

## Democracia, transparência e corrupção no Brasil

Matías-Pereira, José

*Universidade de Brasília*

 matias@unb.br

Documento recibido: 16 diciembre 2017  
Aprobado para publicación: 14 julio 2018

---

### Resumo

Temos como objetivo principal neste artigo-ensaio aprofundar a discussão teórica sobre o tema que envolve a democracia, controle da administração pública, transparência e combate fraudes e a corrupção. Busca-se nesse esforço, analisar se a transparência nas ações governamentais torna mais democrática as relações entre o Estado e a sociedade civil. No artigo, que está apoiado no Paradigma do governo aberto e nas teorias da Corrupção e Neoinstitucional, pressupõe-se que a transparência é uma prerrogativa para fortalecer a accountability e o governo aberto, contribuindo para o fortalecimento dos órgãos de controle externo, órgãos indispensáveis para viabilizar a fiscalização dos atos administrativos. As análises do contexto econômico, político e ético no Brasil revelaram que a efetivação de ações e medidas para garantir a eficiência, eficácia e efetividade das ações de gestão governamental com base na gestão dos interesses da sociedade necessita de mudanças no sistema político, em especial na Constituição Federal. Ficou evidenciado que o modelo de sustentação política do chefe do executivo no parlamento (coalizão presidencial), que fomenta a indicação da maioria dos membros dos tribunais de contas pelo critério político é o principal entrave para o fortalecimento das funções dos órgãos de controle externo. Conclui-se, assim, que além de se buscar uma maior transparência para fortalecer a accountability e o governo aberto, é preciso rever esse critério, pois compromete o controle da administração pública, a transparência, e o combate à corrupção, e por decorrência, dificulta as relações entre o Estado e os cidadãos.

### Palavras - chave

Democracia, Transparência, Controle, Governo aberto, Corrupção, Administração Pública, Brasil

---

## Abstract

The objective in this article-essay to deepen the theoretical discussion on the subject that involves democracy, control of the public administration, transparency and combat to the frauds and the corruption. The aim of this effort is to analyze whether transparency in governmental actions makes relations between the State and civil society more democratic. In the article, which is supported by the Open Government Paradigm and the Corruption and Neo-Institutional theories, it is assumed that transparency is a prerogative to strengthen accountability and open government, contributing to the strengthening of external control bodies, indispensable organs for the supervision of administrative acts. Analyzes of the economic, political and ethical context in Brazil have revealed that the implementation of actions and measures to guarantee the efficiency, efficacy and effectiveness of government management actions based on the management of the interests of society requires changes in the political system, especially in the Federal Constitution. It was evidenced that the political support model of the chief executive in parliament (presidential coalition), which encourages the appointment of the majority of members of the courts of law by the political criterion, is the main obstacle to strengthening the functions of external control bodies. It is concluded, therefore, that in addition to seeking greater transparency to strengthen accountability and open government, it is necessary to revise this criterion, since it compromises the control of public administration, transparency, and the fight against corruption, makes relations between the State and citizens difficult.

## Keywords

Democracy, Transparency, Control, Open government, Corruption, Public Administration, Brazil

---

## Introdução

No contexto da democracia, o 'governo aberto' é aceito como um de seus elementos principais, visto que ele interage de maneira profunda com o tema democracia nas constituições e leis fundamentais dos estados ocidentais modernos. A preocupação com a necessidade de um 'governo aberto', entretanto, não é um assunto novo. A ideia de governo aberto remonta à segunda metade do século XVIII, com osurgimento de instrumentos jurídicos que estimulavam o estabelecimento de governos mais abertos.

A publicação da Declaração de Governo Aberto (OGP, 2009), no início da administração do presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, bem como a criação da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP) em 2011, introduz o tema na agenda internacional.

Nesse sentido, destaca Guimarães (2014), que os princípios que embasam o conceito do governo norte-americano sobre o tema governo aberto foram estabelecidos a partir de três ideias centrais: i) A transparência promove o controle social; ii) a participação dos cidadãos melhora a eficácia governamental e a qualidade de tomada de decisões; iii) a colaboração incorpora os cidadãos às ações realizadas pelo governo.

Para Ramírez-Alujas (2013), o 'governo aberto' constitui um novo paradigma que está baseado nos princípios da transparência e abertura, participação e colaboração, para tentar responder ao esgotamento dos modelos tradicionais de governança num mundo que está mudando radical e vertiginosamente. O autor discute a ideia de entendê-lo como "una plataforma (governanza abierta) para la participación y la colaboración ciudadana que favorezca la co-creación, el co-diseño y la co-gestión de servicios públicos, en un contexto donde la confianza, la co-responsabilidad y el compromiso cívico son elementos clave para el proceso de cambio que experimentan los gobiernos y las administraciones públicas de cara a los desafíos que le impone la sociedad en el nuevo milenio."

Para diversos autores, como por exemplo, Beetham e Boyle (1996: 18-19), existem cinco características que tornam visível a democracia dentro de um Estado: a democracia que se baseia no princípio da igualdade; a participação intensa das pessoas na direção da política; a dependência do sistema político do debate aberto; a democracia como garantidora das liberdades fundamentais; e a democracia permitindo a renovação social sem que se produza uma desorganização governamental. Nesse sentido, os autores estabelecem quatro elementos principais de uma democracia em funcionamento – o que denominam a pirâmide democrática: eleições livres e limpas; governo aberto e responsável; direitos civis e políticos e sociedade democrática.

Segundo Bingham e Foxworthy (2012), a teoria que está por trás das iniciativas de 'governo aberto' baseiam-se em três ideias: a de que a transparência promove a responsabilização (accountability); de que a participação melhora a eficácia governamental e a qualidade de tomar decisões e de que a colaboração incorpora os cidadãos nas ações do governo.

## Fraudes e corrupção e fragilidades das instituições

As fraudes e a corrupção são sérios obstáculos que dificultam o progresso social e econômico de qualquer país. É sabido que, a corrupção sistêmica é gerada ou estimulada pelo próprio sistema, em decorrência das fragilidades das instituições. Os ambientes pouco transparentes facilitam as ocorrências de fraudes e corrupções, impedindo que sejam detectadas. A receita para enfrentar esse problema é a elevação do patamar de qualidade na governança pública e da governança corporativa nas estatais.

Isso explica porque os órgãos legisladores e reguladores de todo o mundo, inclusive o Brasil, estão trabalhando de forma ativa para melhorar o funcionamento do governo aberto, a governança corporativa, a fiscalização de auditoria e outros aspectos do processo envolvendo relatórios financeiros.

Na atualidade, argumenta Barowiak (2011), o desafio no contexto político global, com espaços públicos mais deliberativos e participativos, tem sido o de pautar a democracia representativa relacionada com o princípio da transparência e accountability democrático na gestão pública, a fim de prevenir práticas corruptas e dotar os governos de legitimidade perante a sociedade. Com esse propósito, a noção de accountability, dada pelo autor, é de responsabilização democrática, com participação popular, como um esforço para, além da punibilidade, criar parceria entre governos e sociedade visando à formação da opinião pública e à construção de novas formas de solidariedade.

Para Huntington (1975: 72) a corrupção um fenômeno inerente ao processo de modernização, e que indica a ausência de institucionalização eficiente. Para o autor, a modernização trás consigo normas de comportamento conflitantes com as condutas típicas das sociedades tradicionais. Esse conflito leva os indivíduos a agirem de formas não justificadas por nenhum dos padrões normativos. Assim, a

corrupção se deve a baixa institucionalização política que ocorre em sociedades onde o processo de modernização avança na economia sem o mesmo ritmo no plano institucional político.

No que se refere ao interesse público como critério para pensar a corrupção, Huntington (1975:74) afirma que o reconhecimento da corrupção em uma sociedade depende de um mínimo de discernimento entre o papel público e o interesse particular.

Por sua vez, fica cada vez mais evidente que a existência de garantias e prerrogativas, concedidas por meio de cargos vitalícios e inamovíveis, que tem como propósito proteger de ingerências políticas os membros dos Tribunais de Contas uma vez empossados, conforme tem revelado as investigações e condenações decorrentes da operação Lava Jato (MPF, dez. 2017), não tem se mostrado suficiente para conter as fraudes e a corrupção nas organizações públicas no país.

Diante desse contexto, torna-se relevante fazer a seguinte pergunta: *A escolha da maioria dos membros dos tribunais de contas pelo critério político se apresenta como um obstáculo ao combate às fraudes e a corrupção nas organizações públicas no Brasil?*

## Função, desafios e perspectivas dos Estados modernos

Constata-se que, todos os Estados modernos se dedicam à redistribuição da renda, à gestão macroeconômica e à regulação de mercados. A diferença está nas prioridades dadas por cada país na utilização dessas funções, que tende a variar ao longo da história. É oportuno recordar que, as teorias político-econômicas modernas do Estado identificam três formas de intervenção pública na economia: redistribuição de renda, estabilização macroeconômica e regulação de mercados. O processo de redistribuição de renda abrange todas as transferências de recursos de um grupo de indivíduos, regiões ou países, para outro grupo, bem como o atendimento de setores específicos e especiais, como por exemplo, educação primária, seguro social, entre outros, que os governos obrigam os cidadãos a consumir ou a utilizar (Matias-Pereira, 2017a).

A política de estabilização macroeconômica tem como objetivo alcançar e manter níveis adequados de crescimento econômico e de emprego. Para atingir esse objetivo o governo utiliza como principais instrumentos à política fiscal, monetária, cambial e industrial. Por sua vez, as políticas reguladoras têm como propósito corrigir distintos tipos de falhas de mercado, como por exemplo, o poder de monopólio, a provisão insuficiente de bens públicos, entre outras. Isso pode ser constatado quando analisamos a estruturação do “Estado de bem-estar”, após a Segunda Guerra Mundial, que foi priorizado pelas políticas de redistribuição e de gestão macroeconômica implementadas pela maioria dos governos da Europa ocidental. A crise fiscal que atingiu, na década de setenta, esse Estado positivo, que tinha o papel de planejar, produzir bens e serviços e como empregador de última instância, revelou o esgotamento desse modelo. No final dos anos 70 começou a surgir em seu lugar um novo modelo, que passou a priorizar desregulação, a privatização, a liberalização e a reforma das estruturas de bem-estar.

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

## Referencial teórico

O referencial teórico deste artigo está apoiado, em especial, nas teorias da Corrupção e Neoinstitucional, bem como no Paradigma do governo aberto. 'Corrupção' é aceito aqui como um tema multifacetado, no qual as distintas teorias que enfocam o assunto dedicam-se a um aspecto do fenômeno.

Assim, governo aberto deve ser entendido como um paradigma ou modelo relacional que procura dar prioridade a participação e colaboração cidadã, tendo como propósito tornar o governo mais acessível, transparente e colaborativo. Nesse sentido, o governo estabelece canais de diálogos com os cidadãos com o objetivo de ouvir o que eles estão dizendo ou solicitando, para tomar decisões baseadas nessas reivindicações. Em síntese, o governo aberto atua de forma colaborativa com os cidadãos e funcionários no desenvolvimento dos serviços que presta, bem como informa de forma transparente e tempestiva todas as suas decisões.

Faz-se necessário ressaltar a importância para este artigo-ensaio dos estudos seminais que envolvem o tema democracia, governo aberto, corrupção, cultura política e instituições, elaborados por Aristóteles (2001), Almond e Verba (1963), Banfield (1958), Ferejohn e Pasquino (2001), Hall e Taylor (2003), Heimer et. al. (1990), Huntington (1975), Inglehart (1988, 2002), Lipjhart (1980), Lipset e Lenz (2002), Nye (1967), Power e Gonzalez (2008), Putnan (2006), Pye (1969), Rasmusen e Ramseyer (1994), Rose-Ackerman (2002), Olson (1965), North (1990, 1997), e Stiglitz, *et al.*, (1989), Calderón; Lorenzo (2010), Ramírez-Alujas; Cruz-Rubio (2012), entre outros.

A abordagem do neoinstitucionalismo está centrada na política, o que torna o Estado e a burocracia atores relevantes, capazes de influenciar a formulação de leis e a implantação de políticas sociais. Assim, o combate à corrupção tornou-se um tema central do neoinstitucionalismo à medida que a corrupção passou a ser observada como uma ameaça aos bens públicos transcendentais, tais como a existência do mercado competitivo e a sobrevivência da democracia.

As vertentes que compõem a denominada "Nova Economia Institucional": a economia dos custos de transação de Williamson, a teoria da evolução institucional de North, além dos autores da vertente que cuida das "instituições e desempenho econômico", como Olson (1965), North (1990, 1997), e Stiglitz, *et al.*, (1989), por entenderem que as instituições desenvolvem um papel decisivo na dinâmica e no desenvolvimento de qualquer sistema econômico. Por meio delas é possível explicar o êxito ou o fracasso, o crescimento ou a estagnação de um sistema socioeconômico. Assim, as instituições (formais e informais) definem o marco de restrições legais e extralegis (econômicas, sociais e culturais), no qual os indivíduos atuam, se organizam e promovem intercâmbios.

Nesse debate deve-se destacar, também, a relevância da Teoria da Modernização, que considera a corrupção como resultado de um descompasso entre desenvolvimento econômico e político, e da Teoria da Cultura política que estuda a função da cultura como um gerador de comportamentos viáveis ou inviáveis à ocorrência da corrupção (Almond e Verba, 1963). Essa corrente de estudos considera a cultura como variável digna de análise para o entendimento do comportamento político, sem desconsiderar variáveis como a estrutura institucional e a estrutura econômica de uma sociedade.

Na concepção da Teoria da Cultura Política em sociedades onde os laços de relação pessoais são muito fortes, as normas impessoais típicas do capitalismo moderno são frequentemente violadas, visto que é frequente nesse ambiente a sobreposição de interesses pessoais sobre o interesse público, fato que implica em corrupção. Quando os avanços econômicos e políticos institucionais ocorrem sem avanço correspondente na cultura as leis encontram sérias barreiras para serem cumpridas, o que torna sua violação uma rotina na qual a corrupção torna-se cada vez mais frequente. Dessa for-

ma, o avanço cultural surge como uma alternativa para os indivíduos incorporarem os valores da sociedade moderna, na qual prevalece a impessoalidade em favor da promoção do interesse público.

## Paradigma do governo aberto

As definições e conceitos sobre 'governo aberto' visam facilitar uma melhor compreensão das questões que envolvem o debate sobre democracia, transparência e corrupção no Brasil. Governo aberto, num sentido amplo, está orientado para temas que cuidam de acesso à informação, transparência, participação cidadã, colaboração entre governo e sociedade civil, inovações na gestão e na formulação de políticas públicas, e com uso de novas tecnologias de informação.

O Open Government Partnership (OGP) identifica quatro princípios (valores) do governo aberto. Esses valores-chaves são:

### Transparência

- As informações sobre as atividades e decisões governamentais são públicas, compreensíveis, oportunas, acessíveis e atendem aos padrões de dados abertos.

### Integridade (*accountability*)

- Existem regras, regulamentos e mecanismos governamentais que demandam dos agentes públicos (as) atuação responsável e em respeito aos compromissos públicos previamente assumidos, assim como justificativa às ações quando necessário.

### Participação social

- Os governos mobilizam cidadãos para se envolverem no debate público, proporem soluções e contribuições que colaborem com um governo mais responsivo, inovador e efetivo.

### Inovação e tecnologia

- Os governos reconhecem a importância de promover e aumentar o acesso à tecnologia pelos cidadãos e o significativo papel das novas tecnologias na busca por inovação.

Para Don Tapscott (2010), "Un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red."

Para Calderón e Lorenzo (2010) "gobierno abierto é aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente."

Nesse sentido, assinalam Calderón e Lorenzo (2010) que, somente com os avanços tecnológicos proporcionados pela chamada web 2.0 ou web social e a extensão da internet como rede global, foi possível começar, de forma massiva e com custos possíveis para os Estados, a mudar o paradigma na forma como os cidadãos se relacionam com os governos, na perspectiva de promover a interação entre o governante e seus governados, em planos perfeitamente horizontais e sem que outro agente intermedeie essa conversação.

## Procedimentos metodológicos

Neste estudo, no que se refere aos procedimentos metodológicos, pode ser classificado como um ensaio persuasivo e exploratório, devido à inexistência de estudos sobre a temática pesquisada; e indutivo, por apresentar argumentações cujas conclusões se baseiam em premissas de um escopo amplo e definido. Para alcançar os propósitos do estudo, buscou analisar as fragilidades e desafios que o Estado brasileiro enfrenta para se estruturar como um governo aberto e colaborativo, bem como elevar o nível de controle da administração pública, a transparência e o combate a fraudes e a corrupção.

Pressupõe-se neste artigo que, no contexto de um 'governo aberto', o fortalecimento dos órgãos de controle externo é indispensável para viabilizar a fiscalização dos atos administrativos. Por sua vez, especula-se que a efetivação de ações e medidas para garantir a eficiência, eficácia e efetividade das ações de gestão governamental com base na gestão dos interesses da sociedade, notadamente nos âmbitos do controle da administração pública, da transparência e do combate a fraudes e a corrupção, está aquém do desejável.

Priorizou-se, em especial, a discussão sobre os efeitos negativos da adoção do modelo de sustentação do chefe do executivo no parlamento (coalizão presidencial), que permite a indicação da maioria dos membros dos tribunais de contas pelo critério político. Buscou-se responder se a nomeação de ministros e conselheiros para os Tribunais de Contas com base no critério político compromete o controle da administração pública, a transparência e o combate à corrupção, e por decorrência, dificultando as relações entre o Estado e os cidadãos. A pesquisa se apoia, também, na literatura recente e relatórios orientados para o campo do combate a corrupção e a impunidade, que ainda se encontra em curso, notadamente em relação aos escândalos do mensalão e do petrolão, também denominado de "operação Lava Jato".

## Presidencialismo de coalizão

O elevado nível de poder do presidente do Brasil, como ocorre na maioria das constituições presidencialistas, deriva do poder a ele é conferido pela Constituição Federal de 1988. O presidente tem a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas principais áreas de política: tributação, orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo, entre outras áreas relevantes.

No artigo 161, parágrafo primeiro, a Constituição estabelece: "são de iniciativa exclusiva do Presidente da República as leis que I: fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II: Disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica ou aumento de sua remuneração; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios".

No artigo 166 a Constituição define que as emendas ao orçamento só serão aceitas desde que "indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal".

Para Abranches (1988), o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira "chamarei, à falta de melhor nome, 'presidencialismo de coalizão'. Para o autor, o presidencialismo de coalizão é um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho



corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão. Nesse sentido, sustenta que a lógica da formação de coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isso que explica a recorrência das grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional. ”

Para Limongi (2006), nada autoriza tratar “o sistema político brasileiro como singular. Coalizões obedecem e são regidas pelo princípio partidário. Não há paralisia ou síndrome a contornar. A estrutura institucional adotada pelo texto constitucional de 1988 é diversa da que consta do texto de 1946. O presidente teve seu poder institucional reforçado. Para todos os efeitos, a Constituição confere ao presidente o monopólio sobre iniciativa legislativa. A alteração do status quo legal, nas áreas fundamentais, depende da iniciativa do Executivo. Entende-se assim que possa organizar seu apoio com base em coalizões montadas com critérios estritamente partidários. Para influenciar a política pública é preciso estar alinhado com o presidente. Assim, restam aos parlamentares, basicamente, duas alternativas: fazer parte da coalizão presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileiras com a oposição esperando chegar à Presidência no próximo termo. ”

## Compreensão de Administração Pública, governança e accountability

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

Administração Pública, em termos amplos, abrange todas as operações que tem por propósito a realização ou o cumprimento dos desígnios públicos (White, 1950:8). Numa visão mais objetiva *Administração Pública* pode ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam: como distribui e se exerce a autoridade política; como se atendem aos interesses públicos. Assim, a Administração Pública pode ser percebida como a estrutura do poder executivo, que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas. Apresenta-se como um conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas consideradas de “interesse público” ou comum numa coletividade ou numa organização estatal (Matias-Pereira, 2017b).

As expressões “governança” e “*governabilidade*”, como ocorrem com a maior parcela dos conceitos em ciência política, não possuem uma única definição, ou seja, tendem a variar de autor para autor, de acordo com a sua nacionalidade, orientação ideológica e a ênfase que é dada a um ou outro elemento. A governabilidade diz respeito ao exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo. No que se refere à governança, pode-se argumentar que é a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Nesse elenco de políticas, pode-se assinalar a gestão das finanças públicas, gerencial e técnica, entendidas como as mais relevantes para o financiamento das demandas da coletividade. É oportuno destacar que a fonte direta da governança não são os cidadãos ou a cidadania organizada em si mesma, mas um prolongamento desta, ou seja, são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação e a implementação adequada das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público.



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

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

O controle sobre a administração pública, para Di Pietro (2017), pode ser definido como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

O termo fraude refere-se a ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis. O modelo teórico denominado "triângulo da fraude", desenvolvido por Donald R. Cressey (1953) sustenta que, para uma fraude ocorrer, é necessária a convergência de três fatores: pressão, oportunidade e racionalização.

## Relação entre governança no setor público e *accountability*

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

Do ponto de vista conceitual, a governança pública pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos. A contabilidade é o processo de produção de informações que dizem com as atividades financeiras dos diversos tipos de atividade econômica, permitindo que o usuário as utilize para a tomada de decisões racionais. A contabilidade criativa, por sua vez, é essencialmente um processo de uso das normas contábeis, que consiste em dar voltas às legislações para buscar uma escapatória baseada na flexibilidade e nas omissões existentes dentro delas para fazer com que as demonstrações contábeis pareçam algo diferente ao que estava estabelecido em ditas normas (Jameson, 1988).

O conceito de governança corporativa está relacionado com "*accountability*", entendido como a responsabilidade em prestar contas. A exigência de prestação de contas será diferente dependendo da natureza da entidade envolvida. A organização do setor público é realmente comprometida a asse-

gurar a integridade do que fazem, não aguardarão até seus dirigentes serem investigados, mas avançarão para evitar o comportamento não ético no primeiro instante.

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

Na interação que envolve a administração, o controle, a supervisão e a responsabilidade em prestar contas, a responsabilidade ministerial, para Timmers (2000:9-10), interessa-se pela natureza do relacionamento com os participantes da área política e em conseguir os objetivos políticos. Para tanto, o ministro deveria ter uma visão administrativa, sendo responsável por definir claramente os objetivos políticos (eficácia), as precondições, como a qualidade, eficiência, conformidade com os regulamentos e leis relevantes, e controle financeiro.

Existem diversas maneiras, sustenta Marques (2005:4-5), para representar a governança corporativa no setor público, em decorrência da complexidade da estrutura de governança e as diferentes formas de compreender a abordagem pelas entidades do setor. Em que pese essas divergências, a boa governança corporativa, seja no setor público ou no privado, exige: uma clara identificação e articulação das definições de responsabilidade; uma verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e entregar os resultados, e suporte para a administração, particularmente de alto nível.

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

## Transparência e controle nas democracias

O debate no Brasil sobre a relevância da transparência e controle – aceita neste artigo-ensaio como é uma prerrogativa para fortalecer a accountability e o governo aberto - ganhou uma nova dimensão com a aprovação da Lei da Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000), que estipula a obrigatoriedade dos entes públicos em tornar públicas as informações financeiras e fiscais através da divulgação em meios eletrônicos; aperfeiçoada com a Lei Complementar 131/2009, que acrescentou na referida LRF, o dever de os entes públicos também disponibilizarem eletronicamente a execução orçamentária e financeira. Esse ciclo se completou a expedição da Lei de Acesso à Informação (LAI), de 2011, que garante à sociedade o exercício de seu direito de acesso à informação.

Destaca Paes (2011), por sua vez, que criar uma lei é só uma etapa na construção de uma política de transparência no país. A norma deve ser transformada em ações e fatos pelo Poder Legislativo e pelos demais para que seja efetivada, a fim de que a população possa adquirir mais conhecimentos sobre os atos do governo. Assim, para o autor, a transparência é uma prerrogativa para fortalecer o accountability, enquanto os dois (transparência e accountability) são elementos essenciais e se re-

forçam mutuamente, em prol de um governo mais participativo e colaborativo, por meio de inovações tecnológicas. Isso fortalece o que se chama de governo aberto.

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

O termo *transparência* embora não esteja referenciado na Carta Magna, está interligado com o princípio Constitucional da “*eficiência*”. No campo infraconstitucional a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 04.05.2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, explicitou de forma clara os instrumentos orientados à transparência na gestão fiscal.

A informação é um fator essencial para o controle social sobre a atuação de seus representantes. Sem o acesso da sociedade sobre os atos dos gestores públicos torna-se impossível que ela fiscalize se eles estão atuando de acordo com as normas legais. Assim, cabe ao Estado à responsabilidade de garantir aos cidadãos o direito ao acesso a essas informações, que deve ser ampla, irrestrita e tempestiva. Veja a esse respeito, Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

O controle sobre a administração pública, assinala Di Pietro (2017), pode ser definido como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

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

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

Registre-se que a função “*controle*” está intimamente relacionada com o “*poder*”, e por decorrência, com a Administração Pública. Assim, a função “*controle*” tem como objetivos, quando necessários, a revisão dos atos, a anulação, a reprimenda e a punição dos responsáveis. As medidas de reorientação das ações, atividades ou processo em curso tem como principal motivação o seu aperfeiçoamento.

## Sistema de controle da Administração Pública

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

Observa-se, assim, que os órgãos de controle externo existentes nos países democráticos, vêm adquirindo uma relevância cada vez maior na defesa de direitos fundamentais constitucionais, no cumprimento de suas atribuições de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do governo, bem como das entidades da administração direta e indireta, no que se refere à legalidade, legitimidade, eficácia e economicidade.

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

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

A função controle, portanto, se apresenta como uma atividade essencial na Administração Pública para a consecução dos fins a que se destinam. Nesse sentido, sustenta Guerra (2003:23): "Controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados anteriormente planejados gerando uma aferição sistemática."

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

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

Merece destaque, no que se refere ao controle interno no âmbito do Poder Executivo, conforme dispõe a Lei n.º 10.683, de 2003 (com redação dada pela Lei n.º 11.204, de 2005), que definiu as competências da Controladoria-Geral da União (CGU), como órgão de assessoramento direto e imediato do Presidente da República, atribuindo-lhe a função de incrementar a transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. Assim, cabe à CGU o papel de promover os procedimentos de transparência no âmbito do Poder Executivo Federal, sem prejuízo de iniciativas das pastas ministeriais e demais órgãos no sentido de evidenciarem as suas realizações.

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

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

O Tribunal de Contas da União - TCU deverá se pronunciar sobre matérias quando solicitado pela comissão mista do Congresso Nacional, conforme disposto no art. 72 da Carta Magna, e seus parágrafos, verbis:

Art. 72. A comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1.º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários. § 1.º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias. § 2.º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

## Compreensão do fenômeno da corrupção

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

O termo *corrupção* pode ser definido, numa visão ampla, como a ação e efeito de corromper ou corromper-se. A *corrupção-malversação-propina* ocorre quando a atividade do funcionário público ou do político não se fundamenta na promoção do interesse geral. Num sentido estrito existem distintos conceitos de corrupção. Assim, dependendo do conceito utilizado, como por exemplo, o jurídico, o econômico, o sociológico ou o político, se poderá chegar a respostas diferentes. O enfoque jurídico, tendo em vista as suas implicações no campo penal, em geral, é o mais utilizado pela mídia. Esse enfoque tende a considerar a corrupção como um abuso de autoridade por razões de benefício particular não necessariamente monetário.

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

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

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

fiscalização tributária de grandes empresas, na captura de setores específicos do Estado. Verifica-se, nesse caso, que o interesse privado é representado por empresas ou grupos.

A *corrupção pública* é definida como “uma relação social, de caráter pessoal, extramercado e ilegal, que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem (Silva, 2001)”.

O *combate à corrupção*, especialmente a corrupção de grande vulto, exige o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle do Estado e da sociedade. Incluem-se nesse esforço, além do fortalecimento do sistema de controle interno e externo, a criação de normas legais mais rígidas e céleres que facilitem a atuação dos órgãos de combate a corrupção na administração pública e privada, notadamente sobre as empresas beneficiadas pela corrupção (Matias-Pereira, 2013, 2014b).

## Princípios de governança na gestão pública

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

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

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

Essa transparência é indispensável para permitir que os responsáveis pela gestão pública sejam controlados pela sociedade. Essa prática, por sua vez, contribui de forma indireta, para a boa governança. Nesse sentido, pode-se observar que existe um ponto em comum entre os inúmeros autores que tratam do tema que envolve os princípios da boa governança: a responsabilidade do gestor público em prestar contas e a necessidade de promover o controle.

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

## Ética e transparência na administração pública

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

A geração de medidas para a promoção da ética exige medidas e investimentos para o fortalecimento institucional e modernização e o combate à corrupção, de forma a garantir capacidade de geração de resultados, assim como a reversão da sensação de impunidade que ainda subsiste na população. Mas nem o fortalecimento institucional, nem as sanções aplicadas aos casos de corrupção se demonstram suficientes para assegurar a confiança das pessoas e a segurança dos funcionários sobre o respeito aos valores éticos e o que pode ou não pode em matéria de conduta individual.

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

A definição de normas de conduta como meio prático para que os valores éticos sejam respeitados representa a objetivação do relacionamento do funcionário com suas partes. Contar com um aparato de administração para dar efetividade a valores e regras de conduta significa o reconhecimento de que a solução de dilemas éticos requer mais que boa formação e bom senso dos funcionários, exige o estabelecimento de padrão transparente e previsível.

Observa-se, de forma geral, as administrações públicas na América Latina possuem modelos de gestão da ética integrado, em sua maioria, por um amplo elenco de regras de conduta cuja inobservância, em muitos casos, configura crime. Na maioria dos países da região, notadamente no Brasil, coexiste uma multiplicidade de órgãos com responsabilidades por zelar por essas normas. Normas e entidades com responsabilidade variam conforme a esfera de poder e o nível de governo. É perceptível que é bastante elevado nível de ineficiência, ineficácia e falta de efetividade do referido modelo, que se apresenta complexo, incongruente e descoordenado (Matias-Pereira, 2005).

## Comportamento ético no serviço público

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

Ao contrário do que se poderia pensar, a controvérsia se estabelece não como resultado de qualquer conspiração contra a ética. Paradoxalmente, muitas vezes seu principal combustível resulta daqueles comprometidos e conscientes da importância da ética e do mal que sua falta acarreta.

Os programas de promoção da ética não raras vezes são vistos como programas direcionados a organizações corruptas e gente sem ética. Para isso contribui inclusive o fato de, na maioria das vezes, serem intitulados como programas de combate à corrupção. Afinal quem poderia ser objeto do combate à corrupção?



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

O fortalecimento institucional não tem se revelado suficiente para garantir a confiança das pessoas externas à organização e para dar segurança a seus funcionários sobre os limites que devem ser observados na conduta individual. Aí é que surge a gestão da ética.

A gestão da ética transita em um eixo bem definido onde se encontram valores éticos, regras de conduta e administração. As regras de conduta devem traduzir os valores de forma mais simples e funcionar como um caminho prático para se assegurar que eles, os valores, estão sendo levados em conta. Com efeito, nem sempre observar valores éticos na prática cotidiana se revela tão simples quando se gostaria. À administração cabe zelar pela efetividade de valores e regras.

Falar em objetivar regras de conduta em uma sociedade marcada pelas relações pessoais e de parentesco não deixa de ser objetivo pleno de dificuldades. Falar em administrar ética configura-se como outro grande desafio, pois representa transferir a solução de certos dilemas éticos do foro íntimo para o foro público e o reconhecimento de que somente formação e bom senso, ainda que imprescindíveis, não são suficientes para assegurar padrão ético nas organizações.

## **Reforma do Estado, transparência e nível de democratização**

Observa-se que, apesar de possuir distintos mecanismos administrativos para combater as práticas corruptas, especialmente no âmbito dos poderes executivo e legislativo o Brasil ainda não possui diretrizes explícitas da forma como pretende elevar o nível de transparência na administração pública. Essa desconexão nas relações Estado/sociedade pode ajudar, em parte, a explicar porque o Brasil ocupava o 96º lugar num ranking sobre a percepção da corrupção no mundo composto por 180 nações, em 2017(Transparency International, fev.2018).

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

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

Assim, o esforço para enfrentar a corrupção deve ser uma prioridade na agenda política do país, orientada para definir legislações modernas e fortalecer os órgãos de controle, tornando-os suficientemente ágeis para incorporar novas formas de ação e novos atores sempre que necessário. Esses esforços para combater a corrupção irão contribuir de forma significativa para a preservação da democracia e do Estado de Direito no Brasil.

## Democracia, instituições e controle da corrupção

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

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

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

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

Nesse sentido, a corrupção tem sido percebida por diversos autores, como por exemplo, Huntington (1964) e Matias-Pereira (2014, 2017c), como um sintoma de que alguma coisa está errada na administração do Estado. Instituições criadas para governar as relações entre cidadãos e o Estado estão sendo utilizadas para alcançar o enriquecimento pessoal por meio dos benefícios do suborno.

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

Deve-se observar que, qualquer tipo de favorecimento, por meio do uso da discricionariedade, para atender interesses pessoais ou de grupos, são inadequados. Essas ajudas, na sua maioria, feitas por meio de licitações públicas direcionadas, privilégios em concessões, entre outras, devem ser coibidas na Administração Pública. Essas formas de comportamento, onde se mistura o público e o privado, são geradoras e responsáveis por desvios e corrupção na administração pública.

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

## As causas do fenômeno da corrupção

O fenômeno da corrupção geralmente vem acompanhado por estruturas institucionais ineficientes, as quais contribuem para diminuir a efetividade dos investimentos públicos e privados. Em países onde é generalizada a corrupção, de cada unidade monetária investida, boa parte é desperdiçada, o que implica num investimento, de fato, menor. A corrupção também pode onerar a riqueza de uma nação e seu crescimento econômico ao afugentar novos investimentos, ao criar incerteza quanto à apropriação dos direitos privados e sociais. O risco político e institucional é sempre levado em conta pelos investidores internacionais e domésticos. Quando esse risco é elevado, projetos de investimentos são adiados, ou até cancelados. Em casos extremos, a corrupção crônica leva países a crises políticas permanentes que acabam em golpes de estado ou em guerras civis (Silva, 2000).

Para muitos autores, como por exemplo, Shleifer e Vishny (1994) e Matias-Pereira (2017c) a corrupção aparece com maior vigor quando (i) as instituições geram excesso de regulamentação e de centralização estatal, e (ii) as instituições políticas não estão sob controle da maior parte da sociedade. Esses dois aspectos dão uma ideia da importância de adotar medidas de correção que evitem a corrupção, visto que seus efeitos negativos se refletem na riqueza de uma sociedade, no crescimento econômico e no seu desenvolvimento social e humano.

Assim, é perceptível que a corrupção possui causas profundas e comuns, sendo a principal a perda dos valores do serviço público e a identificação exclusiva do êxito pessoal e coletivo com o lucro a qualquer preço. Sendo um malefício amplo e grave, é preciso conhecer suas causas e suas manifestações, avaliar seu alcance e adotar medidas para combatê-la. Verifica-se, entretanto, que o fenômeno da corrupção está sendo enfrentado com determinação política nos países desenvolvidos e em menor escala nos países em desenvolvimento.

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

## Controle social e estratégia anticorrupção

É perceptível que, a prática da democracia no Brasil tem se manifestado, entre outros aspectos, pela cobrança cada vez mais intensa da população traduzidas nas mobilizações populares e nos debates nas redes sociais, nos últimos três anos, que exigem uma melhor gestão pública, combate efetivo à corrupção e mais ética e transparência na condução dos negócios públicos.

Registre-se que o Governo Federal, visando responder essas demandas adotou diversas medidas legislativas, em relação aos instrumentos já existentes na administração pública brasileira. Assim, diversas normas legais foram reforçadas e outras criadas. Destaca-se entre essas medidas, a Lei Anticorrupção (Lei no. 12.846, de 1º de agosto de 2013), que dispõe sobre a responsabilização adminis-

trativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, regulamentada pelo Decreto no. 8420, de 19 de março de 2015.

Na prática, entretanto, a transparência das ações dos governos ainda se encontra distante do ideal. Isso pode ser medido, por exemplo, quando são avaliados os resultados dos recursos aplicados na área social nesses países, que em sua maioria mostram que existe má gestão na aplicação dos recursos do Estado, consequência da corrupção e da forma distorcida dos gastos que estão associados a tais atividades.

Nesse contexto, é oportuno recordar que o Estado moderno é constituído por agentes públicos que arrecadam legalmente fundos privados da sociedade. A deflagração desse processo gera estímulos para que os diversos setores organizados da sociedade procurem desviar rendas em benefício próprio.

Conforme observa Silva (2001:5), a instituição do Estado carrega, implicitamente, um conflito distributivo potencial entre os agentes privados que tentam se fazer representar politicamente através de grupos de pressão. Essas práticas podem ser acompanhadas pela defesa dos interesses privados dos próprios agentes públicos. Com um sistema legal estabelecido, pode-se minimizar a possibilidade de privatização dos recursos públicos decorrentes do conflito distributivo entre todos os agentes da sociedade.

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

Fica evidenciado, assim, que a busca da transparência no Brasil exige o fortalecimento das instituições de controle, direito e garantia do bem público. Nesse sentido, torna-se possível argumentar que a luta contra a corrupção tem que ser enfrentada no Brasil como uma ação permanente, como medida indispensável para garantir a moralidade, a partir da percepção de que a sua prática mina o respeito aos princípios democráticos e às instituições.

Torna-se relevante, assim, analisar a seguir as fragilidades dos critérios definidos pela Constituição Federal sobre o processo de escolhas dos membros dos tribunais de contas.

## **Os critérios de escolhas dos membros dos tribunais de contas**

O controle exercido pelo Tribunal de Contas, que possui um nível elevado de independência, é definido pelo artigo 70, parágrafo único da Constituição Federal de 1988. Esse controle está orientado para a apreciação das contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, e contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulta prejuízo ao erário.

No que se refere a sua composição, o Tribunal de Contas da União é integrado por nove ministros, que são nomeados dentre brasileiros maiores de trinta e cinco e menores de sessenta e cinco anos de idade, que possuam idoneidade moral e reputação ilibada, sejam dotados de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública e que tenham mais de dez anos no exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exijam os conhecimentos listados.

A escolha dos ministros do TCU é disciplinada no art. 73, § 2º, da Constituição Federal: § 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; II - dois terços pelo Congresso Nacional.

A composição e forma de escolha dos membros dos Tribunais de Contas dos estados, por sua vez, foram normatizadas pela Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal: “No Tribunal de Contas Estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha.”

Registre-se que, a Constituição Federal, em seu artigo 31, § 4º, veda a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. Os que já haviam sido criados antes de 1988 (municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro) permanecem funcionando.

A autonomia dos Tribunais de Contas está contida nos parágrafos 3º e 4º do artigo 73 da Constituição Federal, que garante aos seus membros (Ministros, Conselheiros e Auditores, Substitutos de Ministros e Conselheiros) as garantias, prerrogativas e os impedimentos dados aos membros do Poder Judiciário, o que assegura um elevado grau de independência nas suas ações.

## **Discussão sobre a fragilidade dos critérios de indicação os membros dos tribunais de contas**

A divulgação de inúmeros casos de escândalos que revelam a intensidade da corrupção na administração pública, com destaque para o julgamento do caso do Mensalão, e das apurações e condenações no âmbito da operação Lava Jato, notadamente da corrupção institucionalizada na Petrobras (MPF, dez. 2017), comprovam a necessidade de mudanças e aperfeiçoamento nas legislações que tratam do combate a corrupção, que dificultam as atuações dos diversos órgãos de controle governamentais, notadamente do controle externo.

A dimensão, amplitude e a sofisticação das organizações criminosas que praticaram crimes contra o erário público, em especial contra as estatais, permitem argumentar que o nível de transparência no Brasil ainda se encontra bem aquém das demandas da sociedade. Por sua vez, as perspectivas de que o nível de transparência continue evoluindo está diretamente relacionado com a crescente pressão da sociedade organizada sobre os governantes e políticos. No rol dessas demandas merecem destaque, as reivindicações da sociedade por uma gestão pública mais competente, combate efetivo à corrupção e mais ética na política (Matias-Pereira, 2017c).

Feitas essas observações, faz-se necessário ressaltar que, a eficiência, eficácia e efetividade das ações do sistema de controle externo da administração ainda se mostram bastante deficientes. A literatura e os relatórios sobre o tema revelam que, dentre as fragilidades do sistema de controle externo, a mais impactante é a permite que as indicações para a maioria dos integrantes dos tribunais de contas sejam feitas com base apenas no critério político.

Nesse sentido, assinala Machado (2017), que além de extrapolarem em quase o dobro o limite constitucional do número de conselheiros que podem ser indicados pelo Poder Executivo, nos 27 tribunais de contas estaduais do Brasil (TCEs), dos 186 conselheiros, 56 têm algum grau de parentesco político e, ainda, 40 deles têm ou tiveram pendências com a Justiça. O autor aponta que o teor político das indicações para os conselhos dos TCEs faz com que o cargo seja muito importante na arena

política estadual, servindo como recompensa ou válvula de escape para políticos, correligionários e parentes de mandatários.

A forte politização dos Tribunais de Contas, conforme sustentam Sakai e Paiva (2016), é facilitada por dois fatores. Primeiro, pela maneira leniente como a Constituição de 1988 trata as pré-qualificações desses agentes (arts. 71-75). As exigências se restringem a aspectos formais (ter entre 35 e 70 anos de idade e dez anos de experiência profissional correlata) e a critérios vagos de difícil verificação, como “idoneidade moral”, “reputação ilibada” e “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”.

O sistema político vigente - contaminado pelos efeitos do corporativismo, patrimonialismo e do modelo de coalisão presidencial, que abre janelas para os desperdícios, a corrupção e a impunidade - não está interessado em mudar os critérios de indicações dos cargos estratégicos na administração pública, como por exemplo, ministros, secretários e dirigentes de estatais. Nele o governante, ao promover o loteamento dos espaços na administração pública em troca de apoio político no parlamento, exige para as nomeações desses indicados apenas o critério “político”, relegando a um plano secundário a competência técnica, a postura ética e o compromisso do nomeado com o bem comum da população.

Mesmo que o sistema de controle esteja apoiado numa contabilidade bem estruturada e analisada de forma consistente, somada a uma governança pública e corporativa atuante e rigorosa, ele não será capaz de evitar fraudes e corrupção, como as constatadas na administração pública federal nos últimos anos, notadamente nas estatais, se esses gestores públicos, além de competentes e éticos, não estiverem comprometidos com os interesses maiores da sociedade.

Constata-se, assim, que o critério atual para nomeação de ministros e conselheiros dos tribunais de contas se mostra inadequado, pois contribui para retroalimentar a corrupção e a impunidade no país. Fica evidenciado que é necessário modificar a Constituição Federal de 1988, estabelecendo que a nomeação dos ocupantes dos cargos de ministros e conselheiros dos tribunais de contas seja feita com base nos critérios de reconhecida competência técnica e ética, bem como experiência na gestão pública, notadamente nas áreas conexas ao controle externo. A mudança nos critérios de designação desses agentes vai contribuir para o fortalecimento do sistema de controle externo, da fiscalização dos atos administrativos e elevação do nível de transparência na administração pública, e em última instância, melhorando as relações entre o Estado e os cidadãos.

## Conclusão


Os estudos e avaliações feitas neste artigo-ensaio evidenciam de forma razoável que a existência, qualidade e efetividade das políticas e programas voltados à prevenção, detecção e remediação de fraudes e atos de corrupção na administração pública brasileira, em especial, nas estatais, explicitadas nos escândalos do mensalão e da operação Lava Jato se mostraram ineficazes.

Constata-se que pouco mudou no campo do controle externo da administração pública nas últimas três décadas (pós-Constituição de 1988), apesar dos esforços que foram feitos para elevar a transparência visando fortalecer o accountability e o governo aberto no Brasil, bem como melhorar a governança pública e a governança corporativa das empresas estatais, visando evitar fraudes e corrupção nas organizações públicas.

E essas fragilidades, é preciso alertar, reflete negativamente nos elementos e princípios do ambiente de controle: a integridade pessoal e profissional; o comprometimento com a competência; o perfil

dos superiores; a estrutura organizacional; a atribuição de autoridade e responsabilidade; e, as políticas e práticas de recursos humanos. Nesse contexto fica comprovada a relevância do perfil do gestor público, conforme sustenta a teoria de linhas de defesas, que aponta o administrador público como o principal agente no combate a fraude e a corrupção.

Observa-se que, o modelo de sustentação política do chefe do executivo no parlamento interage de forma permanente com as variáveis representadas pelo paradigma do governo aberto e pela cultura política do país. As distorções presentes no sistema de presidencialismo de coalizão, explicitado no seu conceito, que se desdobra para os estados, fomenta a indicação da maioria dos membros dos tribunais de contas pelo critério político, colocando em segundo plano o mérito.

Pode-se afirmar, por fim, que essa sistemática, conforme ficou evidenciado razoavelmente no estudo, se apresenta como um entrave significativo para o fortalecimento das funções dos órgãos de controle externo no Brasil. Esta constatação confirma a hipótese de que a nomeação de ministros e conselheiros para os Tribunais de Contas, com base apenas no critério político, em decorrência da leniência da Constituição Federal de 1988, necessita ser revisto, pois compromete o controle da administração pública, a transparência, e o combate à corrupção, e por decorrência, dificulta as relações entre o Estado e os cidadãos. 



## Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. (1988). O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". In: Dados 31(1), p. 5-33.
- ALMOND, G.; VERBA, S. (1963). The civic culture: political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press. ARISTÓTELES. (2001). Da geração e da corrupção. São Paulo: Editora Landy.
- BANFIELD, Edward. (1958). The moral basis of a backward society. Nova York, The free Press. 1958.
- BAROWIAK, Graig (2011). Accountability & democracy: the pitfalls and promise of popular control. Oxford: Oxford University Press.
- BARRET, P. (2005). Achieving better practice corporate governance in the public sector. AM Auditor General for Australia. 2005. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/uploads/documents/>
- BEETHAM, D. e BOYLE, K. (1996). Cuestiones sobre la democracia. Madrid, España: Los libros de la catarata.
- BINGHAM, L. B.; FOXWORTHY, S. (2012). Collaborative governance and collaborating online. Conference: Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany. Anais...Speyer: 2012.
- BHATTA, G. (2003). Post-NPM Themes. In: Public Sector Governance, Wellington: State Services Commission. Working Paper nº. 17. Sept.
- BRASIL. (1988). Constituição de República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.
- BRASIL. LRF (2000). Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- BRASIL. MPF. (2017). Lava Jato em números. Curitiba: MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>. Acesso em 06 dez 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2001). "A reforma gerencial de 1995", in CASTOR, Belmiro V. Jobim; BRESSER PEREIRA, L. C. et al. Burocracia e reforma do Estado, Cadernos Adenauer, nº. 3, São Paulo: Fundação Adenauer, p.29-45.
- CRESSEY, DONALD R. (1953). Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement. The Free Press, Glencoe, Illinois.
- CALDERÓN, C.; LORENZO, E. (2010), Open Government: Gobierno Abierto. México: Algón Editores, Jaén.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. (2017). Direito Administrativo. 30 ed. São Paulo: GEN-Atlas.
- FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. (2001). A teoria da escolha racional na ciência política: conceito de racionalidade na ciência política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.16, nº.45. fevereiro, p.5-24.

- FILGUEIRAS, Fernando. (2004). Notas Críticas Sobre o Conceito de Corrupção. In: Teoria e sociedade, vol. 12, nº 1.
- GUERRA, E. M. (2003). Os controles externo e interno da administração pública e os tribunais de contas. Belo Horizonte: Fórum.
- GUIMARÃES, Caroline B. S. (2014). Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios. 164 f. Dissertação (Mestrado) – Relações Internacionais, Unesp/Unicamp/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/handle/11449/121891> . Acesso em: 14 jun. 2018.
- HALL, Oeter; TAYLOR, Rosemary. (2003). As três versões do neoinstitucionalismo. Lua Nova, nº.58, 2003.
- HEIMER, Franz-Wilhem, et. al. (1990). Cultura política: uma leitura interdisciplinar. Sociologia – Problemas e práticas. nº. 8, p.9-28.
- HUNTINGTON, S. (1964). "Modernization and Corruption", in Arnold J. Heidenheimer, (Ed.) Political Corruption: Readings In Comparative Analysis. Holt Reinhart, Nueva York.
- HUNTINGTON, S. P. (1968). Political order in changing societies, Yale University Press.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1975). A Ordem Política nas Sociedades em Mudança. São Paulo: Ed. USP.
- INGLEHART, Ronald. (2002). Cultura e democracia. In: HARRISON, L.; HUNTINGTON, S. (orgs.). A cultura importa: os valores que definem o progresso humano. Rio de Janeiro: Record.
- INGLEHART, Ronald. (1998). The renaissance of political culture. American political science review. Vol.82, nº.4, p.1203-1229.
- JAMESON, Michael. (1988). A practical guide to creative accounting. London: Kogan Page.
- LIMONGI, F. (2006). A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos estudos - CEBRAP no.76, São Paulo, Nov, p. 17-41.
- LIPJHART, A. (1980). The structure of inference. In: ALMOND, G. & VERBA, S. (eds.). The civic culture revisited. Boston: Litle, Brow and Company.
- LIPSET, Seymour M.; LENZ, Gabriel Salman.(2002). Corruption, culture and markets. In: HARRISON, L.; HUNTINGTON, S. (orgs.). A cultura importa: os valores que definem o progresso humano. Rio de Janeiro: Record.
- MACHADO, Audálio J. P. (2017). Tribunais de Contas Estaduais: indicações, perfil dos conselheiros e autonomia das instituições. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco - UFPE.
- MARQUES, M. C. C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. Revista de Administração Contemporânea, Curitiba. v.11 n.2, p. 11-26, abr./jun.
- MATIAS-PEREIRA, J. (2017a), Finanças Públicas.7. ed. São Paulo, SP: GEN-Atlas.
- \_\_\_\_\_. (2017b). Administração Pública. 5. ed. São Paulo: GEN-Atlas.

- \_\_\_\_\_. (2017c). Avaliação dos efeitos da crise econômica-política-ética nas Finanças Públicas no Brasil. *Revista Ambiente Contábil*, v. 9, n. 2, p. 117 – 141, jul./dez.
- \_\_\_\_\_. (2014). Demands for changes in the Economy, in Politics and Public Management in Brazil. *Business and Management Review. BMR - Special Issue Brazil*. v. 4, n. 3, p. 469-490, December.
- \_\_\_\_\_. (2013). The Effects of the Recovery of the Patrimonialist Model in Brazil. *International Journal of Humanities and Social Science*, v. 3, p. 27-38.
- \_\_\_\_\_. (2005). Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil. *Caderno Pesquisa em Administração. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo*, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho.
- NORTH, Douglas. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- NYE, Joseph. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*. Vol. 61, n. 2, Jun, p. 417-427.
- OCDE. (17.12.1997). *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*, OCDE, Paris.
- OCDE. (2001). *Cidadãos como parceiros: Informação, consulta e participação pública na formulação de políticas*, OCDE, Paris, PUMA Nota de Política Nº. 10.
- OECD. (2000). *Trust in government: Ethics measures in OECD countries*, OCDE, Paris.
- OCDE. (2016). *Open Government*, OCDE's Website. OCDE, Paris. <http://www.oecd.org/gov/open-government.htm> Acesso em: 15 jul. 2018.
- OCDE, BID e Transparência Brasil (2001). *Ética como Instrumento de Gestão – I Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública, CEP/PR. Anais do Seminário*. Brasília: CP/PR.
- PAES, E. B. (2011). A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público*, v. 62, n. 62, p. 407–423.
- POWER, Timothy J.; GONZALEZ, Júlio. (2008). *Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre a Corrupção*. *Ver. Sociol. Pol. Curitiba*, 21, Nov, p. 51-69.
- PUTNAN, Robert. (2006). *Comunidade e democracia: a experiência italiana moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- PYE, L. W. (1969). Introduction. In: PYE, L. W. & VERBA, S. (eds.). *Political culture and political development*. Princeton: Princeton Press.
- RASMUSEN, Eric; RAMSEYER, J. Mark. (1994). Cheap bribes and the corruption ban: a coordination game among rational legislators. *Public Choice, Dordrecht*, v. 78, n. 3-4.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2013). *Gobierno abierto. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, no. 5, Septiembre 2013 – Febrero 2014, p. 201-216.

- RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. y CRUZ-RUBIO, C.N. (2012), "Políticas Públicas Abiertas: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto", *Buen Gobierno*, Núm. 13, pp. 52-76.
- RHODES, R.A.W. (2000). *Governance and Public Administration*. In: Jon Pierre (org.): *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, p. 54-90.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. (2002). A economia política da corrupção. In: ELLIOT, Kinberly Ann (Org.). *A corrupção e a economia global*. Brasília: Ed. da UnB.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. (1978). *Corruption: A study in political economy*, New York: Academic Press.
- SAKAI, Juliana; PAIVA, Natália. (2016). Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas? *Transparência Brasil*. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>
- SILVA, Marcos F. G. (2000). "Corrupção e desempenho econômico", em Bruno Wilhelm Speck, Cláudio W. Abramo e outros, *Os Custos da Corrupção*, Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, num. 10, São Paulo, pp. 63-77.
- SILVA, Marcos F. G. (2001). *A economia política da corrupção*, *Transparência Brasil*, São Paulo.
- SHLEIFER, A.; R. W. VISHNY (1994). *Politicians and firms*, Discussion Paper 1686, Harvard Institute of Economics Research, June.
- TAPSCOTT, Don. Four principles for the open world. TED 2012.  
[http://www.ted.com/talks/don\\_tapscott\\_four\\_principles\\_for\\_the\\_o pen\\_world\\_1](http://www.ted.com/talks/don_tapscott_four_principles_for_the_open_world_1)
- TIMMERS, Hans. (2000). *Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?* The Netherlands Ministry of Finance 9th fee Public Sector Conference. Disponível em [http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2018). *Corruption perceptions index 2017: Clean growth at risk*. Transparency International, Fev. Disponível em: <http://www.transparency.org/>
- USA (2009). *Open Government Directive. Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies*, December 8. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>. Acesso em 21 jun. 2018.
- WHITE, Leonard D. (1950). *Introduction to the study of public administration*, 3ª ed., Macmillan, New York.
- WORLD BANK. (2000). *Helping countries combat corruption: The role of the World Bank*, BIRD, Washington, D.C., September.

## Sobre el autor

José Matias-Pereira. Economista e advogado. Doutor em ciência política (área de governo e administração pública) pela Universidade Complutense de Madri, Espanha, e Pós-doutor em administração pela Universidade de São Paulo. Professor de administração pública e pesquisador associado do programa de pós-graduação em contabilidade da Universidade de Brasília, Brasil. Autor, entre outros, de *Administración Pública*, 5. ed. São Paulo: GEN-Atlas, 2018; *Finanças Públicas*, 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017; e, *Curso de Economia Política*, São Paulo: Atlas, 2015.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)