration after “new public management”* 2010.

⁴³¹ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

⁴³² Aqui, utilizo como referência as etapas de *accountability* de performance apresentadas por Guy Peters: PETERS, Guy B. Performance-based accountability. In: SHAH, Anwar (Ed.). *Performance accountability and combating corruption*. Washington D.C.: The World Bank, 2007.

⁴³³ Em porcentagem do PIB, o Brasil (4,9% do PIB) está próximo da média dos países da OCDE, que é de 5,2% do PIB. A despeito disso, o Brasil continua ocupando as últimas posições do ranking dos testes de avaliação do PISA. OCDE. *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, 2017.

Em terceiro, e como conseqüência da definição dos produtos almejados, deve-se fixar os padrões adequados de desempenho (metas), ou seja, se o propósito é obter bons resultados, o quanto bom é bom o suficiente? Quanto de desenvolvimento é adequado para indicar que o programa e a sua gestão estão funcionando satisfatoriamente? A que altura posicionará o sarrafo?

Finalmente, insisto, muito embora a ênfase do controle tenha se deslocado do caráter sancionatório, para o exame da performance e aprimoramento da governança, é importante esclarecer que a ineficiência geralmente anda ladeada pela corrupção, razão pela qual não se deve negligenciar o delineamento de responsabilidades. Tal aspecto assume contornos ainda mais relevantes, diante da complexidade dos sistemas administrativos modernos, cujos centros de decisão encontram-se cada vez mais descentralizados.

Enfim, apoiar-se em metas e indicadores na formulação e avaliação de ações no setor público não representa bem uma novidade, mas as potenciais vantagens deste modelo são ainda subvalorizadas.

Na Espanha, a *Ley n. 19/2013* acrescentou o art. 6º à lei de acesso à informação espanhola, prevendo que: as administrações públicas publicarão os planos e programas nos quais se fixem objetivos concretos, assim como as atividades, meios e tempo previsto para a consecução. Seu grau de comprometimento e resultados deverá ser objeto de avaliação e publicação periódica junto com os indicadores de medida e valoração, de forma que se determine cada administração competente. Disposição semelhante consta, desde 2001, na Lei Orgânica das Finanças, que nos arts. 48 e 51 indicam que o governo deve informar missões, programas e indicadores de rendimento. Nos Estados Unidos, o *Government Performance and Results Act* vigora desde 1993.

Para nós, acredito, há um longo caminho a ser percorrido.

Isso porque nossas políticas, sobretudo em nível local, são predominantemente calcadas em ideologismos ou marketing baratos, que não raras vezes servem apenas como pretextos para o direcionamento velado de recursos públicos ou oportunidades para o *rent-seeking predatório*. Boa parte dos programas implementados no país não são avaliados, e mesmo quando são objetos de alguma análise técnica, seus resultados são ignorados. Assim, evidências que dariam suporte prático à eficiência e continuidade de boas políticas são sobrepostas pela manutenção de políticas más e criadoras de privilégios, além de aumentar os custos de transação que fomentam a corrupção.

Perde o cidadão, que vê a eficácia dos serviços públicos ser suplantada pela falta de planejamento e gestão racional, ao passo que cai o que costumamos chamar de

delivery institucional, referente à capacidade das instituições públicas de acessar a qualidade dos bens e serviços que estão sendo produzidos e providos por intermédio de suas ações.

A abordagem do *delivery* organizacional ganhou notoriedade no começo dos anos 2000, no Reino Unido, a partir de um neologismo convertido posteriormente em ciência administrativa: a **deliverologia** (*deliverology*), materializada na criação de uma unidade especial junto ao gabinete do Primeiro Ministro britânico (*Prime Ministerial Delivery Unit*) com o escopo de fornecer avaliações e criar rotinas técnicas de resolução de problemas que ajudariam a administração pública a cumprir as promessas políticas e aumentar a eficiência dos serviços.

A *deliverologia* baseia-se na identificação clara de prioridades, na definição de metas, na coleção de dados relacionados a tais objetivos e no exercício de vigilância por intermédio de uma unidade especializada (*delivery unit*), que se reporta sobre as avaliações, direta e regularmente, aos agentes políticos responsáveis. No caso britânico, em quatro anos, a entidade ajudou o governo de Tony Blair a alcançar 80% das metas estipuladas ao início do mandato.⁴³⁴

Segundo Michael Barber, independentemente de preferências ideológicas, por Estados minimalistas ou pela prevalência de mercados autônomos, todos têm interesse em governos que sejam eficazes naquilo – pouco ou muito – que fazem. O desafio atual das sociedades consiste, pois, em transformar administrações que funcionam à base de espasmos, cujo foco é gerenciar crises e apagar incêndios, em administrações que atuem por padrões de governança, desenvolvidos por intermédio de processos cíclicos de aprendizagem e avaliação do desempenho em tempo real.⁴³⁵

Apesar de recente, a repercussão positiva das unidades de entrega incentivou a adoção, por outros países, de métodos semelhantes em suas administrações. Em 2010, o governo norte-americano criou a instituição de entrega na área da educação (*Education Delivery Institute*), com o propósito de auxiliar líderes educacionais a implementar estratégias, prioridades e indicadores para aprimorar o ensino público. Mais recentemente, em 2016, o Canadá importou o modelo, ao criar uma Unidade de Entrega junto ao *Privy Council Office*, órgão de aconselhamento do governo federal.⁴³⁶

⁴³⁴ CENTRE FOR PUBLIC IMPACT. The science of delivering results: past, present and future.

⁴³⁵ BARBER, Michael. *How to run a government: so that citizens benefit and taxpayers don't go crazy*. United Kingdom: Penguin, 2015, p. 23.

⁴³⁶ CURRAN, Rachel. Will “deliverology” work for the federal government? *Policy Options Politiques*, 2016. Disponível em: <<http://policyoptions.irpp.org/magazines/april-2016/is-deliverology-right-for-canada/>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

Não obstante a adoção de formatos semelhantes, a partir da criação de unidades separadas do comando operacional da administração, é possível cogitar tipos diferentes de institucionalização da *deliverologia*.

Poder-se-ia, por exemplo, vincular a *delivery-unit* a agências governamentais preestabelecidas, tal como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) ou o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), no caso brasileiro, embora acredite que seja preferível destinar esta função a organismos com certo grau de autonomia.

Nos Estados Unidos, tal função foi inserida nas atribuições fiscalizatórias do parlamento, através do *Government Performance and Results Act*, de 1993. Conforme esta norma, cabe ao Conselho de Desenvolvimento de Performance, a análise trimestral dos dados sobre desempenho dos objetivos prioritários do Governo Federal, reportando-se ao Diretor do Departamento de Gestão e Orçamento. Dentro da análise, o Conselho avalia os processos alcançados durante o trimestre mais recente, bem como a tendência e probabilidade de cumprir o nível de desempenho previsto, categorizando os objetivos prioritários pelo risco de não alcance do nível planejado de performance. Quanto a estes últimos, o Conselho deve identificar prospecções e estratégias para o aprimoramento da performance. Além disso, os objetivos prioritários devem ser consolidados em descrições simples no website do governo (*31 U.S. Code § 1121*).

Outra possibilidade seria promover uma desconcentração, criando unidades de entrega específicas nos órgãos públicos, de modo que cada uma delas desenvolva trabalhos especializados sobre a entidade à qual estão vinculadas. Estas são conjunturas críveis. Porém, entendo que são desnecessárias. Em nosso arranjo institucional, já possuímos uma entidade com expertise e estrutura para exercer o papel das unidades de entrega: os tribunais de contas. Primeiro, porque gozam de autonomia em relação aos poderes constituídos, porquanto encontram-se desvinculados, funcional e estruturalmente, da esfera política, notadamente, do Poder Legislativo. São plenamente capazes de fornecer avaliações isentas e técnicas. Segundo, porque as cortes de contas receberam diretamente da Constituição Federal, a competência para exercer o controle financeiro, contábil, orçamentário, operacional e patrimonial da administração direta e indireta dos poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 71, da CRFB/88), utilizando como critérios, além da legalidade, a legitimidade, eficácia, efetividade e economicidade. Isto é, foram designadas pelo constituinte para exercer uma espécie de vigilância pública que ultrapassa o exame de conformidade, apontando para novos padrões de supervisão, orientados pela lógica dos resultados e da vedação ao desperdício.

Alinhando-se à posição acima exposta, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), em conferência realizada no Uruguai, em 1998, consignou que as Instituições Superiores de Auditorias (entre elas, os tribunais de contas), deveriam somar aos esforços anticorrupção, o uso de indicadores e informações que apontem riscos de fraude.⁴³⁷

Quero dizer, o Brasil, em tese e ao menos desde 1988, dispõe de uma entidade cujas competências inclui a análise sistemática de resultados da administração pública, a fim de incrementar a eficiência e promover *accountability de performance*. Resta, no entanto, uma mudança de paradigma e percepção das cortes sobre o que consiste uma fiscalização efetiva. Os órgãos de contas poderiam, com o aparato técnico e os dados de que dispõem atualmente, exercer um papel colaborativo importante na criação de metas, implementação de sistemas de monitoramento e avaliação institucional, identificação de contradições que comprometam a boa gestão dos recursos públicos e no apoio técnico aos gestores. Assim, usufruem de um ferramental valiosíssimo, conquanto subutilizado, para disseminar o impacto dos programas estatais, por meio de indicadores, tanto aos gestores, como subsídio ao aperfeiçoamento, quanto aos cidadãos, lhes vocacionando ao exercício do controle social. Tudo isso ajuda a conformar um sistema de integridade e apreço pela eficiência e equanimidade da ação pública, inibindo a capacidade de certos autores em capturar o destino dos recursos coletivos.

Dada a dificuldade em detectar a corrupção apenas por intermédio de auditorias ou procedimentos formalísticos de controle, tendo em vista o contexto opaco no qual ela ocorre, desvendá-la seria certamente mais fácil caso fosse associada a indicadores que revelem más performances. Reitero: tais circunstâncias (ineficiência e corrupção) estão geralmente conectadas. Onde há uma, provavelmente existirá a outra.

São precisamente os indicadores os responsáveis por traduzir o quanto a política em questão foi eficiente (relação custo-benefício), eficaz (sob a expectativa do gestor) e efetiva (sob a expectativa social). Contudo, para que tais indicadores se convertam em instrumentos úteis à sociedade, devem ser, primeiro, claros, de modo que não remanesça dúvida sobre o seu atingimento, segundo, mensuráveis, possibilitando sua identificação através de uma escala de valores (unidades físicas, monetárias, temporais), sem recorrer a itens genéricos e abstratos, terceiro, compreensíveis, de maneira que permita ao povo identificar o sucesso ou o fracasso de

⁴³⁷ DYE, Kenneth M. Corruption and fraud detection by supreme audit institutions. In: SHAH, Anawar (Org.). *Performance accountability and combating corruption*. Washington D.C.: The World Bank, 2007, p. 309-310.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

políticos por indicadores inteligíveis⁴³⁸ e, finalmente, comparáveis, assegurando a viabilidade de comparação da performance histórica de uma mesma organização.⁴³⁹

O propósito, afinal, é garantir que a sociedade acompanhe de forma permanente o desempenho das organizações, superando a noção anacrônica de *accountability* formal monofásico, e fornecendo, a partir do controle social consciente, engajado e munido de informações precisas, bases fortes para a extirpação do particularismo, da corrupção, da ineficiência e da imoralidade na administração pública. É preciso coragem para fazer a transição, mas não podemos esquivar-nos dela. Nas palavras de Fernando Pessoa (e não haveria melhor forma de encerrar, pois as ideias e os estudos hão de continuar):

É tempo de travessia

E se não ousarmos fazê-la

Teremos ficado para sempre à margem de nós mesmos.

⁴³⁸ A título de exemplo, o Canadá possui um portal eletrônico que apresenta os indicadores de políticas públicas federais de modo claro e compreensível, no sítio disponível em: <https://www.canada.ca/en/privy-council/campaigns/mandate-tracker-results-canadians.html?utm_campaign=not-applicable&utm_medium=vanity-url&utm_source=canada-ca_results>.

⁴³⁹ BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

Falar de uma publicação que nos emociona pela seriedade e dedicação da autora em prol do cidadão brasileiro não é uma tarefa fácil. Tive o prazer de aprender através de diálogos (*face to face*) com a escritora que aborda tópicos dos controles: externo, interno e social, suas casas, acertos e erros. Não existem exageros nem soluções mágicas para a realidade brasileira.

Gosto de livros que não sejam estruturados em capítulos e sim em títulos, os quais nos remetem a reflexões e reposturas.

Quem leu *o Ovo da Serpente* pôde **sentir** o **continuum**: passos de uma trajetória de escrita; revelou e revela **o saber** consolidado, sem dogmas ou amarras. Os alertas para percepção dos malfeitos de seres egoístas (as serpentes) e a relevância de uma formação cidadã: não apenas saber a existência da Constituição Brasileira, e sim compreender os deveres e direitos.

O texto fluido prende-nos, alerta-nos, ensina-nos e convoca-nos ao processo de hipertextualidade de tão bom embasamento. Para surpresa, existe o diálogo de Rui Barbosa com o Facebook, e Fernando Pessoa leciona *Accountability*.

Atenção: **os ovos eclodiram.**

Não há senso comum, nem densos tratados, há alertas para aprendizado, nada de imediatismo e sim **tempo de travessia** para que não fiquemos sempre à margem de nós mesmos...”

Hora de navegar.

Pegue o leme das palavras...

Cristiane Vasconcelos

Universidade Estadual da Bahia.

Escola de Contas Conselheiro José Borba Pedreira Lapa – ECPL.

Tribunal de Contas da Bahia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A PEOPLE'S budget: a research and evaluation report on participatory budgeting in New York City. *Key Research Findings*. October 20, 2015. Disponível em: <https://cdp.urban-justice.org/sites/default/files/CDP.WEB.doc_Report_PBNYC_cycle4findings_20151021.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2017.

ABRAHAM, Marcus. Estado de calamidade financeira e lei de responsabilidade fiscal. Coluna Fiscal de 07 de julho de 2016, *Jota*. Disponível em: <<http://jota.info/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-estado-de-calamidade-financeira-e-lrf-07072016>>. Acesso em: 12 out. 2016.

ACHEN, Christopher H.; BARTELS, Larry M. *Democracy for realists*. Why elections do not produce responsive government. Princeton University Press, 2016.

AFFONSO, Julia; BRANDT, Ricardo; MACEDO, Fausto; COUTINHO, Mateus. Delator-bomba da Lava Jato diz que propinas nas eleições vêm desde 1946. *Estado de S. Paulo. Política*. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/delator-bomba-da-lava-jato-diz-que-propinas-nas-eleicoes-vem-desde-1946/>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

AFONSO, José Roberto R. Sistema tributário, o Brasil ainda voltará a ter um? In: ALMEIDA, Mansueto; SALTO, Felipe (Coord.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

ALFORD, Fred C. *Whistleblowers' Broken Lives and Organizational Power*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001.

ALMOND, Gabriel A. VERBA, Sidney. *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. London: Sage, 1989.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

AMORIM, Silvia. Rombo no cofre de municípios chega a R\$ 69 bilhões, aponta levantamento”. *O Globo*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/rombo-no-cofre-de-municipios-chega-r-69-bilhoes-aponta-levantamento-20422628>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

ANDERSEN, Thomas Barnebeck. *Does e-government reduce corruption?* Department of Economics, University of Copenhagen, 2007.

ARISTÓTELES. *A Política*. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2010.

ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Nestor Silveira. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

ARISTÓTELES. *Ética e Nicômaco*. Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

ASPET, Daisy de; CAIDEN, Gerald E. A essência do profissionalismo no serviço público. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 138, abr./jun. 1998. ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ATTRACTA Mooney. BTG factual: Brazil is like “house of cards” on acid. *Financial Times*. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/c22e267c-5056-11e7-bfb8-997009366969?mhq5j=e1>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

BARBER, Michael. *How to run a government: so that citizens benefit and taxpayers don't go crazy*. United Kingdom: Penguin, 2015.

BARBOSA, Rui. *A crise moral*. Rio de Janeiro: Organizações Simões, 1932.

BARRETO, Tobias. *Obras completas*. IV, Discursos. Edição do Estado de Sergipe, 1926.

BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE. *New perspectives in e-government and the prevention of corruption*. Working paper series n. 23, 2017.

BAUTISTA, Oscar Diego. Cómo abordar la corrupción? Una vía para su solución a través de la ética pública. *Revista Direito UFMS*. Campo Grande-MS, v. 2, n. 1, p. 25-38, 2016.

BAUTISTA, Óscar Diego. *Ética para corruptos: una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*. 2. ed. Descleé de Brouwer, 2009.

BEAR, Adam; Knobe, Joshua. *Normality: part descriptive, part prescriptive*. Cognition, Elsevier, 2016.

BEAUD, Oliver; BLANQUER, Jean-Michel. *La responsabilité des gouvernants*. Paris: Descartes e Cie., 1999.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: RT, 1997.

BECKER, Gary. *Crime and punishment: an economic approach*. Chicago: National Bureau of Economic Research, 1974.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 38, p. 223-238, 1996.

- BENTHAM, Jeremy. Da publicidade. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 6, p. 277-294, jul. 2011.
- BERTÓK, János. The integrity agenda: lessons from OECD countries. In: EUROSAI. *Auditing ethics in the public sector: a general overview of SAI's practices*, 2013.
- BILACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BLOOMBERG. *Germany, where bribery is tax deductible*. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/1995-08-06/germany-where-bribery-is-tax-deductible-intl-edition>>. Acesso em: 30 jun. 2017.
- BO ROTHSTEIN. *The quality of government*. Corruption, social trust and inequality in international perspective. The University of Chicago Press, 2011.
- BOBBIO, Luigi. Dilemmi dela democrazia partecipativa. *Democrazia e Diritto*, Roma, 2006.
- BOBBIO, Norbert. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, Norberto. *Entre duas Repúblicas: as origens da democracia italiana*. Brasília: UnB, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nóbrega. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOGOSSIAN, Andre. Levando o orçamento a sério como instrumento de controle das políticas públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 178-198, 2015.
- BOLETIM de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais de 2016. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/337275/Boletim+entes+2016/e4428e40-5256-40f9-91f6-ee8dcb377a25>>. Acesso em: 29 dez. 2016.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Projeto de Lei do Congresso Nacional n. 20, de 2017: estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2018*. Disponível em: <<http://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/130650>>. Acesso em: 7 dez. 2017.
- BRASIL. Senado Federal. *Decreto n. 966-A, de 07 de novembro de 1890*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

BRASIL. Senado Federal. *Perdas com obras inacabadas podem chegar a 1 trilhão de reais*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/14/perdas-com-obras-inacabadas-podem-chegar-a-r-1-trilhao>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRAZIL'S monetary jeitinho. *Financial Times*. Disponível em: <<http://blogs.ft.com/beyond-brics/2013/01/15/brazils-monetary-jeitinho/>>. Acesso em: 21 out. 2016.

BRIGATTO, Gustavo. Número de celulares no Brasil chega a 283,4 milhões em março. *Valor Econômico*. Maio 2005.

BRIN, David. *The transparent society*. MA: Addison-Wesley Longman, Inc., 1998.

CALVINO, Ítalo. *Seis propostas para o próximo milênio*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, n. 24, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CAROLE PATEMAN. Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*. 10 (1), 2012.

CASSIN, Richard L. *How much do chief compliance officers make?* FcpaBlog, October 16, 2017. Disponível em: <<http://www.fcpablog.com/blog/2017/10/16/how-much-do-chief-compliance-officers-make.html>>. Acesso em: 16 out. 2017.

CASSIN, Richard L. *SEC whistleblower awarded nearly \$4 million*. The FCPA Blog. Disponível em: <<http://www.fcpablog.com/blog/2017/4/25/sec-whistleblower-awarded-nearly-4-million.html>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

CASTELLS, A. *Sociedade em rede*. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança*. Movimentos sociais na era da internet. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa A. *Manual de compliance*. Preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010.

COLEMAN, Stephen. *Can the internet strengthen democracy?* Cambridge: Polity Press, 2017.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Guia: Programa de *Compliance* – Orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de *compliance* concorrencial. Janeiro, 2016.

CONSELHO EUROPEU. Resolução n. 1.729 (2010), *Final version protection of whistleblowers Parliamentary Assembly*, item 5. Disponível em: <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>>. Acesso em: 24 maio 2017.

CONSTANT, Benjamin. *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Discurso pronunciado no Athéneé Royal de Paris, 1819.

CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério*. São Paulo: Blucher, 2016.

CORRUPTION Perception Index (CPI) 2017. *Transparency international*. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2017>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

COUNCIL Members, each with \$1 million, will let public decide how it's spent. *New York Times*. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/09/14/nyregion/4-on-ny-city-council-will-let-public-decide-some-spending.html>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

COURA, Kalleo. Entre condenados por improbidade, 96% lesaram municípios. *Jota*. Disponível em: <<https://jota.info/justica/entre-condenados-por-improbidade-96-lesaram-municipios-31082017>>. Acesso em: 21 set. 2017.

COUTINHO, Doris de Miranda. Uma ideia falsa, porém clara e precisa. *O Estado de S.Paulo*, Blog Fausto Macedo. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/uma-ideia-falsa-porem-clara-e-precisa/>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

CRESSEY, Donald R. *Other people's money: a study in the social psychology of embezzlement*. Montclair, NJ: Patterson Smith *series in criminology, law enforcement & social problems*, 1973. p. 1-191.

CRISE nos Estados afeta serviços essenciais. *O Globo*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/crise-nos-estados-afeta-servicos-essenciais-20451167>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

CROUCH, Colin. *Post-democracy*. Cambridge: Polity, 2004.

CURRAN, Rachel. Will 'deliverology' work for the federal government? *Policy Options Politiques*, 2016. Disponível em: <<http://policyoptions.irpp.org/magazines/april-2016/is-deliverology-right-for-canada/>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DAHL, Robert A. *Poliarchy: participation and opposition*. London: Yale University Press, 1971.

DAHL, Robert. A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. Informantes confidenciais e anônimos: perspectivas para atuação mais eficiente a partir de uma análise comparativa do tratamento jurídico nos EUA e no Brasil. In: *Ministério Público e princípio da proteção eficiente*. São Paulo: Almedina, 2016.

DANTAS, Humberto; ESTRAMANHO, Rodrigo. Educação política no Brasil: desafios aos 30 anos de Democracia. *Conexão Política*, Teresina v. 4, n.1, p. 11-28, jan./jun. 2015.

DELLAPORTA, Donatella; VANUCCI, Alberto. *Corrupt exchanges: actors, resources and mechanisms of political corruption*. Nova York: Aldine de Gruyter, 1999.

DWORKIN, Ronald. *O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição Norte Americana*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2006.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

DYE, Kenneth M. Corruption and fraud detection by supreme audit institutions. In: SHAH, Anawar (Org.). *Performance accountability and combating corruption*. Washington D.C.: The World Bank, 2007.

EDWIN, SUTHERLAND. White-collar criminality. *American Sociological Review*, Washington, v. 5, n. 1, 1940.

ESTADOS tem esqueletos de despesas de R\$ 15 bilhões. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4606193/estados-tem-esqueletos-de-despesas-de-r-15-bi>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

EUROSAI. *Auditing ethics in the public sector: a general overview of SAI's practices*, 2013.

Explanatory memorandum to the Council of Europe Recommendation on the protection of whistleblowers (2014), p. 43. Disponível em: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2170183&Site=CM>>. Acesso em: 25 maio 2017.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronado político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronado político brasileiro*. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FERENZINI, Felipe Noronha. Contratações públicas como instrumento de combate à corrupção. *O Estado de S.Paulo*. 8 de junho de 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/contratacoes-publicas-como-instrumento-de-combate-a-corrupcao/>>. Acesso em: 11 ago 2017.

FERRARA, Alessandro. *The force of the example: explorations in the paradigm of judgment*. New York: Columbia University Press, 2008.

FERRER, Flôrência. A importância do governo eletrônico no Brasil. *Valor Econômico*. São Paulo, mar. 2003.

FINKEL, Steven E. Can democracy be taught? *Journal of Democracy*, v. 14, n. 4, 2003.

FOA, Roberto Stefan; MOUNK, Yascha. The democratic disconnect. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3, 2016.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, 2017.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e direito fundamental à boa administração*, 2009.

G20 *Anti-corruption Action Plan* (2013-2014). Disponível em: <[http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_\(2013-2014\).pdf](http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_(2013-2014).pdf)>. Acesso em: 12 maio 2017.

G20 *Anti-corruption Action Plan* PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS, p. 8. Disponível em: <<http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>>.

- GABARDO, Emerson; MORETTINI E CASTELLA, Gabriel. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a administração pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147.
- GARDELLA, Darnaculleta I. *Derecho administrativo y autorregulación: la autorregulación regulada*. Universidad de Girona, 2002.
- GASTIL, J.; RICHARDS, R. Embracing digital democracy: a call for building an online civic commons. *PS: Political Science & Politics*, 50, p. 758-763, 2017.
- GLAZER, Myron Peretz; GLAZER Penina Migdal. *The whistleblowers: exposing corruption in government & industry*. BasicBooks, 1989.
- GLOBAL *competitiveness index. 2016-2017 edition*. Disponível em: <http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017/WEF_GCI_2016_2017_Profile_BRA.pdf>. Acesso em: 27 set. 2017.
- GOMES, Marcelo Barros et al. Accountability e transparência na implementação da agenda 2030: as contribuições do Tribunal de Contas da União. *Revista do TCU*, maio/ago. 2016.
- GONÇALVES, André. Sem propina, não se coloca um paralelepípedo em obra pública, diz advogado. *Correio Braziliense*. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/conexao-brasilia/sem-propina-nao-se-coloca-um-paralelepipedo-em-obra-publica-diz-advogado-quem-vai-dizer-que-ele-esta-errado/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.
- GORBANOVA, Mariya. *Speak up: empowering citizens against corruption*. Transparency International, 2015.
- GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externos e internos da administração pública*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- GUIMARÃES, Juarez. Sociedade civil e corrupção: crítica à razão liberal. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- GUIMARÃES, Lígia. OCDE: Brasil gasta mais com educação, mas aprendizado não melhora. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4796963/ocde-brasil-gasta-mais-com-educacao-mas-aprendizado-nao-melhora>>. Acesso em: 2 jan. 2017.
- GUIZOT, François. Des garanties légales de la liberté de la presse (1818). In: ROSANVALLÓN, Pierre. *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial, 2015.
- GUZZI, Drica. *Web e participação: a democracia no século XXI*. Escola do Futuro, Senac Editoras, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo*. Tradução de Paulo Astor Soethe. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- HANCOCK, Tom. China province admits falsifying fiscal data. *Financial Times*. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/b25d1b32-dd37-11e6-9d7c-be108f1c1dce>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 25. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2016.

HERMET, Guy. *L'Hiver de la démocratie*. Paris: Armand Colin, 2007.

HIRSCHMAN, Albert O. *Getting ahead collectively: grassroots experiences in Latin America*. New York: Pergamon Press, 1984.

HOLMES, Stephen. SUSTEIN, Cass R. *The cost of rights*. Nova York: W. W. Norton & Company, 1999.

HORTA, Raul Machado. Improbidade e corrupção. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 236, abr./jun. 2004.

HOW to teach citizenship in schools. Democracy. *The Economist* 101. Disponível em: <<https://www.economist.com/news/international/21716250-governments-are-failing-prepare-young-use-their-votes-well-how-teach>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

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

HUNTINGTON, Samuel P. Democracy's third wave. *Journal of Democracy*, v. 2, n. 2, 1991.

IFAC Public Sector Committee. *Governance in the public sector: a governing body perspective*, 2001.

Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) 2017, ano-base 2016. Disponível em: <<http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2017/files/assets/common/downloads/publication.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

INSTITUTE OF BUSINESS ETHICS. *Survey on Business Ethics*, 2016, p. 1. Disponível em: <http://www.ibe.org.uk/userassets/briefings/b56_surveys2016.pdf>. Acesso em: 9 maio 2017.

INTERNAL REVENUE SERVICE FISCAL YEAR 2013. *Report to the Congress in the Use of Section 7623*, p. 23. Disponível em: <www.irs.gov/pub/whistleblower/Whistleblower_Annual_report>. Acesso em: 30 maio 2017.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *Encuesta de Presupuesto Abierto 2017*. Disponível em: <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-spanish.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. *Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework*, 2013.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI. Normas de Auditoria. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 22, 1991.

ISLAM, Roumeen. *Do more transparent governments govern better?* The World Bank, jun. 2003, Policy Research Working Paper 3077.

- Izaguirre, Mônica. Sai decreto que reduz limite de execução provisória do Orçamento. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3850092/sai-decreto-que-reduz-limite-de-execucao-provisoria-do-orcamento>>. Acesso em: 2 jan. 2017.
- JAIN, Arvind K. Corruption: a review. *Journal of Economics Surveys*, v. 15, n. 1, p. 16-19.
- JHONSON, Roberta Ann. *Whistleblowing: when it works – and why?* Lynne Rienner Publishers, 2003.
- JOHNSTON, Michael. *Corruption, contention and reform*. The power of deep democratization. Cambridge University Press, 2014.
- JONES, Michael. *Creative accounting, fraud and international accounting scandals*. England: Wiley, 2011, p. 22.
- KAHNE, Joseph; WESTHEIMER, Joel. What kind of citizen? The politics of educating for democracy. *American Educational Research Journal*, v. 41, n. 2, p. 237-269, 2004.
- KANE, Joseph; WESTHEIMER, Joel. Teaching democracy: what schools need to do. *Phi Delta Kappan*, v. 85, n. 1, p. 34-40, 2003.
- KAUFMANN, Daniel. *Myths and realities of governance and corruption*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/21_Governance_and_Corruption_Kaufmann.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2018.
- KELTNER, Dacher; MARSH, Jason. *We Are all bystanders*. Bekerley University, Greater Good. Disponível em: <http://greatergood.berkeley.edu/article/item/we_are_all_bystanders/>. Acesso em: 29 maio 2017.
- KLITGAARD, Robert. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press, 1998.
- KOCAOGLU, Nurhan; FIGARI, Andrea. *Using the right to information as an anti-corruption tool*. Berlin: Transparency International, 2006.
- KOPITS, George. Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament. *IMF Working Paper*, 2001.
- KOSSOW, Niklas; DYKES, Victoria. *Linkages between blockchain technology and corruption issues: providing on-demand research to help fight corruption*. Transparency International, 2018.
- KUAN-YEW, Lee. *A história de Cingapura*: Editora Globo, 1998.
- LARRY DIAMOND E MORLINO, Leonardo. The quality of democracy. *CDDRL Working Papers*, n. 20, 2004.
- LAWs of Malaysia. Act 711. *Whistleblower protection act 2010*. Part III, Section 8. Disponível em: <<http://www.bheuu.gov.my/pdf/Akta/Act%20711.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2017.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How Democracies Die*, USA: Crown Publishing, 2018.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

LINHARTOVÁ, Veronika. *The role of e-government in mitigating corruption*. Scientific papers of the university of pardubice. Series D, Faculty of Economics and Administration, 2017.

LIPSET, Seymour Martin. *Political Man: the social bases of politics*. London: Heinemann, 1983.

MALEM SEÑA, Jorge F. *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Gedisa, 2000.

MARTÍN, Adán Nieto; CALATAYUD, Manuel Maroto. *Public compliance: prevención de la corrupción en las administraciones públicas y partidos políticos*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014.

MCCOURT, Willy. Efficiency, integrity and capacity. In: The World Bank. *Performance accountability and combating corruption*. Washington, DC, 2007.

MCLEOD, Frances. *We need to audit culture change too*. The FCPA Blog. Disponível em: <<http://www.fcpcb.com/blog/2017/7/6/frances-mcleod-we-need-to-audit-culture-change-too.html>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDONÇA, Eduardo. O fetiche da despesa pública: sobre a proposta de limitação constitucional dos gastos públicos por vinte anos, apelidada de “PEC do Teto”. *Jota*. Coluna Constituição e Sociedade. 22 de novembro de 2016. Disponível em: <<http://jota.info/colunas/constituicao-e-sociedade/o-fetiche-da-despesa-publica-22112016>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

MICELI, Marcia P.; NEAR, Janet. *Blowing the whistle: the organizational and legal implications for companies and employees*. New York: Lexington Books, 1992.

MICHENER, G. *Transparência local no Brasil: avaliando a aplicação da lei de acesso nos estados e nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. *Estado Brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação*. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. *Da opacidade à transparência? Avaliando os cinco anos da lei de acesso à informação no Brasil*. FGV-Direito, 2016. Disponível: <https://portal.fgv.br/sites/portal.fgv.br/files/transparencyandopacity_pt.pdf>. Acesso: 8 fev. 2018.

MICKLETHAWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *A quarta revolução: a corrida global para reinventar o estado*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Ed. Portfolio-Penguin, 2015.

MIGUEL, Luís Felipe. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy? *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

- MILESI-FERRETTI, Gian Maria. Good, Bad or Ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *FMI Working Paper*, 2000.
- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora UNB, 1984.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Parecer processo n. 977590/2015. Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, de 2015. Disponível em: <<http://minasdeverdade.com.br/wp-content/uploads/2016/07/Parecer-Processo-977590.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2016.
- MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (Coord.). *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.
- MOILANEN, Timo; SALMINEN, Ari. *Comparative study on the public service ethics of the EU member states*. Helsinki, Ministry of Finance. Research and Studies, 2007.
- MONCAU, L. F. M.; MICHENER, G.; BARROS, M.; VELASCO, R. *Avaliação de transparência do Ministério Público*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- MOSCOVICI, S. Why a Theory of social representation? In: DEAUX, K; PHILOGÈNE, G. (Ed.). *Representations of the social*. Oxford: Blackwell, 2001.
- MULCAHY, Suzanne. *Lobbying in Europe*. Hidden influence, privileged access. Transparency International, 2015.
- MUNGIU-PIPPDI, Alina. *The quest for good governance: how societies develop control of corruption*. Cambridge University Press, 2015.
- MUNICÍPIOS começam ano com mais dívidas, peso da folha e menor previsão de receitas, *O Globo*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/municipios-comecam-ano-com-mais-dividas-peso-da-folha-menor-previsao-de-receita-20716005>>. Acesso em: 1 jan. 2017.
- NAVEIRA, Ana M. El funcionamiento de la administración bajo um sistema de dirección por objetivos: una necesidad y un nuevo enfoque para los órganos de control. *Revista Española de Control Externo*, v. XVII, n. 49, p. 39-63, Enero 2015.
- NECKER, Jacques. Compte rendu ao roi (1781). In: ROSANVALLÓN, Pierre. *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial, 2015.
- NEGROPONTO, Nicholas. *Being digital*. Nova York: Knopf, 1995.
- NÓBREGA, Mailson; SALTO, Felipe. Contabilidade criativa turva meta fiscal. *Estado de S.Paulo*, 30 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,contabilidade-criativa-turva-meta-fiscal,474130>>. Acesso em: 23 nov. 2016.
- NORRIS, Pippa. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge University Press, 2011.
- NORTH, Douglass C. Institutions and a transaction costs theory of exchange. In: ALT, James E.; SHEPSLE, Kenneth. *Perspectives on positive political economy*. New York: Cambridge University Press, 1990.

•• *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova* [online], n. 44, p. 27-54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

OLIVEIRA, Osmany Porto de. *Abraçando a participação local*: a construção da democracia na África a partir dos territórios. Disponível em: <<http://osmanyporto.wixsite.com/difusaodepolitic/artigos>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

ONU. *Department of Economic and Social Affairs*. E-Government Knowledge Database. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/24-Brazil>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL; FGV DAPP. Índice de Dados Abertos para o Brasil. Abril 2017. Disponível em: <<file:///C:/Users/joaplm/Downloads/IndiceDadosAbertos-Brasil2017-1.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2018.

ORAIR, Rodrigo. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Seminário Internacional/IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/160311_orair_2016_03_10.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2017.

ORÇAMENTO *participativo*: queremos convocar as pessoas a pensar o país. Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/politica/orcamento-participativo-queremos-convocar-as-pessoas-a-pensar-o-pais_v974797>. Acesso em: 11 jan. 2017.

PACT – A practical anticorruption guide for businesses in Singapore. Corrupt practices investigation bureau. Disponível em: <<https://www.cpib.gov.sg/sites/cpibv2/files/PACT%20A%20Practical%20Anti-Corruption%20Guide%20For%20Businesses%20in%20Singapore.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

PALAZZO, Guido; KRINGS, Franciska; HOFFRAGE, Ulrich. Ethical Blindness. *Journal of Business Ethics*, n. 109, p. 323-338.

PAPE, Madeleine; LERNER, Josh. Budgeting for Equity: how can participatory budgeting advance equity in the United States? *Journal of Public Deliberation*, v. 12: Iss. 2, Article 9, 2016. Disponível em: <<http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1435&context=jpd>>. Acesso em: 7 jan. 2017.

PARIS Budget Participatif. Projets déposés en 2016. Disponível em: <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/jsp/site/Portal.jsp?page=search-solr&conf=list_idees>. Acesso em: 13 jan. 2017.

PASCOAL, Valdecir; RÉIS, Marlon. *A ficha não pode cair*. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/artigos/a-ficha-que-nao-pode-cair/>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. 1st. ed., 5th reprinting. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

- PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*, v. 10, n. 1, 2012.
- PAVÃO, Nara. *The failures of electoral accountability for corruption: Brazil and beyond*. Graduate Program in Political Science. Notre Dame, 2015.
- PEARCE, Jenny. *Participation and democracy in the twenty-first century city*. Badford: Palgrave, 2010.
- PELIZZO, Ricardo; STAPENHURST, Frederick. *Legislative oversight tools*. Oxford: Routledge, 2011.
- PEREIRA, Flávio Cardoso. *Crime organizado e sua infiltração nas instituições governamentais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- PEREIRA, Renée. Brasil tem cerca de 5 mil obras paradas. *O Estado de S.Paulo*. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-tem-cerca-de-5-mil-obras-paradas,1887811>>. Acesso em: 20 out. 2016.
- PÉREZ, Manuel Núñez. De la Constitución Española al Tratado de Lisboa: treinta años del Tribunal de Cuentas. *Revista Española de Control Externo*, v. XI, n. 31, 2011.
- PERUZZOTTI, Enrique. *La política de accountability social em América Latina*. 2010. Disponível em: <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/accountability_social1.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.
- PETERS, Guy B. Performance-based accountability. In: SHAH, Anwar (Ed.). *Performance Accountability and Combating Corruption*. Washington D.C.: The World Bank, 2007.
- PETTIT, Philip. *Republicanism: a theory of freedom and government*. Oxford: Clarendon Press, 2002.
- PIMENTEL, Manoel Pedro. O crime de colarinho branco. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 68, n. 1, 1973.
- PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública* [online]. v. 43, n.6, p. 1343-1368, 2009.
- PLATÃO. *A República*. Tradução de J. Guinsburg. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1985.
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. 2013. 292 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.
- PROGEBINSCHI, Thamy; VENTURA, Tiago. Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

PROTESS, Ben; STEVENSON, Alexandra. JPMorgan Chase to Pay \$264 Million to Settle Foreign Bribery Case. *The New York Times*. Business, november, 17 de 2016. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/11/18/business/dealbook/jpmorgan-chase-to-pay-264-million-to-settle-foreign-bribery-charges.html>>. Acesso em: 12 out. 2017.

PRZEWORSKI, Adam; MANIN, Bernard; STOKES, Susan C. Eleição e representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

PUBLIC *Concern at Work and University of Greenwich*, (2013). *Whistleblowing: the inside story*. A study of the experiences of 1,000 whistleblowers. London. Disponível em: <<http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-theinside-story>>. Acesso em: 20 maio 2017.

PUTNAM, Robert D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. United Kingdom: Princeton University Press, 1993.

QUE RESTE-T-IL de l'expérience pionnière de Porto Alegre? Les défis de la démocratie participative. *Le Monde Diplomatique*. Disponível em: <<https://www.monde-diplomatique.fr/2011/10/A/21113>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

RAMOS, Graciliano. *S. Bernardo*. 88. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

REIS, Odes de Ricardo. *Fernando Pessoa*. Notas de João Gaspar Simões e Luiz de Montalvor. Lisboa: Ática, 1946.

RODOTÀ, Stéfano apud NOGUEIRA, Marco Aurélio. Governabilidade democrática progressiva. *Lua Nova* [online], n. 36, 1995.

RODRIGUES, Alan. O que os jovens pensam sobre política. *Revista IstoÉ*, 2016. Disponível em: <https://istoe.com.br/380009_O+QUE+OS+JOVENS+PENSAM+SOBRE+A+POLITICA/>. Acesso em: 27 nov. 2017.

ROSANVALLÓN, Pierre. *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial, 2015.

ROSANVALLÓN, Pierre. *La contrademocracia: la política em la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2015.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Trust, honesty, and corruption: reflection on the state-building process*. Yale Law School, Research Pape n. 255, 2001.

ROSENBERG, Steve. Georgia: are glass-walled police stations enough to tackle corruption? *BBC News*, 10 July 2013. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-23231993>>. Acesso em: 8 fev. 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Livro 3, cap. 15, 1978.

RUNCIMAN, David. *How democracy ends*. United Kingdom: Hachette, 2018.

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2002.

- SARTORI, Giovanni. En defensa de la representación política. In: CARBONELL, Miguel (Coord.). *Democracia y representación: um debate contemporâneo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- SARTORI, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Buenos Aires: Alfaguara, 1998.
- SCHICK, Allen. Off-budget expenditure: an economic and political framework. *OECD Journal on Budgeting*, v. 7, n. 3, 2007.
- SCHMITT, Gustavo; CARVALHO, Cleide. Três anos de Lava-Jato. *O Globo*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/tres-anos-de-lava-jato-21043383>>. Acesso em: 12 mar. 2017.
- SCHUMPETER, Joseph A. *História da análise econômica*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- SEGATTO, José Antônio. *Política, relações sociais e cidadania*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.
- SEZER, Ovul; GINO, Francesca; BAZERMAN, Max. Ethical Blind Spots: explaining unintentional unethical behavior. Harvard University. *Current Opinion in Psychology*, n. 6, p. 77-81, 2015.
- SHAH, Anwar. Corruption and decentralized public governance. *World Bank Policy Research Working Paper*, 3824, 2006.
- SHAH, Anwar. Tailoring the fight against corruption to country circumstances. In: World Bank, *Performance accountability and combating corruption*. Edited by Anwar Shah. Washington D.C, 2007.
- SHAKESPEARE, William. *O mercador de Veneza*. Almada: Água-forte, 2002.
- SHKLAR, Judith. The liberalism of fear. In: HOFFMAN, Stanley (Ed.). *Political thought and political thinkers*. University of Chicago Press, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SIMÃO, Edna. Dívida bruta do governo vai a 70,5% do PIB. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4819052/divida-bruta-do-governo-vai-705-do-pib>>. Acesso em: 27 dez. 2016.
- SINTOMER, Yves; CARSTEN Herzberg; ALLEGRETTI, Giovanni. Learning from the south: participatory budgeting worldwide – an invitation to global corporation. *Capacity Building International*. GIZ – Allemagne, 2010.
- SNYDER, Timothy. *Sobre a tirania: vinte lições do século XX para o presente*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.
- SOLTES, Eugene. *Why they do it: inside the mind of the whit-collar criminal*. Nova Iorque: Public. Affairs, 2016.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

STN *divulga novo boletim de finanças de estados e municípios*. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/stn-divulga-novo-boletim-de-financas-de-estados-e-municipios>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

TAPALES, Proserpina. *An evaluation of anti-corruption programs in Philippines*. World Bank, Operations Evaluation Department, Washington, DC, 2001.

TCU. *Referencial de combate à fraude e à corrupção*. Aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. TCU, 2016.

TERMES, I; ANGLÉS, F. *El Código de Ética*. Normas básicas para su diseño en la Administración Pública. Barcelona: Ediciones Gestión, 2000.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IAA). *The three lines of defense: in effective risk management and control*, 2013.

THE UNITED NATIONS *Convention against corruption: resource guide on good practices in the protection of reporting persons*. Nações Unidas, 2015.

THOREAU, Henry David. *A desobediência civil*. Tradução de Sérgio Karam. Porto Alegre: L&PM, 1997.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Tradução de Neil Ribeiro da Silva. 4. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1987.

TOMAZELLI, Idiana. Desde o ano passado, 62 municípios decretaram calamidade financeira. *O Estado de S.Paulo*. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,desde-o-ano-passado-62-municipios-decretaram-calamidade-financeira,10000100510>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

TOTAL pago de ‘pedaladas’ este ano soma R\$ 72,4 bilhões. *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4374582/total-pago-de-pedaladas-este-ano-soma-r-724-bilhoes>>. Acesso em: 25 out. 2016.

UNITED NATIONS. *Resource guide on state measures for strengthening corporate integrity*. United Nations Office on Drugs and Crime. New York, 2013.

UNITED STATES *ex. rel. Viran Roger Holden v. Mercy Hospital Springfield f. John’s Regional Health Center and Mercy Clinic, No. 15-03283-DGK*. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/press-release/file/967481/download>>. Acesso em: 26 maio 2017.

VEIGA FILHO, João Pedro da. *Manual da ciência das finanças*. 2. ed. 1906.

VIEIRA, James Batista: Transparência pública e corrupção nos municípios brasileiros: o impacto do governo eletrônico. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, n. 6, 2012.

WALDRON, Jeremy. *Accountability: fundamental to democracy*. NYU School of Law, Public Law Research Paper n. 14-13, 2014.

WILSON GOMES. Internet e participação política em sociedades democráticas. *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, n. 27, 2005.

WOLFE, Simon et al. *Whistleblower protection laws in G20 countries: priorities for action*. Setembro 2014.

WORLD Economic Forum, the Global Competitiveness Report 2016-2017. 2. *Ethics and Corruption*. Disponível em: <<http://www.reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/#series=CGI.A.01.01.02>>. Acesso em: 17 out. 2016.

WRONG numbers: more inflation, less growth. *The Economist*. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/americas/21569706-more-inflation-less-growth-wrong-numbers>>. Acesso em: 5 nov. 2016.

ZACHMANN, Karin. Risk in historical perspective: concepts, contexts and conjunctions. In: KLÜPPELBERG, C.; STRAUB, D.; WELPE, I. *Risk – a multidisciplinary introduction*. Springer: Cham, 2014.

