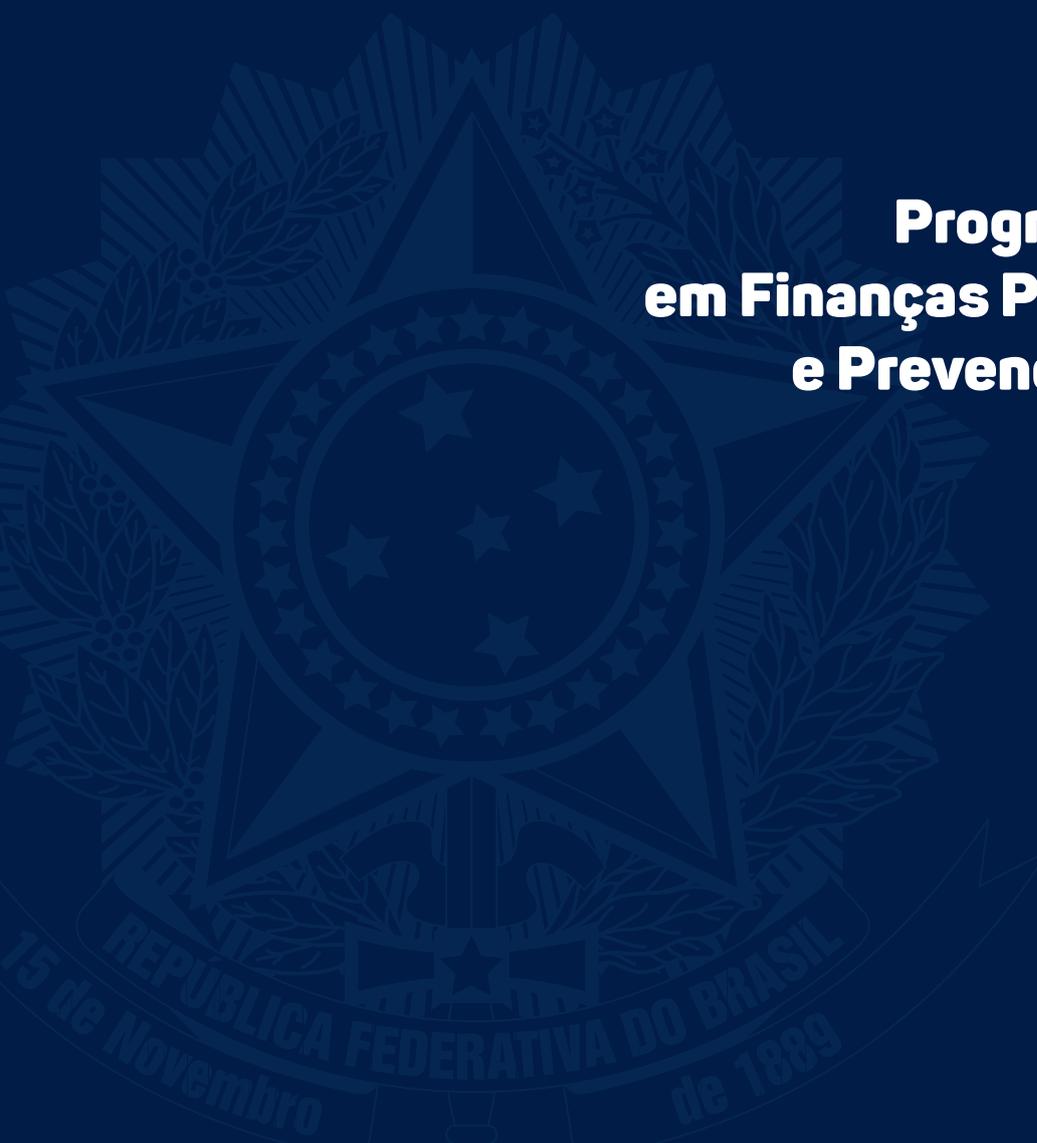


# Revista da CGU

Brasília • Volume 10 • Nº 17 • 2018

Edição Especial:  
**Programa de Pesquisa  
em Finanças Públicas, Controle  
e Prevenção da Corrupção**

Ministério da Transparência e  
Controladoria-Geral da União



# Revista da CGU

---

Brasília • Volume 10 • Nº 17 • 2018

Edição Especial:  
**Programa de Pesquisa  
em Finanças Públicas, Controle  
e Prevenção da Corrupção**

Ministério da Transparência e  
Controladoria-Geral da União

Wagner de Campos Rosário

**Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da União**

José Marcelo Castro de Carvalho

**Secretário-Executivo**

Antônio Carlos Bezerra Leonel

**Secretário Federal de Controle Interno**

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

**Corregedor-Geral da União**

Gilberto Waller Júnior

**Ouvidor-Geral da União**

Cláudia Taya

**Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção**

---

Revista da CGU / Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Semestral

[https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/index](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index)

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

---

**Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

**E-mail:** revista@cgu.gov.br

[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

# Revista da CGU

É uma publicação semestral voltada à divulgação de artigos científicos inéditos, resultantes de pesquisas e estudos independentes sobre a atuação do Poder Público nas áreas de controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria e enfrentamento à corrupção.

## *Conselheiros*

Dr. Alcides Costa Vaz - UnB

Dra. Aline Gazola Hellmann - UFGRS

Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos - UFMG

Dr. Antônio Carlos Lessa - UnB

Dr. Bruno Amaral Machado - UniCEUB/IDP

Dra. Cecília Olivieri - USP

Dr. César Augusto Tibúrcio Silva - UnB

Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes - UFMG

Dr. Ivan Ricardo Gartner - UnB

Dra. Janaína Lima Penalva da Silva - UnB

Dr. Jose Célio Silveira Andrade - UFBA

Dr. José Eduardo Elias Romão - IPEA

Dr. José Matias-Pereira - UnB

Dr. Luciano da Ros - UFRGS

Dr. Matthew M. Taylor - American University

Dr. Marcelo Stopanovski - Conjur

Dr. Marco Cepik - UFRGS

Dra. Maria Helena de Castro Santos - UnB

Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - UFMG/FUMEC

Dr. Max Cirino de Mattos - UNA

Dr. Oswaldo Dehon Roque Reis - IBMEC/UNA/CEDIN

Dra. Paula Veiga - Universidade de Coimbra

Dr. Robert Gregory Michener - FGV

Dr. Rubens Pinto Lyra - UFPB

Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG

*Corpo Editorial Científico*

M. Sc. Vítor César Silva Xavier, Editor-chefe  
M. Sc. Augusto César Feitosa Pinto Ferreira, editor  
M. Sc. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro, editora  
Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa, editor  
M. Sc. Marcio Camargo Cunha Filho, editor  
M. Sc. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, editor

*Projeto Gráfico, capa e diagramação*

Anne Nogueira Hernandes  
Guilherme Guimarães Fortuna  
Adalberto Carvalho Pinto

*Revisão Geral*

Dra. Ana Júlia Possamai  
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas  
Dra. Izabela Moreira Corrêa  
M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha  
Pedro Duarte Blanco  
Dra. Raquel Lima Scalcon  
Dra. Vanessa Rodrigues de Macedo

*Revisão Duplo Cega*

Adila Maria Taveira de Lima – Universidade Federal de Tocantins  
Amauri Pezzuto Júnior – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Ana Luiza Melo Aranha - Universidade Federal de Minas Gerais  
Anderson Roberto Pires e Silva - Universidade Federal do Pará  
Antonio Duarte de Lima Júnior - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Bruno Dantas Faria Affonso – Universidade Federal Fluminense  
Bruno Jorge Fagali - Universidade de São Paulo  
Carlos Alexandre Nascimento Wanderley - Centro de Controle Interno da Marinha  
Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Christiano Braga de Castro Lopes - Escola do Governo do Estado de Alagoas  
Cláudia Cappelli - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Cristiano Coimbra de Souza - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Daniel Adriano Ortiz Soares - Serviço Social do Comércio  
Danielle Costa de Moura - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Demethrius Pereira Lucena de Oliveira – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará  
Dyleny Teixeira Alves Silva - Ministério do Esporte  
Enzio Eichhorst de Mattos - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Esdras Carlos de Santana – Marinha  
Fábio Lopes Soares - FGV - Fundação Getúlio Vargas  
Felipe Fernandes Ribeiro Maia – Milton Campos  
Flávio Sérgio Rezende Nunes de Souza – Marinha do Brasil  
Frederico Pinto de Souza - Secretaria de Estado de Controle e Transparência - ES  
Fúlvio Eduardo Fonseca - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Gabriel Aragão Wright - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Gills Vilar-Lopes - Universidade Federal de Rondônia  
Gilmara Mendes da Costa Borges - Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Gladstone Avelino Britto - Universidade Federal de Mato Grosso  
Guilherme Siqueira Carvalho - Transparência Internacional  
Heidi Caroline Lein - Fundação De Desenvolvimento Da Pesquisa – FUNDEP

Hugo Agra de Castro – Universidade de Brasília  
Isolda Lins Ribeiro – Initia Via  
Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias - Ministério da Saúde  
João Guilherme de Souza Porto – Faculdades Arnaldo Janssen  
Joeldson Ferreira Guedes - Universidade do Estado da Bahia  
José Antonio Gouvêa Galhardo - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Juliana Oliveira Nascimento - Academia Brasileira de Direito Constitucional  
Laura Letsch Soares - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Leonino Gomes Rocha - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Li Chong Lee Bacelar de Castro - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Liliane de Paiva Nascimento - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Loiva Mara de Oliveira Machado - Universidade Federal do Pampa  
Luciana Cristina Salles – Tribunal Regional Federal da 3ª Região  
Ludmila Melo Souza - Universidade de São Paulo  
Luís Augusto Damasceno Melo - FURNAS S.A.  
Luis Vicente Bernardi Pereira - FEAD  
Luiz Medeiros de Araújo Neto - Universidade de Brasília  
Maíra Luísa Milani de Lima - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Márcia Lopes Rodrigues de Souza - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Maria Moro - Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG  
Nilo Cruz Neto – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Nyalle Barboza Matos - Prefeitura Municipal de Natal  
Olavo Venturim Caldas - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Orlando Vieira de Castro Júnior - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Patrick Del Bosco de Sales – Marinha  
Raimer Rodrigues Rezende - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Renata Mendes de Araújo - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Ricardo Plácido Ribeiro - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Rodrigo Piquet Saboia de Mello - Museu do Índio/Fundação Nacional do Índio  
Romualdo Anselmo dos Santos - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Ronaldo José Rêgo de Araújo - Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)  
Rossana Ingrid Jansen dos Santos - Tribunal de Contas do Maranhão  
Simone Auxiliadora Borges Oliveira - Fundação Oswaldo Cruz  
Simone Cristine Araújo Lopes - UFJF

Taiana Fortunato Araújo - Inmetro  
Vanessa Oliveira de Queiroz – Pesquisadora  
Vladimir Pinto Coelho Feijó - IBMEC  
Victor Godeiro de Medeiros Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

PROGRAMA DE PESQUISA EM FINANÇAS PÚBLICAS, CONTROLE  
E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO (1ª Edição)

Equipe Gestora:

Breno Barbosa Cerqueira Alves, Superintendente da Controladoria Regional da União/MG  
Bruno Carazza dos Santos, Diretor Regional da Escola de Administração Fazendária/MG  
Conceição Policarpo Correia M. de Oliveira (CGU), Coordenadora do NAOP/MG  
Leice Maria Garcia (CGU), Coordenadora Geral do Programa de Pesquisa  
Anna Carla Duarte Chripim (ESAF), Colaboradora técnico-científica  
Cristina Silva da Conceição (CGU), Colaboradora técnica  
Ivan Lucas Alves Oliveira (ESAF), Supervisor administrativo e pedagógico

Membros participantes desta edição:

Linha 1 - Finanças públicas, transparência, controle governamental, accountability e prevenção da corrupção.

Dr. Tiago Gomes de Carvalho Pinto (UNIBH), professor orientador  
M. Sc. Aléxia Alvim Machado Faria (UFMG), pesquisadora  
Dra. Márcia Mascarenhas Alemão (FHEMIG), pesquisadora  
M. Sc. Paulo Sérgio Mendes César (UFMG), pesquisador

Linha 2 - Educação fiscal, cidadania, controle social e inserção da sociedade na gestão pública.

Dr. Alexandre de Pádua Carrieri (UFMG), professor orientador  
M. Sc. Anna Carolina de Oliveira Azevedo (FJP), pesquisadora  
M. Sc. Felipe Fróes Couto (UFMG), pesquisador  
M. Sc. Luis Henrique Monteiro Nunes (RFB), pesquisador

# ÍNDICE

---

## **COMPLIANCE COMO MÉTODO DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO EM HOSPITAIS PÚBLICOS BRASILEIROS: UMA ESTRATÉGIA VIÁVEL? 908**

*COMPLIANCE AS A CONTROL METHOD OF CORRUPTION IN BRAZILIAN PUBLIC HOSPITALS:  
A VIABLE PATH?*

Aléxia Alvim Machado Faria

## **LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA E INTERFACES COM O CONTROLE SOCIAL 930**

*BRAZILIAN ANTICORRUPTION LAW AND INTERFACES WITH SOCIAL CONTROL*

Anna Carolina de Oliveira Azevedo

## **UMA ANÁLISE CRÍTICA DA 3ª CONFERÊNCIA DA EMPRESA LIMPA 948**

*A CRITICAL ANALYSIS OF THE 3º CONFERENCE OF THE CLEAN COMPANY*

Alexandre de Pádua Carrieri | Felipe Fróes Couto | Larissa Oliveira Silva

## **O CONTROLE E A PUNIÇÃO SALVARÃO A ÉTICA PÚBLICA? 961**

*WILL CONTROL AND PUNISHMENT SAVE PUBLIC ETHICS?*

Luís Henrique Monteiro Nunes

## **A TRANSPOSIÇÃO DA GESTÃO DE CUSTOS DO SETOR PRIVADO PARA O PÚBLICO E O USO DA INFORMAÇÃO DE CUSTOS COMO FERRAMENTA GERENCIAL DA TRANSPARÊNCIA E COMBATE À CORRUPÇÃO NO SETOR SAÚDE PÚBLICA 980**

*THE TRANSPOSITION OF COST MANAGEMENT OF THE PRIVATE SECTOR TO THE PUBLIC  
AND THE USE OF COST INFORMATION AS A MANAGEMENT TOOL FOR TRANSPARENCY AND  
COMBATING CORRUPTION IN THE PUBLIC HEALTH SECTOR*

Márcia Mascarenhas Alemão

## **REFLEXÕES SOBRE A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS 1005**

*REFLECTIONS ON THE QUALITY OF PUBLIC EXPENDITURE ON THE MANAGEMENT OF SOLID  
URBAN RESIDUES*

Paulo Sérgio Mendes César

# Apresentação

Sejam muito bem-vindos à Edição Especial da Revista da CGU (17ª Edição)!

Essa edição apresenta os principais resultados do Programa de Pesquisa Finanças, Controle e Prevenção da Corrupção, inaugurado em 2017 e derivado da parceria entre a Controladoria Regional da União no Estado de Minas Gerais (CGU/MG) e a Escola de Administração Fazendária em Minas Gerais (ESAF/MG).

Esse programa objetiva, por meio do diálogo entre a academia e o setor público, a produção qualificada de artigos sobre problemas teóricos e práticos relacionados ao aprimoramento das instituições políticas, do planejamento, da execução e do controle de políticas públicas em termos de resultado e legitimidade.

Para transformar sonhos em realidade, a estratégia foi diminuir a distância entre a academia e a burocracia pública para favorecer o aprendizado mútuo e a difusão do conhecimento. Assim, o programa passou a selecionar professores orientadores, pesquisadores universitários e servidores públicos, por meio de edital próprio, para produzirem artigos de forma colaborativa e sistematizada.

Os seis artigos aqui apresentados cumpriram todas as etapas de avaliação para publicação nesta edição especial da Revista da CGU e são inéditos. Isso reflete o enorme potencial desse Programa que apresenta excelente relação custo/benefício.

É também muito importante pontuar a relevância da parceria entre o grupo gestor do Programa em Minas Gerais e o grupo editorial da Revista da CGU. Com visão de longo prazo, a escolha foi pela economia de esforços e sinergia para ampliação da institucionalização de ambos os projetos. A parceria em questão serve de referência a ser, eventualmente, expandida para outras regionais desta Controladoria.

Importa, por fim, citar que os trabalhos apresentados na Revista não representam necessariamente a posição institucional da CGU ou da ESAF, sendo de inteira responsabilidade dos seus autores, não obstante a reconhecida qualidade argumentativa dos artigos cuidadosamente selecionados pelo sistema duplo cego. Essa abertura crítica da Revista é necessária inclusive para a reflexão da atividade finalística da própria CGU, sendo, portanto, essencial ao aprimoramento institucional!

Boa leitura!

# COMPLIANCE COMO MÉTODO DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO EM HOSPITAIS PÚBLICOS BRASILEIROS: UMA ESTRATÉGIA VIÁVEL?<sup>1</sup>

## *COMPLIANCE AS A CONTROL METHOD OF CORRUPTION IN BRAZILIAN PUBLIC HOSPITALS: A VIABLE PATH?*

*Aléxia Alvim Machado Faria*

### **Resumo**

Este artigo utiliza a técnica de revisão bibliográfica para abordar três temas interseccionais: parâmetros normativos internacionais e nacionais de controle e prevenção à corrupção; pesquisas empíricas que repensam e avaliam estratégias anticorrupção em hospitais; e o controle da corrupção a partir de instrumentos de *compliance*. Diante desses elementos, o texto levanta possíveis mecanismos de conformidade aplicáveis em hospitais públicos brasileiros que sejam capazes de conter práticas corruptas que prejudicam substancialmente a prestação do serviço público de saúde. Não se pretende estabelecer padrões de prevenção à corrupção nem modelos herméticos de *compliance* para o setor hospitalar público, mas analisar criticamente pontos de encontro entre anticorrupção e *compliance*, com a observância das particularidades do setor. Os resultados não são definitivos nem exaurientes, mas delineiam elementos básicos de *compliance* que podem ser aplicados nos hospitais públicos brasileiros para conter os atos de corrupção considerados mais comuns pela bibliografia especializada.

*Palavras-chave: prevenção à corrupção. Hospitais. Setor de Saúde. Compliance. Programa de integridade.*

### **Abstract**

*This paper reviews the literature on three intersectional aspects: international and national normative parameters for corruption control and prevention; empirical research aimed to evaluate anti-corruption strategies in hospitals; and texts that connect corruption control to compliance instruments. Considering such elements, this research seeks to identify viable practices for the formulation and use of compliance mechanisms in Brazilian public hospitals with the specific purpose of containing corrupt practices that substantially hinder the provision of public health care.*

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 06/04/2018 e aprovado em 15/10/2018.

*It is not intended either the postulation of corruption prevention standards or hermetic compliance programs for public hospitals, but rather the identification of encounter points between these two practices, with the observance of its inherent peculiarities. The results are neither definitive nor exhaustive, but they outline basic compliance elements that can be applied in Brazilian public hospitals to contain what is considered by the specialized bibliography as the most common acts of corruption in this sector.*

*Keywords: corruption prevention. Public Hospitals. Health sector. Compliance. Integrity program.*

*Aléxia Alvim Machado Faria: Mestra (2018) e bacharela (2015) em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Assessora jurídica da Procuradoria da República em Minas Gerais. Formação complementar pela Universidade de Augsburg (2012) e pelos Institutos Max Planck de Direito Penal Internacional e Estrangeiro (2014) e de História do Direito Europeu (2016).*

*Artigo produzido sob orientação do Dr. Tiago Gomes de Carvalho Pinto.*

## I. Introdução

O descontentamento diante de práticas corruptas não é nada novo<sup>2</sup>; os registros históricos a clamar pela contenção da corrupção inclusive fazem parte da própria transformação desse conceito (FARIA, 2018, p. 26-63). De apodrecimento dos corpos, desvirtuamento moral e deturpação do corpo político (GÉNAUX, 2002; ROMEIRO, 2017, p. 14-33), a corrupção passou por uma virada de significação entre os séculos XVIII e XIX, voltando-se cada vez mais para o exercício indevido da função pública e aqueles que o orbitam (ENGELS, 2014, loc. 3668-3782; 2018, p. 173-174) – até, talvez, ultrapassar esse paradigma e alcançar práticas restritas ao setor privado (ARGANDOÑA, 2003). E, embora se reconheça a existência de bibliografia que defenda práticas corruptas como fator de desenvolvimento econômico (cf. LEYS, 1965; HUNTINGTON, 1968; LUI, 1985), parece seguro afirmar que há muito se vê discursos voltados à luta anticorrupção – ainda que não com este nome, ainda que como supedâneo retórico para confirmar ou prejudicar

2 *Veja-se, por exemplo, a pesquisa de Arena (2018, p. 35-48) sobre corrupção política na República Romana, a de Vitória (2018, p. 77-89) no medievo francês, inglês e português e a de Castillo, Feros e Leiva para o início da modernidade espanhola (2018, p. 139-151). O conceito de “corrupção” varia em cada um desses textos, mas todos orbitam a atividade pública e alguns, como o de Vitória (2018, p. 79), encontram ocorrências do termo diretamente ligadas ao abuso de poder de funcionários públicos.*

a legitimidade política daqueles que possuem autoridade pública (KROEZE; VITÓRIA; GELTNER, 2018, p. 6). Algo de fato novo na história recente, porém, é a preocupação com o desenvolvimento de práticas destinadas especificamente a conter atos de corrupção. Não só com a criação e reorganização de crimes, como se observou no século XIX (SILBERNAGL, 2017), mas com a busca de elementos focados também nos aspectos preventivos, como o fortalecimento de mecanismos e órgãos de controle<sup>3</sup>, a conscientização e o incentivo à sociedade civil para que ela auxilie o Estado na fiscalização<sup>4</sup>. Ainda mais recentemente, a busca de métodos anticorrupção baseados em pesquisas empíricas tem sido defendida como a forma mais eficaz de tratar as especificidades de cada setor, em cada contexto cultural (MUNGIU-PIPPIDI, 2017).

E não é por menos. Efeitos lancinantes da corrupção têm sido identificados não apenas na desigualdade de distri-

3 *A Convenção Interamericana Contra a Corrupção dispõe sobre o tema nos art. III, 6, 9 e 12, e a Convenção da ONU, no art. 6.*

4 *Esta previsão aparece na Convenção Interamericana Contra a Corrupção no art. III, 11 e sua aplicação prática é identificada, por exemplo, pelos programas da CGU “Olho Vivo no Dinheiro Público”, “Fortalecimento da Gestão Pública”, “Um por todos e todos por um! Pela ética e cidadania!” e a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (MTFC, 2016b, p. 14-16).*

buição de renda, produtividade (LAMBSDORFF, 2004) e redução do crescimento econômico, mas também na deterioração da democracia (WARREN, 2004) e na desintegração de valores sociais aplicados à política.

Mesmo pequenos subornos podem ter grandes consequências em qualquer setor (ROSE-ACKERMAN, 2008, p. 553). Na saúde, a corrupção atrasa e aumenta o custo do serviço, reduz o investimento em capital humano (BESCIU, 2016, p. 18) e induz pacientes a procurar assistência no setor privado, comumente caracterizado pelos altos preços. Consequentemente, pacientes com poucos recursos financeiros são privados de vários serviços médicos devido à sua limitação econômica (BOBOC, 2009, p. 1; HABIBOV e CHEUNG, 2017, p. 28). Algumas pesquisas empíricas sugerem o impacto negativo da corrupção inclusive em termos mais severos, tais como a mortalidade infantil (GUPTA; DAVOODI; TIONGSON, 2000, p. 19; HANF et al., 2011, p. 5) e a redução nas taxas de imunização (AZFAR; GURGUR, 2005). Para hospitais, materiais de baixa qualidade, serviços mal executados e obras incompletas têm efeito devastador àqueles que precisam do serviço de saúde prestado pelo governo<sup>5</sup>.

O setor da saúde é tido como especialmente vulnerável à corrupção por várias razões. Segundo Roni Factor e Mina Kang (2015, p. 635), a saúde é uma área que frequentemente envolve o encontro de capital público com atores privados e a circulação altíssima de dinheiro devido à tecnologia necessária em vários tratamentos, insumos e equipamentos. Com tais vulnerabilidades e efeitos graves na prestação do serviço de saúde, torna-se imprescindível a adoção de estratégias que visem prevenir e controlar a corrupção – até porque, como demonstram os autores a partir de dados de 133 países, a corrupção interfere diretamente nos resultados sobre a saúde (FACTOR; KANG, 2015, p. 639).

Neste artigo, é estudada uma dessas estratégias específicas de prevenção, identificação e controle: a criação de normas que incentivem ou obriguem desenvolvimento

<sup>5</sup> Em Bogotá, por exemplo, o pagamento a sobrepreço de sete medicamentos e insumos específicos foi calculado em mais de dois milhões de dólares por ano (valores históricos), o que, à época, poderia ter viabilizado o tratamento de outras 24 mil pessoas (DI TELLA; SAVENDORFF, 2001, p. 21).

de programas de *compliance*<sup>6</sup> que contenham mecanismos aptos a conter atos corruptos em hospitais<sup>7</sup>. A partir da lógica da aderência a determinada norma – que pode ter o objetivo de controlar a corrupção, a concorrência, a lavagem de capitais, dentre vários outros – o programa de *compliance* tem como objetivo estabelecer mecanismos e procedimentos que tornem o cumprimento da legislação parte da cultura corporativa (MENDES; CARVALHO, 2017, p. 31). Além disso, a própria estrutura de conformidades, requerida por um programa de *compliance*, pode contribuir para o controle de atos corruptos por envolver a contenção de irregularidades a partir da previsão detalhada dos riscos da atividade e a criação de ferramentas para viabilizar a rápida identificação dos ilícitos que ocorrerem. Como aponta Caitilin Pardue (2015, p. 1140), a adoção de programas de *compliance* robustos no setor de saúde é uma das formas de melhorar sua eficiência e acessibilidade, porquanto evitam gastos inúteis e fraudulentos e reduzem incidentes de atos médicos indevidos. E é neste sentido que o *compliance* pode auxiliar na estratégia anticorrupção à qual o Brasil e sua administração pública são obrigados, por instrumentos nacionais e internacionais como a Convenção da ONU contra a Corrupção e a Lei nº 12.846/2013. Afinal, essas obrigações também são normas às quais se exige aderência.

O principal objetivo deste trabalho é, portanto, identificar mecanismos viáveis de *compliance* que façam parte do ponto de interseção entre a prevenção e o controle à corrupção e os programas de integridade, trazendo o que pode ser incluído nesses programas para que se evite atos corruptos em hospitais públicos.

A escolha dos hospitais públicos em sentido estrito tem o intuito de manter o artigo em seus modestos propósitos, no que se refere ao delineamento de estratégias para incentivar ou obrigar a adoção de mecanismos de

<sup>6</sup> Para evitar a repetição da origem do verbo “to comply”, fiquemos com o conceito que apresentei em texto acerca do *compliance* em lavagem: busca pela aderência a qualquer lei ou regulamentação específica – o que, no caso, ocorre de ser a prevenção da corrupção (BRODT; FARIA, 2016).

<sup>7</sup> Advirta-se que nem o controle da corrupção é restrito a esses mecanismos, nem o programa de *compliance* de uma empresa tem como finalidade única ou principal a contenção da corrupção.

*compliance*. A realidade de instituições privadas que operam com o Sistema Único de Saúde, a título exclusivo ou não, traria complexidade impassível de ser discutida em um texto de poucas páginas – ainda que se reconheça que algumas das propostas aqui encontradas possam funcionar em contextos mais amplos.

Pelas mesmas razões de delimitação, não se almeja esgotar as tipologias de corrupção ou elaborar um tratado de *compliance* para hospitais. O que se busca é selecionar os riscos de corrupção mais contundentes ao setor público hospitalar e refletir sobre quais tipos de mecanismos de integridade poderiam ser implementados para evitá-los. Além disso, também merecem reflexão as formas das quais o Estado dispõe para incentivar ou obrigar a adoção desses mecanismos pelas instituições públicas.

Por essa razão, o artigo se divide em três momentos. O primeiro tópico dedica-se a refletir sobre **quais obrigações de compliance** mínimas se pode exigir de hospitais públicos devido às disposições normativas vigentes e ao compromisso firmado pelo Brasil em tratados e convenções internacionais. Definida esta parametrização internacional e nacional, o texto passa a identificar **quais as práticas corruptas** mais presentes na atividade hospitalar e, a partir da revisão bibliográfica de estudos empíricos, avaliar quais delas seriam viáveis. Buscar as especificidades do contexto hospitalar público brasileiro é necessário não só para conferir mais eficiência ao *compliance* anticorrupção, mas também para satisfazer o disposto no Decreto nº 8.420/15, segundo o qual o programa de integridade precisa “ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica” (art. 41, parágrafo único).

Para esta segunda etapa, é importante ressaltar que o texto se foca no conceito de “atos de corrupção” veiculado na Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (IACAC), expresso no seu art. VI<sup>8</sup>. Tal escolha de fato

8 “Artigo VI Atos de corrupção

I. Esta Convenção é aplicável aos seguintes atos de corrupção:

a. a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públi-

consiste em mais uma circunscrição, considerando que o conceito mais difundido – abuso de poder para ganhos privados (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, [s/d])<sup>9</sup> – traz a dificuldade de depender da valoração acerca de cada um dos seus elementos para ser usado em uma parametrização jurídica. Também é uma opção regional que acaba abrangendo a perspectiva internacional como um todo: embora a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC) se refira com alguma frequência aos “atos de corrupção”, não os define expressamente, ao passo que os exemplos nela trazidos também são abrangidos pela definição da IACAC. O critério das convenções internacionais como marco busca trazer uniformidade ao texto, coerência com a parametrização encontrada no primeiro tópico e, sobretudo, selecionar os atos cujo controle e prevenção foram internacionalmente apontados como os mais importantes para a Administração Pública. Em outras palavras, seleciona-se um ponto específico da “sombriinha de conceitos” (ROSE, 2015, p. 7) que envolve o significado de “corrupção”.

---

cas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;

b. a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;

c. a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerci funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de sua; funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro;

d. o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e

e. a participação, como autor, co-autor, instigador, cúmplice, acobertado ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.”

<sup>9</sup> Ressalte-se, porém, que nem mesmo este amplo conceito abrange todo o espectro de corrupção. Rose (2015, p. 7) e o próprio diretor de comunicações da Transparência Internacional (LOVITTI, 2004, p. 1) alertam que é necessário refletir sobre uma definição que abranja a corrupção privada – a qual só é mencionada neste artigo para localizá-lo nos diversos estudos sobre corrupção, pois não faz parte de seu objeto.

Por fim, o artigo reflete sobre **como obrigar ou incentivar** os hospitais a adotar os mecanismos de *compliance* que, se de um lado se apresentam de relevante interesse público por auxiliarem no controle da corrupção, por outro podem trazer percalços insuperáveis à prestação do serviço hospitalar. Para esta análise, é utilizado o rol de níveis de regulação elaborado por Engelhart (2012a; 2012b). Essas formas que o Estado dispõe para incentivar ou obrigar uma instituição hospitalar a adotar mecanismos de *compliance* são, então, estudadas a partir das principais obrigações para conter os riscos identificados no segundo tópico e dos limites de aplicação que elas encontram na própria Administração Pública e no setor hospitalar especificamente.

Nem todas as abordagens possíveis à iniciativa privada são aplicáveis ao setor público; e algumas das obrigações de *compliance*, ainda que expressamente previstas na parametrização do primeiro tópico, não são dirigidas aos hospitais pela natureza de sua atividade – essencial, por vezes emergencial e, sobretudo, com efetividade ameaçada pela burocratização. Dessa forma, a última parte deste trabalho se destina a delinear os desafios para conciliar as vantagens que mecanismos de *compliance* podem trazer para o combate à corrupção em hospitais públicos e os limites impostos pela natureza dessa atividade.

## 2. Quais são as obrigações de compliance? Lições da parametrização normativa

Neste tópico, analisarei as obrigações de *compliance* deduzíveis da Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos – OCDE, da Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (IACAC) e da Convenção da ONU (UNCAC). Todas foram ratificadas pelo Brasil no início dos anos 2000 e, embora apresentem o tema da prevenção à corrupção em diferentes profundidades<sup>10</sup>, dedicam-se a requerer do Estado a obrigação de um ou mais mecanismos de prevenção no âmbito de entidades públicas e privadas, sobretudo as públicas.

O conjunto normativo nacional, por sua vez, resume-se sobretudo na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13), seu decreto regulamentador (Decreto nº 8.420/16), e na Lei nº 12.813/2013, que dispõe sobre os conflitos de interesses no âmbito do Poder Executivo Federal e nos crimes de corrupção previsto no Código Penal.

### 2.1. Elaboração e aplicação de normas de conduta

10 A Convenção da OCDE é a que possui menos elementos para o *compliance* anticorrupção, preocupando-se mais com a forma de punição e persecução dos crimes de corrupção internacional, e a UNCAC é a que apresenta o maior detalhamento, dispondo de dez artigos com técnicas específicas de *compliance* que podem ser incentivadas pelos Estados-Parte.

As normas de conduta são um dos quatro pilares do programa de integridade já reconhecidos pela CGU (2017b, p. 9) e são destinadas aos funcionários públicos na IACAC (art. III, (1) e (2))<sup>11</sup> e no art. 8, (1) a (3) da UNCAC<sup>12</sup>.

11 “Artigo III Medidas preventivas

Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:

1. Normas de conduta para o desempenho correio, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública.

2. Mecanismos para tornar efetivo o cumprimento dessas normas de conduta.”

12 “Artigo 8 Códigos de conduta para funcionários públicos

1. Com o objetivo de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, promoverá, entre outras coisas, a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre seus funcionários públicos.

2. Em particular, cada Estado Parte procurará aplicar, em seus próprios ordenamentos institucionais e jurídicos, códigos

Na legislação nacional, a aplicação dessas normas é um dos parâmetros de avaliação do programa de integridade indicado no Decreto nº 8.420/2015, que o prevê tanto para os empregados (art. 42, II) quanto a terceiros que contratam com a instituição (art. 42, III).

A importância do código de conduta se dá em parte pela conscientização do trabalhador, em parte pelo estabelecimento de uma obrigação expressa e, em grande montante, porque é nele que estará previsto todas as outras obrigações e formas de fiscalização interna disponíveis.

As normas internacionais e brasileiras não se ocupam dos detalhes necessários ao código de conduta. Um dos poucos exemplos citados na UNCAC é a previsão de medidas disciplinares a violadores do código de ética (art. 8 (6)) e a exigência de que os funcionários públicos declarem às autoridades competentes suas atividades externas e empregos, ativos, presentes ou benefícios importantes que possam gerar um conflito de interesses com as atribuições de funcionário público (art. 8 (5)).

O Código Internacional de Conduta da Resolução nº 51/59 da Assembleia Geral de 12/12/1996 sugere seis pontos essenciais: princípios gerais de transparência, eficiência, imparcialidade e integridade; proibição de ocorrência de conflitos de interesse entre o funcionário público (ou seu familiar) e suas funções; declaração do patrimônio do funcionário; política específica sobre recebimento de presentes e brindes; tratamento de informação confidencial e regulamentação de eventual atividade política.

O conflito de interesses abrange transações que podem carregar interesses privados em detrimento do público. Para evitar tais elementos, o Código Internacional sugere a elaboração de medidas às quais os funcionários públicos possam recorrer para reduzirem ou eliminarem o

---

*ou normas de conduta para o correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas.*

3. Com vistas a aplicar as disposições do presente Artigo, cada Estado Parte, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, tomará nota das iniciativas pertinentes das organizações regionais, interregionais e multilaterais, tais como o Código Internacional de Conduta para os titulares de cargos públicos, que figura no anexo da resolução 51/59 da Assembleia Geral de 12 de dezembro de 1996.”.

risco de conflito de interesse. Esta matéria é, no plano do Poder Executivo Federal, ainda complementada pela Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que define as hipóteses de conflito de interesses (art. 5o e 6o), prevê a avaliação e fiscalização dessas ocorrências (art. 8o) e estabelece ao agente público deveres de comunicação relativos ao seu patrimônio, às suas atividades econômicas e profissionais e à eventual existência de parentes em posições que podem acarretar conflito de interesses (art. 9o).

A UNCAC prevê a existência de medidas para o caso de infração das normas de conduta (art. 8, 6) e as Recomendações da OCDE sugerem procedimentos disciplinares apropriados para apurar violações ao programa de *compliance* e de leis anticorrupção, em todos os níveis da entidade (OCDE, 2011, p. 32).

## 2.2. Comprometimento da alta direção

O comprometimento da direção não se basta em estar sujeito a todas as normas de integridade aplicáveis aos demais ou em exigir dos fornecedores e contratantes a formulação de programas de *compliance*. As recomendações da OCDE sugerem o estabelecimento de medidas efetivas para proporcionar guia e aconselhamento a diretores, empregados e, quando apropriado, fornecedores e prestadores de serviço, em como se manter aderente às medidas anticorrupção da entidade (OCDE, 2011, p. 32) e ressalta a necessidade do apoio visível, forte e explícito, por parte da direção, aos controles internos anticorrupção (OCDE, 2011, p. 30).

## 2.3. Capacitação aos funcionários públicos

Diferentemente das cartilhas de conscientização da população, que visam sobretudo o fortalecimento do controle da sociedade civil, a educação dos agentes públicos atuantes em determinado setor tem a função de garantir que eles entendam as responsabilidades e as normas éticas que regem suas atividades. O treinamento é um dos parâmetros de avaliação dos programas de integridade para efeitos de redução de pena pela Lei Anticorrupção (Decreto nº 8.420/2015, art. 42, IV) e é requerido pela IACAC (art. III, (3)), pela UNCAC (art. 7, I, d) e pelas recomendações da OCDE (2011, p. 31).

#### 2.4. Manutenção e publicação de registros contábeis internos

A convenção da OCDE determina, em seu art. 8, que o Estado deve estabelecer regulamentações para obrigar entidades que se relacionam com agentes públicos estrangeiros a manter livros e registros contábeis, divulgar de declarações financeiras, e sistemas de contabilidade e auditoria. Seu objetivo é evitar o “caixa dois”, o lançamento de obrigações inidôneas ou fraudulentas, na medida em que tais ações facilitam e permitem a ocultação da corrupção de funcionários públicos estrangeiros.

Também a IACAC exige a manutenção de registros por pessoas que desempenham atividade pública e por sociedades mercantis e outras associações relacionadas à atividade pública (art. III, 4 e 10), e estipula sua publicação para determinadas funções públicas (art. III, 4). A Convenção sugere a formulação de um sistema para tornar mais compreensível e célere a alimentação dessas informações e fundamenta a manutenção desses registros como mais uma forma de possibilitar aos próprios funcionários da entidade a detecção de atos de corrupção (art. III, (8)).

A UNCAC, por sua vez, dispõe em seu art. 9, (3), a adoção de medidas nos âmbitos civil e administrativo para preservar a integridade dos livros e registros contábeis, financeiros ou outros documentos relacionados com os gastos e ingressos públicos e para prevenir a falsificação desses documentos. E o Decreto 8.420/2015, por sua vez, prevê registros contábeis completos como um dos parâmetros de avaliação do programa de integridade para fins da Lei Anticorrupção (art. 42, VI).

#### 2.5. Canais de denúncia anônima pelos funcionários

A IACAC requer do Estado a criação de sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusi-

ve a proteção de sua identidade (art. III, (8)). A UNCAC também prevê esses canais no art. 8, (4), e exige medidas protetivas a qualquer denunciante de boa-fé, seja ele funcionário de entidade pública ou não (art. 33).

As recomendações da OCDE também encorajam o fornecimento de canais de comunicação por pessoas externas, funcionários ou diretores que não querem violar padrões éticos e/ou querem informar a prática de ilícitos ou atitudes antiéticas, e a tomar medidas baseadas nessas denúncias (OCDE, 2011, p. 24-25 e 32). No âmbito nacional, o “programa de integridade” previsto no Decreto nº 8.420/2016 pressupõe o “incentivo à denúncia de irregularidade” (art. 41).

#### 2.6. Comitês de auditoria e supervisão

As recomendações da OCDE sugerem a criação de grupos de monitoramento independentes da administração, tais como comitês de supervisão (OCDE, 2011, p. 24). O Guia de Boas Práticas da OCDE (OCDE, 2011, p. 30) para controles internos, ética e *compliance* ressalta a necessidade de supervisão dos programas de ética e de *compliance*, incluindo a previsão de responsabilidade para relatar questões identificadas diretamente às autoridades competentes dentro da instituição, tais como comitês internos de auditoria

#### 2.7. Fiscalização e desenvolvimentos periódicos

O art. 42, inciso V, do Decreto nº 8.420/2015, prevê análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade, o que também é encorajado pelas recomendações de 2009 da OCDE encorajam a elaboração de relatórios anuais (OCDE, 2011, p. 24). A CGU (2017b) considera este um dos quatro pilares do programa de integridade.

### 3. As obrigações são destinadas a conter quais práticas ilícitas? Lições dos estudos empíricos voltados aos atos hospitalares

O setor de saúde é particularmente vulnerável à corrupção. Vian (2007, p. 84) fundamenta esta especificidade em dois elementos principais. Primeiro, a incerteza quanto à demanda para os serviços (quem está doente, qual o tratamento realmente necessário e qual seu valor), a interações complexas entre fornecedores, transferidores de recursos, pacientes e médicos, com frequente incompletude de informações, tornam difícil a identificação e o controle de interesses divergentes. Segundo, o intenso fluxo de valores entre setores públicos e privados aumenta o risco de discricionariedade, por parte do agente

público, na escolha de prestadores de serviço e fornecedores. A estes elementos, Besciu (2016, p. 9) adiciona a ausência de competição no sistema público de saúde e a necessidade de que os servidores recebam vantagens externas a seus proventos em razão dos baixos salários.

Vian (2005, p. 45-46) descreveu as tipologias de corrupção identificadas na administração hospitalar, aqui adaptadas para a lógica do serviço realizado com recursos públicos e complementadas com as conclusões de outros estudos:

Quadro I

Principais tipologias de corrupção na administração hospitalar		
Grupo	Tipo	Descrição
Aquisições	Superfaturamento	Suborno em cada uma das fases dos processos de aquisição de bens e serviços, resultando no pagamento para além do valor (RISPEL et al., 2016, p. 242).
Peculato	Furto/peculato	Furtar medicamentos, suprimentos médicos e equipamentos para uso pessoal, seja para a prática privada ou revenda. (BOUCHARD et al., 2012, p. 4-5)
Funcionários	Absenteísmo	Não ir ao trabalho, trabalhar por menos horas que o combinado em contrato de trabalho ou usar as horas contratadas pelo serviço público para atender pacientes particulares (DI TELLA; SAVENDORFF, 2001, p. 18; RISPEL et al., 2016, p. 242)
	Pagamentos informais	Extorquir ou aceitar pagamentos informais por serviços que devem ser realizados gratuitamente, seja com a justificativa de pagamento de insumos ou como honorários (DI TELLA; SAVENDORFF, 2001, p. 18-20; PAREDES-SOLÍS et al., 2011; YAMB e BAYEMI, 2017, p. 103); solicitar pagamentos em troca de tratamento especial ou privilégios.
	Abuso de recursos hospitalares	Usar equipamento hospitalar, veículos, espaço ou o orçamento para negócios privados ou em benefício próprio ou de outrem (YAMB e BAYEMI, 2017, p. 103)
	Venda de posições ou de credibilidade	Extorquir ou aceitar suborno para influenciar decisões de contratação, licenciamento, certificação ou acreditação.

Principais tipologias de corrupção na administração hospitalar		
Grupo	Tipo	Descrição
Sistemas de pagamento	Fraude	Cobrar ilegalmente do governo valores por serviços que não foram realizados. Pode envolver a falsificação de recibos, prontuários ou a criação de "pacientes fantasma"
	Referências ilegais	Comprar pacientes e procedimentos dos médicos ao criar incentivos financeiros ou oferecer suborno para que um referencie o outro; recomendar indevidamente pacientes de hospitais públicos à prática privada.
	Induzimento de procedimentos médicos desnecessários	Realizar procedimentos médicos desnecessários para determinado caso com o fim de otimizar o lucro (*).

*Traduzido, adaptado e ampliado a partir de Vian (2005, p. 45-46)*

*(\*) Um exemplo frequente é a substituição do parto normal pela cesárea. Em um estudo realizado em 2001 no Peru, identificou-se que a proporção de cesáreas nos hospitais públicos era quase três vezes maior do que a esperada estatisticamente, a partir da condição das gestantes (DI TELLA; SAVENDORFF, 2001, p. 21-22).*

Essas tendências podem ser explicadas sob vários aspectos: agentes públicos que abusam de seu poder funcional para ganho pessoal podem fazê-lo por sentirem pressionados financeiramente ou por pacientes; por racionalizarem sua ação a ponto de entendê-la como adequada socialmente, ou porque simplesmente se viram diante da oportunidade de cometerem o ato corrupto.

No setor de aquisições, o recebimento de suborno para modificar a escolha da contratação reflete grande preocupação com os padrões de qualidade dos contratos – o funcionário recebe vantagem indevida para escolher fornecedor ou prestador diferente daquele que escolheria se utilizasse os critérios de eficiência e transparência. Sua prevenção pode ser potencializada com o programa de integridade, mas não depende só dele: a lei de licitações já fornece, em tese, um sistema capaz de prevenir a corrupção na contratação de serviços e compra de materiais, permitindo o cumprimento das obrigações assumidas pelo Brasil na UNCAC (art. 9) quando seguida adequadamente<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Nos processos de aquisição de materiais e serviços, a UNCAC prevê a existência de um sistema de auditoria e contabilidade, com sua supervisão correspondente (art. 9, 2, c), sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e controle interno (art. 9, 2, d); e a adoção de medidas corretivas caso a auditoria e a gestão de riscos não seja efetivada. A falsa auditoria, aliás, é prevista como crime tanto na convenção da OCDE (art. 8, (1)) quanto na UNCAC (art. 12, (3), a, b e c)

De forma semelhante, as vendas de posições de credibilidade dentro do hospital ficam prejudicadas se a legislação referente aos servidores públicos do ente federativo é formulada e seguida nos padrões de mérito, equidade e transparência exigidos pela UNCAC (art. 7) e pela IACAC (art. III, (4)).

O mesmo não ocorre, contudo, com o absenteísmo e os pagamentos informais. Embora possam configurar improbidade administrativa e corrupção passiva ou concussão, a estratégia para prevenir essas práticas ganha forma no programa de integridade – nem mesmo a gestão de gastos, tão útil para identificar fraudes em contratações, furtos e superfaturamento, é capaz de certificar que os médicos, técnicos e enfermeiros permanecem no hospital durante todo o tempo previsto em seu contrato, ou que não foi exigido aos pacientes taxa extra para prestação do serviço.

Os pagamentos "por debaixo da mesa" são o ato de corrupção em hospitais mais identificado pelas pesquisas que se baseiam em surveys (LEWIS, 2007; THOMPSON e WITTER, 2000; SAVEDOFF e HUSSMANN, 2006). Seja para burlar a ordem de atendimento, receber tratamento melhor, mais atencioso (LEWIS, 2007, p. 988) ou mais extenso, ou para garantir futuros tratamentos com determinado médico, os pagamentos informais podem ser

de difícil detecção na medida em que são normalmente feitos em dinheiro.

Thompson e Witter (2000, p. 174) alegam que os pagamentos informais são influenciados pela tradição em presentear, pelo baixo salário dos trabalhadores, pela disponibilidade de suprimentos, pela qualidade dos serviços, pelo papel dos trabalhadores da saúde, pelo arcabouço regulatório e pelo envolvimento do setor privado. A baixa disponibilidade de suprimentos, para os autores, pode levar ao pedido de que pacientes comprem seus próprios suprimentos médicos ou deem auxílio de custeio (THOMPSON; WITTER, 2000, p. 178). Mas ele também pode se dar em razão da assimetria de conhecimento entre o médico e o paciente (PAREDES-SOLÍS et al, 2011, p. 1).

Lewis (2007, p. 985) identifica quatro formas de detectar os pagamentos informais: observação, denúncia de outros funcionários da saúde, grupos de foco ou, mais comumente, relatórios de pesquisas baseadas em questionários dirigidos aos trabalhadores do setor de saúde e aos pacientes. Thompson e Witter (2000, 183-186), por sua vez, focam-se em políticas mais abrangentes: aumento de recursos distribuídos ao setor de saúde, aumento de salário dos profissionais da saúde, impondo sanções contra pagamentos informais, formalizando pagamentos (para que os pacientes possam escolher entre os fornecedores e prestadores de serviço), incentivando o setor privado, mudando sistemas de pagamento.

A segunda ocorrência mais estudada pelos empiristas é o absentismo (SAVEDOFF; HUSSMANN, 2006, p. 12). A percepção dos operadores da saúde sobre a ocorrência de faltas e longos atrasos de seus colegas no início dos anos 2000 variava em média de 23 a 40% em países em desenvolvimento (LINDELOW; KUSHNAROVA; KAISER, 2006).

Como medida preventiva, a questão salarial é recorrente entre os economistas. Vian (2006, p. 49), por outro lado, identifica que a má administração hospitalar, ao acarretar fraudes em contratações e diminuir a qualidade e quantidade dos materiais disponíveis, pode causar desmotivação nos funcionários do hospital a ponto de elevar as taxas de faltas e fraudes no registro da presença.

Para reduzir o absentismo, a autora (2006, p. 54) sugere o aumento de controles institucionais, incluindo supervisão dos funcionários, sistemas de avaliação de performance que permitam a dispensa do funcionário em caso de insuficiência laboral e participação da comunidade na administração hospitalar.

Os estudos empíricos tendem a se focar em propostas mais abrangentes, não necessariamente ligadas a controles internos. Lewis (2007, p. 993-995), por exemplo, conclui seu estudo com a sugestão genérica de aumento de salários, aumento de controle e supervisão da comunidade local; Paredes-Solis et al (2011) apontam que a realização de auditorias sociais pode ter impacto muito positivo na identificação da frequência dos pagamentos informais e das razões de eles ocorrerem. Para todos os analisados nesta pesquisa, porém, parece claro que o “aumento da probabilidade de detecção é possivelmente o instrumento mais poderoso com o qual se conta para reduzir a corrupção em hospitais públicos, desde que se vincule esta perspectiva a algumas consequências” (DITELLA; SAVENDORFF, 2001, p. 29).

Outro elemento frequentemente mencionado é a divisão de tarefas e da discricionariedade – se a pessoa tem menos discricionariedade sobre o alto valor que circula no hospital, porque divide essa discricionariedade com várias pessoas, terá menos chances de fraudar licitações para aquisição de material, aceitar o superfaturamento ou exigir vantagem indevida para realizar suas próprias funções. E a restrição de listas com os medicamentos específicos passíveis de serem adquiridos, associada à prescrição com formulários que só permitem a prescrição dos medicamentos já previamente aprovados, foi sugerida por Vian (2006) para impedir a fraude na prescrição. A ideia é interessante para retirar a discricionariedade dos médicos, problemática principalmente em hospitais pequenos, mas transfere o problema para o momento da definição de tal lista e mantém a responsabilidade em tese para a categoria profissional dos médicos.

## 4. Quais mecanismos usar no contexto brasileiro e como incentivar ou obrigar sua adoção? Desafios e red flags possíveis à estratégia anticorrupção de hospitais públicos

A operacionalização do compliance em hospitais públicos brasileiros enfrenta dois desafios inerentes a qualquer programa de integridade. Primeiro, surge a questão do que motivaria um hospital público a aderir a um programa, considerando os altos custos de sua implementação<sup>14</sup>. Segundo, questiona-se a possibilidade de trazer os programas de compliance, tipicamente pensados para iniciativa privada, às entidades que atuam com recursos públicos.

O primeiro ponto é um desafio que talvez seja mais caro à iniciativa privada do que à pública. A bibliografia que se foca no meio corporativo comumente traz este questionamento sob a perspectiva da gestão de riscos. A análise consiste na avaliação de que, por falta de fiscalização eficiente estatal, pode ser custoso implementar um programa de integridade do que não o ter, arcando com os prejuízos à atividade econômica que a irregularidade não controlada pode causar à instituição. Este elemento é comumente superado ao argumento de que a não-conformidade não

14 Cf. o Decreto-lei 200/67: "Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco." A interpretação desse artigo conforme a Constituição da República, porém, leva à conclusão de que o risco aqui mencionado se refere ao risco de se cometer a irregularidade, e não de ser fiscalizado e penalizado por ela, elementos que se encontram no cálculo do risco da iniciativa privada. Sujeito aos princípios da legalidade e da moralidade pública, é viável ao administrador público sopesar os mecanismos preventivos em nome da eficiência quando os riscos de comissão da irregularidade forem menores que os custos. O mesmo não ocorre, contudo, quando é identificado alto risco de comissão da irregularidade, mas a possibilidade de fiscalização e sancionamento forem baixas. Por infringir de forma contundente os princípios da legalidade e da moralidade, esse excerto do cálculo de risco não pode ser avaliado no âmbito da administração pública, nem mesmo em razão da economicidade.

traz apenas prejuízos financeiros, mas também desgaste jurídico e reputacional com os quais a empresa não é capaz de arcar (MENDES; CARVALHO, 2017, p. 35). É um percalço que não deveria se manifestar em hospitais públicos, considerando o dever constitucional de moralidade, inerente a toda a administração pública. Entretanto, ao se pensar que o benefício em não adotar os mecanismos de compliance pode também ser vistos da perspectiva do agente (que se apropria dos bens públicos ou se beneficia com o ato corrupto, no caso em questão), ainda assim vale a pena pensar em estratégias para incentivar ou obrigar a adoção dos programas de integridade.

Segundo Engelhart (2012a, 2012b), há ao menos oito níveis de regulação que podem interferir no sopesamento entre se adotar ou não um programa de compliance: (1) autorregulação, baseada na vontade de melhoria da reputação e em princípios de ética<sup>15</sup>; (2) exigência das empresas parceiras, que só contratam com empresas engajadas na anticorrupção<sup>16</sup>; (3) suporte informal do Estado e da comunidade internacional; (4) possibilidade de evitar persecução penal ou administrativa; (5) possibilidade de evitar o aumento de pena causada pela inexistência de compliance ou o estabelecimento específico de obrigações de fazer

15 No Brasil, o selo Pró-ética do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União é um exemplo de iniciativas que incentivam a autorregulação padronizada, sem, contudo, oferecer benefícios quantificáveis à empresa aderente. Em nível internacional, o ISO 37001 também prevê a possibilidade de certificação de uma política antissuborno, gerando reconhecimento e construindo uma relação de confiança junto ao mercado.

16 Decreto nº 8.420/16 (art. 42, I e II), principalmente com a exigência de extensão dos padrões de conduta a fornecedores, prestadores de serviço e intermediários. A Recomendação da Convenção da ONU também sugere que as entidades se abstenham de contratar com quem não se adéque à prevenção da corrupção.

*Uma Estratégia Viável?*

relativa a tais programas; (6) possibilidade de exclusão da responsabilidade penal, civil ou administrativa mediante a comprovação da existência do programa; (7) aderência a uma obrigação geral de implementação de programas de compliance; e (8) aproveitamento de eventuais prêmios e incentivos tributários conferidos pelo Estado àqueles que possuírem um programa de compliance<sup>17</sup>.

Esses oito elementos interferem, em âmbito privado, no cálculo de risco, que irá dizer a uma pessoa jurídica se vale a pena ou não dispendir dinheiro e mão de obra para aderir a um programa de compliance efetivo. Suas influências podem ser distintas não só para cada país, mas também para cada setor.

Para hospitais públicos, os pontos (3) e (8) não possuem tanta ingerência, pois a própria estrutura da instituição pública não permite que os hospitais públicos se beneficiem de incentivos tributários, e, por fazer parte do próprio Estado, o suporte informal perde sua significação. Não é dizer que o recebimento de prêmios não surta efeitos na saúde pública, mas, sim, que eles são mitigados por causa de um dos elementos que mais levam à eficácia da premiação na estratégia anticorrupção: a vantagem competitiva decorrente da boa reputação. Quanto aos incentivos tributários, o Estado não poderia conferi-los aos hospitais públicos pela adoção de mecanismos de compliance em razão da imunidade tributária recíproca prevista no art. 150, VI, a da Constituição da República, que leva à perda do objeto do incentivo<sup>18</sup>.

17 Não há legislação brasileira que permita reduções ou isenções de tributos à empresa que comprove ter elaborado um bom programa de compliance, seja anticorrupção, concorrencial ou contra a lavagem – a discussão parece só ter algum desenvolvimento na área do compliance tributário (MARTINEZ, 2014).

18 Ressalte-se que no Tema de Repercussão Geral N. 115, o STF decidiu pela aplicação da imunidade tributária recíproca inclusive às sociedades de economia mista sem fins lucrativos que prestam serviços exclusivamente pelo Sistema Único de Saúde: “CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. SERVIÇOS DE SAÚDE. 1. A saúde é direito fundamental de todos e dever do Estado (arts. 6º e 196 da Constituição Federal). Dever que é cumprido por meio de ações e serviços que, em face de sua prestação pelo Estado mesmo, se definem como de natureza pública (art. 197 da Lei das leis). 2. A prestação de ações e serviços de saúde por sociedades de economia mista corresponde à própria

O fundamento da aplicação do compliance na administração pública é diferente daquele encontrado no setor privado porque, ali, o Estado tem a limitação inerente ao fato de haver o deslocamento da atividade preventiva para particulares, que originalmente não possuem qualquer dever de fiscalização. Já quando se trata de uma entidade que faz parte da Administração Pública em sentido amplo, a situação muda de figura: a prevenção não se dá porque a entidade receberá benefícios ou usufruirá de vantagens por sua nova reputação, mas, sim, porque é dever primordial dos executores de serviços estatais a atuação da melhor forma possível. A observância às leis que obrigam a realização de compliance ou punem o descumprimento da obrigação não é feita em razão de eventual análise de risco entre gastar com as práticas preventivas ou ser punido, mas porque legalmente outra alternativa não é possível aos que trabalham na Administração Pública.

As lógicas dos pontos (1) e (2) se tornam, portanto, igualmente excluídas para hospitais públicos. Restam, então, a obrigação geral de cumprimento do dever preventivo (7) e os três elementos relacionados a eventual responsabilidade penal ou administrativa causadas pelo ilícito que o programa de integridade não preveniu. Também nestas hipóteses haverá limitação em relação às penas devidas pelas pessoas jurídicas, quando o hospital trabalhar exclusivamente com recursos públicos. Por outro lado, os agentes públicos e privados dos hospitais podem ser responsabilizados individualmente pelos atos cometidos no exercício de suas funções. Assim, o programa de integridade pode conter um incentivo para além da obrigação geral de cumpri-lo, pois é capaz de evitar (4), reduzir (5) ou excluir (6) a responsabilidade penal daqueles que possuíam o dever de evitar a prática do ato corrupto e, embora não tenham sido bem-sucedidos nesta tarefa, comprovam que o ilícito ocorreu não obstante a existência dos mecanismos de compliance.

atuação do Estado, desde que a empresa estatal não tenha por finalidade a obtenção de lucro. 3. As sociedades de economia mista prestadoras de ações e serviços de saúde, cujo capital social seja majoritariamente estatal, gozam da imunidade tributária prevista na alínea a do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal. 3. Recurso extraordinário a que se dá provimento, com repercussão geral”. (STF, 2011, p. 78).

O sistema de análise do porquê de se aplicar um programa de compliance em uma entidade pública, portanto, possui características que permeiam tanto a natureza do serviço público quanto o interesse dos indivíduos que nela trabalham. Não há o cálculo para verificar se “vale a pena” fazê-lo porque nenhuma análise monetária que identifique deficiência na identificação de ilícitos por parte dos órgãos de controle ou baixa probabilidade de ocorrência de punição justifica não adotar programas de integridade. Porém, para além do dever geral de obrigação decorrente dos princípios da administração pública e dos compromissos internacionais anticorrupção firmados pelo Brasil, parte dos níveis de regulação ainda assim é aplicável nos hospitais, tornando especialmente interessante a aplicação do compliance.

O segundo desafio para a adoção do programa de integridade também tem relação com a natureza pública da prestação do serviço público e é particularmente relevante por causa do caráter urgente ou emergencial que muitas vezes permeia a atividade hospitalar. Braga e Granado (2017) expõem sua preocupação com o aumento excessivo de formalismo na atividade pública que a adoção do compliance pode causar, o que aumentaria a burocratização e mitigaria a eficiência do serviço. Esta constatação se assemelha às conclusões obtidas por Pardue (2015, p. 1175), em relação à regulação de compliance do setor de saúde americano: o excesso e a agressividade das regulamentações podem gerar ambiente de incerteza e burocracia a ponto de trazer mais pontos negativos que positivos para a prestação do serviço de saúde. Além disso, os autores consideram que o fato de a Administração Pública estar sujeita ao princípio da legalidade já é o suficiente para obrigar seus setores a agir em conformidade, sem ser necessária a instalação dos detalhados mecanismos de prevenção que, quando a corrupção ou a fraude não ocorre, só serviriam para engessar a atuação do Estado.

Se partirmos da premissa de que o único interesse em se aplicar métodos de compliance é a aderência às normas para evitar a responsabilização, o argumento para entidades públicas ou que utilizam recursos públicos se torna frágil, pois lhes já seria pressuposta a obrigação de conformidade mesmo sem mecanismos de compliance. Por outro lado, se pensarmos o compliance a partir da perspectiva preventiva, identificando em seus mecanismos estratégias para coibir o ilícito (e não apenas de aderir às normas que incentivam ou obrigam a adoção de programas de integridade), toda a Administração Pública se torna passível de fruir dele, ainda que com adaptações.

A alternativa que Braga e Granado (2017) colocam é o estabelecimento dos mecanismos de compliance com vistas a garantir a maior eficiência possível da Administração Pública, em conformidade com os artigos 70 a 74 da Constituição da República. Ou seja, nem todos os instrumentos possíveis no compliance de uma empresa privada devem ser utilizados, mas, sim, aqueles que possuem mais eficiência em relação à prevenção do ilícito – corrupção, improbidade – do que em relação às normas de incentivo.

Em terceiro lugar, resta o desafio de refletir quais os mecanismos de compliance mais interessantes para controlar, prevenir e identificar atos corruptos em hospitais públicos. Este trabalho é curto demais para avaliar cada mecanismo possível e sua capacidade de trazer benefícios aos hospitais públicos. Todavia, a análise dos elementos basilares para um programa de integridade, identificados no tópico 1, pode apontar elementos de maior importância e urgência, de forma a se possibilitar a inicialização às práticas preventivas contra a corrupção dentro do sistema de boa governança.

Se voltarmos-nos aos principais tópicos de exposição relativos à corrupção em hospitais e buscarmos uma subsunção entre os mecanismos de compliance disponíveis e os problemas apresentados, um esboço para a estratégia do programa de integridade pode ser colocado da seguinte forma:

Quadro 2

Estratégias de prevenção à corrupção em hospitais públicos por meio de programas de integridade		
Grupo	Tipo de ilícito	Propostas de prevenção
Aquisições	Superfaturamento	Código de conduta; estabelecimento de exigência de compromisso anticorrupção por parte de fornecedores e prestadores de serviço, controle dos gastos; auditoria interna para controle da qualidade dos produtos adquiridos; divisão de tarefas entre vários funcionários; Lista de medicamentos a serem adquiridos(*); comparação dos valores dos medicamentos com lista de preços reconhecidas publicamente (tais como o sistema de referência utilizado em dez estados da União Europeia) (BESCIU, 2016, p. 10) Uso de sistemas de pagamento eletrônicos (BESCIU, 2016, p. 11)
Peculato	Furto/peculato	Cruzamento de dados entre os registros de aquisições de medicamentos, suprimentos médicos e equipamentos com os utilizados e discriminados no “custo paciente”.
Funcionários	Absenteísmo	Código de conduta – política de marcação de ponto eletrônico com estabelecimento da obrigação ao superior imediato caso haja a necessidade de deixar o posto de trabalho (SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE PASSOS, 2016, p. 12) Sistema de avaliação da performance de funcionários que possibilite a demissão; Canais de denúncia anônima que efetivamente proteja a identidade do denunciante e seja de acesso amplo e fácil (página da intranet, por exemplo); criar departamento especializado em receber e analisar as denúncias (BESCIU, 2016, p. 19);
	Pagamentos informais	Realização de surveys periódicas entre funcionários e pacientes (LEWIS, 2007, p. 985); Observação do controle interno; Canal de denúncia anônima; Política sobre presentes no Código de Conduta; Transparência na lista de espera de tratamentos e cirurgias, mediante, por exemplo, divulgação da ordem de atendimento nas áreas públicas do hospital (DICKOV, 2012, p. 266).
	Abuso de recursos hospitalares	Compartilhamento de tarefas, salas e materiais por grupos de funcionários; Fortalecimento de controles hierárquicos entre funcionários;
	Venda de posições ou de credibilidade	Controle da admissão e da função de pessoas em cargos em comissão; Canal de denúncia anônima; Publicidade dos atos da administração do hospital;
Sistemas de pagamento	Fraude	Cruzamento de dados entre materiais recebidos e pacientes Controle interno de verificação de documentos Divisão de tarefas entre os funcionários
	Referências ilegais	Canal de denúncia anônima;
	Induzimento de procedimentos médicos desnecessários	Cruzamento entre condutas tomadas e decisões estatisticamente mais comuns a partir dos protocolos médicos; programas de tecnologia da informação especializados em identificar erros e alterações ad hoc em prontuários médicos (BESCIU, 2016, p. 10)

(\*) Importante mencionar, porém, efeito contrário desta medida encontrado na pesquisa qualitativa realizada por Nuyen et al. (2018, p. 11) no setor hospitalar vietnamita: os farmacêuticos entrevistados relataram que, para as substâncias por eles comercializadas entrarem na lista de medicamentos fornecidos pelos hospitais públicos, era necessário fazer lobby perante o Ministério da Saúde. Os oficiais responsáveis pela elaboração da lista, por sua vez, sentiam-se excessivamente pressionados quando aplicavam critérios objetivos para colocar ou retirar um medicamento da lista.

O quadro anterior foi elaborado a partir da parametrização internacional realizada e de Códigos de Conduta de hospitais brasileiros que trazem o complemento imprescindível à eficiência do programa de integridade: a ampla publicação de seus ideais e regras.

O primeiro ponto – normas de conduta – deve ser priorizado nos hospitais públicos não só por ocupar posição de destaque nas normativas internacionais, mas sobretudo porque ataca concomitantemente os pagamentos informais e o absentismo, bem como a proibição expressa de uso das instalações públicas para trabalho diverso àquele exercido no interesse público (item 6 do Código Internacional de Conduta). Sua abrangência deve ser específica à realidade daquele hospital, não sendo o suficiente (embora importante), a título exemplificativo, as diretrizes gerais delineadas para cada ente federativo, como o Decreto Nº 14.635, de 10 de novembro de 2011, que institui o Código de Ética do Agente Público Municipal e da Alta Administração Municipal

Adicionalmente, o código de conduta especificado para as particularidades do hospital auxilia a resolução dos problemas encontrados pela experiência empírica: ainda que haja engajamento em políticas de aumento de salários e melhoria das condições de trabalho, nenhuma medida de incentivo é efetiva se não for acompanhada de fiscalização que vise conter os atos indesejados (DI TELLA; SAVENDORFF, 2001, p. 26).

A segunda estratégia principal, a partir do encontrado na revisão bibliográfica, seria manter os registros detalhados de material adquirido, movimentado e utilizado. Essa prática, que poderia ser entendida como mera ferramenta de gestão, auxilia em muito a detecção do peculato e uso de insumos públicos para a prática privada, mas também possibilita a identificação da fraude à licitação e superfaturamento. Uma pesquisa em hospitais na Colômbia, por exemplo, verificou que o único fator que realmente apresentou uma correlação estatística com preços mais baixos das aquisições de insumos e medicamentos foi a presença de controles contábeis sobre eles e percepção, por parte do pessoal médico, que havia uma vigilância efetiva (DI TELLA; SAVENDORFF, 2001, p. 27).<sup>19</sup>

Manter registros detalhados de entradas e saídas de insumos, medicamentos e equipamentos e gastos com pessoal, serviços e materiais ainda se torna mais efetivo se também realizado em relação às informações sobre as práticas relativas à atividade-fim no hospital, como atendimentos, uso de medicamentos e cirurgias.

Essas informações viabilizam não apenas a transparência em relação à qualidade dos gastos públicos, mas também a formulação de indicadores que cruzem dados que deveriam caminhar conjuntamente. Contrastar dados dos valores de medicamentos adquiridos com os valores de mercado encontrado para cada um deles; a quantidade de medicamentos comprados por mês com o montante utilizado nos tratamentos dos pacientes; e o padrão de condutas médicas tomados com as condutas protocolares permitiria perceber em que situações existe um nível de discrepância que requeira investigação interna. A partir daí, é possível a adoção de red flags para respostas não esperadas em cada um dos cruzamentos, de forma que seja dada preferência para os desvios mais significantes em relação aos menores.

Nesta perspectiva, os registros das operações em hospitais deixam de ser um empecilho à desburocratização para se tornarem uma parte do processo para apuração de violações, imprescindível para a consolidação de um programa de integridade (DE CARLI, 2017, p. 297).

Ademais, considerando que o hospital público – e também o privado que gere recursos públicos, embora não seja ele o objeto deste artigo – possui grande poder ao contratar com fornecedores privados, supervisionar as empresas fornecedoras e prestadoras de serviço para que o contrato seja rescindido no caso de elas realizarem em atos de corrupção (OCDE, 2011, p. 31) também é um meio de apoiar, de forma inequívoca, o programa de integridade do hospital (art. 42, I do Decreto), e concomitantemente criar o segundo nível de regulação do compliance para essas instituições.

---

*autoridade discricionária dos servidores foram irrelevantes nesta mesma pesquisa. (DI TELLA; SAVENDORFF, 2001, p. 27).*

19 *Curiosamente, os indicadores relativos a autonomia e*

## 5. Considerações finais

Os fundamentos jurídicos para a adoção dos mecanismos de compliance na administração pública são hoje as convenções internacionais e o princípio da eficiência inerente à administração pública.

A obrigação geral (internacional e nacional) de prevenir atos corruptos pode ser aplicada na realidade dos hospitais públicos, desde que o programa de compliance seja adequado aos principais riscos de exposição à corrupção que o setor sofre, tal como exige o art. 14 do Decreto-lei no 200/67. Mas os benefícios do uso dessas técnicas de compliance não se limitam a satisfazer a expectativa internacional. Com a adoção de tais meios, é de se esperar a melhoria na prestação do serviço de saúde, tanto em quantidade quanto em qualidade – o que por si só já parece tornar recomendável a adoção da prevenção. O sistema de administração que suporta uma política de anticorrupção auxilia, ademais, a evitar ou diminuir custos, riscos e danos envolvidos na prática ilícita, a promover a confiança em seu serviço e a aumentar sua reputação (ISO 37001, 2017).

Este artigo não pretende infirmar, contudo, que os programas de compliance dentro dos hospitais públicos são a única alternativa para prevenir a corrupção. Para além do controle interno, há o social realizado pelos cidadãos, a promoção de políticas públicas para conter as causas das práticas ilícitas e o fortalecimento dos órgãos fiscalizadores, tais como o Ministério Público e as controladorias de cada ente federado.

Diversos estudos empíricos já demonstraram, por exemplo, a importância do valor e da regularidade do salário de médicos e o excesso ou carência de pessoal no corpo clínico para a contenção da corrupção<sup>20</sup>, ao lado das práticas voltadas à detecção do ilícito e à aplicação das sanções para diminuir os benefícios gerados pelo ato corrupto (DI TELLA; SAVENDORFF, 2001, p. 23; ROSE-ACKERMAN, 1997, p. 49-52; LEWIS 2007, p. 993-994). Também a voz dos cidadãos foi identificada como de importante interferência para a identificação e redução das ocorrências ilícitas no âmbito dos hospitais (vide RISPEL et al, 2016). A estratégia pelo compliance, portanto, é somente uma parte de um espectro de prevenção mais amplo, que muitas vezes encontrará soluções metajurídicas, ou mesmo distantes da ameaça ou do incentivo trazido pela norma.

Tampouco se pretendeu apresentar um modelo com a ilusão de que ele possa reduzir os níveis de corrupção em hospitais a indicadores iguais ou próximos de zero. Como todo programa de integridade, as práticas preventivas sugeridas aos hospitais públicos têm o mero condão de influenciar o setor indeciso dos funcionários – de um extremo, pessoas aderentes jamais praticariam atos de corrupção, havendo compliance ou não; de outro, mesmo o mais perfeito programa sempre poderá ser burlado por aqueles que insistem ativamente na prática criminosa.

---

20 A diferença em relação a ela é que nem sempre a relação é positiva: em vários países, a conclusão foi no sentido de que pessoas com maiores salários estavam associadas a maiores índices de corrupção. Porém, o estudo qualitativo de cada um desses casos identificou que essas pessoas já haviam se utilizado de subornos e outras formas de corrupção para adquirirem salários mais elevados (DI TELLA; SAVENDORFF, 2001, p. 25-28), de forma que esta constatação não necessariamente exclui a hipótese de que salários mais elevados poderiam diminuir a requisição de pagamentos informais ilícitos ou absentismo.

A revisão bibliográfica de estudos empíricos sobre fatores determinantes para a corrupção auxilia a estudar as perspectivas práticas de mecanismos preventivos no âmbito específico dos hospitais, mas tem balizamento na medida em que a corrupção ocorre devido a um entrelaçamento de fatores. A corrupção não é uma variável independente, mas um sintoma de outros problemas subjacentes (ROSE-ACKERMAN, 1997, p. 36). Além disso, toda sua prevenção depende da capacidade do Estado e do nível de desenvolvimento do governo (ROSE-ACKERMAN, 1997, p. 44) e da sociedade civil, o que recomenda a realização de pesquisas empíricas que foquem especificamente na realidade dos hospitais públicos brasileiros.

Como alerta Mungiu-Pippidi (2017, p. 2), as questões de corrupção são dependentes do contexto e as conclusões não podem ser trasladadas de um país para outro. Nesse sentido, este artigo encontra a limitação de não envolver pesquisas empíricas com variantes especificamente brasileiras – até a aprovação deste texto, não foram encontrados trabalhos que se dedicassem a estabelecê-las para corrupção em nossos hospitais públicos, a contrário de outros países. Por outro lado, esta pesquisa se presta a mapear possíveis estratégias eficazes, cuja confirmação ou não dependerá de novos trabalhos e da aplicação prática desses mecanismos anticorrupção.

## 6. Referências

---

- ARGANDOÑA, Antonio. (2003). Private-to-private corruption. *Journal of Business Ethics*. 2003, v. 47, n. 3, p. 253-267. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/A:1026266219609>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- ARENA, Valentina (2018). Fighting Corruption. *Political Thought and Practice in the Late Roman Republic*. In: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, Guy (Ed.) *Anticorruption in History. From antiquity to the Modern Era*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 35-48.
- AZFAR, Omar; GURGUR, Tugrul. (2005). Does Corruption Affect Health and Education Outcomes in the Philippines? SSRN. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=723702>. Acesso em: 3 jul. 2018.
- BESCIU, Celia Dana. (2016) The impact of corruption on the performance management of european health systems. *Management Research and Practice*. v. 8, n. 2, 2016, p. 5-22.
- BOBOC, Ecaterina.(2009) Identifying determinants of corruption in health care: a cross-country analysis. [Dissertação de Mestrado]. Budapeste: Central European University, 2009. Disponível em: <http://sar.org.ro/wp-content/uploads/2012/12/Identifying-Determinants-of-Corruption-in-Health-Care-A-Cross-Country-Analysis.pdf>. Acesso em: 1 set. 2017.
- BOUCHARD, Maryse; KOHLER, Jillian C.; ORBINSKI, James; HOWARD, Andrew. (2012) Corruption in the health care sector: a barrier to access of orthopaedic care and medical devices in Uganda. *BMC International Health and Human Rights*. v. 12, 2012.
- BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; GRANADO, Gustavo Rocha Adolfo. (2017) Compliance no setor público: necessário; mas suficiente? *Jota*. 18 de abril de 2017. Disponível em: <https://jota.info/artigos/compliance-no-setor-publico-necessario-mas-suficiente-18042017/>, Acesso em: 7 out. 2017.
- BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1o de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm). Acesso em: 12 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.846, de 1º de Agosto de 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 12 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm). Acesso em 15 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm). Acesso em: 7 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm). Acesso em: 7 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10467.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10467.htm#art2). Acesso em: 7 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm). Acesso em: 7 set. 2017.

BRODT, Luís Augusto Sanzo; FARIA, Aléxia Alvim Machado. (2016) Criminal Compliance em Lavagem de Dinheiro: uma introdução conceitual e regulamentar In: BRODT, Luís Augusto Sanzo; SIQUEIRA, Flávia. Limites ao Poder Punitivo: Diálogos na Ciência Penal Contemporânea. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p. 191-241.

CASTILLO, Francisco Andújar; FEROS, Antonio; LEIVA, Pilar Ponce. (2018). A sick body. Corruption and Anticorruption in Early Modern Spain In: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, Guy (Ed.) Anticorruption in History. From antiquity to the Modern Era. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 139-151.

CGU. (2017a). Empresa Pró-Ética 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>. Acesso em: 18 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Manual para Implementação dos Programas de integridade. Orientações para o Setor Público. Brasília: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2017. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual_profip.pdf). Acesso em: 3 set. 2017.

COSTA, Helena Regina Lobo da.; ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. Compliance e o julgamento da APn 470. Revista Brasileira de Ciências Criminais. n. 106, 2014, p. 215-230.

DE CARLI, Carla Veríssimo. (2017) Compliance: Incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017.

DICKOV, Veselin. (2012). Inadequacy the Health System in Serbia and Corrupt Institutions. Mat Soc Med. v. 4, 24 dez 2012, p. 262-267.

DITELLA, Rafael; SAVEDOFF, William. (2001). Un rayo de luz en la oscuridad. In: \_\_\_\_\_. (ed). Diagnóstico: Corrupción. El fraude en los hospitales públicos de América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 63-104. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35304015>. Acesso em: 1 set. 2017, p. 1-31.

ENGELHART, Marc. (2012a) Sanktionierung von Unternehmen und Compliance – eine rechtsvergleichende Analyse des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts in Deutschland und den USA. 2.ed.ampl.atual. Berlin:Duncker & Humblot, 2012.

- \_\_\_\_\_. (2012b). Prevention of Corruption through Corporate Compliance-Programs. The Polish Institute of International Affairs. 13 de julho de 2012. Disponível em: <https://www.pism.pl>. Acesso em: 1 set. 2017.
- ENGELS, Jens Ivo. (2018). Corruption and Anticorruption in the Era of Modernity and Beyond. In: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, Guy (Ed.) Anticorruption in History. From antiquity to the Modern Era. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 167-180.
- \_\_\_\_\_. (2014). Die Geschichte der Korruption. Von der frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert. Frankfurt: Fischer E-Books, 2014, paginação por localização.
- FACTOR, Roni; KANG, Minah (2015). Corruption and population health outcomes: an analysis of data from 133 countries using structural equation modeling. *Int J Public Health*, 2015, v. 60, p. 633–641.
- FARIA, Aléxia Alvim Machado. Peita, suborno e a construção do conceito jurídico-penal de corrupção: patronato e venalidade no Brasil imperial (1824-1889). Dissertação (Mestrado em Direito). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.
- GÉNAUX, Maryvonne. Les mots de La corruption: La déviance publique dans les dictionnaires d'Ancien Régime. *Histoire, économie et société*. v. 21, n. 4, 2002, p. 513-530. Disponível em: [http://www.persee.fr/doc/hes\\_0752-5702\\_2002\\_num\\_21\\_4\\_2274](http://www.persee.fr/doc/hes_0752-5702_2002_num_21_4_2274). Acesso em: 28 jul. 2017.
- GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid; TIONGSON, Erwin.(2000) Corruption and the provision of health care and education services. International Monetary Fund Working Paper. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00116.pdf>. Acesso em: 1 set. 2017.
- HABIBOV, Nazim; CHEUNG, Alex.(2017) Revisiting informal payments in 29 transitional countries: The scale and socio-economic correlates. *Social Science & Medicine*. N. 178, 2017, p. 28-37.
- HANF, Matthieu; VAN-MELLE, Astrid; FRAISSE, Florence; ROGER, Amaury; CARME, Bernard; NACHER, Mathieu. (2011). Corruption Kills: Estimating the Global Impact of Corruption on Children Deaths. *PloS ONE*, v. 6, n. 11, 2011. Disponível em: [doi:10.1371/journal.pone.0026990](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0026990). Acesso em: 31 ago. 2018.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968). *Political order in changing societies*. 7. impr. [Original de 1968]. New Haven: Yale University Press, 1975.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 37001. Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use. Geneva: ISO, 2017.
- JAEN, María Helena; PARAVISINI, Daniel. (2001). Salario, probidad de captura y sanción en los hospitales de Venezuela. In: DI TELLA, Rafael; SAVEDOFF, William (ed). *Diagnóstico: Corrupción. El fraude en los hospitales públicos de América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 63-104. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35304015>. Acesso em: 1 set. 2017.
- KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, Guy (2018). Introduction. In: \_\_\_\_ (Ed.) Anticorruption in History. From antiquity to the Modern Era. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. How corruption affects productivity. *Kyklos*, v. 56, fasc. 5, 2005, p. 457-474.
- LEWIS, Maureen (2007). Informal Payments and The Financing Of Health Care In Developing And Transition Countries. *Health Affairs*, v. 26, n. 4, p. 984-997.

- LEYS, Colin. (1965). What is the problem about corruption? *Journal of Modern African Studies*, v.3, n. 2, p. 215–230. Disponível em: [doi:10.1017/S0022278X00023636](https://doi.org/10.1017/S0022278X00023636). Acesso em: 4 ago. 2018.
- LINDELOW, Magnus; KUSHNAROVA, Inna; KAISER, Kai. (2007). Measuring corruption in the health sector: what we can learn from public expenditure tracking and service delivery surveys in developing countries. In: TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global Corruption Report 2006: Corruption and Health*. Sidmouth: Pluto Press, 2006, p. 49-53. Disponível em: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global\\_corruption\\_report\\_2006\\_corruption\\_and\\_health](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2006_corruption_and_health). Acesso em: 19 jun. 2017.
- LOVITT, Jeff. (2004). The Information Challenge: Transparency International and Combating Corruption. 4th Training Seminar of the OLAF Anti-Fraud Communicators' Network (OAFCN): Detering Fraud by Informing the Public, 24-25-26 November 2004. Disponível em: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/lovitt\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/lovitt_en.pdf). Acesso em: 2 set. 2018.
- LUI, Francis T. (1985). An equilibrium queuing model of bribery. *Journal of Political Economy*, v.93, n. 4, p. 760–781.
- MARTINEZ, Antonio Lopo. Recompensas positivas como mecanismo de incentivo ao compliance tributário. *Cad. Fin. Públ.*, Brasília, n. 14, dez. 2014, p. 327-342. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/recomp\\_posit\\_mecanis.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/recomp_posit_mecanis.pdf). Acesso em: 18 set. 2017.
- MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de (2017). *Compliance: concorrência e combate à corrupção*. São Paulo: Trevisan, 2017.
- MTFC (2016a). *Convenção da OCDE contra o suborno transnacional*. Brasília: MTFC, 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>. Acesso em: 1 set. 2017.
- \_\_\_\_\_. (2016b). *Convenção Interamericana Contra a Corrupção*. Brasília: MTFC, 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea-2016.pdf>. Acesso em: 1 set.2017.
- \_\_\_\_\_. (2016c). *Convenção da Nações Unidas Contra a Corrupção*. Brasília: MTFC, 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu-2016.pdf>. Acesso em: 1 set.2017.
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina. (2017) The time has come for evidence-based anticorruption. *Nature Human Behaviour*. v. 1, n. 0011, 2017. Disponível em: 10.1038/s41562-016-0011. Acesso em: 5 ago.2018.
- NGUYEN, Tuan A; KNIGHT, Rosemary; MANT, Andrea; RAZEE, Husna; BROOKS, Geoffrey; DANG, Thu H.; ROUGHHEAD, Elisabeth. (2018). Corruption practices in drug prescribing in Vietnam – an analysis based on qualitative interviews. *BMC Health Services Research*, v.18, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12913-018-3384-3>. Acesso em: 7 set. 2018.
- OCDE. (2011). Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions Adopted by the Council on 26 November 2009. In: \_\_\_\_\_. *Convention on Combating Bribery Of Foreign Public Officials In International Business Transactions And Related Documents*. Paris: OCDE, 2011, p. 20-32. Disponível em: [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf). Acesso em: 15 ago.2017.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Corruption. Glossary of international criminal standards*. Paris: OCDE, 2007. Disponível em: <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/39532693.pdf>. Acesso em: 31 ago.2017.

PARDUE, Caitlin. (2015). How will I know? An auditing privilege and health care compliance. *Emory Law Journal*, v. 69, 2015, p. 1140-1176.

PAREDES-SOLÍS, Sergio; ANDERSSON, Neil; LEDOGAR, Robert J.; COCKCROFT, Anne. (2011). Use of social audits to examine unofficial payments in government health services: experience in South Asia, Africa, and Europe. *BMC Health Services Research* 2011, v. 11, n. Supl. 2, p. 1-5.

RISPEL, Laetitia C; JAGER, Pieter de; FONN, Shannon. Exploring corruption in the South African health sector. *Health Policy and Planning*, v. 31, 2016, p. 239-249.

ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil. Uma história, séculos XVI a XVIII*. 1.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

ROSE, Cecily. (2015). *International Anti-Corruption Norms: Their Creation and Influence on Domestic Legal Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

ROSE-ACKERMAN, Susan. (2008) Corruption. In: ROWLEY, Charles K.; SCHNEIDER, Friedrich G. (ed.). *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*. New York: Springer, 2008, p. 551-566.

\_\_\_\_\_. (1997). Corruption and Development. In: PLESKOVIC, Boris; STIGLIZ, Joseph. *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, DC: World Bank, 1997, p. 35-58. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/719821468740214930/pdf/multi0page.pdf#page=39>. Acesso em: 2 set. 2017.

SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE PASSOS. (2016) Código de Conduta e Ética. Disponível em: [http://www.scmp.org.br/uploads/arquivoutil\\_arquivo/codigocondutascmp.pdf](http://www.scmp.org.br/uploads/arquivoutil_arquivo/codigocondutascmp.pdf). Acesso em: 1 nov. 2017.

SAVEDOFF, William D.; HUSSMANN, Karen. (2006) Why are health systems prone to corruption? In: TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global Corruption Report 2006: Corruption and Health*. Sidmouth: Pluto Press, 2006, p. 2-16. Disponível em: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global\\_corruption\\_report\\_2006\\_corruption\\_and\\_health](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2006_corruption_and_health). Acesso em: 19 jun. 2017.

SILBERNAGL, Rainer. Die Entwicklung der Systematik der Amtsdelikte und Gedanken zur Korruption im 18. und 19. Jahrhundert in der habsburgischen Gesetzgebung. *Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series*. Frankfurt, n. 2017-09, p. 1-22. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3087905>. Acesso em: 26 dez. 2017.

STF. Recurso Especial. RE 580264. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Relator para Acórdão: Ministro Ayres Britto. Tribunal Pleno. Julgado em 16/12/2010 em sede de Repercussão Geral – Mérito. Dje-192 publicado em 06.10.2011. Ementa volume 02602-01, p. 78.

THOMPSON, Robin; WITTER, Sophie. (2000) Informal payments in transitional economies: implications for the health sector. *Int. J. Health Plann. Mgmt*, n. 15, p. 169-187. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Sophie\\_Witter/publication/12145703\\_Informal\\_Payments\\_in\\_Transitional\\_Economies\\_Implications\\_for\\_Health\\_Sector\\_Reform/links/0c96052fa5cd5b6f03000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Sophie_Witter/publication/12145703_Informal_Payments_in_Transitional_Economies_Implications_for_Health_Sector_Reform/links/0c96052fa5cd5b6f03000000.pdf). Acesso em: 15 set. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. [s/d]. "Corruption". In: *Anti-corruption Glossary*. Disponível em: <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>. Acesso em: 1 set. 2018.

VIAN, Taryn. (2008) Review of corruption in the health sector: theory, methods and interventions. *Health Policy and Planning*, n. 23, 2008, p.83-94.

\_\_\_\_\_. (2006). Corruption in Hospitals. In: TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global Corruption Report 2006: Corruption and Health*. Sidmouth: Pluto Press, 2006, p. 49-53. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwe>

[do/publication/global\\_corruption\\_report\\_2006\\_corruption\\_and\\_health](https://doi.org/10.1017/S0022216X17000000), acesso em: 19 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. (2005). The sectoral dimensions of corruption: health care, Chapter 4. In: SPECTOR, B. (ed.). Fighting corruption in developing countries. Bloomfield, CT: Kumarian Press Inc., 2005.

VITÓRIA, André. Late medieval politics and the problem of corruption. France, England and Portugal, 1250-1500. In: KROEZE, Ronald; VITÓRIA, André; GELTNER, Guy (Ed.) Anticorruption in History. From antiquity to the Modern Era. Oxford: Oxford University Press, 2018, p.77-91.

UN. Resolution nb. 51/59. Action against corruption. General Assembly. 12.12.1996. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>. Acesso em: 18 ago. 2017.

WARREN, Mark. E. What does Corruption Mean in a Democracy? American Journal of Political Science, v. 48, n. 2, 2004, p. 328-343.

YAMB, Benjamin; BAYEMI, Oscar. Corruption Forms and Health Care Provision in Douala Metropolis Public Hospitals of Cameroon. Turkish Economic Review. v. 4, n. 1, 2017, p. 96-105.

# LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA E INTERFACES COM O CONTROLE SOCIAL<sup>1</sup>

## ***BRAZILIAN ANTICORRUPTION LAW AND INTERFACES WITH SOCIAL CONTROL***

***Anna Carolina de Oliveira Azevedo***

### **Resumo**

O enfrentamento da corrupção é um tema que tem adquirido grande relevância nacional e internacionalmente, motivando a celebração de convenções entre os Estados, que tematizam, entre outros aspectos, o papel das pessoas jurídicas em práticas corruptoras e a relevância da participação da sociedade no enfrentamento do problema. Em 2013, o Brasil editou a Lei Federal nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção, que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública, comumente associados a práticas de corrupção. Nesse contexto, o presente artigo busca identificar interfaces entre a Lei Anticorrupção e o exercício do controle social, de modo a examinar como essa forma de controle foi incorporada no novo marco normativo. Realiza-se, assim, uma abordagem descritiva e de caráter exploratório, que contempla a revisão bibliográfica das temáticas corrupção, controle social e accountability, além da análise das convenções internacionais que tratam da matéria e da referida Lei. Como interfaces mais evidentes, identificam-se o Cadastro Nacional de Empresas Punidas e o fomento a denúncias, que possibilitam, à sociedade, prover os órgãos públicos de informações sobre atos ilícitos e realizar o controle sobre a aplicação da Lei Anticorrupção. Essas interfaces apresentam-se, contudo, em caráter embrionário, cuja consolidação representa um dos desafios das políticas anticorrupção.

*Palavras-chave: Accountability. Controle social. Corrupção. Lei Anticorrupção.*

### **Abstract**

*Confronting corruption is a subject that has acquired great importance at the national and international levels, motivating the conclusion of conventions among the countries, which theme, among other aspects, the role of legal persons in the practices of corruption and the relevance of the participation of society in coping with the problem. In 2013, Brazil issued Federal Law No. 12,846, known as the Anti-Corruption Law, which deals with the administrative and civil liability of legal persons for acts harmful to the Public Administration, commonly associated with corruption practices. In this context, this article seeks to identify interfaces between the Anti-Corruption Law and the exercise of social control, in order to examine whether and how this form of control was incorporated into the new normative framework. Thus, a descriptive and exploratory approach is carried out, which includes the bibliographic review of corruption, social control and accountability, as well as the analysis*

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 06/04/2018 e aprovado em 13/09/2018.

*of international conventions on anti-corruption and the law. As more obvious interfaces, the National Register of Punished Companies and the promotion of complaints are identified, which enable society to provide public agencies with information on illegal acts and to control the application of the Anti-Corruption Law. However, these interfaces are embryonic, whose consolidation represents one of the challenges of anti-corruption policies.*

*Key Words: Accountability. Social control. Corruption. Anti-Corruption Law.*

*Anna Carolina de Oliveira Azevedo – Mestra em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho; Servidora da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais.*

*Artigo produzido sob orientação do Dr. Alexandre de Pádua Carrieri.*

## I. Introdução

---

O enfrentamento da corrupção é um tema que tem adquirido grande relevância nos planos nacional e internacional, em um cenário cada vez mais globalizado, caracterizado pela intensificação das relações entre países, pela internacionalização das práticas comerciais e pela concentração de poder econômico de organizações empresariais. Em que pese os avanços em matéria de enfrentamento da corrupção, sobretudo na esfera federal, o Brasil é ainda percebido como um país com forte incidência de corrupção, como aponta pesquisa realizada pela organização Transparência Internacional, em 2013, na qual 70% dos entrevistados brasileiros consideravam a corrupção no setor público um problema gravíssimo (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013).

Nesse cenário, em 1º de agosto de 2013, foi promulgada a Lei Federal nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Promulgada em atendimento a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a Lei Anticorrupção tem como diretrizes o combate ao aspecto econômico da corrupção, a atuação conjunta entre Estado e setor privado na dimensão preventiva, bem como a prioridade na responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica envolvida em atos lesivos à administração pública, elencados em seu artigo 5º e associados a práticas corruptoras.

Considerando as análises que destacam a integração insuficiente entre os controles institucionais da Administração Pública brasileira (ARANTES et al., 2010; ARANHA e FILGUEIRAS, 2016), bem como entre os controles institucionais e social, o presente artigo busca identificar interfaces entre a Lei Anticorrupção e o exercício do controle social, de modo a examinar como essa forma de controle incorpora-se ao novo marco normativo. Para tanto, realiza-se uma abordagem descritiva e de caráter exploratório, que contempla a revisão bibliográfica das temáticas corrupção, controle social e *accountability*, além da análise das convenções internacionais em matéria de combate à corrupção e da Lei Federal nº 12.846/2013 e respectiva regulamentação em âmbito federal.

Além desta introdução, o artigo apresenta-se em cinco seções. A segunda analisa os conceitos de corrupção e de integridade, de forma a evidenciar o pano de fundo conceitual sobre o fenômeno em estudo e suas formas de enfrentamento. Em seguida, aborda-se o tema do controle social e sua relação com o enfrentamento da corrupção.

Na quarta seção, são apresentadas as convenções internacionais em matéria de enfrentamento da corrupção, com destaque para as disposições relacionadas à responsabilização de pessoas jurídicas e à participação da sociedade nos esforços anticorrupção. A quinta seção trata da Lei

Anticorrupção brasileira, por meio da exposição de aspectos gerais desse diploma normativo e de interfaces com o controle social. Por fim, as conclusões indicam potencialidades e desafios identificados entre a Lei Anticorrupção e o exercício do controle social no Brasil.

## 2. Corrupção e Integridade

Associada à moral política, a corrupção é compreendida como a precedência dos interesses privados em relação ao interesse público, ou seja, uma dimensão da vida privada que não é legítima por estar dissociada dos valores e normas que organizam o interesse público (FILGUEIRAS, 2008). Uma definição bastante utilizada e abrangente é aquela formulada pelo Banco Mundial (apud TANZI, 1998), segundo a qual corrupção é o uso do poder público para obter benefícios privados.

No século XX, as abordagens sobre a corrupção organizaram-se a partir de duas agendas principais, ambas de perspectiva institucional. A primeira delas, predominante até a década de 1980 associa a corrupção ao subdesenvolvimento e aborda a questão a partir do plano da cultura política; a segunda abordagem, de enfoque predominantemente econômico, tornou-se hegemônica a partir da década de 1990, adotando as premissas da escolha racional e do novo institucionalismo (FILGUEIRAS, 2012). Sob a perspectiva econômica, a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, mediante sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos maximizarem utilidade mediante suborno e propina (ROSE-ACKERMAN, 1999). Tal abordagem chama a atenção para a necessidade de reformas institucionais, com vistas à consolidação do mercado e da democracia, a partir de interesses regulados por regras fixas sobre a interação entre os âmbitos público e privado.

Também é destacado o modelo analítico de Klitgaard (1994, p. 85), para quem “um agente será corrupto quando, a seu juízo, os prováveis benefícios por agir assim ultrapassarem prováveis custos”, aí incluídas implicações financeiras, morais e de penalizações. No mesmo sentido, o “cliente”, compreen-

dido como um particular ou o setor privado, será compelido a corromper o “agente” a atuar de forma corrupta, com o objetivo de obter benefícios ou afastar custos, na medida em que não vislumbre a possibilidade de punição. Klitgaard (1994) frisa que “as atividades ilícitas são maiores quando os agentes tem poder monopolista sobre os clientes, desfrutam de poder discricionário e tem a responsabilidade mal definida”.

Trata-se, portanto, de uma reconhecida leitura do fenômeno da corrupção, que correlaciona monopólio de poder, discricionariedade e deficiência de *accountability* à adoção de práticas corruptas.

Apesar de a classificação da corrupção ser consagrada em pública ou privada, há estudos que enfatizam que ambas são, em verdade, duas caras de uma mesma moeda (MEXÍA apud MILESKI, 2015). Ademais, embora comumente haja a figura de um agente público, pode-se falar de corrupção pública mesmo sem a atuação desse agente, como na situação em que uma empresa oferece vantagem a outra para que desista de participar de uma licitação (PETRELLUZZI; RIZEK JUNIOR, 2014).

Tradicionalmente, os esforços anticorrupção direcionaram-se à figura dos agentes públicos (DALLARI, 2014), abrangendo ações preventivas e repressivas de fomento à integridade pública, entendida como o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que os agentes públicos não se desviem de seu objetivo precípuo: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015a).

O termo integridade, ao corresponder à qualidade daquilo que está inteiro, sem falhas de conduta, honesto, nos termos do Dicionário Michaelis da Língua Portuguesa (ÍNTEGRO, 2017), tem sido crescentemente utilizado como antítese da corrupção e da lesão ao interesse público. Nessa perspectiva, o conjunto de regras e atores vocacionados à proteção do interesse público tem sido denominado de sistema de integridade (POPE, 2000; SPECK, 2002), concepção que pressupõe uma visão holística e integrada dos esforços anticorrupção de um determinado sistema político.

Contemporaneamente, assiste-se à crescente percepção do papel dos agentes privados na relação corrupta, em especial das organizações empresariais, e da relevância da proposição de mecanismos que aumentem os custos da corrupção e a incerteza de seus benefícios para esses agentes (ANASTASIA; SANTANA, 2012). Nesse cenário, as políticas de integridade têm se voltado também para os entes coletivos privados, seja na regulação de condutas, seja na governança, a partir do incentivo a que o setor privado assuma função mais efetiva no enfrentamento da corrupção. Esse movimento considera, entre outros aspectos, os prejuízos que as práticas corruptas acarretam para o governo, o mercado e a sociedade como um todo, bem como as diretrizes da função social e da responsabilidade social das empresas.

Um exemplo de iniciativa nesse sentido, de abrangência internacional, é o Pacto Global (PG), lançado em julho de 2000 e capitaneado pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, visando a influenciar as ações de empresas privadas por meio de um conjunto de valores e princípios que incentivem a responsabilidade social aos negócios das empresas. Essa ação era composta, inicialmente, por nove princípios, relacionados à responsabilidade social empresarial nas áreas de direitos humanos, trabalho e meio ambiente e, em junho de 2004, o PG ganhou o seu décimo princípio, relacionado à corrupção e expresso nos seguintes termos: “as empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina” (PACTO GLOBAL REDE BRASIL, 2013).

De acordo com dados do Pacto Global Rede Brasil, em 2015, a iniciativa contava com mais de 13 mil signatários, alcançando 162 países e mais de 50 redes locais em todos os continentes. O Brasil representava naquele ano a quarta maior rede local em número de participantes, abarcando mais de setecentos signatários entre empresas e organizações sem fins lucrativos (PACTO GLOBAL REDE BRASIL, 2015).

É válido destacar, ainda, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da ONU, que no seu Objetivo 16 – denominado “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis – contempla as diretrizes de reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas, assim como de desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Assim, dada a complexidade envolvida no enfrentamento da corrupção nas sociedades contemporâneas, o desenho das políticas de integridade tem incorporado, crescentemente, ações voltadas não apenas à integridade no setor público, mas também à integridade privada e ao controle social.

### 3. Convenções Internacionais sobre Corrupção

A projeção que o debate sobre corrupção adquiriu nas últimas décadas guarda relação com a intensa mobilização de países e organismos internacionais em torno do tema, crescentemente associado a outras formas de delinquência, como o crime organizado e a lavagem de dinheiro. Essa mobilização traduziu-se na edição de normas internacionais, das quais se destacam a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1996,<sup>2</sup> a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1997,<sup>3</sup> e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção,<sup>4</sup> conhecida também como Convenção de Mérida ou pela sigla UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*), aprovada em 2003 pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU).

Uma característica comum entre essas Convenções é o estabelecimento da obrigação de os Estados Partes promoverem e fortalecerem mecanismos voltados a prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, com ênfase na adoção de medidas de responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção, mediante a instituição de sanções criminais ou não criminais, inclusive financeiras. Essa mobilização internacional guarda relação com a liderança exercida pelos Estados Unidos da América, sobretudo no sentido da padronização de legislações que responsabilizem empresas pela prática de atos de corrupção em território estrangeiro, aspecto já previsto no ordenamento estadunidense, desde 1977, quando foi editado o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) - Lei contra Práticas de Corrupção Estrangeira - que prevê a responsabilização criminal, administrativa e civil de

pessoas jurídicas pelo suborno de funcionários públicos, partidos políticos ou políticos estrangeiros, visando, por meio da ação ou da omissão desses, obter vantagem indevida (DEMATTÉ, 2015).

A Convenção das Nações Unidas constitui o mais recente e abrangente diploma internacional anticorrupção, que contava, em dezembro de 2016, com 140 Estados signatários, conforme informações do Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Delito (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2017). Marcada pela sua abrangência global e completude temática, esse diploma internacional representa o ápice normativo do combate internacional à corrupção e é fruto de um evolutivo processo de regulamentação da cooperação multilateral em matéria de justiça criminal promovida pela ONU ao longo do século passado (DEMATTÉ, 2015, p. 76).

A UNCAC aborda, de forma expressa, a corrupção no setor privado e a lavagem de dinheiro, sobre as quais estabelece diversas medidas preventivas, a exemplo do aprimoramento de normas contábeis e de auditoria, bem como a determinação, aos Estados Partes, da adoção de medidas de responsabilização das pessoas jurídicas por participação em atos de corrupção, mediante sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionais e dissuasivas em caso do não cumprimento das normas vigentes, incluídas aí sanções monetárias às pessoas jurídicas, nos termos do seu artigo 26 (BRASIL, 2006).

As citadas Convenções estabelecem, ainda, obrigações dos Estados referentes à promoção da participação e controle pela sociedade civil, a exemplo dos artigos III, I I e XIV, 2 da Convenção Interamericana contra a Corrupção, a seguir reproduzidos:

#### Artigo III

##### Medidas preventivas

Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em con-

<sup>2</sup> Promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002).

<sup>3</sup> Promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 (BRASIL, 2000).

<sup>4</sup> Promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006).

*siderar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:*

[...]

*11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção [...].*

Artigo XIV

*Assistência e cooperação*

[...] *2. Além disso, os Estados Partes prestarão igualmente a mais ampla cooperação técnica recíproca sobre as formas e métodos mais efetivos para prevenir, detectar, investigar e punir os atos de corrupção. Com esta finalidade, facilitarão o intercâmbio de experiências por meio de acordos e reuniões entre os órgãos e instituições competentes e dispensarão atenção especial às formas e métodos de participação civil na luta contra a corrupção (BRASIL, 2002, grifos do autor).*

Cita-se, também, o reconhecimento expresso no preâmbulo da Convenção das Nações Unidas quanto à importância do apoio e da participação de pessoas e grupos não pertencentes ao setor público, tais como a sociedade civil, as organizações não governamentais e as organizações de base comunitária, para que os esforços de prevenção e repressão à corrupção sejam eficazes (BRASIL, 2006). Nesse sentido, o artigo 5º da UNCAC estabelece, como política de prevenção da corrupção, que cada Estado Parte formule e execute políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção “que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas” (BRASIL, 2006).

Outro assunto abordado nas convenções internacionais é a proteção ao denunciante de práticas corruptas, cuja intervenção estatal faz-se necessária em razão de pressões e vulnerabilidades às quais essas pessoas se encontram sujeitas após a realização da denúncia, a exemplo de demissões, assédio moral, ações judiciais e, em casos extre-

mos, atentado à integridade física. Entre as várias razões para uma pessoa tornar-se um denunciante, Rapp (2012) identifica senso de justiça e vontade de corrigir os danos causados pela empresa, vontade de relatar a sua versão dos fatos, preocupação em evitar a responsabilidade pessoal por cumplicidade com atos ilícitos, revanche, etc.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, em seu artigo III, 8, sugere a criação, manutenção ou fortalecimento de “sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade” (BRASIL, 2002). A Convenção das Nações Unidas adotou prescrição similar ao estabelecer, em seu artigo 33, que cada Estado-parte considere a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico interno medidas que proporcionem proteção efetiva às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis, fatos relacionados com os delitos qualificados no referido tratado internacional (BRASIL, 2006). A mesma Convenção, em seu artigo 13, 2, estabelece que os Estados Partes devem adotar medidas apropriadas para garantir que os organismos de combate à corrupção sejam conhecidos do público e para facultar o acesso a tais órgãos, quando necessário, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer fatos que possam constituir ilícitos tratados no diploma internacional (BRASIL, 2006).

Assim, as citadas convenções abordam a proteção ao denunciante, mas de maneira pouco detalhada e com baixa vinculação fato que pode estar associado à inerente amplitude desses instrumentos jurídicos, mas, também, pode evidenciar o pequeno desenvolvimento do instituto da proteção ao denunciante em âmbito internacional. Esta última perspectiva é suscitada diante dos estudos de Ferreira (2015, p. 141), segundo o qual mesmo o sistema jurídico estadunidense, pioneiro na área de controle do suborno transnacional, só passou a contar com um sistema de proteção de denunciante de violações da sua legislação anti-suborno em 2010, com a promulgação da *Dodd-Frank Wall Street Reform e Consumer Protection Act* (*Dodd-Frank Act*).

Na literatura internacional, é comum a referência à figura do *whistleblower*, termo formado pela junção das palavras “apito” (em inglês: *whistle*) e “soprador” (em inglês: *blower*). O “soprador do apito” remete à ideia daquela pessoa que, verificando uma situação relevante de ofensa às regras de uma determinada sociedade, chama a atenção das autoridades públicas sobre o que está ocorrendo (ROCHA, 2016). Os programas de proteção a *whistleblowers*, por sua vez, visam a organizar essa ação, definindo quando e de que forma pode o cidadão chamar a

atenção de uma autoridade sobre determinada conduta possivelmente corrupta.

Em geral, os denunciadores são pessoas que detêm posição privilegiada de acesso a dados e informações e decidem, voluntariamente, relatar fatos entendidos como ilegais e contrários ao interesse público. Contudo, a denúncia pode ser realizada por qualquer pessoa de boa-fé e em bases razoáveis, nos termos abrangentes previstos na Convenção das Nações Unidas.

## 4. Controle Social e Enfrentamento da Corrupção

A ideia de controle público ou controle social<sup>5</sup> é uma das facetas da participação popular e está diretamente vinculada à relação entre Estado e sociedade. No Brasil, essa expressão tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas públicas, propiciado pela conjuntura de lutas políticas pela redemocratização do país após a ditadura militar (BRAVO; CORREIA, 2012).

Para Silva, Cruz e Melo (2007), o controle social significa a fiscalização, por parte da sociedade, das atividades do Estado, complementando modelos tradicionais de gestão de políticas públicas e fomentando práticas que oportunizam maior transparência de informações e participação da população no processo decisório. Como prática democrática, o controle social remete ao esforço de se construir e ampliar ferramentas e espaços públicos que favoreçam a participação ativa da sociedade civil, indivi-

dual e coletivamente. Amaral e Spinelli (2012) destacam que, embora não se trate de uma ideia nova, o controle social ainda representa, no Brasil, “uma experiência a ser construída”, considerada a trajetória peculiar e tardia de estruturação da cidadania no país.

A Constituição da República de 1988 é um marco para o estudo do controle social no Brasil, em especial porque seu art. 74, § 2º assegura a “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato” legitimidade para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o controle externo da administração (BRASIL, 1988). Vale dizer, a partir de 1988, inaugurou-se uma nova perspectiva na gestão pública brasileira, na qual o cidadão encontra-se inserido no controle da “coisa pública” como ator e agente detentor de direitos e obrigações.

Em articulação com os controles institucionais, que são aqueles a cargo dos organismos estatais, o controle social compõe o que se denomina de *accountability*, termo que designa o conjunto maior de controles do poder e da burocracia estatais, que se apresentam, em geral, sob cinco formas:

*Os controles “clássicos”, fundamentados no Estado de Direito e que incluem aspectos procedimentais, administrativos, judiciais, auditorias, etc; o controle parlamentar, com o Legislativo supervisionando*

<sup>5</sup> *Terminologia que tem sido objeto de críticas, por coincidir, no âmbito da Sociologia, com a expressão que designa o conjunto de recursos e processos sociais que regulam o comportamento dos membros de uma sociedade, de forma a assegurar a conformidade das condutas às regras e aos princípios prescritos (ALVAREZ, 2004). Contudo, a terminologia “controle social” será utilizada neste artigo por estar consagrada na literatura e em diversas legislações, a exemplo da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e do Decreto nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social.*

*e tornando públicos os atos do Executivo; o controle pelos resultados, dentro de uma concepção do gerencialismo público; a competição administrada entre os serviços do Estado; e, por último, pelo controle social, com os agentes sociais assumindo papéis mais ativos nas políticas públicas e nos seus resultados (PÓ e ABRUCIO, 2004, p. 2).*

Os instrumentos e espaços para exercício do controle social são diversos, contemplando canais formais e institucionalizados, bem como mecanismos informais, a exemplo de denúncias na mídia, mobilizações em redes sociais e manifestações nas ruas. Entre os canais institucionalizados, destacam-se os conselhos de políticas públicas, as conferências, o orçamento participativo, as audiências e consultas públicas e as ouvidorias. Independentemente do espaço e da forma utilizados, o exercício do controle social abrange atividades de informar e se informar, denunciar, monitorar, fiscalizar, sugerir, reclamar, elogiar, propor, deliberar, dentre outras.

A transparência, o acesso às informações públicas e o controle social são aspectos indivisíveis, com os primeiros representando condições para o exercício do último. Partindo da premissa de que o poder precisa ser controlado Schedler (2008) identifica a informação como um dos elementos necessários à eficácia da *accountability*, já que assegura o exercício do poder de forma transparente, ao lado dos elementos de justificação – os agentes públicos devem justificar os seus atos – e de punição – o detentor do poder deve sujeitar-se a sanções em caso de descumprimento de deveres.

Em relação às políticas públicas de controle e combate à corrupção, o controle social pode desempenhar duas funções imediatas e bastante relevantes. Por um lado, o controle exercido pela população é uma fonte importante de dados e informações para os executores dessas políticas, como é o caso das denúncias de má utilização de recursos públicos levadas ao conhecimento dos órgãos de controle. Numa outra perspectiva, o controle social é essencial ao acompanhamento da própria política de controle, que também deve ser *accountable*, ou seja, os órgãos de controle também precisam prestar contas de suas ações e dos resultados alcançados.

Fonseca e Beuttenmuller (2007) atentam para o fato de que o controle social refere-se ao controle do Estado pelos mais diversos grupos sociais que conflitam na sociedade, de forma que o atributo “social”, além de implicar o exercício do controle pela população, indica que isso se dá a partir de agendas e interesses distintos quanto à atuação estatal, materializados em conflitos e coalizões entre os atores. Essa ideia é relevante ao se considerar o papel da mídia, por exemplo, apontada como polo de controle social, seja pela opinião pública dominante, seja por diversas vertentes da teoria política.

Warren (2005) também chama a atenção para a complexidade e as ambiguidades existentes na sociedade civil, a qual abriga não só grupos e indivíduos interessados no enfrentamento da corrupção, mas também grupos corruptores ou que servem de canal para a corrupção, os quais, em geral, têm acesso a dinheiro e poder e apresentam incentivos a manter intercâmbios ocultos com o poder estatal. Em relação aos grupos participantes do combate à corrupção, embora se destaque a atuação de organizações especificamente dedicadas à temática, a exemplo da Transparência Internacional, é preciso considerar que o universo é muito mais amplo. Dessa forma, não é necessário, tampouco factível, que os grupos da sociedade civil tenham por missão combater a corrupção para contribuírem no enfrentamento do problema; o que se necessita é que a sociedade civil tenha um número suficiente de grupos que alcancem melhor seus objetivos por caminhos democráticos, o que implica maior necessidade de controle, por esses grupos, dos recursos e influências incidentes sobre bens públicos (WARREN, 2005).

No que tange à relação entre o controle institucional e o controle social no Brasil, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público é apontado como a primeira grande iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) volta da ao fomento da participação social como mecanismo de prevenção da corrupção, por meio da mobilização, orientação e capacitação de conselheiros de políticas públicas, lideranças comunitárias, agentes públicos municipais, professores e alunos (AMARAL, SPINELLI, 2012). Outra iniciativa marcante relacionada ao controle social

foi a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial), promovida em 2012 e coordenada pela CGU. Com o tema central “A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública”, a 1ª Consocial teve como objetivos promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública, contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático, tendo mobilizado diretamente mais de 150 mil cidadãos representados por cerca de 1,2 mil delegados na etapa nacional (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017).

Como resultado da Consocial, foi elaborado um texto-base, contendo 80 propostas e diretrizes priorizadas pelos participantes da Conferência, cuja implementação envolve os diversos Poderes e esferas de governo. Como exemplos das propostas consolidadas, têm-se o financiamento público de campanhas políticas, o fomento à educação fiscal, o fortalecimento do sistema de controle interno governamental, a consolidação do orçamento participativo como meio de controle social, o incremento da prevenção e da repressão à corrupção, a criação de conselhos gestores de políticas públicas e a capacitação dos conselheiros, entre outros (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012). Vale destacar, ainda, que uma proposição referiu-se, diretamente, à “responsabilidade das pessoas jurídicas”, mediante o estabelecimento de “um núcleo mínimo de regras claras e objetivas de comportamento e penalidades para as empresas públicas” e a “aprovação do PL [Projeto de Lei] nº 6.826/2010”, que daria origem, em 2013, à Lei Anticorrupção (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 42).

Em que pese a conexão entre diversas propostas da Consocial e iniciativas legislativas em curso e/ou aprovadas, a exemplo da Lei Anticorrupção, não estão disponíveis dados acerca da efetividade dessa experiência de mobilização social, a exemplo de indicadores e relatórios de acompanhamento e avaliação de resultados<sup>6</sup>. Ademais, não houve continuidade na realização de conferências nacionais do tipo, a indicar que, a exemplo de outros instrumentos construídos na democracia brasileira recente, a 1ª Consocial permitiu uma “experimentação de cidadania” (SCHOMMER et al., 2014, p. 46), mas não foi capaz de gerar um processo frequente de participação social, restringindo-se a um evento. Ao lado do aprimoramento de marcos normativos e da consolidação de instituições estatais de controle e *accountability*, a participação da sociedade civil tem sido apontada, crescentemente, como fundamental à eficácia do enfrentamento da corrupção. Essa proposição considera, entre outros, os aspectos valorativos e culturais das práticas corruptas, as limitações da estrutura estatal para tratamento do problema e a diretriz de governança democrática das questões públicas, tendo ganhado destaque nos diplomas internacionais que tratam do assunto.

<sup>6</sup> Registra-se que a 63ª proposta constante do Relatório Final da Consocial refere-se à própria Conferência e agrega medidas como “garantir a efetividade da Consocial, tornando-a uma conferência permanente”, “criar um conselho específico para acompanhar os encaminhamentos e o cumprimento das proposições da conferência” e “estabelecer diretrizes uniformes de avaliação e um sistema de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas que possam ser acompanhadas pela população no âmbito do Plano Nacional de Transparência e Controle Social” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012, p. 50).

## 5. A Lei Anticorrupção Brasileira

Em 1º de agosto de 2013, o Brasil editou a Lei Federal nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção, que entrou em vigor em 29 de janeiro de 2014 e dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira (BRASIL, 2013). Nos termos da exposição de motivos do respectivo Projeto de Lei

(PL) – PL 6.826/2010 – essa lei objetivou “suprir uma lacuna existente no sistema jurídico pátrio no que tange à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública”, especialmente “por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos” (BRASIL, 2010).

Dentre os elementos conjunturais que concorreram para a aprovação do novo marco normativo, têm-se os já mencionados compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em decorrência das Convenções da OCDE, da OEA e da ONU. Vale destacar, ainda, a conjuntura política propiciada pelas manifestações populares ocorridas no país em junho de 2013 que, dentre a multiplicidade de bandeiras e interesses sociais envolvidos, indicaram a articulação difusa de reivindicações por mais e melhores políticas públicas com a exigência do combate à corrupção. O cenário de “mal-estar” da democracia brasileira ganhou as manchetes dos jornais, revistas, portais da internet e as redes sociais, desafiando os poderes públicos a darem respostas imediatas, o que levou o governo federal a anunciar um conjunto de “pactos” pela responsabilidade fiscal, pela reforma política e combate à corrupção, pela saúde, pelo transporte público e pela educação (ROUSSEFF, 2013).

Em Relação ao PL nº 6.826, que tramitava na Câmara dos Deputados desde 2010, foi encaminhado ao Senado em meados de junho de 2013, no calor das manifestações populares, tendo sido rapidamente aprovado<sup>7</sup>. Nesse sentido, parte da literatura associa a aprovação da Lei Anticorrupção aos protestos de junho de 2013 (CAPANEMA, 2014; FERNANDES, COSTA, 2014; DAL POZZO et al., 2015; UNGARO, 2015), os quais, de acordo com Capanema (2014, p. 13), “aceleraram um processo que já era inevitável” dado o quadro internacional.

Da análise da documentação relativa à tramitação do Projeto de Lei nº 6.826, verificou-se que o processo legislativo contou com a realização de quatro audiências públicas: duas realizadas na Câmara dos Deputados, uma na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e uma na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (BRASIL,

<sup>7</sup> O PL nº 6.826 teve sua redação final aprovada pela Câmara dos Deputados em 11/06/2013, sendo remetido ao Senado Federal em 19/06/2013, vale dizer, já em curso os protestos populares que marcaram o mês de junho de 2013, que se amplificaram a partir da violenta repressão policial a um ato público ocorrido na cidade de São Paulo, em 13/06/2013, contra o aumento nas tarifas dos transportes públicos (MELITO, 2014). No Senado Federal, o PL recebeu a denominação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 39, de 2013. O PLC entrou na pauta do Senado na sessão de 04/07/2013, em regime de urgência, sendo aprovado sem alterações e remetido à sanção presidencial (BRASIL, 2017).

2012). O público convidado a participar das audiências abrangeu representantes de órgãos administrativos e judiciais de controle, de institutos de *compliance* empresarial, de institutos de responsabilidade social empresarial, de escritórios de advocacia, bem como acadêmicos e especialistas na temática. Tais iniciativas evidenciam dimensões de participação social na construção da referida legislação.

A Lei Federal nº 12.846/2013 tem como diretrizes o combate ao aspecto econômico da corrupção, a atuação conjunta do Estado e do setor privado na dimensão preventiva, bem como a prioridade na responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica envolvida em atos lesivos à administração pública, elencados em seu artigo 5º, e associados a práticas corruptas, a saber:

*Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:*

*I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;*

*II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;*

*III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;*

*IV - no tocante a licitações e contratos:*

*a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;*

*b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;*

*c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;*

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional (BRASIL, 2013).

A prática desses atos lesivos é objeto de um Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), com possibilidade de aplicação de sanção de multa sobre o faturamento bruto da pessoa jurídica, bem como de sanção de publicação da decisão condenatória. A responsabilidade

administrativa e civil da pessoa jurídica é objetiva e independe da responsabilização individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito, conforme previsto nos artigos 2º e 3º da Lei Anticorrupção.

Dentre os institutos previstos na Lei Anticorrupção, vale destacar o acordo de leniência, tratado no artigo 16, que é celebrado entre a autoridade máxima dos órgãos e entidades públicas com pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, observados os requisitos previstos na lei, sendo que dessa colaboração deve resultar: i) a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e ii) a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração (BRASIL, 2013). Para a pessoa jurídica, a celebração do acordo de leniência resulta em isenção ou atenuação das sanções, nos termos previstos no §2º do artigo 16 da Lei Anticorrupção.

Além das ações de participação social verificadas no seu processo legislativo, a análise do texto da Lei Anticorrupção indicou duas interfaces principais com o controle social, as quais serão detalhadas a seguir.

## 5.1 O Cadastro Nacional de Empresas Punidas

Para dar publicidade às sanções impostas e aos acordos de leniência celebrados, a Lei Anticorrupção previu, em seu artigo 22, a criação do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), consistente em banco de dados que “fornece transparência às punições impostas de maneira a divulgar condenações e facilitar o acesso e a consulta pelos interessados, mormente pelos órgãos da Administração Pública à vista de atuais e futuros vínculos contratuais” (MARTINS JÚNIOR, 2017, p. 269). O CNEP é mantido pela CGU, disponibilizado no Portal da Transparência do Governo Federal, em formato aberto, sendo alimentado por informações e atualizações dos dados relativos às sanções aplicadas pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas estatais. A alimentação do CNEP ocorre

por meio do Sistema Integrado de Registro<sup>8</sup>, cujo acesso é restrito aos entes públicos, para que seja preservada a fidedignidade dos dados registrados.

Os registros do CNEP devem conter, entre outras informações, a razão social e o número de inscrição da pessoa jurídica ou entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o tipo de sanção aplicada, a data de aplicação e a data final da vigência do efeito limitador ou impeditivo da sanção, se for o caso. Por sua vez, o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, que regulamentou a Lei Anticorrupção no âmbito da União, prevê que o CNEP deve contemplar, também, o número do processo no qual foi fundamentada a sanção, o nome do órgão ou entidade sancionador e o valor da multa, quando couber,

<sup>8</sup> Disponível no sítio eletrônico [www.ceiscadastro.cgu.gov.br](http://www.ceiscadastro.cgu.gov.br).

sem prejuízo de outras informações a serem estabelecidas pela CGU (BRASIL, 2015a).

Uma questão que se visualiza relevante para ampliar o alcance social da divulgação das penalidades é o registro do “nome fantasia” dos sancionados no CNEP, dado que se trata do nome mais popularmente utilizado perante o mercado e a sociedade, vinculado à marca do empreendimento. Aliada à sanção de publicação da decisão condenatória, a efetividade da divulgação por meio do CNEP pode aumentar o impacto do risco reputacional das pessoas jurídicas e, assim, o custo envolvido no cometimento de atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção.

Em relação à divulgação de informações relativas à celebração de acordos de leniência por meio do CNEP, a legislação ressalva os casos em que esta providência puder causar prejuízo às investigações e ao processo administrativo correlato. É de se ressaltar que eventual descumprimento do acordo de leniência também será registrado no CNEP, permanecendo tal informação no referido Cadastro pelo prazo de três anos, período no qual a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo, nos termos do art. 16, § 8º, da Lei Anticorrupção.

Nos termos do artigo 22, §5º, da Lei Anticorrupção, os registros das sanções e dos acordos de leniência serão excluídos depois de decorrido o prazo previamente estabelecido no ato sancionador ou do cumprimento integral do acordo de leniência e da reparação do eventual dano causado, mediante solicitação do órgão ou entidade sancionadora. Contudo, o registro de penalidade que contar com a informação de data final do efeito limitador ou impeditivo da punição será automaticamente retirado do CNEP na data indicada, conforme disposto no artigo 9º da Instrução Normativa nº 2, de 7 de abril de 2015, da CGU, que, entre outros, regula o registro de informações no CNEP (BRASIL, 2015b).

Assim, o CNEP foi instituído como um instrumento de informação dos órgãos e das entidades governamentais

e de fiscalização do cumprimento da Lei Anticorrupção, em atendimento ao princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição da República de 1988, bem como aos compromissos internacionais firmados pelo Brasil. Trata-se da interface mais evidente entre a Lei Anticorrupção e o controle social, uma vez que possibilita informação e acompanhamento, pela sociedade, de aspectos relevantes da aplicação dessa legislação, com potencial de subsidiar as escolhas de fornecedores, consumidores e empregados. Em agosto de 2017, o CNEP apresentava oito sanções registradas, todas relativas à multa prevista no artigo 6º, I, da Lei Anticorrupção, das quais quatro haviam sido aplicadas pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO) e quatro pelo Governo do Estado do Espírito Santo, por meio da sua Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), totalizando o valor de R\$1.112.809,52. Trata-se de um número ainda restrito de sanções registradas, fato que pode estar associado ao momento inicial de implementação da Lei Anticorrupção.

Assim, o CNEP se soma ao conjunto de cadastros instituídos pela Administração Pública brasileira, a exemplo do Cadastro de Empresas e Pessoas Físicas Sancionadas (CEIS),<sup>9</sup> do Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM)<sup>10</sup> e do Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF)<sup>11</sup> e, ressalvadas as peculiaridades de cada banco de dados, compartilha com eles o desafio de fornecer subsídios amplos, tempestivos, acessíveis e úteis ao monitoramento das ações governamentais e ao exercício do controle social.

9 Contém a relação das empresas e pessoas físicas que sofreram sanções que impliquem restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública, nos três Poderes e em todas esferas federativas.

10 Contém a relação das entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a Administração Pública Federal.

11 Contém informações sobre os servidores civis do Poder Executivo Federal e da Câmara dos Deputados punidos com as penalidades de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria.

## 5.2 Programas de integridade e canais de denúncia

A partir de uma perspectiva preventiva, a Lei Anticorrupção estabelece, em seu artigo 7º, que a aplicação das sanções levará em conta, entre outros elementos, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica. Esses mecanismos e procedimentos são comumente denominados de programas de integridades ou programas de compliance e, no âmbito federal, são tratados pelo Decreto nº 8.420/15 e pela Portaria CGU nº 909/2015. Considerada a natureza objetiva da reponsabilidade prevista na Lei Anticorrupção, a qual independente de dolo ou culpa, os programas de integridade apresentam-se como oportunidades de desenvolvimento de uma cultura preventiva e de conformidade, com vistas a evitar ou minimizar atos lesivos à administração pública, mediante fiscalização e controle pela própria pessoa jurídica, na intenção de que não se chegue efetivamente a um processo de responsabilização. Um dos elementos previstos para os programas de integridade é o estabelecimento de canais internos e externos de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, além de mecanismos de proteção aos denunciantes de boa-fé. Consoante as diretrizes da CGU para programas de integridade de empresas privadas (2015b, p. 21):

*Para garantir a efetividade de seus canais, é necessário que a empresa tenha políticas que garantam a proteção ao denunciante de boa-fé como, por exemplo, o recebimento de denúncias anônimas e a proibição de retaliação de denunciante. A empresa pode também prever regras de confidencialidade, para proteger aqueles que, apesar de se identificarem à empresa, não queiram ser conhecidos publicamente. O bom cumprimento pela empresa das regras de anonimato, confidencialidade e proibição de retaliação é um fator essencial para conquistar a confiança daqueles que tenham algo a reportar. Além disso, é desejável que a empresa tenha meios para que o denunciante acompanhe o andamento da denúncia,*

*pois a transparência no processo confere maior credibilidade aos procedimentos.*

Ainda que não seja obrigatório que as empresas constituam canais de denúncia, os efeitos sobre a responsabilização prevista na Lei Anticorrupção fornecem incentivos diretos para que as organizações disponibilizem essa ferramenta aos seus públicos interno e externo, a qual deverá ser estruturada observando as diretrizes de diversidade de canais, acessibilidade, transparência e proteção ao denunciante. Levantamento realizado pela empresa de consultoria e auditoria ICTS, abrangendo um universo de 88 companhias, indicou um crescimento de 45% do número de denúncias em canais internos entre 2014 e 2016 (MELO, 2016). Reconhecendo-se a impossibilidade de afirmar uma relação causal nesse caso, cogita-se, a partir da Lei Anticorrupção, uma ampliação da utilização de mecanismos de denúncia pelo setor privado, atividade tipicamente associada ao controle sobre a atuação do Estado, além do incremento das investigações corporativas internas, as quais, tradicionalmente compreendidas no âmbito do poder diretivo e disciplinar das empresas, ganham novos contornos e objetivos.

Paralelamente ao fomento à adoção de programas de integridade pelas pessoas jurídicas, surge a questão de como os órgãos públicos podem difundir seus próprios canais de denúncia como porta de entrada de informações sobre irregularidades cometidas por pessoas jurídicas. Trata-se de aspecto ainda pouco explorado nos documentos sobre a implementação da Lei Anticorrupção, que suscita o reforço da divulgação dos canais gerais de denúncia e, também, iniciativas voltadas a públicos específicos, como empregados, sindicatos, dentre outros. Outra possível ação é à divulgação da Lei Anticorrupção e dos instrumentos a ela associados em espaços de controle social já existentes, a exemplo dos conselhos gestores e instâncias similares.

Por fim, dada a proximidade com a temática da Lei Anticorrupção, cumpre destacar a tramitação de projetos de lei que tratam de políticas de estímulo a denúncias por meio de recompensa pecuniária, a exemplo do Projeto

de Lei nº 1701/2011<sup>12</sup>, do Projeto de Lei do Senado nº 664/2011<sup>13</sup> e do Projeto de Lei nº 588/2015<sup>14</sup>. Ressalvadas suas peculiaridades, tais projetos de lei têm em comum a

12 Apresentado pelo Deputado Manato (PDT-ES), "institui o Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção por meio do qual o informante que contribui para a elucidação de crime contra a Administração e Patrimônio públicos, bem como para a recuperação de valores e bens públicos desviados, recebe recompensa pecuniária, e dá outras providências".

13 Apresentado pelo Senador Walter Pinheiro (PT-BA), "altera o § 3º do art. 5º do Código de Processo Penal para garantir retribuição pecuniária à pessoa que dá notícia de crime contra a Administração, de cujo processo resulte recuperação de valores".

14 Apresentado pelo Deputado Manoel Junior (PMDB-PB), "institui o Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção, estabelecendo retribuição pecuniária pela oferta de informações imprescindíveis à elucidação de crime de ordem econômica contra a Administração e o Patrimônio Públicos".

previsão de recompensas pecuniárias àqueles que prestarem informações sobre o cometimento de crimes contra a administração e o patrimônio públicos, resultando na evidente monetização da questão e na possibilidade de criação de um mercado alicerçado nessas informações.

Em que pese o repertório internacional de combate à corrupção incluir iniciativas dessa natureza, entende-se que o debate sobre a criação de um sistema de denúncia remunerada no Brasil precisa envolver toda a sociedade brasileira e considerar, além de aspectos associados à eventual efetividade da medida para a obtenção de informações, o possível efeito sobre a concepção de denúncia de atos ilícitos construída no país, assentada, fortemente, no fundamento da participação cidadã mediante o controle social.

## 6. Conclusão

A percepção do papel dos agentes privados nos atos de corrupção implica que as políticas para enfrentamento do problema congreguem dimensões de integridade pública, integridade privada e controle social, apoiadas pelas diretrizes das convenções internacionais em matéria de combate à corrupção. Aprovada no contexto político das manifestações populares de 2013, a Lei Anticorrupção brasileira apresenta duas interfaces mais diretas com o controle social, além das ações de participação social verificadas no seu processo legislativo.

A primeira interface refere-se à perspectiva de informação e de fiscalização das ações decorrentes da legislação, materializando-se no CNEP. Visualiza-se que a estruturação e a alimentação do CNEP apresentam desafios quanto à amplitude das informações e a sua utilização para fins de monitoramento das ações governamentais e de exercício do controle social, os quais podem ser enfrentados com a utilização de informações mais facilmente identificáveis pela população, além da elaboração e divulgação, pelos órgãos gestores do CNEP, de estatísticas periódicas sobre os dados disponibilizados no Cadastro.

A segunda interface consiste no fomento à adoção de programas de integridade pelas pessoas jurídicas, dos quais faz parte a instituição de canais de denúncia efetivos e asseguradores da proteção aos denunciantes. A proteção de denunciantes de boa-fé encontra previsão nas convenções internacionais contra a corrupção, mas segue como um desafio ao Estado brasileiro, compartilhado com o setor privado a partir da Lei Anticorrupção. Apesar das referências legais à matéria, a proteção de denunciantes não conforma iniciativas concretas, permanecendo, em grande medida, como uma questão programática. Outro desafio identificado refere-se à divulgação dos canais de denúncia das instituições públicas em paralelo com os canais internos das pessoas jurídicas.

Como um esforço de tematizar a conexão entre a Lei Anticorrupção e o controle social, o presente artigo permitiu identificar interfaces entre esses instrumentos de enfrentamento da corrupção, as quais apresentam caráter embrionário, de forma que o seu desenvolvimento é um dos desafios colocados à consolidação do novo marco normativo e das ações e políticas públicas a ele associadas.

## 7. Referências

---

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 168-176, mar. 2004.

AMARAL, Márcio Almeida do; SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. Controle interno e prevenção da corrupção: a experiência do Governo Federal brasileiro. In: FORTINI, Cristiana; IVANEGA, Miriam Mabel (Coord.). *Mecanismos de Controle Interno e sua matriz constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 61-79.

ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema Político. In: AVRITZER, Leonardo et al., (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas..* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 307-313.

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. *Cadernos ENAP*, Brasília, n. 44, 2016, p. 7-51.

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 109-147.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União, Poder Legislativo*, Brasília, DF, 5 out. . 1988. p. 1, anexo.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6826 de 2010. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Órgão de origem: Poder Executivo. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=466400>> Acesso em 5 fev. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 6.826 de 2010. 14 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=466400>>. Acesso em 18 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm)>. Acesso em 4 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm)>. Acesso em 4 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)>. Acesso em 4 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015a. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-)

[2018/2015/Decreto/D8420.htm](#)>. Acesso em 30 jul. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 2, de 7 de abril de 2015b. Regula o registro de informações no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP. Disponível em: <[https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in\\_cgu\\_02\\_2015.pdf](https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_02_2015.pdf)>. Acesso em 8 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 de agosto de 2013. Seção 1, p. 1-3.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

CAPANEMA, Renato de Oliveira. Inovações da Lei nº 12.846/2013. In: NASCIMENTO, Melillo Diniz do (Org.). Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 13-28.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Consocial. 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial>>. Acesso em 15 abr. 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia de integridade pública: orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Brasília: CGU, 2015a.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Programa de integridade: diretrizes para empresas privadas. Brasília: CGU, 2015b.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório final da 1ª Consocial. Brasília: CGU, 2012. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial\\_relatorio\\_executivo\\_final\\_16012013.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf)>. Acesso em 26 ago. 2018.

DALLARI, Dalmo Punição para o corruptor. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro. 20 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/dalmo-dallari/noticias/2014/03/20/punicao-para-o-corruptor/>>. Acesso em 1 nov. 2016.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz et. al. Lei Anticorrupção: apontamentos sobre a Lei n. 12.846/2013. 2. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.

DEMATTÉ, Flávio Rezende. Responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção: a Lei nº 12.846/2013 segundo o Direito de Intervenção. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; COSTA, Karina Amorim Sampaio. Breves comentários à Lei da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. In: NASCIMENTO, Melillo Diniz do (Org.). Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 29-58.

FERREIRA, Luciano Vaz. A construção do regime jurídico internacional antissuborno e seus impactos no Brasil: como o Brasil pode controlar o suborno praticado por empresas transnacionais? 2015. 282 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção, democracia e legitimidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FILGUEIRAS. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo et al., (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 299-306.

FONSECA, Francisco; BEUTTENMULLER, Gustavo. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: GUEDES, Alvaro Martin; FONSECA, Francisco (Org.). *Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 75-102.

ÍNTEGRO. In: MICHAELIS Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. 10 jul. 2017. Disponível em: < <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>>. Acesso em 10 jul. 2017.

KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Comentários ao art. 22. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago. *Lei Anticorrupção comentada*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 269-275.

MELITO, Leandro. Relembre: jornada de protestos de junho completa um ano. Portal EBC. 11 jul. 2014. Disponível em: < <http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/06/protestos-completam-um-ano-e-violencia-policial-se-repete#JUNHO2013>>. Acesso em 20 ago. 2018.

MELO, Luísa. Após lei anticorrupção, empresas recebem 45% mais denúncias. Exame. São Paulo. 8 set. 2016. Disponível em: < <http://exame.abril.com.br/negocios/apos-lei-anticorrupcao-empresas-recebem-45-mais-denuncias/>>. Acesso em 1 set. 2017.

MILESKI, Helio Saul. *O Estado contemporâneo e a corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods16/>>. Acesso em 8 jun. 2018.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. Os 10 princípios. 25 abri. 2013. Disponível em: < <http://www.pactoglobal.org.br/artigo/56/Os-10-principios>>. Acesso em 10 jul. 2017.

PACTO GLOBAL REDE BRASIL. Caderno do Pacto. Grupo Temático Anticorrupção. Volume 2. 2015. Disponível em: < <http://www.pactoglobal.org.br/artigo/144/Publicacoes-Rede-Brasil>>. Acesso em 10 jul. 2017.

PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. *Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo: Saraiva, 2014.

PÓ, Marcos Vinício; ABRUCIO, Fernando Luiz. A accountability da burocracia: revisão bibliográfica e algumas lições para o caso brasileiro. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD (EnAPG), 2004, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov., 2004. Disponível em: < [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2004/2004\\_ENAPG236.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2004/2004_ENAPG236.pdf)>. Acesso em 5 fev. 2017.

POPE, Jeremy. *Confronting corruption: the elements of a national integrity system (The TI source book)*. Berlin e London: Transparency International, 2000.

RAPP, Geoffrey Christopher. Mutiny by the Bounties? The Attempt to Reform Wall Street by the New Whistleblower Provisions of the Dodd-Frank Act (2012). *Brigham Young University Law Review*, p. 73, 2012; University of Toledo Legal Studies Research Paper No. 2012-13. Disponível em: < [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2020527](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2020527)>. Acesso em 20 jul. 2017.

ROCHA, Márcio Antônio. Subsídios ao debate para a implantação de programas de whistleblower no Brasil. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 75, dez. 2016. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao075/Marcio\\_Rocha.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao075/Marcio_Rocha.html)>. Acesso em 20 jul. 2017.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. Cambridge: Cambridge University Press., 1999.

ROUSSEFF, Dilma. Reunião com governadores e prefeitos de capitais. Brasília: Palácio do Planalto, 24 jun. 2013. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante reunião com governadores e prefeitos de capitais. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-com-governadores-e-prefeitos-de-capitais>>. Acesso em 20 out. 2017.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia, Ciudad de México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), n. 3, , 2008. p. 09-39. Disponível em: <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo3.pdf>>. Acesso em 07 fev. 2017.

SCHOMMER, Paula Chies; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio Luiz. Controle Social no Brasil: Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. Administração Pública e Gestão Social, Viçosa, n. 6(1), p. 35-47, jan-mar 2014.

SILVA, Alessandra Ximenes da; CRUZ, Eliane Aparecida; MELO, Verbena. A importância estratégica da informação em saúde para o exercício do controle social. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 683-688, 2007.

SPECK, Bruno Wilhelm. Introdução. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). Caminhos da transparência: análise dos componentes de um Sistema Nacional de Integridade. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p. 5-10

TANZI, Vito. Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. IMPF Staff Paper, Washington, v. 45, n. 4, dec/1998. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>>. Acesso em 25 set. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Global Corruption Barometer: Brazil. 2013. Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/country////////?country=brazil>>. Acesso em 10 set. 2017.

UNGARO, Gustavo. Controle interno e efetividade da Lei Anticorrupção – responsabilização administrativa em âmbito estadual. In: SÃO PAULO. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva. Apontamentos à Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846/13). São Paulo: MP-SP, 2015, p. 25-30.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2017. Signature and Ratification Status. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>>. Acesso em 04 jun. 2017.

WARREN, Mark E. La democracia contra la corrupción. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Ciudad de México, 2005, año/vol. XLVII, n. 193, , p. 109-141.

# UMA ANÁLISE CRÍTICA DA 3ª CONFERÊNCIA DA EMPRESA LIMPA<sup>1</sup>

## *A CRITICAL ANALYSIS OF THE 3<sup>o</sup> CONFERENCE OF THE CLEAN COMPANY*

*Alexandre de Pádua Carrieri | Felipe Fróes Couto | Larissa Oliveira Silva*

### **Resumo**

O debate sobre corrupção na última década cresceu em meio a uma realidade permeada de escândalos. Nosso interesse ao longo deste trabalho é aprofundar qualitativamente a discussão sobre a ética e a corrupção nas organizações privadas por meio da análise dos discursos empresariais em relação à iniciativa ProÉtica. O ProÉtica é uma ação simbólica que promove o reconhecimento público de empresas comprometidas com a prevenção e o combate a corrupção e que se esforçam para promover ambiente corporativo mais íntegro, ético e transparente. Buscamos compreender os sentidos da ética conforme os discursos proferidos neste evento. O problema de pesquisa proposto para este artigo, portanto, é o seguinte: como foram construídos os discursos sobre a ética empresarial pelos gestores premiados na 3ª Conferência da Empresa Limpa promovida pela CGU em 2016? Trata-se de uma pesquisa aplicada e qualitativa com abordagem descritivo-analítica. Como método de investigação, foi utilizada a análise crítica do discurso (ACD). Nosso ganho reside em remover as opacidades dos discursos apresentados e disponibilizar ao leitor uma fonte de reflexão sobre a forma pelas quais se moldam as relações sociais à contemporaneidade. Entendemos que o “risco da corrupção” não pode ser simplesmente superada pela adoção de práticas de estímulo e reforço, mas que o assunto deva ser amplamente discutido com todos os setores da sociedade para que possamos, de forma ampla e democrática, repensar as práticas empresariais e as noções contemporâneas sobre ética nas organizações.

*Palavras-Chave: Corrupção. Proética. Análise Crítica do Discurso.*

### **Abstract**

*The debate on corruption over the last decade has grown in the midst of a scandal-filled reality. Our interest throughout this work is to qualitatively deepen the discussion about ethics and corruption in private organizations through the analysis of business discourses in relation to the Proética initiative. Proética is a symbolic action that promotes the public recognition of companies committed to preventing and combating corruption and striving to promote a more integral, ethical and transparent corporate environment. We seek to understand the meanings of ethics according to the speeches given in this event. The research problem proposed for this article, therefore, is the following: how were the discourses on business ethics*

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 06/04/2018 e aprovado em 18/08/2018.

created by managers awarded at the 3rd Clean Company Conference promoted by CGU in 2016? It is an applied and qualitative research with a descriptive-analytical approach. As a research method, critical discourse analysis (ACD) was used. Our gain lies in removing the opacities of the discourses presented and providing the reader with a source of reflection on the way in which social relations are shaped to contemporaneity. We understand that the “risk of corruption” can not simply be overcome by the adoption of stimulus and reinforcement practices, but that the issue should be broadly discussed with all sectors of society so that we can, in a broad and democratic way, rethink business practices and contemporary notions about ethics in organizations.

*Key-Words: Corruption. Proética. Critical Discourse Analysis.*

*Alexandre de Pádua Carrieri - É Professor Titular UFMG. Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001). Desde 2002 é Professor da Universidade Federal de Minas Gerais/Face/Cad/Cepead. Coordenador do NEOS - Núcleo de Estudos Organizacionais e Sociedade. Atua na linha de pesquisa: Estudos Organizacionais e Sociedade (Cepead). Foi editor da Revista G&S (Gestão e Sociedade); Participou como membro suplente, depois titular e coordenador do Comitê de Assessoramento de Administração, Economia e Contabilidade do CNPq. Foi coordenador da divisão acadêmica de EOR da Anpad. Foi integrante do Projeto Microbacias Hidrográficas do Estado de São Paulo.*

*Felipe Fróes Couto - Professor Efetivo da Universidade Estadual de Montes Claros. Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico e Estratégia Empresarial (PPGDEE-UNIMONTES). Possui graduação em Administração pela Universidade Estadual de Montes Claros (2010), graduação em Direito - Faculdades Integradas Pitágoras (2011), MBA em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria (2013) e MBA em Direito Tributário (2014), ambos pelas Faculdades IBS/FGV. É mestre (2015) e Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atua nos campos da Administração Pública, Estratégia(s) e Estudos Organizacionais.*

*Larissa Oliveira Silva - Mestranda em Sociedade, Ambiente e Território pela UFMG/UNIMONTES, graduada em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (2016) e Técnica em Administração pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (2011). Atua em iniciação Científica Voluntária, vinculada ao Grupo de Estudos em Administração da Universidade Estadual de Montes Claros.*

## I. Introdução

---

Muito tem se discutido (seja nas mídias, seja nas redes sociais) a respeito das práticas de corrupção daqueles que deveriam ser os representantes do povo. O foco, via de regra, é dado a agentes públicos. Pouco se reflete quanto à necessidade de se olhar além e entender a corrupção como não pertencente a somente o espaço público, mas sim como uma prática institucionalizada que se origina de motivações muito mais complexas do que da forma como que se apresenta.

O Brasil tem, sobretudo a partir de 2013, vivenciado uma grande quantidade de manifestações em diversas cidades do país, tendo como motivadores os mais variados temas – mas todos eles fazem alusão à insatisfação com as práticas do governo e com a sistêmica corrupção que tem assolado as organizações públicas no país. De acordo com Avritzer (2016) a fase atual do cenário político é de uma crise política decorrente de investidas de grupos de direita que se pautam por uma defesa da agenda econômica

liberal, da propriedade privada e por um foco especial na questão da corrupção. Esta “nova direita” no Brasil, em seu perfil, faz uma mistura de elementos contemporâneos com elementos clássicos que visa enfraquecer a consolidação do Estado de Bem-Estar Social. (GOMES, 2016).

Entretanto, esse assunto não é novo. A década de 80 é referência na ocorrência de crises que apontavam a desmoralização e a descrença institucional em diversas nações (DÓRIA, 1994). No Brasil, vivenciamos nessa época o período da ditadura militar, permeado de ações corruptas e do abuso de poder, um período marcado pela repressão. Estas ações motivaram articulações que deram então origem à elaboração de uma Constituição Burocrática (PEREIRA; SPINK, 2015), considerada então uma resposta ao que foi vivido depois de um período repleto de privações de direitos.

Essa Lei Maior foi criada com o objetivo de garantir direitos considerados fundamentais que haviam sido retirados no período militar e somar com outros que ainda não eram previstos (CALZA, 2015). Apesar da criação dessa Constituição – que prevê que os entes que compõem a administração pública direta, indireta ou fundacional obedecerão aos princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade –, a realidade que se faz presente no nosso país é de uma crise no modelo de Governo e na Democracia denominada representativa.

O debate sobre corrupção na última década cresceu em meio a uma realidade permeada de escândalos. Indivíduos de diferentes esferas da sociedade atuam na busca de prováveis causas institucionais da ocorrência da corrupção, bem como suas raízes culturais e históricas (SPECK, 2010). No ambiente acadêmico, assim como nos espaços formadores de opinião, é possível identificar uma preocupação crescente a respeito da temática da governabilidade e das crises de governabilidade em democracias. Quando são precárias as instituições políticas e jurídicas ou quando não existem mecanismos capazes de ultrapassar as crises institucionais, a própria democracia resta ameaçada (DÓRIA, 1994).

Como aparelho administrativo de planificação e de produção de bens e serviços, o modelo de Estado brasileiro desenvolvido, ao longo dos anos, não tem cumprido as funções que dele solicita uma democracia de massas ou que responda a uma ideologia do bem público que o coloque acima das políticas clientelistas e dos hábitos de corrupção (DÓRIA, 1994, p. 143). Os desafios institucionais que possuem ligação com os impasses da democracia no Brasil se deparam com estas forças conservadoras que se fazem presentes desde o período colonial. Essas forças renovam suas formas de ligação ao exercício do poder, seja nos âmbitos municipal, estadual e/ou federal. (AVRITZER, 2016; GOMES, 2016).

Assim como diz Montesquieu, os detentores do poder político tradicional e conservador tendem a praticar o abuso e continuar até não haver limites (DÓRIA, 1994). A corrupção pode, então, ser considerada como um dos principais problemas da sociedade contemporânea e tem ganhado o reconhecimento da sociedade como um dos grandes empecilhos para que o desenvolvimento ocorra. Muitos movimentos científicos e midiáticos têm atribuído à corrupção a ineficiência e os incentivos errôneos para a realização dos investimentos econômicos – ocasionando altos custos econômicos, políticos e sociais –, desestimulando também a população na busca de um bem social comum (SANTOS; AMORIM; HOYOS, 2010).

Apesar de serem previstos na Constituição os princípios que guiarão a conduta dos agentes públicos na Administração Pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, a corrupção e a ética ainda são temas em destaque. Isso se deve por que a ética deve ser compreendida como um processo complexo de formação histórica das pessoas e da humanidade, não pode ser coisificada ou reduzida à norma (DÓRIA, 1994). Embora tenha potencial, o interesse por pesquisas com levantamentos que tenham como enfoque explicar comportamentos corruptos ainda parece limitado (SPECK, 2000).

Nosso interesse ao longo deste trabalho é aprofundar qualitativamente a discussão sobre a ética e a corrupção nas organizações privadas por meio da análise dos discursos empresariais em relação à iniciativa ProÉtica. O ProÉtica é uma

ação simbólica que promove o reconhecimento público de empresas comprometidas com a prevenção e o combate a corrupção e que se esforçam para promover ambiente corporativo mais íntegro, ético e transparente. O ProÉtica foi criado em 2010 em uma iniciativa conjunta da Controladoria Geral da União (CGU) e do Instituto Ethos e foi reconfigurado em 2015 de acordo com as mudanças advindas da Lei Anti-Corrupção (Lei n. 12.846/2013).

Os objetivos do ProÉtica, segundo o próprio regulamento da iniciativa (art. 1º), são: a) fomentar, no âmbito do setor privado, a implementação de medidas de promoção da ética e da integridade e contra a corrupção; b) conscientizar empresas sobre seu relevante papel no enfrentamento da corrupção ao se posicionarem afirmativamente pela prevenção e pelo combate de práticas ilegais e antiéticas e em defesa de relações socialmente responsáveis; c) reconhecer as boas práticas de promoção da integridade e de prevenção da corrupção em empresas que adotam medidas para criação de um ambiente mais íntegro, ético e transparente no setor privado e em suas relações com o setor público; e d) reduzir os riscos de ocorrência de fraude e corrupção nas relações entre o setor público e

o setor privado. Em 2016, houve um grande número de inscritos (195 empresas manifestaram interesse online, 91 empresas mandaram todas as informações necessárias e 25 empresas atenderam a todos os critérios)<sup>2</sup>.

A terceira edição do ProÉtica, ocorrida em 2016 se consolidou com a premiação pública que ocorreu na 3ª Conferência da Empresa Limpa que foi transmitida online e se encontra disponível em sites de streaming na internet<sup>3</sup>. O foco deste artigo é compreender os sentidos da ética conforme os discursos proferidos neste evento. O problema de pesquisa proposto para este artigo, portanto, é o seguinte: como foram construídos os discursos sobre a ética empresarial pelos gestores premiados na 3ª Conferência da Empresa Limpa promovida pela CGU em 2016? Trata-se de uma pesquisa aplicada e qualitativa com abordagem descritivo-analítica. Como método de investigação, foi utilizada a análise crítica do discurso (ACD).

2 Informação obtida junto à CGU. Disponível no Link: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/eticaeintegridade/empresa-pro-etica>, acesso em 10 de julho de 2017.

3 Evento disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ns5djAZmax8>, acesso em 02 de julho de 2017.

## 2. Referencial Teórico

### 2.1 A Ética na Administração

A pesquisa sobre os temas da ética e corrupção, apesar de despertar interesse de muitos pesquisadores, ainda se concentra nas Ciências Políticas, no Direito Penal e na Filosofia. A Administração tem se interessado mais sobre esta temática após a criação do grupo de Trabalhos “Dark Side nas Organizações” na Sociedade Brasileira de Estudos Organizacionais, em 2015. Linstead, Maréchal, Griffin (2010) apontaram alguns temas relacionados ao dark side das organizações, por exemplo: crimes corporativos, manipulação e conspiração política, além do abuso de poder, agressão, extorsão, violência, perigo e risco nas organizações.

As organizações, em geral, preocupam-se apenas com lucratividade, desprezando-se da responsabilidade e normas corporativas. Apesar de poucos os artigos publicados no Brasil e no campo que se direcionam à temática, já é possível identificar algumas tentativas de uma compreensão mais qualitativa e aprofundada do fenômeno em uma perspectiva crítica direcionando para a realidade do Brasil (MEDEIROS, 2013; SILVEIRA; MEDEIROS, 2014; CRUBELLATE, 2016).

Os estudiosos da ética e da corrupção na Administração tem demonstrado maior interesse na questão das formas de controle da ética nas organizações e na compreensão

do que a ética consiste, deixando de lado a visão e compreensão deste fenômeno como algo complexo. Isso se deve grande parte pela não-apropriação de estudos desenvolvidos em outros campos da ciência.

Podemos verificar, como exemplo, nos artigos publicados pela Revista do Serviço Público, que é um dos veículos com maior expressividade quanto à publicação de artigos sobre ética nas organizações públicas, que os trabalhos em sua grande parte abordam a ética em uma perspectiva normativa e uma visão ideal de ética direcionada para o bem público ou pelo que se espera do servidor (DORIA, 1994; AMORIM, 2014; WALKER, 2014). Campos e Botelho (2016) observam que os conceitos de ética e moral carregam ambiguidade conceitual, podendo surgir confusão sobre os seus significados. Para alguns, em sentido geral, a ética diz respeito a um campo abstrato da filosofia que discute as condutas humanas como boas ou ruins; enquanto a moral diz respeito a um conjunto de regras de conduta assumidas livre e conscientemente por indivíduos que integram um grupo social com a finalidade de regular comportamentos para um bom convívio social (ARANHA; MARTINS, 2005; CAMPOS; BOTELHO, 2016). Para Nalini (2011) outros consideram que a ética é uma verdadeira ciência que tem como objeto de estudo as leis e a moral (NALINI, 2011).

Como disciplina teórica, a ética implica no estudo dos códigos de valores que em um determinado contexto influenciam as ações decisórias. Estes códigos possuem como base um conjunto de princípios morais, mediante os quais determinam o que deve ou não ser feito, levando em consideração o que determinada comunidade acredita ser certo ou errado.

No âmbito organizacional, conforme Almeida (2007), o

estudo da ética tem implicado nos códigos morais que orientam as decisões empresariais, na medida em que estas impactem na comunidade envolvida tendo como ponto de partida um conjunto de direitos e obrigações socialmente aceitos. São geralmente consideradas empresas éticas, nesse sentido, aquelas cuja conduta é valorizada socialmente e cujas políticas são adequadas à moral vigente.

Apesar da normatividade hegemônica do olhar da Administração sobre a ética dos sujeitos, é possível reconhecer que subsistem fatores de ordem individual e fatores não estratégicos que também influenciam as escolhas dos gestores diante dos dilemas éticos. Tais fatores podem ser decisivos nesse processo de tomada de decisão. Nessa perspectiva, torna-se necessário que a ética seja pensada além das formas tradicionais, bem como algo além de somente uma prática normativa; a corrupção, por sua vez, não deve ser pensada apenas como mera violação da norma jurídica, oportunizando novos olhares filosóficos e sociológicos sobre o tema.

A ética, de modo geral, não deve ser tratada apenas em sua dimensão funcional ou como mecanismo de controle de condutas. É preciso entender os desvios comportamentais também como parte do que constitui a liberdade na empresa, principalmente porque cada sujeito é constituído por sua própria história, por significados adquiridos ao longo da vida e por padrões éticos que remetem aos valores familiares, religiosos, sociais, políticos etc, não-gereciáveis. Por essa razão, nossa intenção ao longo deste trabalho não é trazer prescrições normativas sobre o que é ou não ser ético, mas compreender como se constitui o ethos dos agentes empresariais para, assim, estabelecer uma crítica aos sentidos atribuídos ao “ser ético” conforme a interpretação vigente no objeto analisado.

## 2.2. Análise Crítica do Discurso

Ao tratar da Análise Crítica do Discurso, segundo Fairclough (2003), estamos buscando mais do que um método, mas uma teoria onde se busca significado dentro das práticas sociais. Isso porque o intuito da ACD, segundo o mesmo autor, é interpretar e analisar processos linguísticos, inseridos no contexto social, de forma

a mostrar a realidade historicamente constituída. Assim, são identificadas duas posições de poder: a) a dos discursos tidos como hegemônicos e seguidos pela maioria da sociedade, que os legitimam como “corretos” em um processo histórico; e b) a dos discursos de resistência, nas quais os indivíduos não desejam se adequar ao discurso

ou tentam se desvincular dessas amarras por meio de outras verdades.

Desta forma, na perspectiva de Fairclough (2003), todo texto analisado deve ter uma interpretação do contexto histórico, social, político e econômico onde está inserido. Todo discurso, nesse sentido, possui um mote ideológico e o interesse de alguém que o profere. Basta refletir, em cada ideia, sobre quem é beneficiado pela ideia econômica e/ou política, bem como quem são os sujeitos que mantêm uma certa posição de privilégio pela constituição de uma ideia. Nesse sentido, para o referido autor, todo discurso deve ser interpretado a partir da interrelação das práticas discursivas e das estruturas sociais vigentes em uma relação dialética.

As práticas discursivas são, para os autores como Magalhães (2001); Diniz, (2012) e Aguiar e Carrieri (2016), os objetos, temas e símbolos provedores de significado que o enunciador repassa ao seu leitor, que, por sua vez, atribui os sentidos conforme intencionados por aquele. Estruturas sociais, por outro lado, seriam os mecanismos de poder existentes na sociedade e que dizem respeito à questão da distribuição de riqueza, de autonomia do sujeito, do trabalho, da etnia, da classe social, do gênero, etc.

Práticas discursivas e estruturas sociais vivem uma relação dialética por determinarem uma à outra. Para Melo (2011), as estruturas sociais se legitimam e ganham forma com base em discursos que também são determinados pelas estruturas sociais que moldam os indivíduos e seus interesses. Portanto, o discurso é historicamente situado e significado pelas estruturas sociais criadas. Caso o indivíduo tenha identificação com o referido discurso, o propagará por interesses particulares, além de sociais e ideológicos.

Ao obter uma posição de poder e um status de dominação sobre os demais discursos, esse discurso se constituirá como hegemônico; por outro lado, onde há hegemonia, há resistência, visto que nem sempre esses discursos serão do melhor interesse de todas as pessoas ou serão impassíveis de contraposição por aqueles que são menos favorecidos por suas ideias (FAIRCLOUGH, 2003). Desta dinâmica serão constituídas, segundo Magalhães (2001),

as normas, convenções e ideologias ou, simplificando, surgirão as práticas sociais ditas como corretas e hegemônicas para a sociedade.

Assim, o que interessa a Fairclough (2003) é o discurso, e este tem o texto como principal meio de análise. O texto, para o autor, é um exercício discursivo no qual existem vários mecanismos, onde uma leitura opaca pode permitir uma concordância despercebida das influências intencionais dos escritores (MELO, 2011). Assim, é preciso analisar a semiose das expressões, suas práticas e o poder subjacente às práticas do nosso cotidiano no meio social.

Dentro da estrutura do texto há mais do que estruturas linguísticas gramaticais, semânticas e lexicais, mas sim um composto de práticas sociais emergentes da sociedade e de suas hegemonias; desta forma, é necessária a análise do texto para um completo entendimento acerca das mensagens por trás da fala. Fairclough (2003) demonstra que há 3 principais dimensões para análise do texto: ação, representação e identificação. A ação é a intenção do autor em demonstrar a sua ideologia, pensamentos por trás dos traços linguísticos, ou seja, a ação do autor sobre o leitor.

A representação engloba a concepção do autor ao referido texto expondo seus ideais e criando uma sintonia com seu leitor, que se familiariza com o contexto apresentado. Neste sentido a representação se relaciona com o discurso pregado pelo autor, onde este impõe sua idealização de pensamentos representados em forma linguística e praticando uma ação social para seu público (FAIRCLOUGH, 2003).

Por fim, a identificação se relaciona com a construção do texto, onde o autor se posiciona em relação ao tema decorrido, criando uma semiose com o leitor por sua interpretação de quais são os papéis do autor e do leitor ao longo do texto. Assim, é possível perceber qual é a posição do autor – alguém que fala com propriedade sobre um determinado assunto ou alguém que meramente discorre – e do leitor mediante a fala ou o texto – alguém que vai consumir as falas do autor ou alguém que se deve submeter à palavra escrita (FAIRCLOUGH, 2003).

### 3. Percurso Metodológico

---

Para este trabalho, serão utilizadas as etapas de ACD sistematicamente organizadas por Fairclough (2003) para uma análise detida dos argumentos contidos nos dados obtidos. O autor criou um mecanismo para a utilização da ACD que percorre por seis etapas com intuito de trazer todo o contexto subjacente aos materiais linguísticos, onde a opacidade será tirada e analisada de forma crítica trazendo todas as variáveis por trás do texto. A primeira etapa é dar ênfase a um problema social com aspecto semiótico: o autor normalmente deve enxergar um problema que outras pessoas não enxergam; a sua interpretação diverge do que está posto. É um problema para quem? São perguntas a serem respondidas.

A segunda etapa é a análise intertextual, composta por uma interpretação a partir do texto em relação a outras fontes. Isso pode se dar a partir de 4 formas: a) Intertextualidade atribuída: quais são as citações e referências dentro do texto? b) Intertextualidade modalizada: quais são as expressões de modo, de que maneira uma ideia surge? (ex.: normalmente, corriqueiramente, etc.); c) Intertextualidade não-modalizada: quais são as afirmações categóricas com caráter de “verdade”? (Ex.: isso é, isso deve), e d) Intertextualidade destacada: quais são suposições, explícitas ou ocultas? (Ex.: como todo mundo, é óbvio que, etc.). A partir da intertextualidade, percebemos que um autor não fala sozinho, mas em consonância com outros textos ou outros locutores que o fundamentam. Percebemos também que, se alguém fala, alguém não fala, pois a escolha dos autores, das referências dos dados pode simplesmente não ser feita apenas com base em pesquisas “neutras”, mas sim em referências estrategicamente selecionadas para estruturar e corroborar um determinado argumento.

A terceira etapa é a descoberta do obstáculo para que o problema seja resolvido ou porque um novo discurso não é aceito. Desta forma será analisada a rede de práticas utilizadas no discurso, além de particularidades das práticas e sua interação com o referido texto analisado. A quarta etapa é a análise se a ordem social vigente é problemática ou não. Existem problemas necessários para a manutenção da ordem social vigente, como a dominação do trabalhador? Com este questionamento devemos ir à hermenêutica dos fatos, assim obtendo respostas a partir da análise das práticas, dos discursos e dos poderes gerados no conteúdo.

A quinta etapa é a resolução do problema, no qual a crítica negativa se transforma em construção positiva com o intuito de mudar a realidade não concebida. Busca-se superar os obstáculos identificados, refletindo como sair do status quo e quais as alternativas para isso. Faz-se isso demonstrando lacunas, falhas e contradições na ordem social imposta pelas práticas. A sexta e última etapa é a reflexão crítica das análises realizadas e uma autoavaliação em relação a todos os tópicos analisados e de futuros estudos para a ACD dentro da perspectiva do texto. Por fim, uma reflexão crítica do analista sobre sua análise e as implicações das suas construções ao objeto analisado e às relações de poder existentes.

A Terceira Conferência da Empresa Limpa ocorreu nos dias 16 e 17 de novembro de 2016 em Brasília-DF. As falas analisadas neste artigo são aquelas referentes aos agentes econômicos da iniciativa privada que se apresentaram ao longo do evento ou discursaram em função do recebimento do prêmio. Os agentes e suas respectivas instituições de origem são identificados no QUADRO 01 abaixo, bem como o contexto em que foi proferida cada fala:

QUADRO 01 – Fala dos Agentes e Discursos Analisados

Palestrante	Instituição de Origem	Contexto do Discurso
Jorge Abrahão	Mediador do Evento e Presidente do Instituto Ethos	1º Painel - Lei da Empresa Limpa e o novo paradigma para as empresas
Luiz Eduardo Ganem Rubião	Presidente da RADIX Engenharia de Softwares S.A.	1º Painel - Lei da Empresa Limpa e o novo paradigma para as empresas
Bruno Quick	Gerente de Políticas Públicas do SEBRAE	3º Painel – Os desafios de implementar programas de integridade em micro e pequena empresa
Marcos Paulo Santiago	Advogado da TECNEW Softwares (Microempresa vencedora do ProÉtica 2016)	3º Painel – Os desafios de implementar programas de integridade em micro e pequena empresa

Fonte: Elaboração dos autores, 2017.

Tais falas foram selecionadas por serem menos voltadas à atuação dos órgãos governamentais e do contexto político-econômico atual, e mais concentradas na questão da corrupção nas organizações empresariais, bem como nos ganhos e nas dificuldades em se estabelecerem práticas de controle e compliance para a transparência e combate à corrupção. Ao longo deste trabalho, não serão analisadas especificidades das falas em si, mas damos um olhar amplo sobre as construções discursivas elaboradas ao longo do evento. O ganho desta análise, em si, não é individualizar as construções de cada agente, mas mostrar como as ideias se articularam ao longo do evento para a formação de uma narrativa geral e de uma crítica das práticas contemporâneas de fomento à

transparência nas relações econômicas. Tal método de investigação fora escolhido por ser a Análise Crítica do Discurso, em linhas gerais, uma teoria que visa à reconfiguração crítica de uma estrutura discursiva e de poder na sociedade por meio da contraposição da posição daquele que detém poder por aquele que não o detém. Assim, trata-se de um embate de pontos de vista, em que são reveladas dominações e perversidades por trás do exercício de poder sobre sujeitos mais fracos nas estruturas sociais. Nesse sentido, trata-se de uma linha de análise que diz respeito à emancipação dos poderes exercidos na sociedade. A seguir, são expostas as construções teórico-discursivas que resultaram da análise.

## 4. Resultados e Análise

Em relação à primeira etapa nas análises dos discursos, percebemos a existência da hegemonia do discurso da ética como compliance e como obediência às normas. Todas as falas analisadas não abordam a questão da corrupção como algo institucionalizado como foi abordado em nosso referencial teórico.

Os locutores relacionam o combate à corrupção apenas com a concepção do compliance nas instituições, como se apenas o conhecimento das práticas consideradas adequadas pelos funcionários, ou o estudo de cartilhas sejam suficientes para combater a questão da corrupção nas

nossas instituições. Nestes discursos, é deixado de lado toda a questão do indivíduo em seus interesses pessoais, sua própria ética e conduta dominantes. A empresa é reificada ao ponto de ser personificada e possuidora de vontade própria (ABRAHÃO; RUBIÃO; QUICK; SANTIAGO, 2016).

Efusivamente ao longo das falas, o Plano Nacional de Integridade é abordado para todos os assuntos referentes à corrupção, e essa introdução tem como base o discurso de que a corrupção é algo global que faz parte de uma agenda complexa. São citados, para corroborar as

falas, os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, como tentativa de normalizar o cenário corrupção. Para esses sujeitos, a corrupção não se faz presente somente no Brasil, ela “está em todos os lugares, ela é global” (ABRAHÃO, 2016).

O Estado em alguns desses discursos é visto como um empecilho, e colocam a emancipação empresarial como uma questão de urgência. Dão muita ênfase para o combate à corrupção e às práticas de ações integras, mas se percebe que a motivação para isso é apenas para que haja abertura de mercado e vantagem competitiva.

Já na segunda etapa nas análises dos discursos, buscamos a análise intertextual de cada um dos sujeitos de fala. Abrahão (2016) tenta recorrentemente enaltecer as atividades do Instituto Ethos. Afirma que a agenda do Instituto é relevante, deixando bem claro que o Instituto Ethos vem trabalhando na agenda da corrupção desde 2006; afirma ser o ProÉtica uma das ferramentas mais avançadas no mundo.

Fazendo uma notória referência ao caráter punitivo do Direito à conduta antiética, Abrahão (2016) lembra de ferramentas de cadastro que promovem a punição de empresas não-idôneas, e reafirma que o ProÉtica busca justamente o oposto – ser um espaço de reconhecimento e estímulo, ou espaço de criação de confiança na sociedade. Sua fala diz respeito à valorização das empresas como tendência global.

Rubião (2016), complementando a partir de outro lugar de fala, reitera que a questão da ética e a integridade da conduta não podem ser uma iniciativa só de determinados níveis da empresa; busca apresentar vídeos que querem argumentar a importância do envolvimento de todos na concepção do compliance. Faz alusão a uma visão de corrupção que os colaboradores têm de uma corrupção somente do alto escalão. O compliance e a conduta ética, para Rubião (2016), estão relacionados ao respeito às normas por todos os agentes da empresa – o que não deixa de ser interessante à empresa pela transparência das práticas e solução de conflitos de agência.

Já Quick (2016) cita parcerias que o SEBRAE tem sobre a questão da corrupção e tenta passar a visão de que, para

a solução do problema, há a necessidade de coordenação entre as ações de empreendimentos, prefeituras, tribunais de contas e outros órgãos públicos. Busca em seu discurso afirmar que as empresas não só encarem, mas combatam a corrupção, já que isso fere a livre concorrência. Em sua fala, Quick (2016) busca favorecer o discurso da emancipação das pequenas empresas que encontram uma série de problemas burocráticos e de relação com o Estado, especialmente no que diz respeito à micro e pequena empresa. Por fim, Santiago (2016) faz uso do seu tempo de fala para compartilhar experiências de normalização de condutas e metodologias de implementação de práticas de compliance na empresa.

Cada um dos sujeitos assume uma postura ou uma forma de tratar a temática ao longo do evento. Abrahão (2016) assume uma postura mais descontraída, com muitas gesticulações e com falas direcionadas às empresas que já assumiram o compromisso com a certificação ProÉtica, bem como às empresas que possivelmente venham a ter interesse em participar do evento.

Sua fala visa reforçar que a iniciativa é menos uma obrigação do que uma oportunidade de incentivar o reconhecimento público das empresas; afirma que a corrupção é uma questão que não envolve apenas as empresas, mas partidos políticos, instituições públicas e sociedade em geral. Sua fala é otimista na medida em que visa estimular um ambiente de cordialidade e transparência espontaneamente criado a partir de reforços positivos à adequação às normas.

As falas de Rubião (2016), Quick (2016) e Santiago (2016) são direcionadas às empresas e ao governo de modo geral. Suas falas são no sentido de estímulo e gratidão pelos reconhecimentos às empresas que adotam as práticas de prevenção à corrupção, e são pontuais ao informar que devem ser recompensadas as formas de adequação às normas de ética nos negócios.

Nas falas desses agentes, fica clara a necessidade de expandir ainda mais as formas de reconhecimento das empresas que se adequam ao compliance e às práticas legais de transparência. Fica muito clara a questão da relação de troca entre as organizações públicas e privadas quando

estas, por iniciativa própria, adotam as boas práticas de gestão. Percebe-se claramente a questão da ética como uma questão de negociação e incentivos para que os agentes desenvolvam um desejo (individualista) de obter benefícios por meio da transparência.

Para a realização da terceira etapa nas análises dos discursos, identificamos a noção de que a ética não diz respeito à liberdade do sujeito de se autodeterminar, mas sim a negociação do custo-benefício de se submeter à norma ou não. Enquanto há hegemonia do individualismo neoliberal em que cada um é responsável por si, não há que se falar em uma consciência do sujeito que se preocupa com o bem-estar do coletivo.

Nesse sentido, percebe-se que, por exemplo, nas falas de Abrahão (2016), é ignorada a importância de se pensar no bem-estar coletivo e reiteradamente afirma que o combate à corrupção é uma tendência econômica global: sua fala menciona a dificuldade do mundo em achar uma agenda comum para 2030 e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU parece ser um grande progresso. A corrupção, nessa fala, não é bem vista porque ameaça o capital, e demanda ações globais para contê-la. A iniciativa ProÉtica é trazida como uma “vantagem competitiva” (ABRAHÃO, 2016), uma forma estratégica da firma em antecipar as ameaças provenientes das sanções a serem sofridas.

Nesse mesmo sentido, Rubião (2016) traz em suas falas os indícios de como a corrupção ameaça globalmente as organizações; a imagem negativa de uma empresa, segundo o enunciário, pode reduzir a sua competitividade, bem como fechar portas de negociações com mercados estrangeiros, o que reduz sensivelmente a capacidade mercadológica de uma empresa. Sua fala diz respeito ao impacto negativo da repercussão da Operação Lava-Jato na economia nacional e na capacidade de exportação brasileira.

Já Quick (2016) defende a liberdade para as empresas e defende a ampliação dos incentivos para que as empresas sejam emancipadas das restrições econômicas nos seus primeiros anos; seja em ganhos relacionados à simplificação das negociações, seja privilégios em relação às

licitações, as falas diziam respeito a estimular a empresa a ganhar escala.

Por fim, Santiago (2016) corrobora as falas sobre a necessidade do ganho pelo empresário, e reforça que o compliance ou a adequação dos padrões de conduta empresariais são desafiadoras porque o empresário não deseja aumentar seus custos sem a contrapartida de um ganho. Em sua fala, Santiago (2016) explora a necessidade de total envolvimento dos sócios e dos gestores na questão do compliance e reforça o “valor da ferramenta” como forma de blindar a empresa contra riscos jurídicos ou mesmo econômicos de perdas em função da falta de transparência.

A corrupção, nesse sentido, se tornou um problema para o capital na medida em que as empresas adotam códigos de condutas para alcançar novos e maiores mercados; mais uma vez, estamos tratando de oportunismo na constituição de um ethos empresarial. Ética passa a ser um discurso contextualizado, em que gestores afirmam a necessidade de práticas honestas na medida em que o capital demanda isso – e não por um projeto coletivo de bem-estar social.

Por que isso é um problema? Chegamos, então, na quarta etapa nas análises dos discursos. Isso é problemático na medida em que os sujeitos não derivam a conduta ética de suas próprias vontades ou de sua própria liberdade, mas em função das restrições capitalistas que podem sofrer; a ética tratada não é a de um sujeito que visa o bem comum, mas o ganho. E o ganho em si pode ser ressignificado a qualquer momento. Pode ser ressignificado nas práticas desonestas, ou de caminhos curtos a serem percorridos pelo desvio de conduta. A dinâmica de negócios estará sempre sendo ameaçada pelo espectro do desvio de conduta e da subversão, o que, necessariamente, não será capaz de levar o indivíduo a uma emancipação dos mecanismos que tornem atrativas as práticas de desonestidade.

Qual seria, então, a resolução do problema? Se a ética (em sua forma ideal) não é algo que se negocia, então as soluções simplistas como reforço positivo (premiações) e reforço negativo (punições) não são suficientes. Entendemos, nesse sentido, que os gestores das empre-

sas se esqueceram do seu papel de contribuir para a distribuição de bens e à promoção do bem-social na sociedade. Foram absorvidos pela dinâmica do capital e seguem o fluxo dos discursos hegemônicos sobre ética apenas para garantir o acesso a determinados mercados. Fora silenciada a importância da forma “empresa” para a produção e distribuição dos bens na sociedade – ou seja, a empresa possui, em si, não apenas uma função social com o atendimento de demandas de consumo, mas também uma responsabilidade de fazê-lo em prol de um bem-estar coletivo. Não houve autocrítica nesse processo – em função da hegemonia de um discurso mais pautado nos custos econômicos de implementar processos de compliance e da necessidade de lucratividade e ganho econômico.

Ressignificar a questão da ética perpassa, nesse sentido, pela reinterpretação simbólica do que é a empresa em si e seu papel como meio de transformação (e progresso) para a sociedade. Isso, claro, demanda inclusive que se pense em políticas relacionadas a valores outros que não apenas aqueles do capital: cooperação em vez de competição, parcerias em vez de méritos pessoais, entre outros.

Respondendo à questão proposta na quinta etapa nas análises dos discursos, entendemos que a solução do problema demanda um entendimento de que essas construções neoliberais apresentadas ao longo do artigo encontram-se estrategicamente situadas na sociedade para garantir a perpetuidade dos mecanismos do capital.

Enquanto as empresas continuarem inconscientes em relação à sua própria forma de interagir com a sociedade, todos nós continuaremos seguindo padrões morais burgueses que nos levarão a valores meritocráticos, individualistas e egoístas. Dessa forma, dificilmente conseguiremos superar os problemas advindos do isolamento do ser humano do contexto social. Nesse sentido, é importante problematizar ainda mais o conhecimento que temos sobre a ética e a constituição subjetiva do sujeito, ainda mais no que tange a sua consciência histórica e os mecanismos de produção da subjetividade às quais os seres humanos são paulatinamente submetidos.

## 5. Considerações Finais

---

Interessante notar, em nossa reflexão crítica das análises realizadas, que não somos capazes, a princípio, de pensar propriamente as soluções do problema. Como parte da sexta etapa da análise do discurso, entendemos que nosso papel, ao longo do trabalho, foi de buscar chamar a atenção do leitor sobre o problema contemporâneo da ética guiada pelo capital, e como as suas manifestações ocorrem discursivamente nas práticas de compliance e, especificamente, como são detectáveis nos discursos dos sujeitos que constituíram a Terceira Conferência da Empresa Limpa, que consolidou a entrega do Prêmio ProÉtica em 2016. Ao longo do artigo, revisitamos as principais ideias relacionadas à forma pela qual a ética tem sido abordada nos estudos da administração e visamos aprofundar o debate para além das discussões tipicamente normativas que levam um tema tão rico à superficialidade.

Não pretendemos, de maneira alguma, esgotar o tema. Visamos demonstrar como são articuladas as negociações sociais e mercadológicas que têm moldado a nossa própria noção de ética, problematizando a respeito do que, de fato, seria uma conduta ética em um universo empresarial. Nosso ganho reside em remover as opacidades dos discursos apresentados e disponibilizar ao leitor uma fonte de reflexão sobre a forma pelas quais se moldam as relações sociais à contemporaneidade. Entendemos que o “risco da corrupção” não pode ser simplesmente superado pela adoção de práticas de estímulo e reforço, mas que o assunto deve ser amplamente discutido com todos os setores da sociedade para que possamos, de forma ampla e democrática, repensar o projeto de sociedade atual.

Vamos mais longe ao propor que repensemos a natureza de nossas organizações, que busquemos ressignificá-las, ou mesmo que busquemos retomar a consciência de nosso próprio papel enquanto seres sociais organizados e responsáveis pela realidade social que compartilhamos. A possibilidade da análise crítica dos discursos sobre a ética pode abrir novos campos de debate e discussões, bem como permitir novos conceitos e teorias que deem

conta de problematizar a agenda das relações sociais no Século XXI, especialmente no que diz respeito às relações econômicas, que paulatinamente têm evoluído para potencializar a atomização do ser humano no meio social em que vive – o que pode prejudicar a consciência social, histórica e política dos indivíduos, que gradativamente perdem a capacidade crítica de enxergar a realidade.

## 6. Referências

---

AGUIAR, Ana Rosa Camillo; DE PÁDUA CARRIERI, Alexandre. “Água de lona” e Sangue de serragem” nos discursos de sujeitos circenses. *Organizações & Sociedade*, v. 23, n. 77, 2016.

ALMEIDA, Filipe Jorge Ribeiro de. Ética e desempenho social das organizações: um modelo teórico de análise dos fatores culturais e contextuais. *Rev. adm. contemp.*, Curitiba, v. 11, n. 3, p. 105-125, Set. 2007.

AMORIM, Sônia Naves David. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/Sociedade. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, p. 94-104, 2014.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Helena P. Martins. *Temas de Filosofia*. São Paulo: Moderna, 2005.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2016, 154 pp.

PEREIRA, Orgs Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Editora FGV, 2015.

CALZA, Morgana, Direito, Ditadura Militar e Constituição de 1988. *Revista Jus Navigandi* ISSN 1518-4862, Teresina, PI, 2015.

CAMPOS, Ruza Medina Zago; BOTELHO, Ducineli Régis. ÉTICA: UM ESTUDO COM SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Revista Universo Contábil*, v. 12, n. 1, p. 122, 2016.

CRUBELLATE, João Marcelo. Ética, técnica e a lógica institucional da autovigilância. *Gestão e Sociedade*, v. 11, n. 28, p. 1680-1703, 2016.

DE MELO, Iran Ferreira. *Análise Crítica do Discurso: modelo de análise linguística e intervenção social*. ESTUDOS LINGUÍSTICOS, v. 40, n. 3, p. 1335-1346, 2011.

DINIZ, Ana Paula Rodrigues. *Mulheres gerenciáveis?: uma análise dos discursos sobre as mulheres na revista Exame*. Dissertação (mestrado) Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. Belo Horizonte, 2012;

DÓRIA, Og Roberto. *Ética e profissionalização: a retomada da credibilidade da administração pública*. 1994.

FAIRCLOUGH, Norman. *Analysing discourse: Textual analysis for social research*. Psychology Press, 2003.

\_\_\_\_\_. *Análise crítica do discurso como método em pesquisa social científica/critical discourse analysis as a method in social scientific research*. 2012.

LINSTEAD, S.; MARÉCHAL, G.; GRIFFIN, R. Special Issue on "The Dark Side of Organization". *Organization Studies*, Call for Papers, v.31, p. 997-999, 2010.

MAGALHÃES, Célia M. *A análise crítica do discurso enquanto teoria e método de estudo. Reflexões sobre a análise crítica do discurso/Célia Maria Magalhães (org)*—Belo Horizonte: Faculdade de Letras, UFMG, p. 15-29, 2001.

MEDEIROS, Cintia Rodrigues de Oliveira. *Inimigos públicos: crimes corporativos e necrocorporações*. 2013. Tese de Doutorado.

NALINI, José Renato. *Ética Geral e Profissional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SANTOS, Renato; AMORIM, Cristina; DE HOYOS, Arnoldo. *Corrupção e Fraude – Princípios Éticos e Pressão Situacional nas Organizações*. *Journal on Innovation and Sustainability*. RISUS ISSN 2179-3565, [S.l.], v. 1, n. 2, dec. 2010. ISSN 2179-3565.

SILVEIRA, Rafael Alcadipani da; MEDEIROS, Cintia Rodrigues Oliveira. *Viver e morrer pelo trabalho: uma análise da banalidade do mal nos crimes corporativos*. *Organizações & Sociedade*, v. 21, n. 69, p. 217-234, 2014.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas*. In: *Os custos da corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

WALKER, Harvey. *Em prol de um Código de Ética para o serviço público*. *Revista do Serviço Público*, v. 62, n. 1, p. 89-92, 2014.

# O CONTROLE E A PUNIÇÃO SALVARÃO A ÉTICA PÚBLICA?

*As limitações do Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal<sup>1</sup>*

## ***WILL CONTROL AND PUNISHMENT SAVE PUBLIC ETHICS?***

*The limitations of the Ethical Management System of the Federal Executive Branch*

***Luís Henrique Monteiro Nunes***

### **Resumo**

O objetivo deste artigo é apresentar as limitações do Sistema de Gestão Ética do Poder Executivo Federal, enquanto política focada em um controle exercido por comissões desvinculadas de iniciativas institucionais de educação para a ética no Brasil. Para tanto, encetarei uma pesquisa qualitativa sobre a ideia de Ética e abordarei, a partir de experiência pessoal, o trabalho desenvolvido pelo Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal. A prática do Sistema será relatada e examinada criticamente com o auxílio de algumas notas conceituais sobre *ethos*, ética pública, moral, moral sistêmica. O estudo identificará a ênfase normativa, com foco no controle e na sanção da conduta individual dos agentes públicos, como a característica mais relevante da atuação das comissões de ética que compõem o Sistema. Minha conclusão é de que esta linha de atuação se baseia em visão empobrecida de ética pública e é insuficiente para dar conta das necessidades sociais. Sem uma profunda mudança da concepção ética da sociedade brasileira atual não é possível se garantir a ética dos agentes públicos.

*Palavras-Chave: Ética pública. Comissões de ética. Poder Executivo Federal.*

### **Abstract**

*The purpose of this article is to present the limitations of the Ethical Management System of the Federal Executive Power, as a policy focused on a control exercised by commissions unrelated to institutional initiatives of education for ethics in Brazil. To do so, I will start a qualitative research on the idea of Ethics and, from personal experience, I will approach the work developed by the Ethics Management System of the Federal Executive Branch. The practice of the System will be reported and examined critically, with the help of some conceptual notes on ethos, public ethics, moral, systemic morality.*

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 06/04/2018 e aprovado em 04/09/2018.

*The study will identify the normative emphasis, focusing on the control and sanction of the individual conduct of public agents, as the most relevant feature of the performance of the ethics commissions that make up the System. My conclusion is that this line of action is based on an impoverished vision of public ethics and is insufficient to meet social needs. Without a profound change in the ethical conception of the current Brazilian society, it is not possible to guarantee the ethics of public agents.*

*Keywords: Public ethics. Ethics committees. Federal Executive Branch.*

*Luís Henrique Monteiro Nunes, Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, Mestre em Filosofia (UFMG).*

*Artigo produzido sob orientação do Dr. Alexandre de Pádua Carrieri.*

## I. Introdução

A ética está na boca do povo. Via de regra impera o senso comum de que, em face de inúmeros problemas sociais, tais como a deterioração das estruturas políticas, a persistência dos desarranjos sociais e da corrupção, a solução consistiria em preconizar que os agentes públicos – incluindo aí os servidores públicos e os políticos – sejam éticos.

Uma abordagem mais cuidadosa e refletida sobre o assunto denota a sua complexidade. De antemão, é interessante anotar que, diferentemente da percepção de muitas pessoas, a fragilização da ética pública não é problema exclusivamente nativo. Com efeito, em pleno século XXI, a falta de balizamento ético ou moral e a corrupção que se segue atinge praticamente todos os países, independentemente da geografia e do grau de desenvolvimento. A ética, portanto, foi incluída na agenda do ocidente, por necessidade e carência<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Michael Sandel, em recente conferência proferida no Supremo Tribunal Federal, apontou uma entranhada corrupção nas práticas políticas dos Estados Unidos. Naquele país, segundo Sandel, a forma de corrupção é mais sutil, chegando a ser “legal”, pois admitiria a circulação sem limites de volumosas quantias de dinheiro, oriundas de grandes corporações para as campanhas políticas. Ele questiona: “Qual das formas de corrupção é mais perniciosa à democracia, a explícita, que envolve o recebimento de propinas, ou essa, na qual o dinheiro que corrompe a política é legal?”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=331244>, acesso em 09/09/2017.

No contexto de crise geral, de natureza social, política e econômica, tornam-se mais visíveis os casos de corrupção e as fragilidades dos sistemas políticos. Ao mesmo tempo em que as pessoas voltam a atenção para a ética, se constata uma pressão para a reformulação das leis, na perspectiva de recrudescimento das sanções e da repressão às condutas ilícitas<sup>3</sup>.

Cabe perguntar: o aumento do aparato normativo e repressivo solucionará o problema? Para Fábio Wanderley Reis, o que garante a efetividade das normas é a sua articulação orgânica com uma cultura, ou seja, as normas devem refletir profunda e espontaneamente as concepções, valores e modos de vida dos cidadãos. Não basta o fato de as normas serem adequadas ou apropriadas; elas devem estar enraizadas no ambiente cultural da sociedade. Esse enraizamento constitui-se como empreitada difícil, uma vez que ele mormente necessita ocorrer, não em uma cultura “virgem” ou vazia, mas em um *locus social*

<sup>3</sup> O exemplo mais expressivo dessa tendência foi o lançamento, em 2015, da campanha “10 Medidas contra a Corrupção”, de iniciativa do Ministério Público Federal. As medidas foram apresentadas ao Congresso como projeto de lei de iniciativa popular em 2016, após o recolhimento de mais de dois milhões de assinaturas de apoio. A maioria das medidas propostas envolve o fortalecimento da legislação de combate à corrupção, tais como: criminalização do enriquecimento ilícito, aumento das penas e definição de crime hediondo para a corrupção de altos valores, reforma do sistema de prescrição penal, ajustes nas nulidades penais e criminalização do caixa 2 das campanhas eleitorais. Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>. Acesso em 05/12/2017.

já contaminado por outras concepções, valores e modos de vida (REIS, 2008, p. 391-392). Tratarei disso quando abordar a moral capitalista, na análise do caso.

Meu argumento ao longo do texto será o de que o assunto da ética – e de seu contraponto, a corrupção – é via de regra abordado de maneira superficial. E de que o deficit ético admitido pela ampla maioria impacta negativamente a cidadania brasileira, ao desestimular a participação popular e o controle social do espaço público, na medida em que favorece a idéia de que “político é tudo igual”, induzindo a uma passividade dos cidadãos e organizações sociais. Pior ainda: a passividade pode estimular saídas fáceis, de viés autoritário, a exemplo da escolha de algum salvador da pátria, que encarnaria individualmente a solução de problemas que, por sua natureza, tem que apresentar respostas coletivas.

Visando contribuir para a discussão, pretendo examinar as iniciativas institucionais de educação para a ética e de combate à corrupção no Brasil. Este escopo é muito amplo, pois as iniciativas envolvem inúmeros atores políticos e setores da administração pública e da sociedade civil.

Desse modo, uma vez que o problema do deficit ético e os esforços institucionais para dirimi-lo são complexos e múltiplos, optei por desenvolver uma pesquisa qualitativa, consistindo, a saber, a política pública federal, de gestão da ética. Assim, essa pesquisa aplicada representará uma aproximação ao tema, no contexto de um dos *locus* privilegiados de sua manifestação: o aparato estatal. A proposta é examinar criticamente uma das inúmeras estruturas institucionais relacionadas à gestão da ética, buscando identificar suas estratégias de atuação, acertos e equívocos. Com isso, tenho a pretensão miúda de iluminar minimamente o quadro geral de educação para a ética e combate à corrupção.

A metodologia do trabalho envolverá uma primeira etapa que consiste no relato do caso, a partir da apresentação do quadro normativo sobre o tema, a descrição acerca do funcionamento operacional das comissões de ética e o relato de minha experiência pessoal, posto que integrei, de 2011 a 2016, uma comissão de ética pública de um ór-

gão público federal. Por envolver um depoimento pessoal, implicará uma inevitável irregularidade metodológica: não será linear, cartesiano; o texto em alguns momentos poderá ser considerado mais científico, em outros menos científico. Pela mesma razão, optei, de maneira inusual para um artigo acadêmico, por redigir o texto em primeira pessoa.

Após a apresentação do caso, ou seja, após o exame descritivo e crítico do sistema de gestão<sup>4</sup> da ética pública na esfera federal, iniciarei a etapa analítica. Para tal, apresentarei algumas *notas provisórias*, nas quais trarei à baila uma discussão conceitual sobre crise ética, noções de moral, ética e ética pública, moral sistêmica (ou moral capitalista).

Na primeira nota explicitarei e problematizarei a noção de ética pública, que surgirá, na perspectiva adotada, como subordinada a uma compreensão mais dilatada da ética sem adjetivos. Essa reflexão propiciará a oportunidade de abordar a distinção entre ética e moral, bem como caracterizar sumariamente a chamada crise ética contemporânea.

Se na primeira nota vou identificar a relevância filosófica e crítica da ética, em contraponto à moral dada, na segunda nota efetuarei uma análise mais acurada da ética em si, tomando como ponto de partida a etimologia do termo. Essa análise concluirá pela natureza livre, dinâmica e coletiva do fazer ético.

Por fim, a última nota reflexiva abordará, através da apresentação de obra dos autores franceses Dardot e Laval (2016), a correlação entre ética (e moral) com o entorno político e ideológico, em particular a configuração assumida pelo capitalismo liberal das sociedades ocidentais atuais. Assim, esforçar-me-ei, mais uma vez, em alargar a compreensão sobre a ética, apartando-a de uma compreensão individualizada.

4 O termo “gestão” para se referir à atuação na área da ética pública não é adequado, pois parece supor uma ética inequívoca que necessita apenas de ser gerida ou implantada efetivamente. Esta lógica remete à compreensão weberiana do burocrata, esse tipo ideal constituidor do Estado moderno e que, diferentemente do político, encarrega-se de maneira racional e neutra da rotina operacional do Estado (WEBER, 1982, p. 229-282). No caso da ética, o diagnóstico que apresento nesse texto é mais complexo, como veremos. Entretanto, como o termo “gestão” foi escolhido pelos governantes e integra o corpo normativo sobre o assunto, resolvi mantê-lo.

A demarcação teórica e política permitirá, espero, uma compreensão mais ampliada e enriquecida do caso estudado. Este enriquecimento me permitirá ampliar as ferramentas críticas e verificar se a análise concreta do sistema federal de gestão da ética contribui para compreender os limites e desafios do debate ético presente na sociedade brasileira atualmente.

## 2. Relato de caso. O Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal

Embora a preocupação com a correção do comportamento dos governantes e dos servidores públicos e, de maneira mais geral, a preocupação com a ética no governo seja antiga, os esforços de institucionalização de uma gestão da ética pública no Brasil são relativamente recentes. A partir dos anos 1990 foram editadas inúmeras ferramentas normativas a respeito do tema.

Em paralelo, foram instituídas outras normas de combate à corrupção e aperfeiçoamento dos mecanismos de controle da conduta. Podem ser citadas, por exemplo, a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei das Licitações (BRASIL, 1992, 1993).

Todo esse processo de institucionalização e implementação da gestão de ética no serviço público federal do Brasil guarda relação com um movimento internacional capitaneado por organismos como a ONU (Organização das Nações Unidas)<sup>5</sup> e a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)<sup>6</sup>, perceptível desde os anos 1990, que visa estabelecer padrões éticos que assegurem ou restabeleçam a tão abalada confiança das pessoas nas instituições públicas das democracias ocidentais.

Na verdade, o que tenho percebido é que o ambiente

<sup>5</sup> No caso da ONU, ver, por exemplo, a *Convenção contra a Corrupção*, discutida a partir de 1996, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31/10/2003 e assinada pelo Brasil em 09/12/2003. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>. Acesso em 05/12/2017.

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, a *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*, da OCDE, aprovada em 17/12/1997. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-ocde>. Acesso em 05/12/2017.

de insegurança e desconfiança nas estruturas e nos agentes públicos corrói a credibilidade das instituições estatais, afastando os cidadãos do espaço público e, também, prejudicando os interesses dos negócios e do mercado, que necessita de um Estado estável e consolidado, em condições de cumprir suas atribuições, inclusive aquelas que servem para proteger os negócios.

Ademais, a crescente ampliação e democratização contemporânea do acesso à informação alterou a percepção dos cidadãos a respeito da conduta dos administradores públicos e, ainda que a contragosto de muitos gestores, a coisa pública se tornou mais visível (AVRITZER ET AL, 2008a, p. 11-19). Daí decorre uma pressão da sociedade civil na direção de maior transparência e controle social da máquina estatal, com reflexos na legislação sobre ética e controle da corrupção.

A matriz das diretivas éticas na esfera pública é a Constituição da República de 1988, particularmente o artigo 37, que trata dos princípios éticos e jurídicos que devem nortear a administração pública. Em 1994 foi publicado o Decreto nº 1.171, que aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, e determinou que todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta implementassem as suas comissões de ética. O Código estabeleceu princípios gerais de conduta, principais deveres e vedações cabíveis aos servidores.

Em 1999, por meio de Decreto de 26 de maio, foi criada a Comissão de Ética Pública (CEP), vinculada (mas não subordinada) à Presidência da República, com o pa-

pel de atuar como instância consultiva do Presidente e dos Ministros em matéria de ética pública, administrar a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal (aprovado no ano seguinte), esclarecer dúvidas a respeito das normas éticas, apurar condutas em desacordo com as normas e coordenar o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo (que seria instituído em 2007). Segundo o Decreto, a CEP é composta por sete brasileiros que “preenchem os requisitos de idoneidade moral, reputação ilibada e notória experiência em administração pública”, designados pelo Presidente da República para mandatos de três anos.

Em agosto de 2000, através da Exposição de Motivos nº 37, foi aprovado o Código de Conduta da Alta Administração Federal. Por fim, o Decreto nº 6.029, de fevereiro de 2007, instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, com o intuito de “de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Executivo Federal”, entre elas integrar as ações relacionadas com a ética pública, contribuir para a implementação de políticas públicas pró-transparência e o acesso à informação. Integram o sistema a CEP e as comissões espalhadas pelos vários órgãos federais, inclusive os da administração indireta, cujas competências são análogas, na sua área de atuação, às competências da CEP. O Decreto também regula os mecanismos de apuração de desvio ético individual. A ferramenta para tal apuração é o PAE (processo de apuração ética) análogo ao processo que apura as infrações disciplinares, o PAD (processo administrativo disciplinar).

A constituição da CEP e do Sistema de Gestão da Ética representaram importantes iniciativas, que refletiram uma aspiração objetiva da sociedade e também, diga-se, o empenho do poder público em enfrentar as demandas relacionadas à ética. A CEP, por definição legal, preocupa-se estritamente com o acompanhamento da alta administração federal (presidente, ministros, secretários e diretores). No que toca ao restante dos agentes públicos, seu papel é orientar e fixar parâmetros gerais a serem seguidos pelo sistema.

Nestes dezoito anos de funcionamento da CEP estou convencido de que o saldo da sua atuação é positivo.

Ela tem tomado iniciativas louváveis, reprimindo e sancionando desvios éticos de muitos servidores públicos e políticos, com autonomia e alinhamento com as convicções republicanas. Por sua iniciativa, inclusive, foram censurados e mesmo afastados Ministros de Estado e altos dirigentes de órgãos, em decorrência de desvios éticos<sup>7</sup>. Também merece reconhecimento o esforço da CEP em coordenar, padronizar procedimentos e capacitar as inúmeras comissões de ética espalhadas pelos diversos órgãos e entidades públicas. Tive a oportunidade de acompanhar de perto o trabalho da CEP e na minha visão, dentre as inúmeras atividades desenvolvidas, incluindo palestras, respostas a consultas, apuração da conduta de altos dirigentes, duas se destacam, no que diz respeito ao trabalho de educação ética. A descrição dessas duas atividades mostrar-se-á emblemática no sentido de indicar as limitações do Sistema de Gestão de Ética que serão examinadas neste artigo.

A primeira atividade consiste no curso de capacitação oferecido pela CEP, cujo público-alvo são os integrantes das comissões de ética. O curso, meritório por evidenciar o esforço em repassar as diretrizes éticas para o conjunto de agentes públicos do aparelho estatal brasileiro, reflete também os impasses e as limitações da discussão atual da ética pública. Senão vejamos: o programa do curso inclui uma parte inicial, denominada Ética Filosófica. Esta parte conceitual, que corresponde a cerca de 15% da carga horária, é seguida de extensos conteúdos prático-operacionais, tratando da legislação sobre a apuração de desvios éticos, modelos de atuação operacional das comissões de ética,

<sup>7</sup> A consulta às notas para a imprensa produzidas pela CEP indica a aplicação de censura ética (com recomendação de exoneração do cargo, em alguns casos) a inúmeras autoridades federais. Alguns exemplos: Erenice Alves Guerra (Ministra-Chefe da Casa Civil), em 21/03/2011; Antônio Palocci Filho (Ministro-Chefe da Casa Civil), em 01/11/2011 e 05/05/2012; Carlos Roberto Lupi (Ministro do Trabalho e Emprego), em 01/11/2011 – com recomendação de exoneração; Nestor Cuñat Cerveró (Diretor da Petrobrás), em 27/04/2015; Renato de Souza Duque (Diretor da Petrobrás), em 28/07/2015; Geddel Quadros Vieira Lima (Ministro-Chefe da Secretaria de Governo), em 15/12/2016; e Marcelo Abi-Ramia Caetano (Secretário de Previdência do Ministério da Fazenda), em 26/03/2017 – não aplicou a censura, mas recomendou o afastamento de cargo na empresa Brasilprev. Disponível em: <http://etica.planalto.gov.br/sobre-a-cep/nota-a-imprensa>. Acesso em 05/12/2017.

rito processual etc. Constatase, de imediato, um desequilíbrio entre a reflexão de fundo acerca da problemática ética e o foco no controle das condutas dos diferentes agentes públicos, com a prevalência desse último aspecto. Apesar do verniz teórico inicial, o foco do curso (e do trabalho da CEP) dirige-se prioritariamente para a divulgação do quadro normativo vigente: *o certo e o errado*, bem como as regras para formalizar um processo de apuração ética etc.

Fica patente que, apesar de todo o empenho e boa vontade da CEP, seu trabalho, no final das contas, difere pouco da área de correição (disciplinar): trabalho de prevenção, que abarca a divulgação das condutas corretas; ao lado do trabalho de repressão, que consiste em apurar os desvios éticos e aplicar as sanções devidas. Neste esquema de atuação, sobra pouco espaço para o estabelecimento de um debate amplo e participativo, capaz de discutir com consistência a problemática ética e moral da contemporaneidade, na qual a aparato estatal está inserido.

A segunda atividade que se destaca é o seminário internacional organizado anualmente em Brasília, cujo público-alvo também são os integrantes das comissões de ética. Durante dois dias, são oferecidas palestras, ministradas por docentes e autoridades públicas. Já ocorreram, desde 2001, dezoito seminários. Participei de três desses eventos. Das doze palestras apresentadas no seminário de 2016, por exemplo, nove foram proferidas por profissionais do direito: docentes, advogados e integrantes do judiciário. Este fato indica uma abordagem primordialmente normativa da ética pública.

É possível ainda confirmar esse perfil normativista da abordagem ética na administração pública federal ao lançarmos os olhos para a composição atual da CEP, informada no endereço eletrônico da Comissão<sup>8</sup>. Ela é constituída atualmente (dados de agosto de 2017) por: dois magistrados aposentados, um membro do Ministério Público, um docente de Direito e três advogados. Se considerarmos a formação acadêmica dos membros anteriores da CEP, desde a sua constituição, teremos o seguinte resultado: um padre, um contabilista, duas sociólogas, uma cientista polí-

tica e quinze profissionais do direito. Na contabilidade total de integrantes, o número de profissionais da área jurídica atinge o percentual de 81,5%. Este perfil dos membros da CEP talvez explique o tipo de trabalho desenvolvido<sup>9</sup>.

Conforme pude atestar durante cinco anos, a realidade das centenas de comissões de ética espalhadas pela administração pública federal é semelhante. Nelas, as tarefas principais envolvem o atendimento de consultas acerca da aplicação de códigos e outras normas (como a lei de conflito de interesses) e a apuração de desvios éticos. O trabalho educativo até existe, mas se concretiza via de regra na divulgação dos atos normativos sobre ética<sup>10</sup>.

Na comissão da qual eu participei, éramos três integrantes titulares, com jurisdição em um órgão público de abrangência nacional, com um corpo funcional de mais de 20 mil servidores. Nas reuniões periódicas, as demandas apresentadas – por servidores ou gestores – eram formalizadas em processos administrativos, distribuídos para os integrantes que, após elaboração de pareceres, os submetiam ao colegiado. De acordo com estatísticas internas da comissão, a maioria das petições apresentadas – em torno de 80% – dizia respeito a consultas sobre a possibilidade dos servidores, nos termos do regramento ético,

<sup>9</sup> *Esclareço que esta constatação – de que a maioria dos integrantes da CEP são profissionais da área jurídica – não implica uma crítica a esses profissionais ou uma inferência de que eles não estão qualificados para participar do labor ético. Apenas assinalo que a presença maciça de profissionais do direito na CEP supõe uma compreensão “jurídica” ou normativa da ética pública.*

<sup>10</sup> *Uma consulta às notícias divulgadas por comissões de ética de dois órgãos públicos federais oferece o seguinte resultado. A Comissão de Ética da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais) publicou, entre 11/04/2012 e 19/01/2016, dez notícias em seu endereço eletrônico na internet, com o seguinte perfil: duas matérias de divulgação de seminários de discussão sobre ética, três notícias administrativas e cinco matérias tratando de conduta profissional ou desvio ético de servidor. (Disponível em <https://www2.ufmg.br/comissaometica/Comissao-de-Etica/Noticias>. Acesso em 05/12/2017). Por seu lado, a Comissão de Ética Pública da RFB (Secretaria da Receita Federal do Brasil) publicou para seu quadro de pessoal, entre 21/10/2015 e 10/11/2017, trinta e nove notícias, das quais trinta e três diziam respeito a conduta individual dos servidores (divulgação do código de conduta, pesquisa sobre conhecimento do código de conduta, acordo de conduta individual e aplicação de censura ética), perfazendo 85% do total de notícias publicadas. Disponível para o quadro de pessoal da RFB em <http://intranet.receita.fazenda/menu-lateral/etica-publica>. Acesso em 05/12/2017.*

<sup>8</sup> Disponível em: <http://etica.planalto.gov.br/>, consulta em 09/08/2017.

de exercer atividades particulares em concomitância com o exercício do cargo público (exercício de outra profissão, proferimento de palestras, cursos e consultorias). Um número menor de demandas se referia a denúncias e representações acerca de infrações éticas, principalmente acerca de problemas nas relações interpessoais ou hierárquicas (ofensas e assédio moral). A análise desses casos individualizados, que contavam cerca de cento e cinquenta petições por ano, absorvia a quase totalidade do tempo e das energias produtivas dos integrantes da comissão.

O trabalho da comissão que integrei é ancorado em dois atos normativos: o código de conduta do órgão e a lei de conflito de interesses. A atividade de educação para a ética, como já indiquei, consiste basicamente na divulgação, por diferentes meios, destes dois atos normativos. Em 2016, por exemplo, a comissão elaborou e divulgou para o corpo funcional uma cartilha de orientações sobre ética contendo os seguintes assuntos: regras para festas e comemorações nas repartições, recebimento de brindes e presentes de empresas, casos mais comuns de conflito de interesses entre atividade pública e privada, regras para utilização e divulgação de informações sigilosas ou de acesso privilegiado a informações, alerta para manifestações impróprias em redes sociais e critérios para participação em eventos custeados por organismos particulares.

Um exemplo particularmente difícil que tive a oportunidade de apreciar, junto com os demais integrantes da comissão, foi o conflito entre diferentes cargos da carreira técnica do órgão. A disputa por espaço profissional e atribuições técnicas ocasionou uma exacerbada deterioração do ambiente interno do órgão. Isso resultou em troca de ofensas nos locais de trabalho e redes sociais. Por isso, a comissão de ética acabou por analisar inúmeras denúncias e representações a respeito do tema, envolvendo inclusive dirigentes de entidades sindicais dos servidores bem como gestores, nos vários níveis. O problema possuía um pano de fundo complexo, envolvendo aspectos tais como política de gestão de pessoas, relação entre grupos profissionais que atuam no órgão, definição do perfil adequado para que o órgão cumpra sua missão institucional. Esses aspectos possuem ressonâncias éticas, relativas a valores.

A comissão de ética, entretanto, não deu conta do debate mais contextualizado e sistêmico. Em termos práticos, cumpriu seu encargo da seguinte maneira: apreciou os casos particulares de ofensa, assédio moral e agressões verbais, chegando inclusive a aplicar sanções éticas; e promoveu uma campanha de “prevenção”, divulgando as prescrições sobre o assunto constantes no código de conduta da instituição; contudo, não conseguiu colaborar de maneira mais efetiva para a superação das desavenças pretéritas e novas entre o corpo técnico do órgão

Na prática, o trabalho das comissões se alinha e se harmoniza com o trabalho das corregedorias e demais executores da política disciplinar, uma vez que a lógica e a estrutura operacional são as mesmas, de caráter normativo. O que difere é o conteúdo das normas (para uns, o código de ética, para outros, as regras disciplinares).

Concluindo esta descrição do sistema de ética, é possível fazer uma constatação, que é ao mesmo tempo uma problematização. A ética, na administração pública brasileira, apresenta-se como instrumento de gestão no setor público, semelhante às regras de conformidade existentes no setor privado, o chamado *compliance*. A ética se transforma em código moral cristalizado. Assim, ainda que represente o reconhecimento formal do acúmulo social sobre os valores e condutas, termina por ser imposta unilateralmente, uma vez que é pensada estaticamente.

Cabe perguntar: para dar conta da demanda ética na esfera pública, inclusive na interlocução com o setor privado e o conjunto da sociedade, basta controlar e reprimir a conduta dos agentes públicos e agentes políticos? Uma ética estritamente normativa, ou melhor, uma vigilância *moral* exercida sobre os servidores do Estado é suficiente para construir uma progressiva cultura ética na administração pública?

É certo que os agentes públicos necessitam ter suas condutas regradas por códigos e estruturas de controle. O relato do funcionamento do sistema de gestão de ética do Executivo federal evidencia, entretanto, a opção institucional de não investir esforços no trabalho reflexivo acerca do labor ético. Assim, as inúmeras comissões de ética

focam seu trabalho preponderantemente no controle da conduta. Esta opção institucional é decorrência de uma ambiência ou cultura mais generalizada sobre ética, ética pública e moral, que cristaliza lugares comuns sobre o assunto, vedando “naturalmente” as perspectivas de diálogo e construção coletiva de novos padrões morais.

Por isso, desenvolverei na sequência, na parte analítica do artigo, algumas notas provisórias que visarão jogar luz

sobre os limites da prática relatada, relacionada à gestão federal da ética pública. Procurarei demonstrar, na análise, que é preciso ampliar a compreensão acerca da complexidade da ética, que não se esgota em definições cristalizadas, bem como é contaminada sistemicamente pelo modelo de organização econômica e política assumida pela sociedade. A análise não esgota, obviamente, o tema, mas intenta tão só problematizá-lo, evidenciando assim as carências da gestão da ética pública.

## 3. Análise do caso: Notas provisórias sobre a especificidade ética

### 3.1. Primeira nota provisória: a ética pública e a crise ética

O alvo primário da ética pública, dizem os manuais, é o compromisso com a promoção do bem comum; os conflitos entre o público e o privado, portanto, são a maior ameaça à essência pública do espaço público (TORRES, 2011)<sup>11</sup>. A demanda da ética pública trata, sem prejuízo da autonomia dos cidadãos (e de seus legítimos interesses privados), de assegurar a autonomia do ente público em face dos interesses particulares, bem como de sua eficiência como garantidor do interesse público. Impõe, desse modo, os parâmetros e os limites à conduta dos cidadãos e empresas (REIS, 2008, p.391).

Ressalte-se que não é tarefa fácil estabelecer, de maneira neutra e pacificada, qual é o “interesse público” a ser salvaguardado pela ética pública. É possível afirmar, no

11 *Falar em ética pública nos induz a falar de corrupção, a evidência mais visível de deficit ético nas relações entre o público e o privado. Embora uma abordagem mais sistemática da corrupção extrapole os objetivos deste artigo, apenas assinalo que, a exemplo da expressão ética pública, o termo corrupção é utilizado correntemente de maneira limitada: a abordagem usual limita-se em tachar os agentes públicos ou privados como pessoas de “mau caráter”, como já aponte. Eisenberg e Mudesto constataam uma mutação moderna na noção de corrupção: se é comum nos nossos dias falarmos da corrupção para nos referir à conduta ou comportamento “equivocado” de agentes /.../ públicos, outrora designávamos com ela o declínio de uma ética pública no todo do corpo (EISENBERG, MUDESTO, 2011, p.12).*

entanto, que a constante invocação, nos dias de hoje, da ética pública associada ao interesse do Estado, parece supor que o Estado sempre age eticamente, ou seja, no interesse da coletividade. Esta é uma concepção excessivamente idealizada do Estado: diferentemente do que afirmavam as obras clássicas da filosofia política do iluminismo contratualista, o Estado não é essa entidade neutra, que busca exclusivamente o interesse comum dos cidadãos, ao arrepio de classes sociais ou interesse de grupos e indivíduos. Ele integra, na crua realidade das sociedades atuais, o empreendimento empresarial e político de captação e acumulação de capitais<sup>12</sup>.

Apesar dessas ressalvas, a noção de ética pública pode ser utilizada como um referencial, um norte de priorização permanente do interesse coletivo, público. Envolve, não apenas as condutas individuais de agentes públicos e privados, mas também os aspectos institucionais, tais como definição de estruturas político-administrativas para fazer frente às de-

12 *Segundo Boron (2006, p. 311), o Estado se constitui como uma instituição “mediante a qual a dominação de classe se coagula, reproduz e aprofunda”. Ele exerce o domínio de classe efetivo e direto, através do ordenamento jurídico (GRAMSCI, 2004). E fundamenta-se no “encobrimento manipulativo da dissidência básica da sociedade de classes em explorados e exploradores” (SOUZA, 2017, p. 121)*

mandas da população, estabelecimento de políticas públicas adequadas etc. O problema, como vimos, foi o apequena-mento da noção de ética pública. Ela é mais abrangente que ética do agente público. O desafio, portanto, é não aceitar a redução política e filosófica da ética pública a uma mera ética do servidor ou da administração pública<sup>13</sup>.

Se a ética pública, ou mais especificamente a gestão da ética na administração pública federal – objeto desse estudo de caso – passa a tratar apenas da conduta individual e seu desvio, a corrupção fica personalizada, isentando as estruturas políticas e econômicas, as classes sociais, as ideologias<sup>14</sup>. Esse movimento é temerário e despolitizante, pois a ética pública deve estar intimamente associada a um *ethos* geral, ou seja, ela necessita, para ser plena, de um quadro ético generalizado na sociedade, o que implica criar as condições estruturais para o debate ético. Portanto, cabe abordar a chamada crise ética a partir do todo e não da conduta individual.

Mas existe verdadeiramente a crise ética? Em termos filosóficos, é possível falar de crise, pois a contemporanei-

13 *Permito-me citar de novo Eisenberg e Mudesto: “do ponto de vista do conceito de ética pública a passagem dos antigos para os modernos representou uma passagem da problematização da integridade da república para a problematização da integridade dos membros do corpo estamental responsável pela condução do bem público, isto é, da eticidade dos atos dos servidores públicos”.* (idem, p.20).

14 *Jessé Souza desnuda de maneira mais direta essa simplificação interessada da ética pública, alertando que o deficit ético estrutural é muito mais prejudicial ao país do que o individual. Ele sustenta que “o sistema político [é] montado para ser corrompido, não por indivíduos, mas pelo mercado. São os grandes oligopólios e o sistema financeiro que mandam no País e que promovem a verdadeira corrupção, [...] O procurador-geral [...] comemora a devolução de 1 bilhão de reais aos cofres públicos. Só em juros e isenções fiscais o Brasil perde mil vezes mais. [...] Os políticos, [...] roubam mesmo, ao menos em grande parte, mas, em analogia com o narcotráfico, não passam de “aviõezinhos”. Os donos da boca de fumo são o sistema financeiro e os oligopólios. São estes que assaltam o País em grandes proporções. E somos cegos em relação a esse aspecto. A privatização do Estado é montada por esses grandes grupos. Não conseguimos perceber a atuação do chamado mercado. [...] Somos induzidos a acreditar que o poder público só se contrapõe aos indivíduos e não a esses interesses corporativos organizados. O poder real consegue ficar invisível no País”. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/jesse-souza-201ca-classe-media-e-feita-de-imbecil-pela-elite201d>, acesso em 09/08/2017. Ver também Souza (2017).*

dade é marcada por uma ausência de uma ancoragem segura no campo dos valores, tendo em vista o abandono moderno da lei moral natural típica da Cristandade, bem como por causa dos impasses da razão contemporânea, incapaz de fazer vingar o programa iluminista de construção racional dos valores e da autonomia humana.

A crise da ética é a crise da razão. A partir do início do século XX a razão foi solapada em seus alicerces, em um processo inédito de afronta à tradição do pensamento ocidental. Capitaneados, entre outros, por Marx, Nietzsche e Freud, inúmeros pensadores desconstruíram a noção de uma razão humana infalível e soberana, cujo bom uso traria o paraíso na terra<sup>15</sup>.

Nessas circunstâncias, para o bem ou para o mal, desde meados do século XX, floresceram vigorosamente leituras do mundo marcadas pelo ceticismo e pelo relativismo. Todavia, a premência de uma fundamentação da ética é justificada por inúmeros eventos e características das sociedades contemporâneas, incluindo aí o impasse ecológico, a crescente reivindicação dos direitos das minorias, o debate sobre gênero, o manejo interessado de instituições públicas e privadas, o recrudescimento da miséria nas margens do Ocidente, a maximização das intolerâncias religiosas, o descontrole e a desregulação das movimentações do capital, os desafios da sociedade do conhecimento e da informação, a queda dos regimes socialistas do Leste, os problemas da desigualdade, a fragilização do *Welfare State*, o consumismo pouco solidário, em suma, a configuração atual do capitalismo (CORTINA, 2009; OLIVEIRA, 2000).

A demanda se apresenta, na verdade, não apenas por causa da crescente complexidade da realidade social, como também em decorrência de certo “vazio ético” que

15 *A crise da razão, para ser mais rigoroso, já vinha se delineando desde o início da Modernidade. O programa iluminista, em sua frente filosófica, já tentava enfrentá-la. Kant, por exemplo, ao constatar os limites racionais da abordagem epistemológica e científica do mundo, dedicou suas melhores energias intelectuais para promover a legitimação da razão prática (ética e direito). Em face das dificuldades enfrentadas pela razão pura, enredada na incomunicação entre o nùmeno (coisa em si) e o fenômeno, a saída kantiana foi voltar-se para a ética, espaço – segundo ele – de afirmação plena da razão humana. Mas o esforço kantiano adiou, mas não obstruiu a crise da razão e a crise da ética.*

se formou a partir do abandono dos sistemas tradicionais de valores e princípios. Nesse quadro, a perspectiva ética é cada vez mais pertinente (CORTINA, 2009).

O ceticismo e o relativismo oriundos da crise da razão são fenômenos saudáveis, na medida em que constituem potências críticas em face de uma razão senhora de si, autoritária e dominadora, atrelada ao paradigma positivista-cientificista. Todavia, é possível afirmar que o ceticismo e o nihilismo éticos oriundos da crise da razão contemporânea perderam parte de seu prestígio e necessitaram de matices, em decorrência do quadro caótico experimentado em todo o planeta<sup>16</sup>.

Falar em crise ética, todavia, não significa afirmar que os indivíduos, comunidades e instituições estão vivendo em situação de absoluta anomia moral. Significa afirmar, sim, a inexistência de amplos consensos sociais sobre os valores, bem como o estabelecimento de padrões morais que causam incômodo ou insatisfação para inúmeros indivíduos.

Para situar mais adequadamente esse debate, penso que é preciso compreender minimamente o significado dos termos ética e moral. Para a maioria dos eticistas, apesar da semelhança (*ethos* e *mores*, etimologicamente, significam, aproximadamente, “costume” ou “hábito”), a ética tem uma dimensão eminentemente teórica: ela é disciplina filosófica acerca dos valores que inspiram a ação humana. Diferentemente da ética, especulativa e fundamentadora, a moral é associada a um conjunto objetivo de normas e condutas humanas válidas, estabelecidas historicamente por determinada comunidade ou sociedade. A moral, portanto, coloca ênfase no aspecto da obrigação. Ela é entendida como o conjunto de prescrições estabelecidas,

16 É possível apontar um desafio suplementar nas dificuldades de fundamentação ética atual. É o chamado multiculturalismo: as sociedades contemporâneas, em vista da ampliação normativa civilizacional, são marcadas (positivamente) pelo pluralismo, o que acarreta a identificação de diferentes visões de mundo e contextualizações culturais, que podem eventualmente se confrontar. As múltiplas culturas possuem igualmente múltiplos valores, o que obriga o esforço filosófico-reflexivo a assumir modelos cada vez mais flexíveis de análise. Esse fato coloca sob suspeita qualquer esforço que aponte para a universalização ética ou moral, uma vez que essa universalização pode representar a imposição de sistema de valores de determinado grupo ou cultura para o todo da realidade social (CORTINA, 2009).

extralegais, enquanto a ética é a reflexão sobre elas, uma filosofia da moral, uma *metamoral*<sup>17</sup>. Como reflexão filosófica, portanto, a ética acaba tendo que justificar porque há e é necessário haver moral. A distinção entre moral e ética, portanto, é semelhante a distinção entre *moral vivida* e *moral pensada*. A tarefa ética consiste então em acolher o mundo moral em sua especificidade e em dar conta dele, reflexivamente (CORTINA, 2009)<sup>18</sup>.

Todavia, cabe lembrar que, ao agir em conformidade com uma moral (um código estabelecido, explícito ou não, tornado lei ou não), a pessoa, em maior ou menor medida, faz desse comportamento prático concomitantemente o objeto de sua reflexão ou raciocínio. Assim, existe um trânsito imediato entre a moral vivida e a moral refletida (ética). Ao mesmo tempo a ética, concebida como uma disciplina que trata da reflexão sobre os valores e princípios tem sempre inequívocas consequências comportamentais e prescritivas. Por isso, em termos práticos, é impossível dissociá-la da moral, posto que a reflexão e a vivência éticas não podem prescindir do estabelecimento ou da eleição de condutas adequadas. A rigor, portanto, a distinção precisa dos termos ética e moral não é produtiva, pois os laços entre eles são muito profundos. Toda moral encerra uma carga reflexiva, toda ética se desdobra em deveres. Mas permanece o saldo resultante desse empenho diferenciador: invocar a moral é trazer à baila valores e regras já dadas; falar de ética é ter disposição para a reflexão e o exercício da liberdade humana. Por isso é a ética, com suas possibilidades críticas e reflexivas, que me interessa. Estou me valendo da noção de ética para analisar o estatuto atual da abordagem da conduta dos agentes públicos. Assim, já é possível inferir algumas

17 Esta caracterização, entretanto, não é unanimidade na literatura filosófica. Jürgen Habermas, por exemplo, de maneira oposta, define (segundo a tradição kantiana) a moral pelo seu caráter de universalidade e necessidade – características da razão –, enquanto que a ética se refere às regras de conduta de comunidades específicas, limitadas geograficamente e historicamente (HABERMAS, 1989, p. 126).

18 Por isso a moral tem uma natureza intrinsecamente conservadora. É, em certa medida, imposta socialmente. Toda transgressão ao código moral estabelecido é condenável pelo poder estabelecido. Assim a moral tem servido historicamente para a conservação de práticas arraigadas em determinada sociedade, reproduzindo seus valores. Logo, a moral supõe e implica poder.

conclusões provisórias, acerca da limitação da atuação das comissões de ética: a ética pública transcende a conduta individual dos agentes públicos; a ética, e mesmo a moral

dela decorrente, não se configura como rígida e imutável; a normatividade e o ordenamento jurídico não dão conta de aprisionar o debate ético.

### 3.2. Segunda nota provisória: a complexidade conceitual do *ethos*

Analisar as comissões de ética do Executivo federal implica ampliar a compreensão sobre ética, empreitada já iniciada na nota precedente. E falar de ética é tratar do saber prático, aquele que diz respeito à ação humana e às relações sociais. Esforçar-me-ei, nessa nota, em esmiuçar as nuances e ressonâncias do *ethos*, a partir da matriz histórico-filosófica do termo.

Henrique de Lima Vaz (1999) ressaltou com muita propriedade a complexidade semântica do termo grego *ethos* e os desdobramentos dessa complexidade para a evolução do pensamento ético ocidental. Na verdade, o termo é grafado de duas maneiras distintas, com distintos significados – iniciando-se com as letras gregas eta ou épsilon.

A história das palavras não presta somente para satisfazer uma curiosidade intelectual. A investigação da origem das palavras é importante na medida em que elas podem ser portadoras de uma experiência direta do mundo. E, como lembra Juliana González (1996), outra autora que se debruçou sobre a etimologia do *ethos*, têm importância especial as palavras que expressam precisamente as experiências originárias, correspondentes aos primeiros encontros que o ser humano tem com a realidade e nas quais existe uma riqueza de significações que, em geral, perde-se com o tempo. Ademais, no caso da língua grega, muitos conceitos são demasiadamente sintéticos, isto é, abrangem múltiplos significados, originariamente unificados, que se perderam no filtro das tradições posteriores, o que lhes confere uma singular e reconhecida importância para as buscas do presente.

É o caso do *ethos*. A origem mais arcaica do termo inicia-se com a letra eta (ηθος), significando morada ou refúgio dos animais e esta noção foi estendida posteriormente à esfera humana<sup>19</sup>, conservando de algum modo esse

<sup>19</sup> A respeito desta concepção de *ethos* como habitat animal, vale a observação de Roger-Pol Droit (2012, p. 13): “*Ethos* significa, em primeiro lugar o habitat, exatamente a maneira de

sentido primitivo de refúgio ou proteção, um espaço vital seguro e livre das intempéries e no qual se costuma “habitar”: a morada física e também a morada interior. O *ethos*, nesta chave semântica, é lugar humano seguro, habitual, familiar. Daí que *ethos* significa também costume, uso repetido, remete a um comportamento habitual. E daí também sua associação ao termo quase idêntico (έθος), iniciando-se com a letra grega épsilon, que significa hábito ou costume. O hábito é a ação continuada ou reiteração de uma conduta (“habitar”), por isso o *ethos* remete, agora, não mais a um espaço ou lugar (a morada), mas ao tempo, à continuidade temporal. É um modo contínuo de comportar-se, de ser no tempo.

Em síntese: no *ethos* expressa-se de maneira eminente a condição espaço-temporal própria do humano. O *ethos* é caráter, modo de ser, forma de estar ante o mundo, ante os outros: forma de relação (de receber e dar). O *ethos* explicita a condição relativa do homem (seu ser-em-relação). E ele revela também que a “maneira de ser” depende de uma ação (hábito) e, portanto, não é algo dado, mas criado, gerado pela própria ação. *Ethos* se opõe, neste sentido, a *physis* (natureza) e a *pathos* (padecimento ou paixão). Porém, na medida em que é ação, o *ethos* implica também dinamismo, movimento; o *ethos*-hábito não é inerte, mas é, ao contrário, atividade permanente, livre criação e recriação, livre renovação de si mesmo, a partir de si mesmo (idem).

Por isso, na análise histórica e filosófica do *ethos*, González pode concluir que a ideia mais aproximada do seu significado seja a de *segunda natureza*. Sim, o *ethos* é certamente

*uma espécie animal “habitar o mundo”. O ethos dos pássaros? Voar, cantar, ciscar, fazer ninhos, botar ovos, se transportar no ar de uma região à outra ou de um continente a outro. Hoje existe uma disciplina científica chamada etologia. Ela estuda os comportamentos dos animais no seu meio natural. Essa disciplina é muito diferente da ética, mas seu nome se formou a partir da mesma palavra, ethos”.*

nova natureza, natureza livre, natureza moral, criada sobre a natureza natural, originária, a *physis*, e a partir dela. Mas esta segunda natureza é natureza, forma definida e determinada de ser. O *ethos*, com efeito, ultrapassa, transcende permanentemente a mera natureza natural, criando uma nova ordem de necessidade, um novo destino (ibidem). Instala-se um paradoxo que é a riqueza do humano. A segunda natureza é inevitável e, simultaneamente, opção. O *ethos* não é natureza nem destino, no sentido de algo dado e imutável. Ele consiste em um perpétuo emergir desde si próprio. Este é o paradoxo essencial, que a liberdade seja para o ser humano sua necessidade, seu destino. E o inverso: que seu destino seja a liberdade. No *ethos*, fundem-se a natureza e a liberdade. A literal segunda natureza humana é a própria chave da ética: livre e necessária, necessária e livre, ao mesmo tempo. O *ethos* coincide com o mistério do humano, é a marca humana no mundo.

Posso afirmar, como fruto desse esforço genealógico acerca do *ethos*, que o agir ético é atividade de liberdade – individual e coletiva, própria da experiência humana. E é atividade sem fim, uma vez que exige uma reelaboração permanente e cotidiana. Não é possível constituir uma ética rígida e estática; sequer é possível constituir uma moral decorrente rígida e estática.

Da dinamicidade da empreitada ética redundam diferentes focos. Na contemporaneidade, é possível identificar uma polissemia da ética, ou seja, uma multiplicidade de concepções e ênfases na reflexão. São éticas procedi-

mentais, da responsabilidade, da libertação, utilitárias, intuicionistas, dentre outras. Assim, o quadro teórico é variado e complexo. As tradições aristotélica e kantiana se apresentam, entretanto, como os fundamentos da maioria das reflexões éticas de hoje<sup>20</sup>.

Este debate ético se entrelaça, por suposto, com a configuração assumida pelas sociedades ocidentais e seu sistema econômico e político, o capitalismo liberal. Ao constatar uma evidente “contaminação” sistêmica do debate ético, torna-se possível falar de uma *moral capitalista*.

20 A tradição inspirada na obra ética de Aristóteles (384-322 a. C.) baseia-se em um conjunto de excelências (virtudes) que devem ser praticadas por todos os seres humanos. Dessa prática decorre a vida boa e a felicidade. Para os seres humanos tornarem-se excelentes, condição necessária para a vida em comum, diz Aristóteles, é imprescindível que a sociedade e a pólis (Estado) constituam um ambiente propício, com mecanismos permanentes de educação para a excelência e criação de bons hábitos. Aristóteles mira o termo final (nesse sentido, sua ética é finalística) que é a felicidade de cada um e de todos, organizados racionalmente na pólis. Essa tradição vem se renovando com vigor desde o início do século XX, abrigando nomes importantes como Heidegger, Arendt, Singer, Ricoeur, Nussbaum e MacIntyre. A outra tradição foi formulada por Emanuel Kant (1724-1804) que, ao contrário de Aristóteles, preocupou-se com o meio: o ser humano pode até ser feliz, mas sobretudo ele tem que ser fiel a sua matriz racional, formulando regras e identificando a conduta correta no trato com seus iguais. O ponto de partida da ética kantiana é a consideração absoluta da dignidade de cada pessoa e a idéia de que a razão ganha vigência mais efetiva no saber prático (ética, política, direito) e não no saber teórico, como já apontei. Kant construiu, assim, um sistema ético normativo. A ética kantiana, de ênfase deontológica (com foco nos deveres), norteia os ordenamentos político-jurídicos contemporâneos, além de inspirar autores como Habermas, Kelsen, Apel, Hart e Rawls.

### 3.3. Terceira nota provisória: a moral capitalista

É bastante conhecida a anedota relatada por David Foster Wallace:

*Dois peixinhos estão nadando juntos e cruzam com um peixe mais velho, nadando em sentido contrário. Ele os cumprimenta e diz: – Bom dia, meninos. Como está a água? Os dois peixinhos nadam mais um pouco, até que um deles olha para o outro e pergunta: – Água? Que diabo é isso?*<sup>21</sup>

21 WALLACE, David Foster. *A liberdade de ver os outros*. Disponível em <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-liberdade-de-ver-os-outros/>. Acesso em 05/12/2017.

Estamos submersos distraidamente nas águas da cultura ocidental e nas águas do capitalismo liberal, seus valores e ideologia. O indivíduo – incluindo aí o agente público, ao seguir um conjunto de comportamentos e prescrições morais segue um código implícito e poderoso (CORTINA, 2009).

Os padrões de interação social, que condicionam o agir moral de cada indivíduo, são elaborados historicamente por grupos sociais e povos, em circunstâncias específicas. O re-

pertório de valores, princípios e condutas no espaço social têm raízes históricas, culturais e políticas, que condicionam as relações sociais. Assim, a qualificação de ético ou antiético, moral ou imoral, não é arbitrária, bem como não é definida de forma individualizada, mas é validada socialmente.

Pierre Dardot e Christian Laval (2016) efetuam uma acurada análise do sistema moral e normativo das sociedades ocidentais. A configuração atual do capitalismo, designada por muitos como neoliberalismo, não é apenas uma ideologia ou uma mera política econômica. É, sim, segundo eles, um código moral, um sistema normativo extralegal que ampliou sua influência ao mundo inteiro e a todas as esferas da vida e que trouxe profundas mutações na subjetividade dos indivíduos, operando na direção do egoísmo social. O atual capitalismo deu um passo além, ele impôs, mais do que uma ideologia, uma moral, ou seja, uma forma de existir, uma maneira de nos comportar e a nos relacionar com os demais e com nós mesmos.

Este código moral estabelece que todos vivam em competição generalizada, que os indivíduos se envolvam em conflitos econômicos entre si, que as relações sociais sigam o modelo do mercado, que se justifiquem as crescentes desigualdades e, por fim, que os indivíduos concebam-se a si próprios como *empresas*<sup>22</sup>. O governo – dos outros e de si – é, no limite, uma ética, na justa medida em que fornece parâmetros para a conduta e é ferramenta para a delimitação de valores. E esse governo, como lembram,

*requer liberdade como condição de possibilidade: governar não é governar contra a liberdade ou a despeito da liberdade, mas governar pela liberdade, isto é, agir ativamente no espaço de liberdade dado aos indivíduos para que estes venham a conformar-se por si mesmos a certas normas (idem, p. 19).*

22 A análise é inspirada nos conceitos de biopolítica e racionalidade política, que tendem a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas a própria conduta dos governados. Estes conceitos foram elaborados por Michel Foucault (1926-1984), em seus estudos sobre a “governamentalidade”. Foucault constata que o governo, “longe de remeter à disciplina para alcançar o mais íntimo do indivíduo, visa na verdade a obter um autogoverno do indivíduo, isto é, produzir certo tipo de relação dele consigo mesmo” (FOULCAULT, apud DARDOT, LAVAL, 2016, p. 18).

Se trata de compreender como o governo globalizado ampara-se sutilmente em código normativo que, sem reprimir explicitamente a liberdade das pessoas, orienta ineditamente “as condutas, as escolhas e as práticas desses indivíduos” (ibidem, p. 21). Em outras palavras, impõe uma moralidade.

A marca dessa moralidade é a competitividade, que regula não só as disputas comerciais, mas todos os espaços da vida. É a generalização da “forma-empresa” (ibidem, p. 27). A ética do nosso tempo é empresarial: o indivíduo bem sucedido profissionalmente é o que tem uma vida bem sucedida ou vitoriosa, na qual ele articula a fusão dos interesses próprios com os interesses e objetivos da empresa, tornando-se ele próprio uma pequena empresa. A empresa, nesse modelo, é um agregado de inúmeras microempresas de si<sup>23</sup>. Assim, em um passe de mágica, o indivíduo deixa de ser um trabalhador para se transformar em “uma empresa que vende um serviço em um mercado” (ibidem, p.335)<sup>24</sup>. O trabalho humano, nesse viés moral, é explicitamente um “produto” e o indivíduo o “proprietário do produto”. Esse produto tem um valor de mercado, quantificado com muita precisão. Então, as relações comerciais e as relações de vida são relações contratuais entre “empresas de si mesmo”<sup>25</sup>.

Cada empresa de si, portanto, apresenta continuamente aos outros o seu portfólio, o seu capital, que inclui: “experiências, formação, sabedoria, contatos, energia, saúde, carteira de clientes [amigos], rendimentos, bens” (ibidem, p.336). E a marca da empresa de si é a precariedade, uma

23 Vejamos o que diz um dos “teóricos” da empresa de si, Bob Aubrey: “A empresa no sentido clássico e econômico do termo repousa sobre a justaposição das “empresas de si mesmo” de todos os seus membros e até mesmo de todas as suas partes interessadas, englobando, por exemplo, os empregados dos clientes e dos fornecedores e o entorno /.../. Todo trabalhador deve procurar um cliente, posicionar-se no mercado, fixar um preço, gerir seus custos e formar-se. Enfim, considero que, do ponto de vista do indivíduo, seu trabalho é sua empresa, e seu desenvolvimento define-se como uma empresa de si mesmo” (AUBREY, apud DARDOT, LAVAL, 2016, p. 334-335).

24 As recentes mudanças inseridas na legislação trabalhista brasileira, inclusive a ampliação das possibilidades do trabalho terceirizado, reforçam esta interpretação.

25 A respeito da “empresa de si”, ver também Souza (2017, p. 108).

vez que todos os “contratos” são efêmeros e a empresa de si deve “matar um leão por dia”, conquistar diariamente sua realização e seu prazer<sup>26</sup>.

Essa moral empresarial é imposta a todas as pessoas, não apenas para trabalhadores autônomos ou empresários no sentido tradicional. E todas as pessoas, para serem empreendedoras eficientes, devem contar com o apoio de “consultores”, para se capacitarem em competências específicas e para realizarem continuamente um diagnóstico e avaliação de performance. A emergente profissão de *coaching* tem a ver que essa nova moralidade<sup>27</sup>.

Dardot e Laval não inovaram na abordagem. Nos *Cadernos do Cárcere*, Antonio Gramsci (2000) já situava a ética como o aspecto central da hegemonia, posto que a enunciação moral ou ética não é exercício neutro. Assim, a concepção de bem e de mal é o ponto de partida para a elaboração de uma visão de mundo e da vida, que cumpre papel normativo no interior das sociedades, na medida em que fixa o consenso social que garante o “bom funcionamento” da sociedade. Por isso, a ética está entrelaçada com o poder político.

No Brasil, a situação repete o quadro geral do capitalismo liberal ocidental. Jessé Souza realiza, em suas obras, em outro diapasão, uma crítica muito contundente ao moralismo rasteiro que presenciamos cotidianamente nas con-

26 *Daí decorrem patologias psíquicas que são na verdade patologias sociais. Afirma Peter-Pál Pelbart: “A exigência de ser uma empresa e ter que aprimorar suas competências para ter mais, e poder se oferecer ao mercado com mais chances exige muito. /.../ existe esse aprimoramento infinito e, no fundo, infundável. Nunca está bom, nunca é o suficiente. Ou seja, essa exigência tem um custo: ela cobra psicicamente, e tem muita gente que não agüenta./.../”* (PELBART, Peter-Pal. *Nossa sociedade está esgotada de tudo*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/sociedade/conte-algo-que-nao-sei/peter-pal-pelbart-nossa-sociedade-esta-esgotada-de-tudo-21231724>, acesso em 20/04/2017).

27 De acordo com o IBC (Instituto Brasileiro de Coaching), “Coaching é um processo de desenvolvimento humano, pautado em diversas ciências como: Psicologia, Sociologia, Neurociências, Programação Neurolinguística, e que usa de técnicas da Administração de Empresas, Gestão de Pessoas e do universo dos esportes para apoiar pessoas e empresas no alcance de metas, no desenvolvimento acelerado e, em sua evolução contínua”. Disponível em: <http://www.ibccoaching.com.br/tudo-sobre-coaching/coaching-coaching-conceito-e-significado/>, acesso em 14/01/2015.

versas triviais e nos meios de comunicação de massa, que encobre os verdadeiros problemas éticos e morais. Ele tem alertado para o fato de que a corrupção política não é o grande problema nacional; a corrupção real “está em outro lugar e é construída por outras forças, /.../ tornadas invisíveis” (SOUZA, 2017, p. 7). Para ele, todo o debate atual sobre ética e corrupção, busca identificar ações intrinsecamente demoníacas do Estado e seus ocupantes, ao mesmo tempo em que poupa e engrandece exageradamente o mercado, promotor por excelência de ações intrinsecamente virtuosas (idem, p. 194). Para Souza, a obra *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, publicada em 1936, forjou a duradoura noção de *patrimonialismo*, que atribui exclusivamente aos ocupantes do aparelho estatal a culpa pelas mazelas da política nacional. Essa perspectiva veda a percepção da corrupção do Estado “como efeito da captura do mesmo pela própria elite econômica que o usa para defender e aprofundar seus privilégios” (ibidem, p. 130).

Esta visão distorcida a respeito dos reais mecanismos que explicam o verdadeiro deficit ético e moral brasileiro é chamado por Souza de “corrupção dos tolos” (ibidem, p. 136).

O grande esquema de corrupção sistêmica que o capitalismo liberal financeirizado impõe, que inclui a captura do Estado, da política e da esfera pública (sobretudo da opinião pública), “é naturalizado e percebido como dado imutável” (ibidem, p. 166). Essa “contaminação” de valores pela lógica normativa dominante, ou, para usar o vocabulário habermasiano, a colonização sistêmica da moral (e da ética, por extensão) por iniciativa da configuração atual do capitalismo, longe de desqualificar a ética, torna mais relevante a sua invocação. Esta contaminação deve nos estimular na busca coletiva de novos rumos políticos e éticos. Até porque o papel da ética na atualidade, enquanto metamoral, como vimos, é criticar esse código moral capitalista.

A empreitada ética pode e deve desnudar os valores vigentes, explicitados ou não, compreender sua sustentação epistemológica-política e denunciar a cosmovisão e a lógica normativa dominantes.

A ética, por sua natureza fundante, pode se assumir como ferramenta crítica e descobrir intencionalidades e interesses submersos em discursos e práticas pretensamente aceitos por todas as pessoas.

\*\*\*

Como resultado destas notas provisórias posso extrair alguns pontos de análise com relação ao perfil atual do sistema de gestão de ética do Poder Executivo federal.

De início, a constatação de que devemos ter uma compreensão ampliada de ética e ética pública. A ética não está associada apenas ao imperativo individual de adotar conduta correta, baseada em princípios gerais, mas é, sim, labor permanente e dinâmico, lastreado no diálogo e na liberdade humana. A ética pública, por seu lado, além de implicar a adequada conduta de servidores e agentes públicos, está subordinada ao *ethos* geral da sociedade.

Também ressaltai que o deficit ético que induz à corrupção não será sanado somente com a vigilância e repressão das condutas, nem com a súbita conversão moral dos agentes, pois a corrupção, mais do que individual, vincula-se às grandes opções políticas e econômicas adotadas pela sociedade e pelos grupos sociais.

O *ethos*, por definição, não se confunde com a moral dada, bem como não se esgota em sua dimensão impositiva-deontológica.

Por outro lado, o código moral vigente nas sociedades ocidentais, incluindo o Brasil, é marcado pela ênfase nos valores liberais do individualismo, da competição desenfreada e da compreensão de si mesmo como “empresa”.

Em decorrência, é preciso compreender que o deficit ético fundamental (a corrupção real) não está localizado apenas (ou principalmente) no aparelho estatal, mas nas forças que atuam no mercado e fragilizam, com sua colonização, o espaço público e o interesse público.

Com este pequeno conjunto de *insights*, procurei demonstrar que a priorização adotada pelo sistema de gestão de ética do Executivo federal - capitaneado pela CEP e integrado pelas comissões de ética espalhadas pelos

diferentes órgãos públicos – de executar uma política de estrito controle da conduta dos servidores e agentes públicos é insuficiente para enfrentar o tema da ética pública.

Minha experiência concreta, relatada no tópico 2 deste trabalho, denota que a perspectiva dominante, no sistema de gestão da ética, de regramento da conduta individual dificulta a discussão de outros enfoques, tais como: construção coletiva e dinâmica de valores e normas de conduta e o debate de propostas afeitas à ética institucional, tais como: missão dos órgãos, diálogo com os “clientes”(articulação entre órgão público e sociedade) e participação do corpo funcional nas decisões estratégicas. O modelo adotado também dificulta o debate ético mais geral, em perspectiva crítica e sistemática, importante para não se perder a visão do todo do processo, condição necessária para o aperfeiçoamento da cultura organizacional do espaço público.

O *ethos*, reflexão livre de cada um e de todos, visa elaborar formas adequadas de convivência social, incluindo nesse esforço a otimização das estruturas políticas e econômicas e tem a marca intrínseca da indeterminação. Se subordina, nessa perspectiva, aos mecanismos procedimentais de participação e de cidadania ativa. A esfera ética pública comporta uma dimensão normativa importante e inescapável. O combate e a repressão da corrupção são importantíssimos. Todavia, é preciso ampliar a visão e estimular o debate sobre valores e rumos coletivos da sociedade brasileira. É ilusório pensar que apenas a enunciação de regras éticas e a correção dos desvios através de sanções exemplares solucionarão o problema.

Como procurei demonstrar, o *ethos*, em relação à moral, carrega um *plus* de crítica, reflexão e liberdade. A atitude ética exige necessariamente justificação, argumentação, fundamentação. É grave quando a ética se reduz a uma ética pública preventiva (no sentido de divulgação prévia das normas) e negativa, que tem como base o combate à corrupção personalizada, ao invés de estimular a ampla formação de um acordo em torno dos princípios básicos, em perspectiva positiva. Ao invés de priorizar a formação enraizada de uma ética democrática, prioriza-se o controle e a sanção. Nesse quadro, o desdobramento natural é

a judicialização da ética pública, o que não contribui para o enfrentamento do problema de fundo.

Considerando o estudo de caso efetuado, é possível apresentar algumas sugestões para o aperfeiçoamento do sistema de gestão de ética do Executivo federal, a saber: reforçar estruturalmente e dar maior autonomia para as comissões de ética, pois muitas delas possuem excessiva proximidade e dependência em relação aos gestores; adotar políticas de recrutamento mais abrangentes, buscando constituir comissões com integrantes de formação e experiência profissional mais plurais e reduzindo seu perfil “jurídico”; ampliar o papel das comissões, visando abordar, além da ética da conduta individual, a ética institucional; incrementar o diálogo e interação das comissões com a sociedade, constituindo inclusive comissões mistas, com representação externa ao serviço público.

O que apresentei são indicações a serem discutidas. Entretanto, o escopo do artigo é outro, é apontar a amplitude do enfrentamento do tema, que não merece ser abordado, como procurei mostrar, apenas na perspectiva do controle da conduta dos agentes públicos. O assunto inclui obrigatoriamente o enfrentamento de nossas mazelas sociais. Uma cultura política, como a de nosso país, que aceita e até mesmo naturaliza a injustiça, o privilégio e a desigualdade, condiciona e determina um ambiente ético fragilizado, que aceita (e mesmo estimula) as condutas ilícitas e antiéticas. Se a injustiça é a regra, porque serei justo? Por que, ao agir, considerarei o interesse coletivo, se os demais, a começar pelos de cima, apenas pensam em seus interesses particulares? Por isso, repito, o deficit ético e a corrupção não podem ser compreendidos apenas como um problema de índole pessoal; eles estão imbricados com o modelo vigente na cultura política e na sociedade brasileira.

## 4. Conclusão

Propus-me a explicitar o descompasso existente entre o estado da arte da reflexão ética e a prática do sistema de gestão da ética do Poder Executivo federal. O sistema, ao privilegiar o controle das condutas individuais, reproduz uma compreensão empobrecida de que o foco deve ser a vigilância na aplicação de código moral dado. Formula assim uma concepção de ética pública regulada por leis, com ênfase na necessidade de vigilância da conduta dos agentes públicos, tratada como uma mera ferramenta de gestão pública, que desconsidera uma realidade cultural e política. Ressalto que o sistema deve cumprir esse papel, porém ele pode e deve ampliar o seu escopo.

Todos sabemos que o repertório jurídico, nas democracias ocidentais, é a base da gestão pública. Se a ética pública é enquadrada nessa lógica, ou seja, se reside nas leis a sua razão de ser, ocorrerá naturalmente a prevalência do enfoque burocrático da ética, em desfavor do controle social e da participação social na definição das diretrizes

éticas da sociedade. As estruturas institucionais, no caso, reproduzem concepção que permeia toda a sociedade, a visão estereotipada de que a ética e a moral se resumem à posse individual de “caráter”. Essa concepção é reforçada pelos operadores jurídicos e formadores de opinião.

É a reflexão ética subestimada e empobrecida. A conclusão é cristalina: as limitações apontadas na prática do sistema de gestão de ética do Executivo não são um fato isolado; são decorrentes das limitações encontradas no conjunto da sociedade brasileira.

Não existe outro caminho a não ser este: sacar a ética das mãos dos estudiosos da moral e dos operadores jurídicos, construindo-a cotidianamente nas relações sociais. O agir ético nada mais é do que fruto da equação agir+pensar, que resulta no agir reflexivo. Pois o papel da ética é exatamente o de conferir um caráter criterioso e justo à conduta. Mas como a conduta implica a alteridade, a abordagem

ética, por definição, é relacional e múltipla, não se aprisiona na norma, não é uma técnica, nem se resume a uma lista de deveres. Por isso as pautas éticas de cada momento histórico se recusam a ser congeladas, são, por natureza, dinâmicas, posto que resultantes da prática reflexiva livre de cada pessoa e das construções humanas coletivas.

Por isso, na conclusão do trabalho, não é possível oferecer saídas fáceis ou fórmulas prontas sobre a maneira de robustecer a ética pública. Apenas lembro que ela transcende a ética do agente público e da própria administração pública, pois envolve a articulação mesma entre cada cidadão, a sociedade toda e a esfera pública (que engloba a máquina estatal e também as organizações coletivas como associações, sindicatos e movimentos sociais). Esta empreitada depende diretamente da mobilização e organização da sociedade, em particular daqueles mais prejudicados pelo *status quo* atual, ou seja, a grande maioria de cidadãos situados no andar de baixo da pirâmide social.

Agir com ética é colocar as cartas na mesa e participar de um debate informado sobre questões de interesse público. Para isso, é fundamental a transparência, a formação e a participação. Esta é a maneira de captar o espírito livre e reflexivo do *ethos*, essa é a maneira de neutralizar gradualmente as consequências nefastas da moral capitalista, baseada na ética empresarial.

É preciso enfrentar simultaneamente o realismo cínico da cultura transgressora da normatividade estabelecida e a ocultação interessada das causas estruturais do deficit ético. Para tal, uma eventual reforma moral idealizante e individualizada não surtirá efeito. O desafio é forjar gradualmente, no debate político e na participação cidadã, outra cultura, com as normas decorrentes, que propicie a legítima busca

do interesse particular de cada um e que proteja e estimule, ao mesmo tempo, os interesses coletivos.

O único caminho para a consolidação de cultura ética é a cidadania ativa. Este é o único caminho em uma sociedade como a nossa, não apenas desigual, mas fragmentada, na qual cada cidadão se encontra enredado na teia sem fim de seus interesses particulares e a esfera pública é compreendida como uma associação mecânica de indivíduos perseguindo fins individuais (JASMIN, 2007). Nesta configuração, é impossível justificar e legitimar uma ética, coletiva e relacional por natureza.

Afirmei no início do texto que a ética pública fragilizada e a decorrente corrupção desestimulam a cidadania e a participação. Ocorre que no mundo das empresas de si, na ênfase permanente dos interesses privados, próprios da sociedade de mercado, tende se instalar uma apatia política, pois não há motivação para preocupações com o bem comum. Por isso, invocar o verdadeiro *ethos* significa debater a importância do bem público, da ação coletiva e da solidariedade política. As comissões de ética pública podem ser indutoras desse debate junto à sociedade.

As sociedades atuais, com as suas limitadas democracias representativas, encontram-se enfraquecidas em suas capacidades para lidar com o bem público (JASMIN, 2007), tornando-se, dessa maneira, alvo fácil de interesses particulares, de grupos e classes, inclusive na estratégia de ocupação do aparato estatal. A vida pública necessita da presença ativa dos cidadãos preocupados em conhecer outras demandas que não as suas, em discutir e afirmar as suas proposições e serem capazes de acompanhar e controlar o desempenho e a adequação das políticas públicas às proposições do bem comum. Este é o apelo do *ethos*.

## 5. Referências

---

- AVRITZER, Leonardo et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG, 2008;
- \_\_\_\_\_. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG, 2008, p. 11-19;
- BORON, Atilio. Filosofia política e crítica da sociedade burguesa: o legado teórico de Karl Marx. In: BORON, Atilio. (Org.). *Filosofia política moderna: De Hobbes a Marx*. São Paulo, SP: CLACSO, DCP-FFLCH/USP, 2006, p. 287-328;
- BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 1992; 03 jun;
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 1993; 22 jun;
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. *Diário Oficial da União* 1994; 23 jun;
- \_\_\_\_\_. Decreto sem nº, de 26 de maio de 1999. Cria a Comissão de Ética Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 1999; 27 mai;
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.029, de 1] de fevereiro de 2007. Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2007; 02 fev;
- CORTINA, Adela. *Ética mínima*. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2009;
- DARDOT, Pierre, LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*. São Paulo, SP: Boitempo, 2016;
- DROIT, Roger-Pol. *Ética. Uma primeira conversa*. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2012
- EISENBERG, José, MUDESTO, Rodrigo. O declínio da ética pública. In: *Cadernos Adenauer: Ética pública e controle da corrupção*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer, 2011, pp. 11-22;
- GONZÁLEZ, Juliana. *El Ethos, destino del hombre*. Mexico D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1996;
- GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do Cárcere, volume 3*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2000;
- \_\_\_\_\_. *Cadernos do Cárcere, volume 2*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2004;
- HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro, 1989;
- JASMIN, Marcelo. Por que República? In: NOVAES, Adauto (org.) *O esquecimento da política*. Rio de Janeiro, RJ: Agir, 2007;
- OLIVEIRA, Manfredo A. de (Org.). *Correntes fundamentais da ética contemporânea*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000;
- REIS, Fábio W. *Corrupção, cultura e ideologia*. In: AVRITZER, Leonardo et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG, 2008, p. 391-397
- SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro, RJ: Leya, 2017;

TORRES, João C. B. Ética, direito e política. In: TORRES, João C. B. Manual de Ética: questões de ética teórica e aplicada. Petrópolis, RJ: Vozes; Caxias do Sul, RS: Educs, 2014, p. 407-446;

VAZ, Henrique C. L. Escritos de Filosofia IV: Introdução à ética filosófica. São Paulo, SP: Loyola, 1999;

WEBER, Max. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro, RJ: LTC Editora, 1982.

# A TRANSPOSIÇÃO DA GESTÃO DE CUSTOS DO SETOR PRIVADO PARA O PÚBLICO E O USO DA INFORMAÇÃO DE CUSTOS COMO FERRAMENTA GERENCIAL DA TRANSPARÊNCIA E COMBATE À CORRUPÇÃO NO SETOR SAÚDE PÚBLICA<sup>1</sup>

***THE TRANSPOSITION OF COST MANAGEMENT OF THE PRIVATE SECTOR TO THE PUBLIC AND THE USE OF COST INFORMATION AS A MANAGEMENT TOOL FOR TRANSPARENCY AND COMBATING CORRUPTION IN THE PUBLIC HEALTH SECTOR***

***Márcia Mascarenhas Alemão***

## **Resumo**

As diversas transformações da sociedade e do Estado, verificadas em especial nas últimas décadas, exigem a busca por melhorias na gestão dos recursos públicos. Dentre as várias alternativas possíveis, há propostas de uso de metodologias de apropriação de custos do setor privado, desde que devidamente compreendidas e adequadas ao setor público. Nesse contexto, o objetivo deste artigo é discutir caso concreto de ganhos de resultado no setor público alcançados a partir de uma transposição da aplicação de ferramentas de gestão de custos utilizadas tipicamente no setor privado para o setor público, fundamentado na utilização das informações de custos como instrumento de combate à corrupção e transparência do gasto público. A prática da transparência na gestão hospitalar pública e os ganhos gerados pelas informações de custos estão aqui exemplificados no relatório Prestação de Contas ao Paciente da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Fhemig disponibilizado aos correlatos usuários. A presente pesquisa se classifica como social, envolvendo técnica exploratória e de revisão bibliográfica, utilizando método de investigação caracterizado como observacional e monográfico, incluindo o estudo de caso da Fhemig.

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 06/04/2018 e aprovado em 24/10/2018.

A pesquisa evidenciou que os objetivos de transparências das informações de custos, de maximização dos lucros e de redução dos custos no setor privado são distintos do setor público, cujo objetivo é a compreensão dos níveis de complexidade da informação, de forma a permitir a análise do valor público gerado e de processos internos, sempre visando a racionalização do uso dos recursos, melhoria no desempenho e fundamentação de políticas públicas.

*Palavras Chaves: Metainformação custo. Custos Setor Público. Transparência. Controle Gastos Públicos. Prestação de Contas ao Paciente.*

## **Abstract**

*The various changes in society and the state, especially in recent decades, require the search for improvements in the management of public resources. Among the various possible alternatives, there are proposals for the use of private sector appropriation methodologies, provided they are properly understood and appropriate to the public sector. In this context, the objective of this article is to discuss the concrete case of public sector result gains achieved through a transposition of the application of tools and technology of cost management typically applied in the private sector to the public sector, based on the use of information from costs as an instrument to combat corruption and transparency of public spending. The practice of transparency in public hospital management and the gains generated by cost information are exemplified here in the Report on Accounts to the Patient of the Hospital Foundation of the State of Minas Gerais - Fhemig made available to the corresponding users. The present research is classified as social, involving exploratory and bibliographic review techniques, using research method characterized as observational and monographic, including the Fhemig case study. The research evidenced that the objectives of transparency of cost information, profit maximization and cost reduction in the private sector are distinct from the public sector, whose objective is to understand the levels of information complexity in order to allow the analysis of the value generated public and internal processes, always aiming at rationalizing the use of resources, improving performance and rationale of public policies.*

*Keywords: Cost metadata. Public sector costs. Transparency. Control Public Expenses. Accountability to the Patient*

*Márcia Mascarenhas Alemão - Gerente de Ensino e Pesquisa / Diretoria de Gestão de Pessoas / Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Fhemig. Doutora em Administração / CEPEAD UFMG.*

*Artigo produzido sob orientação do Dr. Tiago Gomes de Carvalho Pinto.*

# I. Introdução

---

Os avanços da economia brasileira advindos da estabilidade monetária, ocorridos a partir da década de 1990, permitiram conquistas sem precedentes no bem-estar da população, em um processo de redução das desigualdades sociais e da pobreza. Para manter a trajetória de desenvolvimento sustentável ansiado pela população brasileira é necessário aumentar ações relacionadas à qualidade e à eficiência do gasto público. Mais do que uma oportunidade, o aumento da eficiência do gasto público no Brasil é uma necessidade. O primeiro passo nessa direção é a mensuração do desempenho das unidades produtoras desses serviços públicos (CATELLI, SANTOS, 2004; BOUERI; ROCHA; RODOPOULOS, 2015) alinhado à transparência dessas informações.

O setor público vem experimentando importante mudança do seu paradigma de gestão pelas intensas transformações políticas e socioeconômicas que ocorreram nas últimas décadas, que exigem uma redefinição da administração pública (SANT'ANA; ROCHA, 2006). Tal mudança envolve princípios como ética, *accountability*, transparência, qualidade do gasto público e maior enfoque no cidadão. Estas são materializadas com a incorporação de conhecimentos gerenciais utilizados na área privada e a flexibilização do Estado Burocrático, sem ênfase para o *resultado* das suas ações, rumo ao Estado Gerencial, voltado para os *processos* pelos quais estas ações se realizam (BRASIL, 1998; MIRANDA FILHO, 2003).

O processo de racionalização da administração pública enfatiza o controle do gasto público e não simplesmente o corte do gasto público. Vê-se o empenho em conduzir o tema da *qualidade do gasto público* na agenda de diversos países. No Brasil em particular, esta agenda vem acompanhada da abordagem de combate à corrupção e da promoção da transparência como forma de permitir a participação das pessoas no processo político. Alinhada a uma política de responsabilidade social e a perspectiva econômica do país, o desenvolvimento desta agenda exige estudos sobre a melhor forma de identificar como os recursos públicos são gastos. Para tanto, a compreensão do tema custos é

fundamental como instrumento de gestão, transparência e combate à corrupção. Soma-se a estas prerrogativas a necessidade de atender aos ditames da legislação e ao melhor valor pelo dinheiro. Este é arcabouço do principal entendimento de qualidade do gasto público aqui.

Dentre as imposições legais, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) constitui importante marco gerencial ao evidenciar, em seu artigo 37, que a administração pública deve, entre outros, observar o princípio da eficiência. Outro marco institucional nesse cenário é o advento da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (BRASIL, 2000), que estabelece diretrizes para o equilíbrio fiscal dos entes federativos e sanções para os gestores públicos que não agirem em consonância com essas diretrizes (MIRANDA FILHO, 2003).

Acrescenta-se a publicação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), que objetiva evidenciar informações contábeis que “dêem suporte à otimização da gestão dos recursos públicos (custos), ao princípio da transparência e à instrumentalização do controle social, bem como visar sempre à eficiência, à eficácia e à efetividade das ações governamentais” (RIBEIRO et al., 2014, p.9). Porém, a grande transformação ocorrida mais recentemente deve-se à publicação da Lei de Acesso à Informação (ANGÉLICO; TEIXEIRA, 2012; BRASIL, 2011).

No setor público, a implantação de sistemas de custos está legalmente fundamentada, mas não possui ainda normas ou metodologias definidas para essa apuração. O assunto custos, no setor público, está evidenciado na legislação brasileira desde a década de 1960, sem, contudo, significar que mereceu empenho para a sua efetivação por parte dos órgãos públicos. Isso por não haver obrigatoriedade em sua implantação.

Faz-se necessário o aprofundamento da formulação de um sistema de informações de custos que possa atender diretamente aos anseios dos cidadãos, com o objetivo de garantir a transparência do uso dos gastos e, tam-

bém, às pretensões dos administradores públicos, com o objetivo de ser uma ferramenta de suporte à gestão. Compreende-se que, desta forma, para análise dos resultados das ações governamentais, “o conhecimento dos custos dos serviços públicos é fundamental para se atingir uma alocação eficiente de recursos. O desconhecimento dos custos é o maior indicador de ineficiência no provimento dos serviços públicos” (NUNES, 1998, p.1).

Especialmente no setor saúde pública, a gestão de custos toma uma dimensão específica, podendo e devendo oferecer soluções adequadas ao desafio de conciliar a escassez de recursos com a demanda crescente pelos serviços. No setor saúde, além das fundamentações legais gerais do setor público, o uso de informações de custos está posta na Lei do SUS (BRASIL, 1990), (BRASIL, P. DA R., 1990) que preconiza a necessidade de evidências do equilíbrio econômico financeiro dos prestadores de serviços ao SUS e também na Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde (BRASIL, 2007) que, no seu segundo princípio, descreve que é direito do cidadão ter atendimento resolutivo com qualidade, sempre que necessário, tendo garantido, dentre outros fatores, informações sobre o seu estado de saúde, incluindo nestas as informações sobre o custo das intervenções das quais se beneficiou.

As informações de custos em saúde são fundamentais na discussão do custo dos serviços prestados e, consequentemente, fundamentam a discussão do uso dos recursos para a saúde e o financiamento da saúde, principal preocupação dos gestores (BRASIL, 2013). Porém, o uso de metodologias de apropriação de custos no setor público exige compreensão e adequação das metodologias da gestão de custos utilizados no setor privado, sem perda do rigor metodológico científico necessário. A adequação dos objetivos dos sistemas de custos e das metodologias utilizadas no setor privado é uma necessidade para a ampliação dos ganhos de resultado e juízo de valor ao setor público, principalmente no setor saúde e, especialmente no setor hospitalar.

Apesar da fundamentação legal e da importância da implantação de sistemas de custos no setor saúde, apenas 5% dos hospitais geravam informações de custos até 2009, conforme informações de pesquisa subsidiada pelo Banco

Mundial e não atualizadas posteriormente (LA FORGIA; COUTTOLENC, 2009). As informações de custos são apontadas como necessárias para melhorar o desempenho e a qualidade da atenção hospitalar (BANCO MUNDIAL, 2007; OECD, 2010; BANCO MUNDIAL, 2010; BRASIL, 2009). Sua falta desvincula o planejamento e o orçamento de políticas e programas de saúde, diminuindo a validade destes como ferramenta de gestão (BANCO MUNDIAL, 2007). Dada a importância das informações de custos, o objetivo deste artigo é construir uma coerência conceitual e semântica que gere ganhos de resultado ao setor público ao apresentar uma transposição da aplicação da ferramenta de gestão de custos aplicada ao setor privado, de uma forma ampla, a todo o setor público e refletir sobre as condições e contextos em que isso pode ocorrer.

Destaca-se a apresentação dos conceitos já desenvolvidos para o todo o setor privado e a construção de sua aplicação na gestão pública como um todo, porém mais focado no setor saúde. Não se pretende revisar ou modificar conceitos, mas construir uma coerência conceitual e semântica que permita ganhos de resultado ao setor público, apresentando a utilização das informações de custos como metainformação, isto é, como informação acerca de informações que permita ser instrumento de combate à corrupção e transparência do gasto público. Além disto, será apresentado o exemplo de transparência na gestão hospitalar pública e os ganhos gerados na gestão da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Fhemig advindos da disponibilização do Relatório Prestação de Contas ao Paciente, entregue aos pacientes na hora da alta hospitalar e seu impacto na gestão.

Assim sendo, o objetivo do trabalho é apresentar o relato de uma experiência de gestão, utilizando o exemplo de uma instituição pública como a Fhemig para demonstrar a utilidade da gestão de custos para a transparência e combate à corrupção. O artigo é composto de cinco partes, contando esta introdução.

A segunda parte compreende o referencial teórico, apresentando o uso de informações de custos como instrumento de combate à corrupção na saúde, a distinção do uso das informações de custos no setor privado e no público e a discussão sobre o uso dos recursos na saúde. A terceira parte apresenta os procedimentos metodológicos propostos na construção deste artigo. A quarta parte apresenta a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais e a Prestação de Contas ao Paciente. A quinta última parte apresenta a conclusão do artigo.

## 2. Fundamentação teórica

---

O referencial teórico deste artigo apresenta a conceituação sobre o uso de informações de custos como ferramenta no combate à corrupção na saúde; as particularidades no uso de metodologias de custeio no setor privado e no público e, finalizando, apresentado uma discussão sobre o uso de informações de custos no setor saúde pública.

### 2.1. O uso de informações de custos como instrumento de combate à corrupção na saúde

A corrupção é um fenômeno mundial presente em todos os países em maior ou menor escala. Neste contexto, ações do Estado para institucionalização de uma política anticorrupção tem como principais caminhos a participação popular, o controle social e o desenvolvimento de uma governança pública (VIAN, 2006, 2008; MUSAU; VIAN, 2008).

O combate à corrupção no setor da saúde é um grande desafio dadas as suas características e particularidades tais como: complexidade dos serviços oferecidos dentro de um relacionamento fornecedor-paciente marcado por desequilíbrios em informações e demanda inelástica de serviço; infraestrutura física dispendiosa e dependência de alta tecnologia. Estas características evidenciam riscos associados de suborno, colusão e corrupção *ex post*, até a linha de frente (VIAN, 2006; 2008). A corrupção é uma ameaça no setor da saúde diagnosticada e abordada por meio de algumas práticas comuns que incluem: absenteísmo, desvio, inadequação, superfaturamento de suprimentos médicos, pagamentos informais, fraude, dificuldade de regulação das práticas médicas e das contratações de serviços, fralde no financiamento e repasse dos recursos. Cada uma dessas práticas representa um grande desafio em muitos países em desenvolvimento. Finalmente,

no setor de saúde a distinção entre corrupção e ineficiência é muitas vezes difícil de ser realizada.

No setor público, especificamente no Brasil, o desenvolvimento de uma governança pública deve estar alinhado a medidas de combate à corrupção, melhora na responsabilização e na transparência. Isto perpassa pelo conhecimento e divulgação de informações de custos como um dos principais instrumentos para fundamentar parâmetros técnicos dos serviços prestados que, conforme preconizado na Constituição Federal, são de responsabilidade da administração pública e permitam a interação com a sociedade. Desta forma, as informações de custos instrumentalizam a sociedade num maior controle social que, ao tomar conhecimento da matéria técnica ou de fato, podem assim avaliar e sugerir modificações no processo decisório.

Por intermédio de instrumentos de intervenções para reduzir a vulnerabilidade à corrupção – de divulgação de informações e de interação com a sociedade - o controle social poderá ser feito desde o início da fase de planejamento, ensejando a melhoria dos resultados. Alguns componentes padrões destes instrumentos incluem como estratégia essencial o incentivo no desenvolvimento de sistemas gerenciais que permitam maior transparência no uso dos recursos (VIAN, 2006).

Referente ao SUS do Brasil, o Banco Mundial em seu Relatório “Governança no Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil: Melhorando a Qualidade do Gasto Público e Gestão de Recursos” (BANCO MUNDIAL, 2007) apresenta que a governança tem impacto sobre a qualidade dos gastos públicos e efetividade da gestão de recursos e, por último, a eficiência e qualidade da prestação de serviços. No setor hospitalar, a relação entre informação e eficiência do setor foi pesquisada La Forgia e Couttolenc (2009). Com relação às informações, eles especificam a necessidade de geração de informações que subsidiem o conhecimento sobre a gestão das organizações hospitalares, de forma a possibilitar a mensuração dos processos internos produzidos. Depara-se com a necessidade de compreensão e mensuração de informações de custos, metodologicamente afiançável, para o setor saúde, especificamente para o setor hospitalar público, que possibilitem o conhe-

cimento dos recursos internos da organização e de sua gestão. Entende-se por metodologicamente afiançável que o conhecimento seja científico, isto é, que lide com ocorrências ou fatos, que seja um conhecimento contingente, sistemático, verificável, falível, por poder ser reformulado pelo acervo de novas proposições e teorias, isto é, que tenha rigor científico (LAKARTOS, MARCONI, 1991). Adota-se aqui o conceito de ciência, conforme apresentado pelos autores supracitados, como “conjunto de conhecimentos racionais, certos ou prováveis, obtidos metodicamente sistematizados e verificáveis, que fazem referência a objetos de uma mesma natureza. Considera-se o conhecimento científico útil em decorrência de sua objetividade, pois, na busca da verdade, cria ferramentas de observação e experimentação que lhe conferem um conhecimento adequado das coisas” (p.37).

## 2.2. A distinção do uso das informações de custos no setor privado e no setor saúde pública

A alocação de custos fornece informações necessárias para decisões estratégicas e operacionais (HORNGREN; DATA FOSTER, 2004). O uso de um sistema de custos em detrimento de outro em uma organização está diretamente relacionado a uma série de elementos, entre eles a estratégia corporativa a ser seguida. A escolha da metodologia de custeio deve refletir a importância da estimativa de custos precisas e sua viabilidade ou devem ser consideradas questões de exatidão, viabilidade, consistência e generalização (TAN, 2009).

Bornia (2002), corroborando a proposta de Brignall et al. (1991), afirma que um sistema de custos deve primeiramente definir qual informação é importante (o que deve ser medido) para depois decidir como medi-la, o que demanda, necessária e implicitamente, alinhamento com a estratégia da organização. A escolha de instrumentos gerenciais de apoio à tomada de decisão tende a atender aos propósitos de seu uso (DIEHL, 2004). Para o autor, os mesmos instrumentos podem fornecer resultados distintos em contextos diferentes, dependendo dos propósitos da medição. Dessa forma, o tipo de instrumento utilizado

e a finalidade de seu uso estão relacionados ao contexto estratégico da organização.

O tipo de instrumento utilizado tanto no setor privado e no público pode ser resumido nas distintas metodologias comumente utilizadas para apuração de custos. O *Custeio por Absorção* adota a concepção de que os produtos produzidos e/ou serviços prestados devem absorver os custos, sendo coerente com legislação e com a gestão tanto estratégica, quanto operacional. É a metodologia mais utilizada tanto no setor privado quanto no público. Os custos, gastos identificados aos produtos finais, são separados das despesas, gastos não vinculados ao produto final, na apresentação do Demonstrativo do Resultado do Exercício, conforme exigência legal, para identificação do lucro da empresa, e conseqüentemente, o imposto a ser pago. O *Custeio Direto* permite a identificação dos custos diretamente utilizados aos produtos e serviços, sendo utilizado para análise da margem de contribuição de cada produto aos resultados da empresa. O *Custeio por Atividades* apresenta que os custos são consumidos pelas atividades e estas atividades consomem os recursos.

Para a utilização de métodos de custeio no setor público necessário se faz que haja uma transposição, metodologicamente válida e sistematizada para sua utilização. Cada método de custeio, com suas particularidades, exige uma adaptação que deve ser explicitada, principalmente no que tange aos objetivos e exigências (BRASIL, 2013). Desta forma, é necessário que seja definida a metodologia a ser utilizada com as adequações exigidas, sempre dentro do rigor metodológico, isto é, utilizando fundamentos e critérios na formação das evidências de forma a poderem ser comprovadas. Destaca-se quanto a adoção da metodologia de Custeio por Absorção no setor público, a primeira transposição e adequação necessária é quanto à distinção entre custos e despesas. Conforme apresentado por Nunes (1998), considerando serem todos os gastos destinados ao serviço final – prestação de serviços públicos – não há porque distinguir os conceitos. Tão relevantes quando a definição da metodologia é a finalidade do uso das informações de custos, fundamentalmente diversa do setor privado para o setor público. Há a necessidade de se definir construtos com maior rigidez e/ou adaptações e/ou concessões visando o fortalecimento legal e gerencial da gestão de custos públicos.

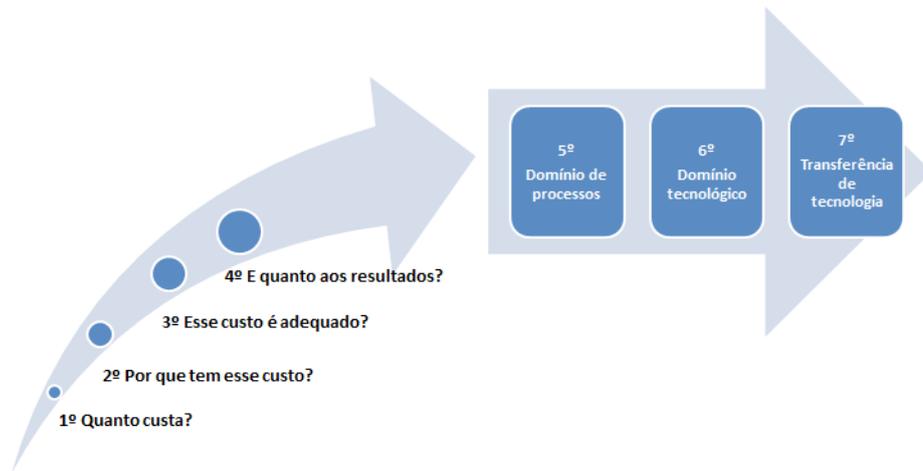
No setor privado, conhecimentos, práticas e técnicas de utilização de sistemas de custos e da gestão de custos iniciada a partir da Revolução Industrial, tem, ao longo de diversas décadas, se consolidado como fundamental para atingir o objetivo de maximização dos lucros, redução de gastos, aumento de lucratividade, entre outros (CAMARGOS; GONÇALVES, 2004; MARTINS, 2003). No setor público, a finalidade dos sistemas de custos deve ser apresentada como a melhor utilização dos recursos — *best value for money* (GONÇALVES; ALEMÃO; DRUMOND, 2013); fundamentar políticas públicas; avaliar necessidade de re-

ursos para prestar serviço específico e avaliar ineficiências de financiamento (HENDRIKS et al., 2014). Assim, devem integrar ao esforço de estabelecer medidas de desempenho capazes de combater o desperdício, aumentar a *accountability* e a transparência da gestão pública. A existência de um sistema de custos é fundamental para o controle social dos atos públicos (NUNES, 1998).

O conhecimento dos processos de formação dos custos possibilita o controle e verificação dos resultados de cada atividade. Neste contexto, destaca-se a importância de considerar as informações de custos como metainformação (GILLILAND, 2008). A metainformação é comumente entendida como informação acerca de informação. No setor público, a compreensão das informações de custos deve ir além do *quanto custa*, objetivando a desestigmatização dos custos como ferramenta trivial de corte de gastos e sim com o objetivo de melhor uso dos recursos (GONÇALVES et al., 2014).

A utilização da metainformação custos pode ser evidenciada na estratégia organizacional, ao possibilitar o alinhamento de ações tático/gerenciais, a vinculação de objetivos às operações cotidianas, bem como permitir a garantia da qualidade dos gastos públicos desde o topo até a base da pirâmide administrativa. As informações de custos devem ser vistas como Indicador de Resultados e Indicador de Processos, conforme apresentado na Figura 1. A configuração apresentada inova na construção de um caminho gerencial interno destacado por meio de questões norteadoras. As quatro questões norteadoras representam os níveis de compreensão das informações (GONÇALVES et al., 2016). Após a resposta a estas quatro questões temos um salto da base de conhecimento do domínio para a transferência de tecnologia.

FIGURA I – Níveis de compreensão das informações de custos



Fonte: GONÇALVES et al. (2016).

Num primeiro nível de complexidade buscase responder à primeira questão: *quanto custa?* Trata-se da pergunta cuja resposta é a mais simples e rápida, embora ainda seja desafiadora no setor público. Representa o início do processo de geração de conhecimento de custos. Esta questão remete a uma envoltória com um segundo nível de complexidade: *porque tem este custo?* A resposta a esta questão consome mais tempo e estudo ao criar a necessidade de compreensão dos processos administrativos e assistenciais que levaram ao consumo dos recursos. Numa terceira envoltória temos a questão: *o custo é adequado?* Neste momento, a abordagem quantitativa incorpora análise de juízo de valor e uma análise qualitativa. Integra-se neste momento a necessidade de envolvimento, principalmente dos gestores, na fundamentação da adequação dos processos. A quarta envoltória de complexidade leva à quarta questão: *e quanto aos resultados?* Temos nesta questão a compreensão de quais resultados foram gerados no processo de utilização dos recursos. Estes quatro questionamentos encerram um ciclo completo: compreender desde quanto custa até quais os resultados alcançados e os caminhos percorridos. Este ciclo pode ser conhecido como domínio de processos.

O *domínio de processos* representa a quinta envoltória na compreensão da metainformação custo. Isso significa o domínio do processo de trabalho, isto é, que se têm as atividades que constituem o processo e os recursos consumidos. Esta compreensão das informações de custos que representa o domínio de processos remete a um sexto nível: *domínio tecnológico* e, finalmente, o sétimo, e último, nível de complexidade que é a *transferência de tecnologia*. Então, exemplificando a utilização no setor saúde, quando se diz que uma apendicectomia custa X reais, este X traduz ou sumariza o que foi consumido e como foram utilizados recursos humanos, materiais, medicamentos, etc. e o processo de trabalho. Há a compreensão dos processos de produção dessa apendicectomia, permitindo avaliar se é adequada e otimizada (domínio do processo), se temos protocolos de atendimento (domínio tecnológico) e se temos como reproduzir este processo de assistência entre as Unidades Assistenciais (transferência de tecnologia) ou outros hospitais.

Neste contexto, é importante salientar que a informação de custos apresenta dois domínios (MORESI, 2000). No primeiro deles, ela deve atender às necessidades de uma pessoa ou de um grupo. É o caso dos dois primeiros níveis de complexidade. Nesse caso, a disponibilização da informação deve ser à pessoa ou aos grupos certos, na hora certa e no local exato, na forma correta. O *segundo domínio* é o da organização, onde o valor da informação está relacionado ao seu papel no processo decisório. Compreende os demais níveis de complexidade apresentados. Também deve ser considerado que o produto informacional como um todo também agrega valor a outras atividades no processamento da informação (GONÇALVES et al., 2013).

Outra importante questão a ser considerada, conforme os autores supracitados, é com relação ao uso de conceitos já fundamentados na gestão de custos no setor privado, presentes na literatura e enfaticamente defendidos. As informações de custos no setor público necessitam ter como objetivo alguns construtos balizadores ou de referência objetiva para o seu desenvolvimento. São constructos, e não conceitos, por agregarem várias dimensões de variáveis intrinsecamente relacionadas não diretamente mensuráveis, tornam-se preocupação contínua da gestão, notadamente a gestão pública. Entre eles, podemos destacar: *accountability*; *melhores práticas*; *benchmarking*; *melhor valor do dinheiro (best value for money)*; *desenvolvimento científico e tecnológico*; *inovação*. A busca do entendimento destes construtos no setor público é necessária para o entendimento dos objetivos da apuração dos custos no setor público.

Tome-se o caso do construto *Accountability*. *Accountability* apresenta-se como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo (MOSHER, 1968) representando estruturas burocráticas de responsabilidade do Estado para proteção dos direitos do cidadão contra usos indevidos do poder pelo governo como um todo (CAMPOS, 1990). Conforme definido pela autora, o

exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas, sendo diretamente relacionada com uma democracia verdadeiramente participativa, relacionado com mecanismos formais de controle do funcionamento do Estado para proteção dos direitos do cidadão. A transparência na utilização dos recursos nas atividades e produtos fornecidos pelas instituições públicas permite melhor controle e identificação dos serviços prestados. Há de se considerar que a transparência cobra a visibilidade no uso dos recursos. A percepção de que a utilização das informações de custos objetiva o entendimento do *como*, *onde* e *porque* estão sendo consumidos os recursos, leva a um gerenciamento de recursos com mais qualidade.

A busca por *melhores práticas* e o *benchmarking* são, praticamente, causa e consequência. O *benchmarking* preconiza a reprodução das melhores práticas baseando-se em mapeamento dos processos e geração de números. A divulgação de relatórios de custos possibilita a troca de experiências e compartilhamento de ações para desenvolvimento das organizações públicas. Proporcionam adequação dos processos administrativos e assistenciais que subsidiam uma profunda definição de atividades, através de difusão do conhecimento do trabalho realizado.

No setor público a otimização dos gastos deve permear com intensidade todas as estratégias de gestão. Não é suficiente economizar ou evitar desperdícios. É preciso ir além, ou seja, fazer valer mais os recursos disponíveis. É a prática do *nem mais caro e nem mais barato, mas o adequado com qualidade*. É a expressão correta do Melhor Valor pelo Dinheiro (*Best Value for Money*). A redução dos custos por si não deve ser o objetivo da apuração dos custos.

Quanto ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico e o conceito de Inovação o conhecimento dos custos dá suporte a políticas regulatórias e de incentivos por melhores práticas, desenvolvimento e assessoria de Tecnologias Informacionais, Gerenciais e Estruturais.

### 2.3. Discussão sobre uso dos recursos na saúde

No setor saúde, conforme apresentado por Gonçalves *et al.* (2011), a metainformação descreve as informações como sumário de outras informações, apresentando *o que, como e quanto* são consumidos de recursos nos processos. Constituiu-se em ferramenta essencial, balizadora das propostas de qualidade, pois sustenta uma base para o conhecimento, acompanhamento e avaliação sistemática dos gastos das diversas atividades tanto assistenciais quanto administrativas no setor saúde. Representa ferramenta gerencial, fornecendo informações para o planejamento e elaboração de indicadores de produto e de processo, possibilitando a redução de consumo e a criação de indicadores econômicos, financeiros e de desempenho, que possibilitam a garantia da qualidade final do produto ou serviço entregue à sociedade.

Apesar dos gastos no setor saúde apresentarem expressivo volume, o tema custos ainda é pouco explorado na saúde pública. Nas organizações públicas de saúde, inicia-se a crença da necessidade de conhecer os custos dos serviços prestados, de forma incipiente, porém gradativamente, ascendente. A cultura de que *saúde não tem preço* vem se consolidando em *saúde não tem preço, mas tem custo*.

No âmbito da discussão do gerenciamento dos recursos da saúde, alguns estudos evidenciam questões críticas de ges-

tão da saúde, especialmente no setor hospitalar, tais como falta de controle, ineficiências técnicas e alocativas, baixa qualidade dos serviços, falta de responsabilização (ALVES, 1998; BANCO MUNDIAL, 2007; BORBA; NETO, 2008; COBAITO, 2012; VENDEMIATTI *et al.*, 2010).

Acredita-se na necessidade de compreender e mensurar os recursos internos e sua gestão nas organizações hospitalares públicas. Essa vertente está diretamente relacionada à exigência de conhecimento dos custos de serviços prestados por hospitais como ferramenta de gestão e redução de incertezas.

A geração e a evidenciação de informações relativas a custos dos serviços prestados no setor saúde e os valores pagos por esses serviços possibilitam maior transparência do uso dos recursos públicos. O conhecimento dos custos dos hospitais públicos e sua gestão tornam-se, portanto, fundamentais para a alocação eficiente de recursos e a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Apesar da necessidade dessas informações, os custos da prestação de serviços e da implantação de sistemas de custos hospitalares são apontados por diversos autores como de difícil identificação (ALEMÃO, 2012; DUTTA; ZBARACKI; BERGEN, 2003; LA FORGIA; COUTTOLENC, 2009).

## 3. Procedimentos metodológicos

A ciência tem como objetivo verificar a veracidade dos fatos, desta forma, exige que se determine os métodos que possibilitou chegar a esse conhecimento (GIL, 1999). Os métodos científicos utilizados para elaboração deste artigo representam um conjunto das atividades sistemáticas e racionais que permitiram alcançar conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido (LAKATOS, MARCONI, 1991). Conforme apresentado pelos autores, os métodos são etapas concretas da investigação, com finalidade de explicar os fenômenos,

podendo ser considerados como técnicas de investigação.

Este artigo trata de pesquisa conceituada como pesquisa social, ao ser entendida como processo que, utilizando metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social (GIL, 1999). A problematização da pesquisa envolveu pesquisa exploratória, envolvendo levantamento bibliográfico por ter como objetivo geral de proporcionar visão geral de um determinado fato (GIL, 1999), utilizando método de investigação caracterizado como sendo observacional e monográfico

(GONÇALVES; MEIRELLES, 2004, LAKATOS, MARCONI, 1991). Conforme os autores, o método de investigação observacional é aquele em que o cientista observa os fatos e eventos. Por sua vez, trata-se de monográfico na medida em que parte do princípio de que o estudo de um caso em profundidade pode ser representativo para outros semelhantes (LAKATOS E MARCONI, 1991; GIL, 1999).

Desta forma, o levantamento bibliográfico fundamentou a apresentação da fundamentação teórica. Foi também incluído o estudo de caso da disponibilização do relatório dos custos assistenciais do tratamento realizado aos usuários da Fhemig, sintetizado no Relatório Prestação de Contas ao Paciente, ilustrativo como ferramenta de controle e combate à corrupção no setor saúde.

Considerando que foi estudado o sistema de custos da Fhemig e a Prestação de Contas ao Paciente, o método utilizado pode ser apresentado como monográfico, por ser a investigação um exame do tema escolhido, observando os fatores que o influenciaram e analisando seus aspectos.

Acrescenta-se que o artigo é um relato da experiência de gestão, utilizando o exemplo de uma instituição pública como a Fhemig para demonstrar a utilidade da gestão de custos para a transparência (e combate à corrupção), isto por ter sido a autora responsável pelo Observatório de Custos e pela implantação do SIGH-Custos nos últimos 10 anos.

## 4. Resultado – a Fhemig e a Prestação de Contas ao Paciente (Conta Paciente)

---

Diante das mudanças de paradigma de gestão e dos dispositivos legais, surge a necessidade de aprofundamento da formulação de um sistema de informações de custos que atenda às necessidades internas da organização, aos anseios dos cidadãos e às necessidades dos administradores públicos na busca por instrumentos de transparência e combate à corrupção, fundamentação de políticas públicas e uso dos recursos. Neste contexto, a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Fhemig buscou cumprir o compromisso de implantar um sistema de gestão de custos que possibilitasse a melhor utilização de recursos e otimização da prestação de serviços hospitalares. A Fhemig é uma rede hospitalar pública formada por 20 unidades distribuídas em cinco complexos assistenciais: urgência e emergência, especialidades, saúde mental, hospitais gerais, recuperação e cuidado ao idoso e o MG transplantes (Fhemig, 2016).

A busca para atender ao compromisso de implantar o sistema de custos deu-se por meio de organização dos processos internos, alinhando os objetivos estratégicos até os objetivos e ações operacionais, em termos de

planejamento e controle, partindo de metas postas pelas políticas públicas e marcos regulatórios em saúde até o consumidor final, ou seja, o cidadão atendido.

Desta forma, a Prestação de Contas ao Paciente torna-se produto final do percurso gerencial (desde o nível estratégico até o operacional), em termos de planejamento e controle, como condutor da accountability, de finanças e dos mecanismos anticorrupção, iniciado com a implantação do sistema de gestão de custos na Fhemig.

Inicia-se, em 2007, as ações de definições metodológicas necessárias para a implantação do Custeio por Absorção, de forma a manter o rigor científico exigido para a implantação da gestão de custos em todos os hospitais. A padronização envolveu definição de itens de custos, fontes de dados e sistema de coleta desses dados, além dos critérios de rateios a serem utilizados. Em 2008, a Fhemig concluiu o desenvolvimento do sistema informatizado que permitiu a implantação do sistema de gestão de custos em 13 unidades assistenciais. Ao final de 2009, todas as vinte unidades estavam com o sistema de gestão de custos já

implantado. Em 2010, inicia-se a utilização da metodologia de Custeio ABC, integrada ao Custeio por Absorção em 6 unidades da Fhemig. Em 2011, a utilização das duas metodologias amplia-se a todas as 20 unidades. Em 2012, a Fhemig inicia o processo de transparência e accountability, ao disponibilizar ao usuário a Prestação de Contas ao Paciente (Conta Paciente).

A Prestação de Contas ao Paciente (Conta Paciente) é um relatório-documento gerado por meio do sistema de custos informatizado, o Sistema Integrado de Gestão Hospitalar – SIGH, Módulo SIGH-Custos da Fhemig. O relatório tem como objetivo primeiro informar ao usuário cidadão a assistência e os recursos consumidos no seu atendimento. Este relatório está alinhado à exigência

apresentada na Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde (BRASIL, 2007) que, conforme já apresentado, dispõe ser direito do cidadão ter atendimento resolutivo com qualidade sempre que necessário, sendo-lhe garantidas informações sobre seu estado de saúde e informações sobre o custo das intervenções das quais se beneficiou. Desta forma, busca-se garantir de maneira clara e objetiva, a demonstração do tratamento realizado e os recursos consumidos, conforme modelo apresentado na FIG.2.

A disponibilização da Prestação de Contas ao Paciente aos usuários da Fhemig exige a organização de processos e de informações em diversas áreas, tanto administrativas quanto assistenciais.

FIGURA 2 – Modelo da Prestação de Contas ao Paciente (Conta Paciente)



## PRESTAÇÃO DE CONTAS AO PACIENTE

Mais uma evidência do compromisso do Governo do Estado de Minas Gerais com transparência na aplicação dos recursos em hospitais públicos

Senhor(a) Usuário(a),

Um hospital é uma organização complexa, grande, que exige muitos funcionários, muitos equipamentos e que funciona continuamente, 24 horas por dia, 365 dias por ano, pronto para atender as demandas por tratamento. Além do tratamento direto ao paciente como medicamento, exames, equipamentos, alimentação e profissionais de assistência, demanda uma série de outros serviços, tais como segurança, limpeza, portaria e gerenciamento. Tudo feito de forma harmônica para o resultado final seja servir melhor.

O principal objetivo da Conta Paciente é informar aos usuários da Rede FHEMIG os recursos consumidos no atendimento hospitalar, para atendê-lo da forma que saúde exige. Lembre-se de que todo o tratamento do SUS é gratuito.

A Conta Paciente não é uma cobrança. Como o próprio nome diz, estamos prestando contas a você, usuário e cidadão. Ela traduz um conjunto de informações quanto aos serviços prestados e quanto aos recursos consumidos com seu tratamento.

A Rede FHEMIG e o Governo de Minas Gerais está cumprindo com seu compromisso duradouro de prestar a melhor assistência hospitalar e, indo além, mostrando a qualidade e transparência no uso dos recursos públicos. Saber mais sobre os serviços e quanto eles custaram é, acima de tudo, um direito de todo cidadão.

Partilhe conosco deste momento de construção de uma nova etapa na responsabilidade social.

### HOSPITAL JOAO XXIII

Referência: 6/2013 - Emissão:19/08/2013 14:50:24

<b>Dados do Atendimento</b>	Paciente: <input type="text"/>	Idade: 28 A, 5 M, 6 D		
	Registro: <input type="text"/>	Prontuário:		
	Data de Admissão: 27/07/2013 16:36	Data de Saída: 15/08/2013 12:26		
	Caráter do Atendimento: INTERNADO	Motivo de Saída: ALTA HOSPITALAR		
<b>Consumo</b>	Exames			R\$ 148,38
	Medicamentos			R\$ 200,93
	<b>TOTAL - CONSUMO</b>			<b>R\$ 349,31</b>
<b>Tratamento</b>	Centro de Custo	Produção	Diária	Valor Total
	AMBULATORIO - ESPECIALIDADES	ATENDIMENTO	1	R\$ 575,58
	UNIDADE INTERNAÇÃO - CIRURGIA PLÁSTICA	PACIENTE/ DIA	18	R\$ 10.012,88
	<b>TOTAL - TRATAMENTO</b>			<b>R\$ 10.588,46</b>
<b>Custo Total</b>				<b>R\$ 10.937,77</b>

Fonte: Sistema Integrado de Gestão Hospitalar - SIGH

#### OBSERVAÇÕES IMPORTANTES:

- **Dados do Atendimento:** contém as informações pessoais do paciente.
- **Exames:** apresenta os exames feitos pelo paciente. Estes exames podem incluir diversas categorias.
- **Consumo:** diz respeito aos medicamentos e podem incluir consumo de materiais médicos, dietas, etc.
- **Tratamento:** lista os cuidados recebidos durante a permanência do usuário no hospital. Incluem aqui todos os custos com serviços de pessoal, limpeza, alimentação, manutenção, energia elétrica, dentre outros.

É importante ressaltar que a Prestação de Contas ao Paciente apresenta o valor (custo) como Indicador de Resultado.

Dúvidas: Fale diretamente com Observatório de Custos no telefone (31) 3239 9547, horário comercial ou e-mail: [contapaciente@fhemig.mg.gov.br](mailto:contapaciente@fhemig.mg.gov.br).

No âmbito do planejamento e controle exigiu a estruturação, adequação, normatização e disponibilização dos processos internos, conhecimento de informações de consumo e sua utilização como ferramenta de gestão. Além disso, propiciou a sistematização e organização dos dados existentes e levantamento de outros até então inexistentes na Fhemig, como informações de custos por Centros de Custos e da produção de cada um destes CC. No âmbito da gestão estratégica, propiciou o alinhamento de ações entre projetos/programas até então isolados, como a integração da gestão de custos, Protocolos Clínicos e Gestão Estratégica.

No âmbito da gestão dos processos, possibilitou um maior diálogo entre os setores, ao evidenciar a relação de trabalho entre os diversos Centros de Custos, maior conhecimento dos processos de trabalho, sistematização e organização dos dados exigidos para a disponibilização de informações de custos e atendimento por paciente, como consumo de medicamento, relação de exames realizados, procedimentos realizados por paciente em cada Centro de Custos. Tais informações foram possíveis após a implantação do sistema de custos e a sistematização destas informações no SIGH-Custos e a adoção de diversas ações nos níveis estratégico, como mudança cultura para entendimento dos gestores sobre a necessidade das informações de custos e os objetivos estratégicos pretendidos com a implantação do sistema de custos; no nível tático, ao treinar os servidores na coleta de dados que seriam as entradas para o sistema de custos; e o treinamento de grande número de servidores; e no nível operacional, definiu-se a metodologia a ser utilizada, as formas de coleta de dados, a forma de processamento das informações e de disponibilização das informações. Além disto,

permitiu análise da variabilidade dos processos e procedimentos clínicos ao evidenciar a correlação da informação de custos com indicadores assistenciais; permitiu entender como a variação em processos assistenciais impacta nos custos e vice-versa. Desta forma, constituiu elemento de importância fundamental no estabelecimento de parâmetros de eficácia e eficiência, ou seja, dos resultados gerados numa determinada circunstância com um dado volume de recursos gerando fundamentos de *compliance* na gestão hospitalar.

No âmbito da gestão de custos, as ações visaram utilizar as informações de custos, de forma inovadora, como metainformação, conforme proposto neste artigo, *desestigmatizando* a visão tradicional dos custos *para cortar*, como é o senso comum e permitindo a análise dos recursos consumidos nos serviços prestados, por meio da disponibilização da Prestação de Contas ao Paciente (Conta Paciente).

Além disto, permite aos gestores da Fhemig e do SUS evidenciar o uso dos recursos por meio da criação de uma base de informações de significativa relevância, trazendo ganhos internos e externos à organização, como a fundamentação da discussão sobre o financiamento do setor saúde.

Desta forma, a disponibilização deste relatório ao usuário no momento de sua alta hospitalar pode-se dizer, coroa a gestão de custos na Fhemig, validando o processo como instrumento de gestão e transparência do consumo dos recursos públicos, ou seja, *accountability* conforme representação na FIG 3. A Figura 3 identifica a complexidade das ações internas necessárias à disponibilização da Prestação de Contas ao Paciente que, assim como o iceberg, nem sempre são percebidos no primeiro olhar, desde mudança de processos a mudança cultural.

FIGURA 3 – Representação das ações realizadas para emissão da Prestação de Contas ao Paciente (Conta Paciente)



Fonte: Gonçalves et al.(2014)(GONÇALVES et al., 2016)

Nesta perspectiva, a Fhemig não está entregando uma Conta ao Paciente. Está, isto sim, *prestando contas ao usuário cidadão*. Consolida-se a exigência legal, além de representar uma exigência gerencial. Exigência gerencial ao dar sustentação aos seus objetivos estratégicos por meio da concretização de seus eixos e da organização dos processos internos e, também, otimização

dos custos. Além disto, torna-se instrumento de transparência e *compliance* do uso dos recursos. Assim, a Conta Paciente possibilita ampliar o campo de atuação do controle social, promovendo o engajamento e a participação do cidadão, ampliando a transparência das ações de governo.

## 5. Conclusão

As conclusões serão aqui apresentadas por tópicos. Primeiramente, compreender a importância da transposição do sistema de custos do setor privado para o público, com relação ao uso das metodologias de apropriação de custos. Nesse sentido, a transposição das metodologias exige ações, aqui sugeridas, para a implan-

tação de gestão de custos públicos que permitam utilizar as informações de custos de forma inovadora visando: (1) *desestigmatizar* a visão tradicional dos custos, ou seja, enfatizar a gestão voltada para a compreensão do custo como metainformação e não *para cortar*; (2) *eliminar* a ideia de comparações rasas, superficiais e apressadas das

informações de custos, ações que tendem a produzir mais malefícios que benefícios à gestão. A ideia central consiste na compreensão da formação do custo. O passo seguinte é (3) *compreender os processos* que levam ao número custo. A apuração dos custos dos produtos e serviços e a avaliação dos seus resultados visam contribuir para a redução do grau de incerteza nos processos decisórios, traduzindo em melhor resultado as ações gerenciais. Finalmente, ações para (4) *integrar a cultural* de base e de topo da pirâmide decisória e (5) adotar o custo como *Indicador de Resultado e Indicador de Processo*.

A segunda conclusão é que o desenvolvimento de sistema de gestão de custos instrumentaliza a fundamentação para um maior controle e planejamento dos seus processos, além de poder ser compreendido como instrumento de transparência do gasto público e, conseqüentemente, instrumento de combate à corrupção e controle social. Assim, as informações de custos no setor público permitem o desenvolvimento de uma governança pública alinhada a medidas de combate à corrupção, com melhora na responsabilização e na transparência do uso dos recursos ao estabelecer parâmetros técnicos dos serviços prestados e, desta forma, instrumentalizar a sociedade, pois informações de custos são basilares como instrumento de controle social.

Neste objetivo, o relatório-documento *Prestação de Contas ao Paciente (Conta Paciente)* da Fhemig exemplifica os ganhos gerados com ações de transparência na gestão hospitalar pública. Desta forma, a *Conta Paciente* torna-se produto final do *percurso gerencial* (desde o nível estratégico até o operacional), em termos de *planejamento e controle*, partindo dos objetivos postos pelas políticas públicas e marcos regulatórios em saúde até o consumidor final, ou seja, o cidadão atendido. Destaca-se este percurso por ser o condutor da *accountability*, de finanças públicas e dos mecanismos anticorrupção.

Em terceiro lugar, evidencia-se, no setor público, especialmente, mas não exclusivamente no setor saúde, que a compreensão das informações de custos, tendo como referência os níveis de compreensão da informação de custos apresentada por Gonçalves et al. (2016), ainda é bastante incipiente. Isto é, informações do *quanto custa?*

ainda são incipientes de forma a permitir subsidiar políticas públicas e planejamento orçamentário. Porém, constata-se também a necessidade de maior aprofundamento no *por que custa?* e na compreensão do *é adequado?* Nesta vertente, necessária se faz a discussão sobre temas como processos de aquisições no setor público, remuneração de pessoal e financiamento do setor saúde, especificamente.

A relevância dos processos de aquisição dá-se tanto pelo volume de gastos quanto pela sua complexidade, tornando necessário o aprofundamento de estudos que avaliem os critérios de análise dos processos de aquisições por meio de licitações públicas. Deve-se ampliar a lógica de identificação da proposta mais vantajosa para a administração pública, conforme preconizado na Lei de Licitações, e não apenas fundamentado na compra pelo menor preço. Esta discussão é apresentada por alguns autores, fundamentada na Teoria do Custo do Proprietário (TCO, Total Cost of Ownership) (GASPARETTO; SILVA, 2004; SANT'ANA; ROCHA, 2006; SANTOS, 2011; SOUZA; VOESE, 2013). A Teoria do Custo do Proprietário, conforme os autores citados, considera o custo pelo ciclo de vida, identificando os custos atribuíveis ao produto do início ao final de sua vida. Nesta perspectiva, as compras públicas deveriam considerar como relevante os custos de aquisição, transporte, manutenção, utilização e descarte do bem ou serviço, incluindo ainda custos para colocar o pedido, prospectar, selecionar e desenvolver fornecedores; transportar, inspecionar; receber e armazenar materiais (ELLRAM; SIFERD, 1998 *apud* SANT'ANA; ROCHA, 2006). Apesar de ainda mais incipiente que a própria implantação de sistema de custos no setor público, esta abordagem necessita ser debatida se quisermos aprofundar no uso dos recursos, de forma mais apropriada, para o setor público.

A remuneração dos servidores também é uma discussão que carece de aprofundamento. As formas de remuneração e controle da gestão de recursos humanos, a precariedade de controles de pessoal, a pouca supervisão das horas de trabalho e do absenteísmo, a baixa qualificação e motivação, além da estrutura de incentivos que desestimula a produtividade e a eficiência são discussões do setor de

saúde (BANCO MUNDIAL, 2007; BRASIL, TCU, 2009, 2013; LA FORGIA; COUTTOLENC, 2009), mas que não divergem das do setor público em geral e que, necessariamente, tem impacto no uso dos recursos públicos.

A discussão sobre o financiamento do setor saúde também exige a fundamentação em informações de custos. Conforme apresentado por Vieira e Benevides (2016) (2016) “[...] melhorar a gestão, sempre recomendável, pressupõe investimento na capacitação de recursos humanos, na modernização de processos de trabalho, em sistemas informacionais e na infraestrutura tecnológica, e para isso é preciso dispor de recursos financeiros suficientes e estáveis, e de decisão política como requisito indispensável (p.4)”. Desta forma, a discussão sobre o financiamento do setor de saúde exige análises mais aprofundadas, de interesse de todos os envolvidos, inclusive interesses políticos.

Assim, acredita-se na relevância da discussão da compreensão das informações de custos de forma a alinhar o uso dos recursos com o serviço prestado no setor público e, no setor de saúde, alinhado à assistência necessária e preconizada na Constituição Cidadã, de forma urgente e necessária, dado o momento econômico e político atual. É necessário o dimensionamento do quanto se gasta e como se gastam os recursos no setor público. Acrescenta-se que os problemas do setor público, assim como do SUS, não serão resolvidos por adequações técnicas exclusivamente, apesar de elas serem necessárias.

Ao contrário, a solução dos problemas depende de uma discussão com a sociedade brasileira para definir os serviços que queremos, o SUS que se quer e quanto a sociedade está disposta a pagar para ter um SUS mais democrático, mais justo e mais sustentável para todos (MENDES, 2011). Acrescenta-se que o conceito de *sustentabilidade* do setor de saúde – especificamente, do setor hospitalar público – deve ser ampliado, não apenas do ponto de vista da eficiência ou otimização de recursos, mas também a questões implícitas, identificadas no acesso oportuno da população a serviços de saúde de qualidade, eficazes, seguros e, também, nos custos efetivos, segundo suas necessidades (BRASIL, 2013).

Acrescento aqui, como limitação do estudo, não ter abordado sobre avaliações de tecnologias em saúde, assunto relevante e representativo no setor, sendo necessário que futuras pesquisas busquem identificar como a tecnologia tem influenciado os custos no setor saúde.

Finalizando, deve-se compreender que iniciativas de racionalização do uso dos recursos e melhoria no desempenho já foram implementadas e outras têm sido planejadas para essa mesma finalidade. Temos assim, uma tendência de maior utilização de informações de custos, o que, espera-se, possa ajudar na construção de um setor público com maior controle e transparência.

## 6. Referencial bibliográfico

---

- ALEMÃO, M. M. Financiamento da Saúde: proposta e avaliação de modelo estimativo do custeio global de hospitais públicos. 2017. 398 f. Universidade Federal de Minas Gerais, 2017.
- ALEMÃO, M. M. Financiamento do SUS paralelo aos gastos na Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais: um estudo de caso compreensivo fundamentado na base de conhecimento gerada com metainformação custo. 2012. 186 f. Universidade Federal de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <[http://www.cepead.face.ufmg.br/index.php?option=-com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=20](http://www.cepead.face.ufmg.br/index.php?option=-com_wrapper&view=wrapper&Itemid=20)>. Acesso em: 10 jul. 2015.
- ALVES, A. Fontes de financiamento e eficiência em dois hospitais privados filantrópicos paulistas: um estudo de caso. 1998. 129 f. Universidade de São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://pesquisa.bvsalud.org/economia/resources/lil-226636>>. Acesso em: 27 abr. 2016.
- ANGÉLICO, F.; TEIXEIRA, M. A. C. Acesso à Informação e Ação Comunicativa: Novo Trunfo para a Gestão Social. Desenvolvimento em Questão, v. 10, n. 21, p. 7–27, 2012. Disponível em: <<https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/342>>.
- BANCO MUNDIAL. Brasil Governança no Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil : Melhorando a Qualidade do Gasto Público e Gestão de Recursos. Brasília: 2016.05.04, 2007. . Acesso em: 27 abr. 2016.
- BORBA, G. S. DE; NETO, F. J. K. Gestão hospitalar: Identificação das práticas de aprendizagem existentes em hospitais. Saúde e Sociedade, v. 17, n. 1, p. 44–60, mar. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_art-text&pid=S0104-12902008000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S0104-12902008000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 5 ago. 2016.
- BORNIA, A. C. Análise gerencial de custos - aplicação em empresas modernas. 3a Ed. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.
- BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência/Rogério Boueri, Fabiana Rocha, Fabiana Rodopoulos (Organizadores) - Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/COR\\_LIVRO\\_Avaliacao\\_da\\_Qualidade\\_do\\_Gasto\\_Publico\\_e\\_Mensuracao\\_de\\_Eficienc.../1e3a7622-3628-4e35-b622-eb3c53b20fc4](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/COR_LIVRO_Avaliacao_da_Qualidade_do_Gasto_Publico_e_Mensuracao_de_Eficienc.../1e3a7622-3628-4e35-b622-eb3c53b20fc4). Acesso em: 18 jun 2017.
- BRASIL. Introdução à gestão de custos em saúde. Ministério Editora do Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: <<http://saudepublica.bvs.br/pesquisa/resource/pt/lil-750392>>.
- BRASIL. Lei Complementar no 101/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Legislação, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 16 set. 2017.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)>. Acesso em: 16 set. 2017.
- BRASIL, Ministério da Saúde. Financiamento Público de Saúde. Série ECOS. Economia da Saúde para a Gestão do SUS, Série ECOS. Economia da Saúde para a Gestão do SUS. Eixo 1. Volume 1. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2013.
- BRASIL, Ministério da Saúde. Introdução à Gestão de Custos em Saúde. Série Gestão e Economia da Saúde, Série Gestão e Economia da Saúde. V.2. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: <<http://saudepublica.bvs.br/pesquisa/resource/pt/lil-750392>>. Acesso em: 2 maio 2014.

- BRASIL, Ministério da Saúde. Carta dos direitos dos usuários da saúde. Série E. Legislação de Saúde. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta\\_direito\\_usuarios\\_2ed2007.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_direito_usuarios_2ed2007.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2016.
- BRASIL, Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, Brasil: Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2015.
- BRASIL, Presidência da República. Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 8 maio 2014.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União. Critérios gerais de controle interno na Administração Pública. Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília: [s.n.], 2009.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União. Relatório Sistemático de Fiscalização da Função Saúde – FiscSaude. Processo TC 032.624/2013-1. Brasília: 2013. Disponível em: <[http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/032.624-2013-1\\_Fisc\\_Saude.pdf](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/032.624-2013-1_Fisc_Saude.pdf)>. Acesso em: 4 fev. 2015.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma administrativa do sistema de saúde. 1995, Buenos Aires: 1995, p. 10. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/papers/1995/97.ReformaSistemaSaude.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2016.
- BRIGNALL, T. J. et al. Product costing in service organizations. *Management Accounting Research*, v. 2, n. 4, p. 227–248, dez. 1991. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S104450059170036X>>. Acesso em: 13 jun. 2016.
- CAMARGOS, M. A.; GONÇALVES, M. A. Sistemas de acumulação de custos, métodos de custeio, critérios de atribuição de custos e tipos de custo: uma diferenciação didático-teórica para o ensino da disciplina Contabilidade de Custos. In: ANAIS XV ENANGRAD, 2004.
- COBAITO, F. C. Gestão Hospitalar sob a lente da resource based view - RBV. RAHIS. *Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde*, n. 9, p. 34–42, 2012. Disponível em: <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/rahis/article/view/1636>>. Acesso em: 27 abr. 2016.
- DIEHL, C. A. Controle estratégico de custos: um modelo referencial avançado. 2004. 304 f. Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.
- DUTTA, S.; ZBARACKI, M. J.; BERGEN, M. Pricing process as a capability: A resource-based perspective. *Strategic Management Journal*, v. 24, n. 7, p. 615–630, 2003. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1002/smj.323>>. Acesso em: 5 ago. 2016.
- ELLRAM, L. M.; SIFERD, S. P. Total cost of ownership: a key conception in strategic cost management decisions. *Journal of Business Logistics*, v. 19, p. 55–84, 1998.
- Fhemig. [www.fhemig.mg.gov.br](http://www.fhemig.mg.gov.br). Disponível em: <[www.fhemig.mg.gov.br](http://www.fhemig.mg.gov.br)>. Acesso em: 13 jul. 2016.
- GASPARETTO, V.; SILVA, I. S. T. DA. Custo Total De Propriedade (TCO): Uma Ferramenta Auxiliar na gestão de custos. . Porto Seguro: XI Congresso Brasileiro de Custos – Porto Seguro, BA, Brasil, 27 a 30 de outubro de 2004. , 2004
- GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5a Edição ed. [S.l.]: Editora Atlas, 1999.

- GILLILAND, A. J. Setting the Stage. In: GETTY RESEARCH INSTITUTE (Org.). . Introduction to Metadata. 2a ed. Los Angeles: [s.n.], 2008. p. 1–19. Disponível em: <<https://d2aohiyo3d3idm.cloudfront.net/publications/virtuallibrary/0892368969.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.
- GONÇALVES, C. A.; MEIRELLES, A. DE M. Projetos e Relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: [s.n.], 2004.
- GONÇALVES, M. A. et al. O financiamento da saúde e a relevância das informações de custos no setor saúde pública: estudo da base de conhecimento de custos da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Fhemig. 2016, Porto de Galinhas: Anais do Congresso Brasileiro de Custos - ABC, 2016.
- GONÇALVES, M. A.; ALEMÃO, M. M.; DRUMOND, H. A. Estudo da utilização da informação de custos como ferramenta de gestão em organização pública: O estudo do SIGH-Custos. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, v. 3, n. 1, p. 210–226, 2013.
- GONÇALVES, M. A.; GONÇALVES, C. A.; ALEMÃO, M. M. Decision making process and modes of governance: A Comparative study between Brazilian and British hospitals. *Corporate Ownership & Control (Print)*, v. 8, p. 177–187, 2011. Disponível em: <17279232>.
- HORNGREN, C.; DATAR, S. M.; FOSTER, G. Contabilidade de custos: uma abordagem gerencial. São Paulo: Prentice-Hall, 2004.
- INTERNATIONAL, M. S. Corruption and the Health Sector. n. November, 2002.
- LA FORGIA, G. M.; COUTTOLENC, B. F. Desempenho hospitalar no Brasil: em busca da excelência. SAO PAULO, 2009.
- MARTINS, E. Contabilidade de custos. São Paulo: Editora Atlas, 2003.
- MENDES, E. V. As redes de atenção à saúde. 2a Edição ed. Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2011.
- MIRANDA FILHO, C. R. Sistemas de custos na administração pública: uma análise das proposições teóricas atuais à luz da realidade institucional – o caso da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. 2003. 2003. Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2003.
- MORESI, E. A. D. Delineando o valor do sistema de informação de uma organização. *Revista CI Informação*, v. 29, n. 1, p. 14–24, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n1/v29n1a2.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2016.
- MUSAU, S.; VIAN, T. Fraud in Hospitals. *U4 Issue*, v. 5, n. 1, 2008.
- NUNES, M. A. Custos no serviço público. Texto para Discussão, Texto para discussão, no 31. Brasília: [s.n.], 1998.
- RIBEIRO, C. et al. Cuidado para uma transação segura. PROCONTAB PÚBLICA. Artmed Panamericana Editora LTDA, 2014.
- SANT'ANA, Z. A. DE; ROCHA, W. Custo total de propriedade: um estudo da sua aplicabilidade à Lei de Licitações. . [S.l.: s.n.], 2006. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/anais/artigos62006/221.pdf>>.
- SANTOS, I. C. V. DOS. Estudos de caso de custo total de Propriedade TCO (Total cost of Ownership). p. 1–33, 2011.
- SOUZA, R. L. B. DE; VOESE, S. B. O Estado da Arte sobre o Custo Total de Propriedade no Brasil O Estado da Arte sobre o Custo Total de Propriedade no Brasil. 2013, Uberlândia: XX Congresso Brasileiro de Custos – Uberlândia, MG, Brasil, 18 a 20 de novembro de 2013, 2013. p. 15.
- TAN, S. S. Microcosting in Economic Evaluations. . Rotterdam, the Netherland: 2009.

VENDEMIATTI, M. et al. Conflito na gestão hospitalar: o papel da liderança. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, p. 1301–1314, jun. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232010000700039&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000700039&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 28 jun. 2016.

VIAN, T. Corruption in Hospitals Corruption in Hospital Administration. *Corruption and Health (GC2006 01 part I)*, n. March, p. 48–61, 2006.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. DE S. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. *Nota Técnica*, no 28. Rio de Janeiro: [s.n.], 2016. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160920\\_nt\\_28\\_disoc.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2016.

YIN, R. K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 2a Edição ed. Porto Alegre: 2001.

ALEMÃO, Márcia Mascarenhas. Financiamento do SUS paralelo aos gastos na Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais: um estudo de caso compreensivo fundamentado na base de conhecimento gerada com metainformação custo. 2012. 186 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa Pós-graduação em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2012. Disponível em: <[http://www.cepead.face.ufmg.br/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=20](http://www.cepead.face.ufmg.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=20)>. Acesso em: 10 jul. 2015.

ALVES, Adilson. Fontes de financiamento e eficiência em dois hospitais privados filantrópicos paulistas: um estudo de caso. 1998. 129 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública)- Programa de Pós-graduação da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://pesquisa.bvsalud.org/economia/resources/lil-226636>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

ANGÉLICO, Fabiano; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Acesso à Informação e Ação Comunicativa: Novo Trunfo para a Gestão Social. *Desenvolvimento em Questão*, v. 10, n. 21, pp. 7–27, 2012. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/342>>. Acesso em: 08 out. 2018.

BANCO MUNDIAL, Unidade de Gerenciamento do Brasil. Departamento de Desenvolvimento Humano. Departamento de Redução de Pobreza e Gestão Econômica Região da América Latina e do Caribe. *Brasil Governança no Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil: Melhorando a Qualidade do Gasto Público e Gestão de Recursos*. Brasília: 2016.05.04, 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186326902607/19GovernancaSUSport.pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.

BANCO MUNDIAL. Financiamento dos sistemas de saúde: o caminho para a cobertura universal. 2010. 143 p. Disponível em: <<http://www.who.int/eportuguese/publications/WHR2010.pdf?ua=1>>. Acesso em: 8 dez 2016.

BORBA, Gustavo Severo De NETO, Francisco José Kliemann. Gestão hospitalar: Identificação das práticas de aprendizagem existentes em hospitais. *Saúde e Sociedade*, v. 17, n. 1, p. 44–60, mar. 2008.

BORNIA, Antônio Cezar. *Análise gerencial de custos - aplicação em empresas modernas*. 3a Ed. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (Org.). *Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/COR\\_LIVRO\\_Avaliacao\\_da\\_Qualidade\\_do\\_Gasto\\_Publico\\_e\\_Mensuracao\\_de\\_Eficienc.../1e3a7622-3628-4e35-b622-eb3c53b20fc4](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/COR_LIVRO_Avaliacao_da_Qualidade_do_Gasto_Publico_e_Mensuracao_de_Eficienc.../1e3a7622-3628-4e35-b622-eb3c53b20fc4). Acesso em: 16 out. 2018.

BRASIL, Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Carta dos direitos dos usuários da saúde. Série E. Legislação de Saúde. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. Disponível em: <<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/>>

[carta\\_direito\\_usuarios\\_2ed2007.pdf](#)> . Acesso em: 26 jun. 2016.

BRASIL, Ministério da Saúde. Financiamento Público de Saúde. Série ECOS. Economia da Saúde para a Gestão do SUS, Série ECOS. Economia da Saúde para a Gestão do SUS, no Eixo 1. Volume 1. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL, Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, Brasil: Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> . Acesso em: 7 jun. 2015. , 1988

BRASIL, Tribunal de Contas da União - TCU. Critérios gerais de controle interno na Administração Pública. , Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Brasília: 2009.

BRASIL, Tribunal de Contas da União - TCU. Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Saúde – FiscSaude. Processo TC 032.624/2013-1. . Brasília: [s.n.], 2013. Disponível em: <[http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/032.624-2013-1\\_Fisc\\_Saude.pdf](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/032.624-2013-1_Fisc_Saude.pdf)> . Acesso em: 4 fev. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 5 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União 2000; 5 mai.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. . Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União 2011; 18 nov.

BRASIL. Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União 1990; 20 set.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Reforma administrativa do sistema de Saúde. Brasília: MARE, 1998.33 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; c. 13). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno13.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. Introdução à gestão de custos em saúde. Série Gestão e Economia da Saúde, Série Gestão e Economia da Saúde, no V.2. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: <<http://saudepublica.bvs.br/pesquisa/resource/pt/lil-750392>> . Acesso em: 2 maio 2014.

BRIGNALL, T.J.; FITZGERALD, L.; JOHNSTON, R; SILVESTRO, R. Product costing in service organizations. Management Accounting Research, v. 2, n. 4, p. 227–248, dez. 1991.

CAMARGOS, Marco Antônio; GONÇALVES, Márcio Augusto. Sistemas de acumulação de custos, métodos de custeio, critérios de atribuição de custos e tipos de custo: uma diferenciação didático-teórica para o ensino da disciplina Contabilidade de Custos. In: ANAIS XV ENANGRAD, 2004.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 24(2)30-50 fev - abr. 1990

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene Santana. Mensurando a criação de valor na gestão pública. Revista de Administração Pública. RAP. Rio de Janeiro 38(3): 423-49 Maio/Jun. 2004

COBAITO, Francisco Carlos. Gestão Hospitalar sob a lente da resource based view - RBV. RAHIS. Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde, volume n. 9, p. 34–42, 2012.

- DIEHL, Carlos Alberto. Controle estratégico de custos: um modelo referencial avançado. 2004. 304 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção e Sistema - EPS) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PPGEP) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/87822/201155.pdf?sequence=1>. Acesso em: 08 out 2018.
- DUTTA, Shantanu; ZBARACKI, Mark J.; BERGEN, Mark. Pricing process as a capability: A resource-based perspective. *Strategic Management Journal*, v. 24, n. 7, p. 615–630, 2003. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1002/smj.323>>. Acesso em: 5 ago. 2016.
- ELLRAM, Lisa M.; SIFERD, Sue P. Total cost of ownership: a key conception in strategic cost management decisions. *Journal of Business Logistics*, v. 19, p. 55–84, 1998.
- Fhemig. [www.fhemig.mg.gov.br](http://www.fhemig.mg.gov.br). Disponível em: <[www.fhemig.mg.gov.br](http://www.fhemig.mg.gov.br)>. Acesso em: 13 jul. 2016.
- GASPARETTO, Valdirene; SILVA, Ivanir Salete Techio Da. Custo Total De Propriedade (TCO): Uma Ferramenta Auxiliar na gestão de custos. . Porto Seguro: XI Congresso Brasileiro de Custos – Porto Seguro, BA, Brasil, 27 a 30 de outubro de 2004. 2004.
- GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GILLILAND, Anne J. Setting the Stage. In: Getty Research Institute (Org.). *Introduction to Metadata*. 2a ed. Los Angeles: [s.n.], 2008. p. 1–19. Disponível em: <<https://d2aohiyo3d3idm.cloudfront.net/publications/virtuallibrary/0892368969.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.
- GONÇALVES, Carlos Alberto; MEIRELLES, Anthero de Moraes. *Projetos e Relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2004.
- GONÇALVES, Márcio Augusto; ALEMÃO, Márcia Mascarenhas; DRUMOND, Heloísa Azevedo. Modelo de Gestão Fhemig e a Prestação de Contas ao Paciente. In: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2014, Brasília. *Anais VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2014*. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1136>. Acesso em: 08 out. 2018.
- GONÇALVES, Márcio Augusto; ALEMÃO, Márcia Mascarenhas; DRUMOND, Heloísa Azevedo. Estudo da utilização da informação de custos como ferramenta de gestão em organização pública: O estudo do SIGH-Custos. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, v. 3, n. 1, p. 210–226, 2013.
- GONÇALVES, Márcio Augusto; FERREIRA, Bruno Pérez; ALEMÃO, Márcia Mascarenhas; CUNHA, Yasmine Fernanda Ferreira; BRAGA, Liliane Cristina. O financiamento da saúde e a relevância das informações de custos no setor saúde pública: estudo da base de conhecimento de custos da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Fhemig. 2016, Porto de Galinhas: *Anais do Congresso Brasileiro de Custos - ABC, 2016*. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/4144/4145>. Acesso em: 08 out. 2018.
- HENDRIKS, M.E.; KUNDU,P.; BOERS, A. C.; BOLARINWA, O.A.; TEPAS, M.J.; AKANDE, T.M.; AGBEDE, K.; GOMEZ, G.B.; REDEKOP, W.K.; SCHULTSZ, C.; SWAN TAN, S. Step-by-step guideline for disease-specific costing studies in low- and middle-income countries: a mixed methodology. *Glob Health Action*. 2014;1:1–10.
- HORNGREN, CT; DATAR, S.M.; FOSTER, G. *Contabilidade de custos: uma abordagem gerencial*. São Paulo: Prentice-Hall, 2004.
- LA FORGIA, Gerald M.; COUTTOLENC, Bernard F. *Desempenho hospitalar no Brasil: em busca da excelência*. SAO PAULO: Singular, 2009.

- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia Científica. 2ª Edição. São Paulo: Atlas. 1991
- MARTINS, E. Contabilidade de custos. São Paulo: Editora Atlas, 2003.
- MENDES, Eugênio Vilaça. As redes de atenção à saúde. 2a Edição Brasília: Organização Pan-Americana de Saúde, 2011.
- MIRANDA FILHO, Carlos Ramos. Sistemas de custos na administração pública: uma análise das proposições teóricas atuais à luz da realidade institucional – o caso da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Dissertação (Mestrado em Administração) - NPGA-Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/9466/2/Carlos%20Ramos%20Miranda%20Filho%20I.pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.
- MORESI, Eduardo Amadeu Dutra. Delineando o valor do sistema de informação de uma organização. Revista CI Informação, v. 29, n. 1, p. 14–24, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n1/v29n1a2.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2016.
- MOSHER, Frederick. Democracy and the public service. New York, Oxford University, 1968. p. 7.
- MUSAU, Steve; VIAN, Taryn. Fraud in Hospitals. U4 Issue, v. 5, n. 1, 2008.
- NUNES, Marcos Alonso. Custos no serviço público. Texto para Discussão nº 31, Brasília: ENAP, 1998. 34f. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/666/1/Custos%20no%20servi%C3%A7o%20p%C3%ABlico.pdf>. Acesso em: 08 out 2018.
- OECD Health Policy Studies. Value for Money in Health Spending. Paris: OECD, 2010.
- RIBEIRO, Carlos Eduardo; SILVA, Lino Martins, BEZERRA FILHO, João Eudes; FEIJÓ, Paulo Henrique. Cuidado para uma transação segura. Pag. 11-56. In: NASI, Antônio Carlos. Programa de Atualização em Contabilidade – PROCONTAB Contabilidade Pública. Porto Alegre: Artmed Panamericana Editora, 2014. .
- SANT'ANA, Zóssia Angélica de; ROCHA, Welington. Custo total de propriedade: um estudo da sua aplicabilidade à Lei de Licitações. In: VI Congresso USP de Contabilidade. São Paulo - SP, 2006. Anais... VI Congresso USP de Contabilidade, 2006. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/anais/artigos62006/221.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2018.
- SANTOS, Iles Carlos Vilela dos. Estudos de caso de custo total de Propriedade TCO (Total cost of Ownership). Monografia (Especialista em Tecnólogo em Processamento de Dados). Faculdade de Tecnologia de São Paulo. São Paulo. p. 1–33, 2011. Disponível em: <http://www.fatecsp.br/dti/tcc/tcc0041.pdf>. Acesso em: 08 out 2018.
- SOUZA, Regina Luciane Braçaroto de; VOESE, Simone Bernardes. O Estado da Arte sobre o Custo Total de Propriedade no Brasil O Estado da Arte sobre o Custo Total de Propriedade no Brasil. 2013, Uberlândia: XX Congresso Brasileiro de Custos – Uberlândia, MG, Brasil, 18 a 20 de novembro de 2013, 2013. p. 15.
- TAN, Siok Swan. Microcosting in Economic Evaluations - Issues of accuracy, feasibility, consistency and generalisability. 219 p. Tese (Doutorado) Universidade de Rotterdam, Rotterdam, 2009. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/18510449.pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.
- VENDEMIATTI, Mariana; SIQUEIRA, Elisabete Straditto; FILARDI, Fernando; BINOTTO, Erlaine; SIMIONI, Flávio José. Conflito na gestão hospitalar: o papel da liderança. Ciência & Saúde Coletiva, v. 15, p. 1301–1314, jun. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232010000700039-&lng=pt&nrm=iso&tlng-pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000700039-&lng=pt&nrm=iso&tlng-pt)>. Acesso em: 28 jun. 2016.

VIAN, Taryn. Corruption in Hospitals Corruption in Hospital Administration. p. 48–61. In: Global Corruption Report 2006 - Transparency International. London: British Library Cataloguing, 2006. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd60/etica/global.pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.

VIAN, Taryn. Review of corruption in the health sector: theory, methods and interventions. Health Policy and Planning 2008; 23:83–94. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/1514/ce167c209773b4670b73208bcd87a3c50523.pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.

VIEIRA, Fabíola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Nota Técnica. no 28. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160920\\_nt\\_28\\_disoc.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_28_disoc.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2016.

# REFLEXÕES SOBRE A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS<sup>1</sup>

## ***REFLECTIONS ON THE QUALITY OF PUBLIC EXPENDITURE ON THE MANAGEMENT OF SOLID URBAN RESIDUES***

***Paulo Sérgio Mendes César***

### **Resumo**

O trabalho propõe uma avaliação das peculiaridades do gasto público relacionado às políticas públicas de resíduos sólidos. Logo, além de avaliar a questão da viabilidade de repasses de recursos financeiros a pequenos municípios sem escala ou estrutura que garanta a adequada gestão de resíduos sólidos, propõe a investigação de como os objetivos de fomento institucional público, em especial da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), têm ou não surtido efeitos nas políticas públicas relacionadas à gestão de resíduos sólidos urbanos. Para tanto, a metodologia engloba revisão de literatura a respeito do sistema federativo brasileiro, do gasto público, da gestão de resíduos sólidos urbanos, bem como das orientações emanadas da PNRS. Ainda prevê a análise de documentos técnicos como relatórios e notas técnicas. Considerando que, para além da concepção econômica da eficiência das políticas públicas, aspectos de relevância social avocados pela PNRS, como qualidade ambiental e inclusão social, também devem ser considerados ao se avaliar a qualidade do gasto público relacionado às políticas públicas de resíduos sólidos. Dessa sorte, pretende-se questionar como deve ser o gasto público relacionado a resíduos sólidos e quais as principais diretrizes para o mesmo. Demonstrando ao fim em que medida o fomento institucional tem surtido efeitos positivos no tocante a melhoria dos gastos públicos relacionados às políticas de gestão de resíduos sólidos urbanos.

*Palavras-chave: Gasto público. Gestão de resíduos sólidos. Política Nacional de Resíduos Sólidos.*

### **Abstract**

*The paper proposes an evaluation of the peculiarities of public expenditure related to solid waste public policies. Therefore, in addition to evaluating the feasibility of the transfer of financial resources to small municipalities without a scale or structure that guarantees the adequate management of solid waste, it proposes the investigation of how the objectives of public institutional development, especially the National Policy on Solid Waste, have or do not effects on public policies related to the management of urban solid waste. To do so, the methodology encompasses a review of the literature on the Brazilian federal system, public expenditure, urban solid waste management, as well as the guidelines emanating from the National Policy on*

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 06/04/2018 e aprovado em 14/09/2018.

*Solid Waste. It also provides for the analysis of technical documents such as reports and technical notes. Considering that, in addition to the economic conception of the efficiency of public policies, aspects of social relevance advocated by the National Policy on Solid Waste, such as environmental quality and social inclusion should also be considered when evaluating the quality of public spending related to public solid waste policies. Thus, it is intended to question how public spending related to solid waste should be and what are the main guidelines for it. Demonstrating the extent to which institutional development has had positive effects in terms of improving public spending related to solid urban waste management policies.*

*Keywords: Public expenditure. Solid waste management. National Policy on Solid Waste.*

*Paulo Sérgio Mendes César - Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Especialista em Direito Público pela UCDB. Graduado em Direito pela UFMG e em Administração Pública pela FJP. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais. Advogado. Professor de Gestão Pública, de Práticas de Gestão e de Direito Internacional na Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Belo Horizonte (FACISABH).*

*Artigo produzido sob orientação do Dr. Tiago Gomes de Carvalho Pinto.*

## **I. Introdução**

---

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) definiu em seu art. 1º os três atributos fundamentais do Estado brasileiro: República, forma de governo relacionada à coisa pública, ao interesse público; Federação, divisão e organização político-territorial do Estado; e Democracia, regime de governo que respeita a soberania popular.

Em seu art. 225, a CR/88 estabeleceu que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, evidenciando a preocupação com o desenvolvimento sustentável internacionalmente em voga.

Ocorre que o sistema federativo delineado na CR/88 deixou a cargo dos municípios diversas funções públicas que implicam custos expressivos. A CR/88 atribuiu em seu art. 30, inciso V, o gerenciamento do manejo de resíduos sólidos como de competência do poder público local, ainda que possa ser exercido por empresas particulares por meio de concessão pública. Merecem destaque os custos

relacionados ao investimento em infraestrutura urbana, tais como em construções de empreendimentos para a destinação final de resíduos sólidos e nos relacionados à manutenção e operação desses empreendimentos.

Em estudo realizado nas capitais estaduais brasileiras, Rodrigues et al. (2016) constatam que os custos da gestão de resíduos sólidos urbanos tendem a ser bem menores quando a execução ocorre por conta do município.

Porém, a gestão de resíduos sólidos é um dos grandes problemas enfrentados pela maior parcela de municípios brasileiros. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei Federal n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010, estabeleceu prazo até dezembro de 2014 para que os municípios passassem a destinar adequadamente seus resíduos sólidos. No entanto, isso exige a realização de grandes investimentos financeiros para implementação de empreendimentos direcionados à destinação final adequada dos resíduos sólidos. Diante disso, o Projeto de Lei n.º 2289, de 08 de julho de 2015, ainda em tramitação, visa a prorrogar o prazo para que os municípios destinem adequadamente os resíduos sólidos urbanos. Busca-se evitar,

dessa forma, que a maioria dos municípios brasileiros se configure em situação irregular e ilegal de imediato, conferindo-lhes mais tempo para adequação.

O trabalho busca verificar em que medida houve avanços na qualidade do gasto público com resíduos sólidos. Dessa forma, o objetivo central é investigar como as diretrizes da PNRS no tocante à aplicação do gasto público na gestão de resíduos sólidos têm ou não surtido efeitos nos municípios de pequeno porte, apontando alternativas para a melhor aplicação desses recursos públicos.

Para tanto, busca-se: (i) avaliar a viabilidade de repasses de recursos financeiros a pequenos municípios sem estrutura que garanta a adequada gestão de resíduos sólidos; (ii) verificar a evolução cronológica da destinação final de resíduos sólidos após a instituição da PNRS; (iii) avaliar

a adequação da escala para os municípios de pequeno porte implementarem corretamente gestão de empreendimentos voltados para a disposição final ambientalmente de resíduos sólidos; (iv) analisar as diferentes formas associativas adotadas para viabilizar a gestão de resíduos sólidos em municípios de pequeno porte.

Assim, além de demonstrar que a grande maioria dos municípios brasileiros de pequeno porte não possui escala suficiente para a correta gestão de empreendimentos voltados para a disposição final de resíduos sólidos, bem como avaliar a evolução cronológica da disposição final de resíduos sólidos após a instituição da PNRS, pretende-se demonstrar que grande parte desses municípios de pequeno porte, com vistas a evitar desperdício de recursos públicos, têm buscado formas associativas para gestão integrada dos resíduos.

## 2. Fundamentação Teórica

Esta seção busca apresentar as peculiaridades relacionadas ao gasto público, perpassando pela antiga discussão acerca da eficiência exigida no trato da coisa pública.

Ademais, resgata as principais características dos serviços de resíduos sólidos, as quais acabam impondo ponderações específicas aos gastos ligados aos resíduos sólidos. A seguir, demonstra-se como a PNRS prescreve a gestão

dos resíduos sólidos, com breve histórico de construção da política. Ao fim da seção, apresentam-se as diretrizes e condicionantes relacionadas à necessidade de escala adequada à gestão de resíduos, em que merece destaque o esforço das instituições públicas nacionais pela sensibilização e até indução de municípios de menor porte para adoção de soluções consorciadas para a gestão de resíduos sólidos.

### 2.1 Discussão sobre a Qualidade do Gasto Público

No final do século XX, o papel do Estado começou a ser questionado, principalmente pelo movimento neoliberalista. De acordo com Bresser Pereira (2002), a *New Public Management* (NPM) surgiu em momento marcado por crise internacional do Estado de Bem-Estar Social e creditava ao excesso de intervencionismo estatal na economia alguns problemas do capitalismo. Por esta razão a NPM atingiria o cotidiano do setor público incorporando novas práticas envoltas por princípios e valores relacionados ao respeito aos cidadãos, tais como foco em

resultados, melhoria na qualidade dos serviços prestados, governança, *accountability* e transparência.

Via-se nessa época uma grande ênfase no “fazer mais com menos”, na preservação do valor dinheiro, no uso de indicadores comparativos de desempenho e no desenvolvimento de sistemas aperfeiçoados de custos, de informação e de auditoria (OLIVEIRA, 2007, p 88).

Peters (1997, p. 305) expõe que, no pós-guerra, os Estados ficaram sobrecarregados, “com muito a fazer e

com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos". Seguindo com Oliveira (2007), houve grande crescimento do Estado na prestação de serviços nas áreas de saúde, educação, transporte, segurança, pesquisa e desenvolvimento, justiça, seguridade social e outras. Com esse expressivo alargamento do papel do Estado, viu-se a necessidade de uma nova postura do Poder Público, que abarcasse mais que a capacidade de gerar receitas, mas principalmente de aplicá-las da forma mais eficiente.

Welsch (2003, p. 75) assim define o princípio da eficiência:

*(...) o princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se melhor rentabilidade social. (grifos nossos)*

Na mesma linha, a eficiência para Batista Júnior (2004, p. 222) seria:

*Indubitavelmente, para a promoção do bem comum, no que toca à atuação da AP (Administração Pública), tanto os meios como os resultados assumem cabal importância. O PE (Princípio da Eficiência), assim, é um princípio bipotencial, uma vez que volta sua ação jurídica tanto para a ação instrumental realizada, como para o resultado por ela obtido. Portanto, o princípio exige tanto o aproveitamento máximo das potencialidades existentes, isto é, dos recursos escassos que a coletividade possui, como o resultado quantitativa e qualitativamente otimizado, no que concerne ao atendimento das necessidades coletivas. (grifos nossos)*

Meirelles (1998, p. 104) elenca dentre os poderes e deveres do administrador público o chamado "dever de eficiência", o qual chegou a denominar "o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das neces-

sidades da comunidade e de seus membros". Afirma ainda o autor que o dever de eficiência corresponde ao "dever de boa administração", extraído da doutrina italiana.

Ao discorrer sobre eficiência, Mokate (1999) esclarece que as aplicações do termo eficiência na análise de políticas públicas tipicamente se associam com uma relação entre meios e fins. A eficiência seria o grau em que se cumprem os objetivos ao menor custo possível.

Porém, no que tange aos custos, nem todo custo necessariamente envolve um desembolso de dinheiro. Mokate (1999) argumenta que um custo pode representar um desgaste ou sacrifício de um recurso, sendo ele tangível ou intangível. Para a autora, enquanto a eficiência econômica passa por uma análise custo-benefício, a eficiência social deve contemplar os impactos relativos sobre o bem-estar de diferentes grupos socioeconômicos.

Há de se fazer uma ressalva ao conceito comumente empregado de eficiência nas ciências gerenciais. Eis que Chiavenato (1994, p. 163) discorre sobre eficiência e eficácia da seguinte forma:

*À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos por meio dos recursos disponíveis). (grifos nossos)*

Em que pesem as peculiaridades acima apontadas relacionadas aos gastos públicos de forma geral, bem como a necessidade de se promover um gasto de qualidade e com eficiência em sentido amplo, há de se destacar que os gastos públicos relacionados à gestão de resíduos sólidos trazem encapsulados a necessidade de ecoeficiência.

De acordo com Leal (2005), Viñé (2009) e Pinto (2011), ecoeficiência consiste no conceito comumente aplicado de eficiência, agregado da minimização de impactos ambientais. Ou seja, além da obtenção dos resultados pretendidos

ao menor custo financeiro e impactos sociais possíveis, ainda se espera a minimização de impactos ambientais.

Em que pese o extenso rol de atribuições assumidos pelos entes federativos, bem como a necessidade de ofertar à população serviços com qualidade, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Além de estabelecer limites e condicionantes às ações governamentais, a LRF preconiza equilíbrio entre receitas e despesas nos instrumentos de planejamento orçamentário.

Nesse sentido, Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) reforçam que o conhecimento dos custos do governo é de suma importância para a adoção de mudanças nos procedimentos que regem as decisões sobre o uso dos recursos públicos, bem como sobre os métodos aplicados à gestão das políticas e dos programas governamentais, de modo a aumentar o valor dos recursos aplicados pelo governo e ampliar o benefício social da tributação.

Maia et al. (2008) enfatizam que a melhoria da qualidade do gasto público é um assunto de mais alta relevância atualmente no Brasil, visto que, a despeito da elevada carga tributária praticada no País, o nível de retorno para a população, principalmente em termos da qualidade dos serviços prestados, pode ser considerado muito baixo. Disso decorre a forte resistência da sociedade por aumentos ou criação de novos impostos em troca da produção de bens e serviços públicos.

## 2.2 Gestão de Resíduos Sólidos

A Norma Brasileira (NBR) 10.004 define resíduo sólido como “resíduos nos estados sólido ou semi-sólido, que resultam de atividades da comunidade de origem: industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição”. Nos termos da Lei Federal nº 12.305/10, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, os resíduos sólidos urbanos são aqueles originários de atividades domésticas em residências urbanas e os resíduos de limpeza urbana originários da varrição, limpe-

Para Chaves (2007, p. 37), “a melhoria da qualidade do gasto público redundará em melhorar a eficiência desse gasto, ou seja, determinado investimento deverá ser concluído com o menor custo possível e gerar o máximo de benefícios para a sociedade”.

Em que pese toda relevância e esforço pela melhoria da qualidade dos gastos públicos, Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) lembram que a promoção da eficiência no setor público depende de as autoridades disporem de informações confiáveis sobre o custo incorrido por distintos órgãos e departamentos na provisão dos serviços mantidos pela administração pública, visto que sem conhecer tais custos:

*(...) é impossível avaliar se os resultados obtidos em diferentes áreas de atuação das organizações governamentais poderiam ser substancialmente melhorados, ou se poderiam ser alcançados com um menor emprego de recursos humanos, materiais e financeiros. (p. 988)*

Em suma, percebe-se que a discussão envolvendo qualidade do gasto pública pode assumir distintas nuances. Contudo, há de se destacar que, considerando-se a complexidade da gestão dos resíduos sólidos urbanos, o conceito de qualidade do gasto deve vir acrescido de ecoeficiência e de ponderações dos impactos sociais. Nesse sentido, a seguir encontra-se um aprofundamento da gestão de resíduos sólidos no complexo sistema federativo brasileiro que auxilia na análise das diretrizes e avanços iniciais da PNRS.

za de logradouros e vias públicas, bem como de outros serviços de limpeza urbana.

Demajorovic (1995) e Milanez (2002) diferenciam lixo de resíduos sólidos, visto que lixo denota ausência de qualquer tipo de valor, devendo simplesmente ser descartado, ao passo que resíduos possuem potencial valor econômico agregado, por possibilitarem o reaproveitamento no próprio processo produtivo.

Milanez (2002) enfatiza que um sistema de resíduos sólidos abarca todo um ciclo, desde a sua geração, acondicionamento, coleta, transporte, tratamento e até sua disposição final, sendo que a boa gestão desse sistema, para além da garantia de seu funcionamento, busca seu melhor rendimento. As etapas da coleta e da disposição final podem ser consideradas aquelas mais importantes, uma vez que o peso de resíduos coletados e o destino que lhes é dado interferem direta e indiretamente no cotidiano da sociedade e também sobre o meio ambiente.

Segundo o autor,

*No Brasil, talvez o termo que venha sendo mais amplamente usado seja Gerenciamento Integrado de Resíduos, definido como “o conjunto articulado de ações normativas, operacionais, financeiras e de planejamento que uma administração municipal desenvolve, baseado em critérios sanitários, ambientais e econômicos para coletar, tratar e dispor o lixo da sua cidade. (MILANEZ, 2002, p. 15)*

Cabe destacar a distinção conceitual existente entre destinação e disposição final. Enquanto destinação final de resíduos se refere aos resíduos que possuem potencial de aproveitamento energético ou tratamento, disposição final de resíduos se refere aos rejeitos que não apresentam outra possibilidade que não a disposição ambientalmente adequada com vistas a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos (PNRS, 2010).

Ferreira e Dos Anjos (2001) indicam problemas decorrentes da gestão dos resíduos sólidos municipais na América Latina. Os resíduos não têm disposição adequada, visto que o lançamento indiscriminado no meio ambiente se revela como prática comum. Ademais, “muitos dos vazadouros são à beira de cursos d’água (ou nos próprios), podendo provocar fortes

impactos ambientais nos mesmos, rompendo o equilíbrio do ecossistema” (p. 694).

Disso decorrem diversos problemas nas áreas urbanas, problemas de ordem estética e de saúde pública, tendo em vista o acesso a vetores e animais domésticos e a obstrução de rios, canais e redes de drenagem urbana, provocando inundações e potencializando epidemias de dengue e de leptospirose, entre outras doenças (FERREIRA; DOS ANJOS, 2001).

No que se refere às tipologias de equipamentos para disposição final de resíduos sólidos, verifica-se a incidência no Brasil principalmente de lixões, aterros controlados e de aterros sanitários, sendo que os aterros sanitários são a forma ambientalmente adequada de disposição final de resíduos sólidos. Contudo, a construção e manutenção de um aterro sanitário envolve expressivos investimentos financeiros, visto que nesse tipo de equipamento os rejeitos devem ser cobertos com material inerte para controlar a entrada de ar e água, controlar a saída de gás, reduzir o odor e facilitar a recomposição da paisagem (CATAPRETA, 2008).

Segundo Sousa (2012), os lixões são prejudiciais ao meio ambiente, possuem grande potencial contaminante e nocividade à saúde humana, pois são uma forma de disposição final inadequada em que os resíduos sólidos são depositados indiscriminadamente no solo, sem qualquer tipo de cuidado ou tratamento. Já os aterros controlados se diferenciam dos lixões apenas por serem cobertos. Dessa forma, os aterros controlados também não possuem os conjuntos de sistemas e medidas necessários para a proteção do meio ambiente a danos e degradações (ABRELPE, 2015).

No que concerne aos custos relacionados a implementação e operação de um aterro sanitário, de acordo com seu porte, tem-se a seguinte Tabela 1:

Tabela 1 – Custos para Implantação e Operação de Aterros Sanitários, por porte

Porte	Toneladas processadas/dia	CAPEX (Capital Expenditure)	OPEX (Operational Expenditure)	Total (milhões)
Pequeno	100	R\$ 6.976.285	R\$ 45.468.163	R\$ 52,4
Médio	800	R\$ 30.049.713	R\$ 206.485.324	R\$ 236,5
Grande	2.000	R\$ 64.300.115	R\$ 461.494.052	R\$ 525,8

Fonte: ABRELPE, 2015.

A disposição final adequada inclui o tratamento e o aproveitamento econômico de resíduos, até tornarem-se rejeitos. Assim, Silva e Soler (2013) esclarecem que os rejeitos são resíduos sólidos que não podem ser mais recuperados e que somente estes, os rejeitos, são os que devem ser dispostos em aterros sanitários.

Besen et al. (2017) enfatizam que a disposição final adequada vai muito além do encerramento de lixões para evitar a possível contaminação do lençol freático, sem falar na questão da saúde pública, pela proliferação de vetores e pelo aumento de gases de efeito estufa.

Além do fato de a disposição ambientalmente adequada aumentar o tempo de vida útil dos aterros sanitários, há também que integrar os catadores que trabalham em situação degradante em lixões, submetidos a condições análogas ao trabalho escravo, trabalhando dia e noite, expostos a vários riscos e acidentes e sujeito à exploração dos intermediários da cadeia de comercialização dos recicláveis.

Percebe-se assim que a dimensão dos gastos públicos atrelados à gestão de resíduos sólidos possui configuração transcendente ao aspecto eminentemente econômico da implantação de um equipamento público, visto que não pode ser apartada dos aspectos sociais e ambientais para as gerações presentes e futuras.

### 2.3 Objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos

A vigente PNRS considera, em seu art. 3º, a disposição final ambientalmente adequada como a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas, de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, além de minimizar impactos ambientais adversos.

Todavia, não se pode dizer que os aterros sanitários recebam apenas rejeitos. Conforme o Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), o que ocorre na realidade é a disposição final de quaisquer resíduos em solo.

Dentre os objetivos da PNRS, merecem destaque os de proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais; gestão integrada de resíduos sólidos; capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos; incentivo ao de-

envolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético; e regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira (art. 6º). Tais objetivos englobam novas práticas de gestão, como logística reversa, além do fomento a coleta, triagem e reciclagem de resíduos sólidos, bem como a integração de cooperativas de catadores ao processo de gestão dos resíduos sólidos.

## 2.4 Histórico da Política Nacional de Resíduos Sólidos

A PNRS foi instituída em 2010 pela Lei n.º 12.305 (Projeto de Lei n.º 1991). Todavia, já em 1989 houve o Projeto de Lei do Senado (PLS) n.º 354, de 27 de outubro de 1989, convertido em 1.º de abril de 1991 no Projeto de Lei n.º 203 na Câmara Federal, dispendo sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a disposição final dos resíduos de serviços de saúde.

A despeito de tratar exclusivamente dos resíduos de serviços de saúde, o PLS n.º 354/89 pode ser considerado a primeira iniciativa de uma regulamentação em nível nacional.

Durante cerca de 20 anos o projeto de lei ficou em tramitação. Araújo e Juras (2011) indicam que em 2008 mais de 100 projetos relacionados à gestão de resíduos sólidos haviam sido analisados por comissões especiais, sendo que muitos foram considerados inconstitucionais.

De acordo com os autores, somente em 2007, mediante a inclusão do Projeto de Lei n.º 1991, foi instituída uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, sendo necessária a criação de um grupo de trabalho na Câmara dos Deputados com vistas a viabilizar a deliberação da matéria, haja vista a complexidade do tema e a dificuldade de obtenção de consenso entre os diversos setores envolvidos. Importante frisar que já no Projeto de Lei n.º 1991/2007 houve forte convergência com outros instrumentos legais na esfera federal, como a Lei de Saneamento Básico (Lei n.º 11.445/2007) e a Lei dos Consórcios Públicos (Lei n.º 11.107/1995), além das Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Educação Ambiental, de Recursos Hídricos, de Saúde, Urbana, Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e as que visavam promover maior inclusão social.

Araújo e Juras (2011) destacam que apesar de haver consenso em determinados pontos, como sobre a elaboração de planos de resíduos e a gestão integrada de diversos tipos de resíduos sólidos, foi marcante a existência de grandes embates, como com o setor privado em relação às discussões relacionadas a ciclos de vida dos produtos e sistemas de logística reversa.

O Ministério do Meio Ambiente (2008) realizou várias audiências públicas, com contribuições da Confederação Nacional das Indústrias, de representantes de setores interessados, do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis e dos demais membros do grupo de trabalho criado em 2007.

Pertinente indicar que em 2009, na iminência da instituição da PNRS, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) aprovou diversas resoluções sobre tipos específicos de resíduos sólidos, como a Resolução Conama n.º 416/2009 sobre destinação adequada de pneus e a Resolução Conama n.º 417/2009 sobre resíduos sólidos orgânicos.

Em relação à adequação da disposição final, a Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, já previa que qualquer prorrogação de prazo de fechamento de lixão seria ilegal.

Todavia, o Projeto de Lei 2.289/15, que emenda a PNRS, prevê a prorrogação do prazo previsto no art. 54 da PNRS até 31 de julho de 2018 para capitais e regiões metropolitanas, até 31 de julho de 2019 para municípios com mais de 100 mil habitantes, até 31 de julho de 2020 para municípios que possuem entre 50 a 100 mil habitantes e até 31 de julho de 2021 para municípios com menos de 50 mil habitantes. A emenda, ainda não aprovada, também acrescenta a prorrogação de prazo para elaboração dos planos estaduais de resíduos sólidos e dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos.

Capella (2006) e Secchi (2015) enfatizam que as políticas públicas geralmente visam à resolução de problemas entendidos como os mais relevantes. Segundo Frey (2000), as políticas públicas ou *policies* são analisadas como uma dimensão do Estado e abarcam a formação de agenda, a tomada de decisões, a implementação e o monitoramento e avaliação. No âmbito da formação da agenda, interessa a investigação das razões que levam determinadas políticas públicas a serem priorizadas em determinados contextos por determinadas agendas, as influências

verificadas durante as diferentes fases da política e, ainda, porque determinadas pautas permanecem (FUKS, 2000).

Nesse sentido, pensando no caso em análise, especialmente sobre o contexto que levou a prorrogação dos prazos inicialmente previstos na PNRS, Sabatier e Weible (2007) argumentam que existem coalizões de defesa for-

mas por grupos de interesses, como prefeitos municipais, membros da Confederação Nacional das Indústrias, de representantes de setores interessados e membros do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis que, unidos por interesses e crenças comuns, conseguem pressionar a mudança de determinadas políticas públicas.

## 2.5 Diretrizes e condicionantes relacionadas à necessidade de escala adequada à gestão de resíduos

Arranjos cooperativos, como o consórcio público, assumem destacada relevância para municípios pequenos e médios, ao instrumentalizar a apropriação de ganhos de escala. Para a PNRS, a gestão de resíduos sólidos realizada de forma consorciada entre municípios representa uma das melhores possibilidades para o gerenciamento dos resíduos, sendo que potencialmente ainda aperfeiçoa o planejamento e sua respectiva operacionalização, garantindo maior eficiência, eficácia e efetividade frente aos grandes desafios que causam o entrave do setor.

Neste sentido, o Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2010) recomenda dentre as primeiras opções para os municípios:

*(...) deve ser a busca de soluções compartilhadas com municípios vizinhos, implantadas por meio de consórcios públicos que reúnam não apenas os municípios que compartilham cada unidade de tratamento e disposição final de resíduos sólidos, mas um conjunto mais amplo de municípios e de instalações (quando possível), que permita alcançar a escala ótima para a prestação dos serviços, garantindo-se o padrão técnico exigido no país e a sustentabilidade ambiental, social e econômica. (grifos nossos)*

Merece destaque o trecho acima grifado, no qual fica evidente a preocupação em não apenas constituir consórcios públicos intermunicipais<sup>2</sup>, mas reforçar a necessidade de

escala, de volume de resíduos que permita uma gestão sustentável do ponto de vista ambiental, social e econômico.

Outrossim, também fomentando a adoção de consórcios públicos pelos municípios, o Tribunal de Contas da União (TCU) proferiu por meio do Acórdão 2067/2008 as seguintes recomendações à Funasa (Fundação Nacional da Saúde):

*9.2.2. identifique e divulgue para os municípios, utilizando, inclusive, a página da Funasa na internet, os casos bem sucedidos de consórcios para o gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil e as boas práticas na execução da Ação 11KO; 9.2.3. divulgue para estados e municípios informações técnicas necessárias para a formação de consórcios, utilizando, inclusive, a página da Funasa na internet.*

Ainda de acordo com o acórdão, o TCU realizou monitoramento na Funasa sobre a ação “Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos e Manejo de Resíduos Sólidos em Município de até 50.000 habitantes” e estimou o valor de R\$ 44 milhões desperdiçados, entre 2000 e 2009, na construção de aterros sanitários que foram abandonados ou retornaram à condição de lixões. No mesmo sentido, relatório de 2016 do TCU demonstra que no período de 2000 a 2011, os desperdícios já alcançam a ordem de 20 bilhões de reais na aplicação de recursos da Funasa em convênios objetivando a construção de aterros sanitários que foram abandonados ou retornaram às condições de lixões.

<sup>2</sup> Os consórcios públicos foram instituídos pela Lei n.º 11.107, de 06 de abril de 2007, e, no modalidade de direito público, consistem na criação de uma associação pública de natureza autárquica entre entes federativos.

Considerando o consórcio público como importante alternativa ao tratamento conjunto à questão da disposição de resíduos sólidos urbanos, a PNRS estabelece que:

Art. 18 (...)

§ 1o Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:

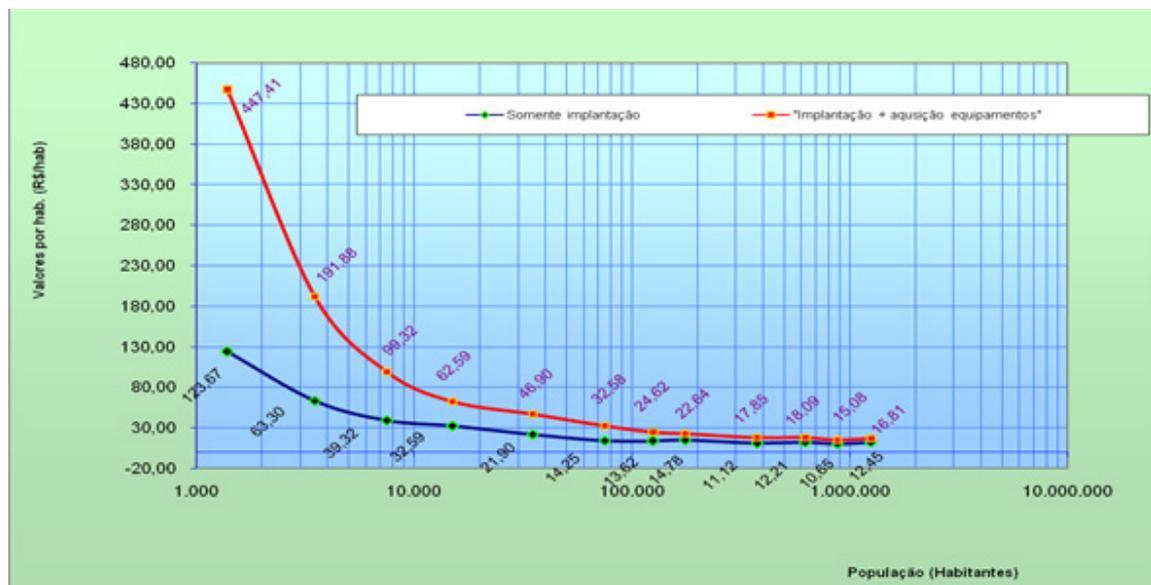
I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos.

Como visto, tal prioridade advém da percepção de ganhos de escala potencializados pelo consórcio, conforme demonstra o Gráfico 1 abaixo. De acordo com o MMA, em relatório técnico elaborado em 2010 para a melhoria da gestão ambiental urbana no Brasil (MMA, 2010), estudos iniciados no ano de 2002 permitiram evidenciar as diferenças de investimentos necessários à implantação de um modelo sustentável de manejo e gestão de resíduos sólidos.

O relatório aponta como um dos exemplos mais significativos, a relação de custos decorrentes da implantação de aterros sanitários para diversos portes populacionais de municípios, variando de aproximadamente R\$ 152,00 por habitante para os municípios com até 2,5 mil habitantes até aproximadamente R\$ 6,00 para municípios com população acima de 1,5 milhões de habitantes.

No mesmo sentido, estudo do Ministério das Cidades (2015) chama a atenção para o fato de que para a criação de consórcios públicos são fundamentais estudos técnicos e de cenários. O estudo ainda destaca que ao invés de se construir um aterro sanitário em cada município pode-se fazer um aterro regional, e os municípios se juntam em Consórcio para fazer a gestão. Ainda reforça que em dois aterros sanitários, cada um para 50 mil habitantes, tem um custo *per capita* 50% maior que um aterro para 100 mil habitantes. O Gráfico 1 demonstra os resultados do estudo:

Gráfico 1 - Custos de implantação de aterro sanitário por habitante



Fonte: MCidades (2015)

Guimarães (2010) destaca que há uma enorme gama de possibilidades, indo desde ações pontuais até a instituição de programas de longo prazo, de maior durabilidade e impacto, além de potencializar maior eficiência na utilização de recursos públicos, uma vez que se observa o compartilhamento dos insumos necessários à consecução dos objetivos comuns. De acordo com Vaz (apud GUIMARÃES, 2010), o volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados, sendo que os consórcios podem atuar nas seguintes áreas:

- Serviços públicos (cultura, lazer, esportes, programas nutricionais, assistência social, saneamento...);
- Saúde (campo mais usual para a formação de consórcios);
- Realização de obras públicas;
- Prestação de atividades em áreas-meio (informática, treinamento e capacitação de servidores públicos);
- Meio ambiente;
- Desenvolvimento econômico regional. (p.76)

Considerando o impacto da descentralização vertical de encargos da União para os estados e municípios, promovida pela CR/88, os consórcios públicos favorecem a criação de condições de superação das barreiras causadas pela insuficiência de recursos na implementação de políticas públicas. Corroborando tal entendimento, pode-se usar a citação de Espírito Santo (2004, p. 171):

*(...) considerando a otimização dos recursos públicos, com sua racionalização, em áreas específicas, tais como educação, saúde, transportes, saneamento básico, nas quais os problemas estão, de certa forma, entrelaçados e entranhados na órbita de dois ou mais Municípios, o consórcio apresenta-se como instrumento operacional de grande valia, pois possibilita um maior rendimento dos esforços empregados por seus partícipes, evitando-se a dispersão de recursos humanos e materiais, maximizando, por via de consequên-*

*cia, o aproveitamento dos recursos municipais. (grifo nosso)*

Entretanto, o Relatório do TCU (2016) enfatiza as dificuldades que especialmente os municípios de menor porte têm encontrado ao atuar de forma consorciada na disposição dos resíduos, principalmente em virtude da baixa capacidade técnica dos gestores, poucos recursos financeiros e dificuldades operacionais em geral.

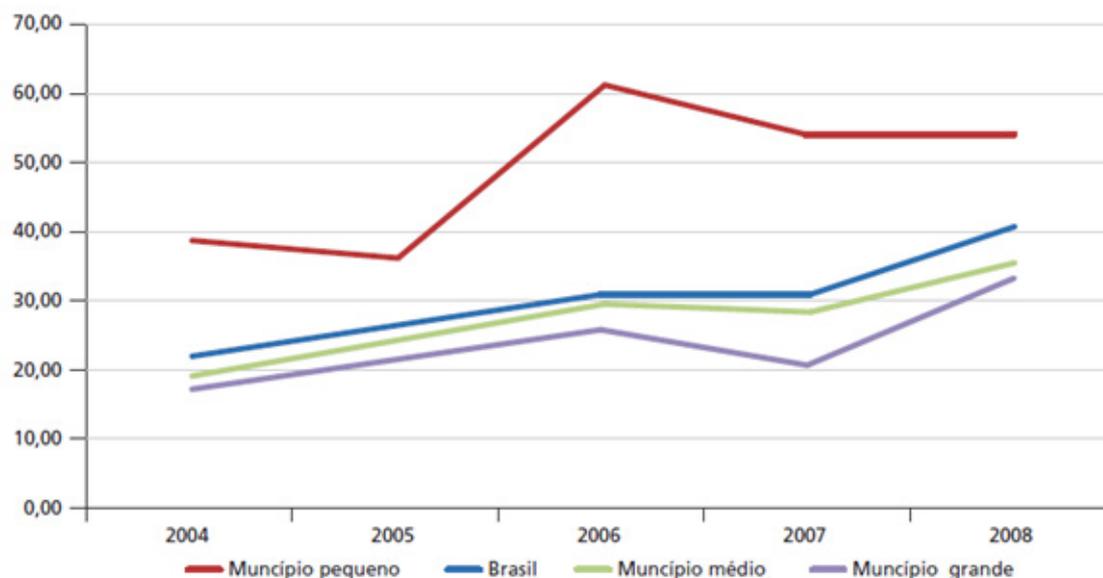
O diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SNIS, 2015) evidencia que à medida que cresce o porte populacional diminui a incidência da administração pública direta como órgão gestor do manejo de resíduos sólidos nos municípios brasileiros. Sendo que no tocante às despesas com o manejo de resíduos, o estudo revelou que:

*(...) quando rateada pela população urbana, resulta em um valor médio anual de R\$117 por habitante, partindo do patamar médio de R\$82 para municípios de 30 a 100 mil habitantes e chegando ao R\$ 207 no caso das duas maiores metrópoles brasileiras. Igualmente importante ressaltar que incida na análise desta edição uma grande diferença entre o valor das despesas per capita dos municípios com até 250 mil habitantes para os demais. Para se ter ideia, o resultado do indicador médio para este subconjunto cai para R\$ 84/habitante, ou seja, 26% a menos do que o gasto dos municípios na faixa imediatamente superior (com população entre 250 mil e 1 milhão de habitantes) que ficou em R\$106/habitante. Isto permite inferir, inclusive que, em 2015, os serviços de manejo de resíduos sólidos nos municípios acima de 250 mil habitantes oneraram os cofres públicos em proporções bem mais elevadas do que os municípios de menor porte. (p. 5) (grifos nossos)*

Pode-se constatar que o custo total ou per capita do manejo aumenta expressivamente em municípios com maior número de habitantes, sendo que contempla despesas como as relacionadas a varrição de logradouros públicos, serviços de capina e limpeza de bocas de lobo. O valor anual também muda de acordo com a região, partindo do “patamar de R\$90/habitante na região Norte e alcança R\$133/habitante na Sudeste” (SNIS, 2015, p. 114).

Não obstante, em se tratando de disposição final de resíduos sólidos urbanos, os custos médios se mostram bem superiores para os municípios menores em relação aos municípios maiores, como demonstra o gráfico abaixo:

**Gráfico 2: Custo médio da disposição de resíduos sólidos urbanos em aterros sanitários considerando municípios de pequeno, médio e grande portes e Brasil (2004-2008) (Em R\$/t)**



Fonte: IPEA (2012)

Percebe-se que, considerando a maior dificuldade de municípios menores na gestão de resíduos sólidos urbanos, em especial no que se refere à necessidade de expressivos investimentos relacionados aos empreendimentos para disposição adequada, demonstra-se altamente recomendável a criação de consórcios públicos para a gestão associada de políticas públicas dessa temática.

### 3. Procedimentos Metodológicos

A metodologia abarca revisão de literatura a respeito do sistema federativo brasileiro, com ênfase na distribuição de encargos do atual pacto federativo, bem como dos principais aspectos relacionados à gestão adequada de resíduos sólidos. A partir dessa revisão de literatura específica das ciências jurídica, gerencial e política, pretende-se demonstrar que tanto as peculiaridades do sistema federativo brasileiro como as condicionantes relacionadas à gestão dos resíduos sólidos praticamente criam uma concepção customizada de qualidade de gasto público atrelado aos resíduos sólidos.

Além de utilização de dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ainda será feita a análise de documentos técnicos como relatórios e notas técnicas. Nesse sentido, são explorados e analisados os relatórios técnicos da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), do TCU, os diagnósticos do IPEA e do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), além da própria parametrização trazida pela PNRS.

Assim, para além da concepção econômica da eficiência das políticas públicas, aspectos de relevância social avocados pela PNRS, como qualidade ambiental e inclusão social, também devem ser considerados ao se avaliar a qualidade do gasto público relacionado às políticas públicas de resíduos sólidos.

Dessa sorte, nesse percurso metodológico, pretende-se aprofundar os principais conceitos e parâmetros da qualidade do gasto público, as principais características da temática resíduos sólidos, as orientações emanadas da

PNRS, bem como investigar as possibilidades existentes para superação do problema de falta de escala dos pequenos municípios.

Em suma, a partir dos relatórios e diagnósticos supracitados, espera-se demonstrar, a seguir, em que medida houve avanços na qualidade do gasto público com resíduos sólidos, indicando, para tanto, a evolução da configuração da distribuição da disposição final por tipos de empreendimentos, bem como o aumento de pactuações intermunicipais específicas para a gestão de resíduos sólidos.

## 4. Análise dos Resultados

De acordo com o Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), entre os anos de 2000 e de 2008 praticamente dobrou o número de municípios que destinavam seus resíduos em aterro sanitário, apesar da disposição final em lixões ainda representar em 2008 a realidade em 50% dos municípios brasileiros.

Em 2017, após sete anos da implementação da PNRS, revela-se oportuno tentar compreender seus avanços. Nesse desiderato, de acordo com Freitas et al. (2017, p. 11), a pesquisa Diagnóstico de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS-RS), realizada anualmente pelo Ministério das Cidades, “pode ser considerada a mais importante compilação de informações do setor”.

Dessa sorte, de acordo com Besen et al. (2017), em 2014 se pôde constatar um pequeno aumento para 364 mil empregos relacionados aos resíduos sólidos em relação a 2010 (3,2%), além de trabalhadores temporários que alcançaram quase 11 mil postos de trabalho em horário integral. Isso seria outro resultado aquém do pretendido pela PNRS, visto que:

*(...) o número de catadores envolvidos na coleta seletiva e o número de postos de trabalho gerados, o que seria importante para monitorar a prioridade dada pelos municípios à integração socio-produtiva dos catadores na coleta seletiva, como preconiza a PNRS. (BESEN et al., 2017, p. 16)*

A partir das análises do SNIS de 2010, SNIS de 2014 e do Relatório do TCU de 2016 sobre a PNRS, é possível observar que em 2010, a disposição dos 1.066 municípios pesquisados (52% da população do país) representou 74,9% em aterros sanitários, 17,7% em aterros controlados, 5,1% em lixões e 2,4% em centrais de triagem e compostagem.

Besen et al. (2017, p. 15) esclarecem que o esperado com a implementação da PNRS seria que, “em 2014, houvesse uma redução de aterros controlados e a erradicação dos lixões e o aumento de aterros sanitários”. Porém, de acordo com o SNIS de 2014, para os 3.765 municípios (67,6% da população do país) pesquisados, a disposição final dos resíduos foi de 52,4% em aterros sanitários, 13,1% em aterros controlados, 12,3% em lixões e 3,9% eram encaminhados para centrais de triagem e compostagem, restando uma parcela de 18,3% sem informações.

Já de acordo com a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2014), a geração total de resíduos sólidos urbanos no Brasil foi de aproximadamente 78,6 milhões de toneladas em 2014, representando um aumento de 2,9% em relação a 2013.

Ainda de acordo com estimativas da ABRELPE (2014), 58,4% dos resíduos sólidos urbanos coletados em 2014

tiveram disposição adequada e seguiram para aterros sanitários, os 41,6% restantes corresponderam a 81 mil toneladas diárias, e foram encaminhadas para lixões ou aterros controlados, sendo que ambos equipamentos de disposição não possuem o conjunto de sistemas e medidas necessários para proteção do meio ambiente contra danos e degradações (Tabela 2):

Tabela 2 – Quantidade de Municípios por Tipo de Disposição Adotada – 2014.

Disposição Final	Regiões e Brasil					
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	BRASIL
Aterro Sanitário	93	455	164	820	704	2.236
Aterro Controlado	112	505	147	644	367	1.775
Lixão	245	834	156	204	120	1.559
BRASIL	450	1.794	467	1.668	1.191	5.570

Fonte: Pesquisa ABRELPE (2014)

Interessante reforçar que em 2014, 59,8% dos municípios no Brasil, precisamente 3.334 municípios, ainda faziam uso de locais impróprios para disposição final dos resíduos coletados, quais sejam, aterros controlados e lixões (ABRELPE, 2014). Isso se mostra muito alarmante, porque conforme revela dados da Tabela 3 abaixo, a média de geração de resíduos sólidos urbanos no Brasil foi de 1,062 quilo por dia por habitante, o que por sua

vez representou a geração de mais de 215 mil toneladas de resíduos sólidos urbanos por dia. Interessante destacar que a média brasileira ainda está abaixo da média mundial, 1,2 kg por dia por habitante, e bem abaixo da média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>3</sup>, que é de 2,2 kg por dia por habitante (RODRIGUES et al., 2016).

<sup>3</sup> Inclui os 34 países mais ricos do mundo.

Tabela 3 – Geração de Resíduos Sólidos Urbanos – 2014.

Regiões	População Total	RSU Gerado (t/dia)	Índice (Kg/hab/dia)
Norte	17.261.983	15.413	0,893
Nordeste	56.186.190	55.177	0,982
Centro-Oeste	15.219.608	16.948	1,114
Sudeste	85.115.623	105.431	1,239
Sul	29.016.114	22.328	0,770
BRASIL	202.799.518	215.297	1,062

Fontes: Pesquisa ABRELPE (2014)

Já para 2015, as informações do diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SNIS, 2015), que contemplou 3.520 municípios (63,2% do total do País), das 62,5 milhões de toneladas de resíduos destinadas, apurou-se que 60,9% são dispostas em aterros sanitários, 11,5% em aterros controlados, 10,1% em lixões e 2,3% encaminhados para unidades de triagem e de compostagem, restando então uma parcela de 15,4% sem informação, a qual se refere sobretudo aos pequenos municípios de até 30 mil habitantes.

O diagnóstico também revelou que, dentre as regiões brasileiras, as melhores situações são encontradas principalmente na região Sul seguida pela Sudeste. Interessante observar que, na região Sul, 42% dos municípios foram

identificados como “importadores (municípios que detêm unidades de processamento que recebem resíduos de outros municípios diferentes daquele no qual a unidade está localizada)” ou exportadores de resíduos domiciliares (SNIS, 2015, p. 4).

Especificamente no tocante à celebração de consórcios para gestão de resíduos sólidos, principalmente por municípios de pequeno porte, pode-se observar que, de acordo com informações da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE (MUNIC, 2015), contidas na Tabela 4 abaixo, o número de municípios brasileiros integrantes de consórcios públicos passou de 3.295 em 2012 para 3.691 em 2015:

**Tabela 4 – Municípios brasileiros consorciados por temática – em 2015**

Temática	Nº de municípios consorciados	Percentual de municípios consorciados
Saúde	2.672	30%
Manejo de resíduos sólidos	1.269	14%
Desenvolvimento Urbano	715	8%
Meio Ambiente	910	10%
Saneamento Básico	667	8%
Turismo	477	5%
Assistência e Desenvolvimento Social	453	5%
Gestão das Águas	402	5%
Transporte	344	4%
Cultura	353	4%
Educação	352	4%
Habitação	262	3%

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015. Elaboração própria.

Considerando-se as especificidades da política setorial de saúde, as receitas constitucionalmente vinculadas garantem sistemática de repasses do Sistema Único de Saúde (SUS) com perenidade e participação muito maior do que para os consórcios das demais temáticas. Logo, observa-se que 30% dos 5.570 municípios brasileiros integram algum consórcio de saúde e que para as demais temáticas o percentual de participação cai drasticamente.

Especificamente sobre os consórcios constituídos para manejo de resíduos sólidos, constata-se em 2015 que

14% dos municípios brasileiros pertencem a algum consórcio intermunicipal de resíduos sólidos, o que confirma a forte aderência da temática resíduos sólidos à gestão regionalizada, que potencializa o aumento de escala e rateio de custos fixos relacionados.

Ainda conforme os dados da MUNIC (Tabela 5), percebe-se que cerca de 64% dos municípios brasileiros pertenciam a algum consórcio público em 2015. O panorama completo, por faixas de número de habitantes dos municípios, encontra-se abaixo:

Tabela 5 – Municípios em consórcios públicos por habitantes – Brasil em 2015

Nº de habitantes do município	Nº de municípios	Nº de municípios consorciados	Percentual de municípios consorciados
Até 5.000	1.237	859	69%
De 5.001 a 10.000	1.214	796	65%
De 10.001 a 20.000	1.377	900	65%
De 20.001 a 50.000	1.087	642	59%
De 50.001 a 100.000	353	203	57%
De 100.001 a 500.000	261	151	57%
Mais de 500.000	41	20	48%
Total	5.570	3.571	64%

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015. Elaboração própria.

Em suma, pode-se constatar que o nível de participação se apresenta maior para municípios menores, corroborando de certa forma a ideia de que os municípios menores apresentam maior dificuldade para implementação de suas políticas públicas individualmente ou que têm mais estímulo para se consorciarem.

## 5. Considerações Finais

Distintamente do setor privado, no setor público o gasto público não deve se pautar tão somente na eficiência econômica de “menor custo com maior benefício”. Diversos outros fatores devem ser considerados, inclusive os impactos das políticas públicas na sociedade.

Especialmente relacionados às políticas públicas de gestão de resíduos sólidos, inúmeros outros fatores podem ser associados à qualidade do gasto público, com destaque para impactos ambientais, que traz a voga a questão da ecoeficiência, além de inclusão social e mudança de cultura popular na tratativa dos resíduos sólidos urbanos.

Nesse fulcro, a PNRS pode ser compreendida como importante propulsora de mudança social; para além das diretrizes aos agentes públicos operadores da gestão de resíduos sólidos, a política potencialmente promove uma mudança na concepção social do trato com os resíduos.

Em que pese o longo período de tramitação da PNRS (cerca de 20 anos), muitas críticas podem ser levantadas

em relação a sua legitimação junto aos municípios, enquanto principais responsáveis pela gestão e disposição de resíduos sólidos urbanos, e ao setor privado, importante potencial parceiro na implementação da logística reversa.

Quanto à análise das diretrizes da PNRS propriamente, passados sete anos de implementação da PNRS, considera-se que os resultados pesquisados não sejam satisfatórios, traduzindo baixo grau de implementação da política pública, que a cada dia parece perder força.

Nesse sentido, no tocante às diretrizes da PNRS para redução, reutilização e reciclagem, o esperado seria uma estabilização ou redução da produção de resíduos sólidos per capita, após sua implementação, mas o que acabou se verificando foi o aumento.

O descompasso indicado em 2014 entre o percentual de resíduo sólido urbano destinado inadequadamente (41,6%) e o percentual de municípios que destinaram inadequadamente (59,8%) já aponta a prevalência de

pequenos municípios destinando inadequadamente seus resíduos, o que por sua vez evidencia a dificuldade destes pequenos municípios em manter equipamentos de disposição adequada como aterros sanitários.

Grosso modo, em geral, as pesquisas mostram que está havendo uma melhoria dos indicadores, porém distantes da escala proposta para o cumprimento das metas do art. 54 da PNRS de dispor apenas rejeitos em aterros sanitários, a priori a partir de agosto de 2014 e atualmente com proposta tramitando estendendo os prazos até julho de 2018 (capitais e regiões metropolitanas), até 2019 (municípios com mais de 100 mil habitantes), até 2020 (municípios que possuem entre 50 a 100 mil habitantes) e até 2021 (municípios com menos de 50 mil habitantes).

Eis que a questão da escala adequada e dos investimentos suficientes para a concretização de aterros sanitários revela-se primordial principalmente em se considerando o extenso número de municípios de pequeno porte no Brasil.

Nesse sentido, o fomento à criação de consórcios públicos para racionalizar custos e melhorar a qualidade de serviços públicos, como os de gestão de resíduos sólidos, deve ser compreendido como uma importante política pública, especialmente dos governos federal e estaduais. E por se tratar de política pública relativamente recente,

mostra-se extremamente relevante estudar as principais causas que potencialmente induzem à celebração de consórcios, como o tamanho do grupo, a origem da proposta, as estratégias de coordenação, dentre outras.

De acordo com os dados apontados, pôde-se constatar que o número de consórcios intermunicipais englobando pequenos municípios é bem expressivo. Reforce-se que a temática de resíduos sólidos fica atrás apenas da temática saúde no que se refere ao número de consórcios no Brasil.

Ao fim, considerando os desperdícios relatados principalmente pelo TCU, para além da questão da escala ideal e da efetividade das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos urbanos, mostra-se salutar a necessidade de um monitoramento cuidadoso da aplicação dos recursos destinados à gestão dos resíduos sólidos urbanos.

Não obstante, é relevante também que toda sociedade se conscientize de seu papel, enquanto corresponsável pela tutela do meio ambiente. Visto que, para além da melhoria da gestão dos resíduos sólidos e consequente qualificação do gasto público, o melhor manuseio pela população certamente é a medida mais ecoeficiente relacionada aos resíduos sólidos.

## 6. Referências Bibliográficas

---

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. Comentários à Lei dos Resíduos Sólidos. São Paulo: Editora Pilares, 2011.

Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE. Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil. São Paulo, 2014.

\_\_\_\_\_. Estimativas dos Custos para Viabilizar a Universalização da Destinação Adequada de Resíduos Sólidos no Brasil. São Paulo, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. Norma Brasileira ABNT NBR 10.004 – Resíduos Sólidos: classificação. 2004. Disponível em: <<http://www.v3.eco.br/docs/NBR-n-10004-2004.pdf>>. Acesso em 01 de setembro de 2017.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BESEN, Gina Rizpah; JACOBI, Pedro Roberto; FREITAS, Luciana. Panorama da Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos: Resíduos Urbanos. In: Política Nacional de Resíduos Sólidos: Implementação e Monitoramento de Resíduos Urbanos. Paulo: IEEUSP: OPNRS, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em 06 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em 06 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 6 de Abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2005/11107.htm>>. Acesso em 06 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 12.305, de 2 de Agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm)>. Acesso em 25 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Fundação IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas/Departamento de População e Indicadores Sociais. IBGE, 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: Seminário de 06 a 08 de agosto de 2002, p.29-35.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB). São Paulo, nº 61, 2006, 25-52.

CARNEIRO, Ricardo; e BRASIL, Flávia de Paula Duque. Gestão Pública no Brasil do Século XXI: tendências reformistas e o desafio da profissionalização. GADELHA, Paulo; NORONHA, José Carvalho de; DAIN, Sulamis; PEREIRA, Telma Ruth (orgs.). Brasil Saúde Amanhã: população, economia e gestão. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

CATAPRETA, C. A. A. Comportamento de um aterro sanitário experimental: avaliação da influência do projeto, construção e operação. Tese Apresentada no Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal De Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção de Título de Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Escola De Engenharia UFMG, Belo Horizonte, 2008.

CHAVES, Renato Santos. A qualidade do gasto público no Brasil: propostas para melhoria. BOLETIM DE ORÇAMENTO E FINANÇAS, Curitiba: Governet, v. 3, n. 29, p. 845-855, set. 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração – Teoria, Processo e Prática. 2ª Edição. São Paulo: Makron Books do Brasil, 1994.

DEMAJOROVIC, Jacques. Da política tradicional de tratamento do lixo à política de gestão de resíduos sólidos: as novas prioridades. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35, n.3, p. 88-93 Mai./Jun. 1995.

ESPIRITO SANTO, Leonardo Motta e XAVIER CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha Lima. Curso Prático de Direito Administrativo. 2º ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 171.

FERREIRA, João Alberto; DOS ANJOS, Luiz Antonio. Aspectos de saúde coletiva e ocupacional associados à gestão dos resíduos sólidos municipais. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 17(3):689-696, mai-jun, 2001.

FREITAS, Luciana Costa de; BESEN, Gina Rizpah; JACOBI, Pedro Roberto. Panorama da Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos: Resíduos Urbanos. In: Política nacional de resíduos sólidos: implementação e monitoramento de resíduos urbanos / Organizadores: BESEN, Gina Rizpah; FREITAS, Luciana; JACOBI, Pedro Roberto. São Paulo: IEE USP: OPNRS, 2017.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas (PPP), nº 21, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 12/02/2016.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. BIB, Rio de Janeiro, n.49, 1º sem. 2000, p. 79-94.

GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. O Consórcio Público como Instrumento de Fortalecimento do Federalismo Brasileiro - Marco Legal, Vantagens e Condições de Formação. Dissertação defendida em 2010. Belo Horizonte: FJP, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos. Brasília, 2012.

LEAL, José. Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. NU. CEPAL, PNUD. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. 2005-09. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n. 105, 82 p.

MAIA, Alexandre; VALLE, André do; FROSSARD, Leila Barbieri de Matos; CAMPOS, Leila Kuhnert; MÉLO, Leonardo; CARVALHO, Marco Antonio Bastos de. A Importância da Melhoria da Qualidade do Gasto Público no Brasil: propostas práticas para alcançar este objetivo. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 32: Qualidade do gasto público II. Florianópolis, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1998.

MILANEZ, Bruno. Resíduos Sólidos e Sustentabilidade: Princípios, Indicadores e Instrumentos de Ação. Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em

Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: UFSC, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2015. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Brasília, março de 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Melhoria da Gestão Ambiental Urbana no Brasil – BRA/OEA/08/001. Relatório Técnico 2 – RT 2 Estudos dos Custos Relacionados com a constituição de Consórcios Públicos de Resíduos Sólidos Urbanos. Brasília – DF, Novembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Consórcios Públicos: Uma Alternativa para o Saneamento Básico. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Ministério das Cidades. Audiência Pública na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados. Brasília, 11 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/audiencias-publicas/24-11-11-2015-audiencia-publica-para-debater-o-tema-consorcios-publicos/apresentacao-ministerio-das-cidades/view>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

MOKATE, Karen. Eficacia, eficiencia, equidad y sustentabilidad: qué queremos decir? BIDIINDES, 1999.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro. Belo Horizonte: FJP, 2007.

PETERS, B. G. Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso. In: ABRUCIO, Luís Fernando. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, Brasília, n. 10, 1997.

PINTO, Lucas Henrique. La ideología del desarrollo sustentable y la administración simbólica de los conflictos ambientales: relación entre los aparatos ideológicos de Estado y la Ecoeficiencia. En CERDÁ, Juan Manuel., y LEITE, Luciana. (Editores). Conflictividade nel agro argentino. Ambiente, territorio y trabajo. Buenos Aires: Editorial CICCUS, pp. 121-241. 2011.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. Revista de Administração Pública - RAP, vol. 44, núm. 4, julho-agosto, 2010, pp. 959-992 Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas Rio de Janeiro, Brasil.

RODRIGUES, Waldecy; MAGALHÃES FILHO, Luiz Norberto Lacerda; PEREIRA, Regiane dos Santos. Análise dos Determinantes dos custos de resíduos sólidos urbanos nas capitais estaduais brasileiras. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 8, num. 1, janeiro-abril, 2016, pp. 130-141.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Second Edition, 1:1, pp. 474-497, 2007.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas. Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. 2º ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SILVA FILHO, C.R.V.; SOLER, F.D. Gestão de resíduos sólidos: o que diz a lei. 2ª edição. São Paulo: Trevisan Editora, 2013.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. Diagnóstico anual de resíduos sólidos. 2010. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em 06 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Diagnóstico anual de resíduos sólidos. 2014. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em 06 de setembro de 2012.

SOUSA, C. O. M. A Política Nacional dos Resíduos Sólidos: avanços e desafios. Monografia (Pós Graduação Lato Sensu) – Faculdade de Direito da Fundação Armando Álvares Penteado. São Paulo, 100p. 2012.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2067/2008. Relatório de Auditoria (RA) do Processo n.º 004.987/2006-9. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHigh>