



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE IMPORTAM? ANALISANDO O IMPACTO
DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES E DA REDE DE CONTROLE
HORIZONTAL NA CORRUPÇÃO NA AMÉRICA LATINA**

DÚLIA DALYANA RIBEIRO SANTOS DA NÓBREGA

CAMPINA GRANDE

2021

DUÍLIA DALYANA RIBEIRO SANTOS DA NÓBREGA

**AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE IMPORTAM? ANALISANDO O IMPACTO
DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES E DA REDE DE CONTROLE
HORIZONTAL NA CORRUPÇÃO NA AMÉRICA LATINA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Curso de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo

CAMPINA GRANDE

2021

N754i Nóbrega, Duília Dalyana Ribeiro Santos da.
As instituições de controle importam? Analisando o impacto das entidades fiscalizadoras superiores e da rede de controle horizontal na corrupção na América Latina / Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega. – Campina Grande, 2021.
117 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2021.
"Orientação: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo".
Referências.

1. *Accountability Horizontal*. 2. Instituições de Controle. 3. Corrupção. 4. Autonomia das Auditorias. I. Melo, Clóvis Alberto Vieira de. II. Título.

CDU 32(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

DUÍLIA DALYANA RIBEIRO SANTOS DA NÓBREGA

AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE IMPORTAM? ANALISANDO O IMPACTO DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES E DA REDE DE CONTROLE HORIZONTAL NA CORRUPÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 24/08/2021

Prof. Dr. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP/UFCG
Orientador

Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz Barbosa - PPGCP/UFCG
Examinador Interno

Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto - PPGD/UNICAP
Examinador Externo

Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR**, em 24/08/2021, às 16:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da



[Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018.](#)



Documento assinado eletronicamente por **JOSE MARIO WANDERLEY GOMES NETO, Usuário Externo**, em 24/08/2021, às 16:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018.](#)



Documento assinado eletronicamente por **Leon Victor de Queiroz Barbosa, Usuário Externo**, em 24/08/2021, às 16:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **1724584** e o código CRC **418E276B**.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Deus pela sua proteção e por manter-me perseverante em meus objetivos, mesmo diante dos desafios impostos pela pandemia do Covid-19, que tornou o caminho desta produção ainda mais desafiador. Assim como também, agradeço a presença de algumas pessoas nessa jornada, pessoas estas indispensáveis na realização deste trabalho, sem as quais seria impossível concluí-lo.

Ao meu esposo José Maria Pereira da Nóbrega Júnior, por ter sido um incentivador e por fazer-se de grande referência nesta caminhada. Agradeço, especialmente, a minha filha Laura Ribeiro da Nóbrega, pela compreensão nos momentos em que precisei me ausentar e principalmente por ser a razão pela qual nunca pensei em desistir. Que eu possa sempre ser motivo de seu orgulho. Esta conquista é nossa!

À minha família, meu pai Duílio Roberto e minha mãe Adriana Ribeiro, que apesar das dificuldades impostas pela vida, sempre engendraram seus melhores esforços para que eu pudesse me dedicar aos estudos e permanecer investindo em minha carreira acadêmica. Aos meus irmãos, Neto e Abraão e ao meu enteado Henrique Dias, agradeço o carinho e as palavras de apoio. Amo vocês!

Para meu orientador, Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo, endereço também uma obrigada muito particular, pela disponibilidade em acompanhar este trabalho. Sua orientação foi determinante na execução da pesquisa proposta. Também estendo meus agradecimentos a todo corpo docente que compõe o PPGCP, em especial àqueles que tive a oportunidade de ser aluna, Prof.^a Dr.^a Kelly Cristina, Prof. Dr. José M^a Jr, Prof. Dr. Leon Victor de Queiroz e Prof. Dr. Gonzalo Rojas. A vocês, meu muito obrigada pelos valiosos ensinamentos. Outrossim, estendo também meus agradecimentos, aos servidores, em especial, à secretária do PPGCP, Márcia Porto, que sempre esteve à postos, atenta as minhas demandas enquanto discente do Programa.

Agradeço também aos professores Robert Bonifácio e José Mário Wanderley, que no momento da qualificação do projeto, deram contribuições primorosas, corroborando para a orientação do trabalho final.

Também demonstro minha gratidão, em especial, ao Prof. Fábio Machado, supervisor do estágio docência. Seus ensinamentos, sua disponibilidade e didática de supervisão, tornaram esta experiência singular na minha trajetória acadêmica. Foi uma grande honra tê-lo como mentor no processo experimental do Mestrado.

Por fim, mas não menos importante, a todos os colegas que para além da amizade e estímulo, foram fundamentais no processo de construção de conhecimento, no decorrer destes anos. As discussões nas aulas, a troca de conhecimento e informações, foram combustíveis para a execução desta dissertação. Em especial aos colegas: Kaled Ramadan, Pedro Nascimento, Sheylla Campos, Olindina Ioná, Láine Trovão, Hertz Jr e Erick Miranda. A todos, um abraço fraterno.

Por fim, ressalto que esta experiência de longe ajudou-me a evoluir em todos os aspectos e compartilhar este importante momento de minha vida com vocês foi um privilégio. Ademais, para todas as pessoas que por lapso ou limites de escrita não foram aqui citadas, deixo meus sinceros agradecimentos.

Obrigada a todos compõem o PPGCP da UFCG!

Dedico este trabalho, com muito amor e carinho, a meus pais, Duílio Roberto e Adriana Ribeiro. Ao meu esposo, José M^a Nóbrega e a minha filha Laura Ribeiro da Nóbrega.

Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, não haveria necessidade de controles internos e externos.

James Madison, O Federalista n°.

RESUMO

A presente dissertação teve como propósito verificar o impacto e o papel das instituições de controle nos níveis de corrupção da América Latina. As instituições de controle externo, sobretudo as Entidades de Fiscalização superior: Controladorias e Tribunais de Contas, por sua vez, foram estudados com maior ênfase. A literatura utilizada para a construção do problema de pesquisa proposto sugere que todas estas instituições constituem uma rede integrada de *accountability* horizontal, ingrediente fundamental para o controle da corrupção. Através do auxílio da estatística descritiva e inferencial, recursos metodológicos utilizados, pôde-se observar que as EFS necessitam de auditorias autônomas e que um efetivo sistema de regulação, investigação criminal e transparência dos dados governamentais, importam para a manutenção da integridade pública e por conseguinte na diminuição da corrupção na região. Para mensurar essas variáveis, foram coletados dados de diferentes bancos, como o *V-dem*, *World Justice Project*, Transparência Internacional e *World Bank*, trabalhados estatisticamente em formato de painel.

Palavras-Chave: *accountability horizontal, instituições de controle, corrupção, autonomia das auditorias.*

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to verify or impact the role of the institutions of control against corruption in Latin America. For external control institutions, especially the Higher Audit Institutions: *Controllershship and Court of Accounting*, for its time, was studied as a major phase. Literature is shown to be essential for the construction of the proposed research problem, suggesting that all these institutions constitute an integrated network of horizontal accountability, a fundamental ingredient for controlling corruption. Through the aid of descriptive and inferential statistics, methodological resources used as possible to observe that the SAIs need autonomous audits and that an effective system of regulation, criminal investigation, and transparency of two governmental data, important for the maintenance of public integrity and for achieving a decrease in corruption in the region. To measure these variables, data collected from different banks, such as V-dem, World Justice Project, Transparência Internacional and World Bank, worked statistically in panel format.

keyword: horizontal *accountability*, institutions of control, corruption, autonomy of audits.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Capacidade de Controle da corrupção na América Latina 2020.....	24
Gráfico 2 - Controle da Corrupção no Brasil, Chile, Uruguai e Costa Rica – 2008/2019	26
Gráfico 3 - Controle da Corrupção. América Latina - 2019.....	27
Gráfico 4 - Percepção da corrupção - 2012/2019	39
Gráfico 5 - Percepção da Corrupção. América Latina - 2019	40
Gráfico 6 - Instituições de Suprema Auditoria e o Índice de Percepção da Corrupção. Países OECD e ALC - 2017.....	43
Gráfico 7 - - Accountability horizontal no Mundo Ocidental.	46
Gráfico 8 - Accountability horizontal na América Latina	47
Gráfico 9 - Níveis altos de corrupção e incentivos à inovação – 2017/2018	51
Gráfico 10 - Solicitações de acesso à informação. 2014 a 2019	63
Gráfico 11 - Número de solicitações informações - 2014/2019.....	63
Gráfico 12 - Instrumentos de fiscalização utilizados - 2019/2020	72
Gráfico 13 - Benefícios financeiros.....	73
Gráfico 14 - Indicador de Boa Governança/dados desagregados – 2019 (Chile, Brasil, Costa Rica e Uruguai)	82
Gráfico 15 - Dispersão entre Autonomia das auditorias.....	92
Gráfico 16 - - Autonomia das Auditorias na América Latina.	93
Gráfico 17 - Tipos de auditorias	94
Gráfico 18 - Atuação do legislativo sobre os relatórios de orçamentos	95
Gráfico 19 - Percepção da Corrupção.....	96
Gráfico 20 - Percepção da Corrupção – América Latina e Global	97
Gráfico 21- Controle da Corrupção- WB - 2019.....	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estatísticas dos mecanismos anticorrupção da CGR - 2019	60
Tabela 2 - Relatórios contábeis do governo central do Chile.....	61
Tabela 3 - Denúncias e sugestões de fiscalizações.....	61
Tabela 4 - Benefícios e resultados da atuação do TCU.....	71
Tabela 5 - Tramitação das Contas da Presidência da República Federativa do Brasil.....	74
Tabela 6 - Variáveis utilizadas no modelo	88
Tabela 7 - Definição das variáveis.	89
Tabela 8 - Estatística Descritiva da Corrupção por região (2019).	98
Tabela 9 - Índice de Percepção da Corrupção da América Latina.	99
Tabela 10 - Estatísticas descritivas das variáveis independentes.	101
Tabela 11 - Matriz de correlação das variáveis explicativas.	103
Tabela 12 - Resultados da Regressão – Dados em Painel.....	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Índice de capacidade de controle da corrupção - América Latina - 2020.....	22
Quadro 2 - Aspectos teóricos e empíricos da corrupção	31
Quadro 3 - Índice de Percepção da Corrupção da América Latina	41
Quadro 4 - Modelos das Entidades Fiscalizadoras Superiores.....	53
Quadro 5 - Principais diferenças entre os dois modelos.....	54

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxo de mecanismos anticorrupção da Controladoria Geral da República do Chile.....	59
Figura 2 - Fluxo dos mecanismos anticorrupção do TCU.....	69

SIGLAS

ARG -	Argentina
AUS -	Áustria
BEL -	Bélgica
BOL -	Equador
BRA -	Brasil
CAN -	Canadá
CCC –	Capacidade de Combate à Corrupção
CGR –	Controladoria Geral da União
CHL –	Chile
CHN -	China
COL -	Colômbia
CRI –	Costa Rica
CZE -	Cazaquistão
DNK -	Dinamarca
DOM -	Dominicana
ECU -	Equador
EFS –	Entidades Fiscalizadoras Superiores
ESP -	Espanha
FIN -	Finlândia
FRA -	França
GBR –	Reino Unido
GRC -	Grécia
GTM -	Guatemala

HND -	Honduras
IDN -	Indonésia
IND -	Índia
IPC-	Índice de Percepção da Corrupção
IRL -	Irlanda
ISL -	Islândia
ISR -	Israel
ITA -	Itália
KOR -	Coréia
LAC –	América Latina e Caribe
LTU -	Lituânia
LUX -	Luxemburgo
LVA -	Letônia
MEX -	México
NAO -	<i>National Audit Office</i>
NIC -	Nicarágua
NLD -	Holanda
NOR -	Noruega
NZL –	Nova Zelândia
OCDE -	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAD -	Processo Administrativo Disciplinar
PAN -	Panamá
PAR -	Processo administrativo de responsabilização
PER -	Peru

POL -	Polônia
PRT –	Portugal
PRY -	Paraguai
RUS -	Rússia
SAI –	Instituição Superior de Auditoria
SLV -	Eslovênia
SVK –	Eslováquia
SWE -	Suécia
TCA -	Termo Circunstanciado Administrativo
TCE -	Tomada de Contas Especial
TCE -	Tribunal de Contas do Estado
TCU -	Tribunal de Contas da União
TI –	Tecnologia de informação
TUR -	Turquia
URU –	Uruguai
URY-	Uruguai
USA -	Estados Unidos da América
VEN -	Venezuela
WB –	World Bank
WJP –	World Justice Project
ZAF –	África do Sul

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	20
LISTA DE QUADROS.....	20
LISTA DE FIGURAS	20
SIGLAS 21	
1 INTRODUÇÃO.....	15
2 AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE E A REDE DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL	18
2.1 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE NO COMBATE À CORRUPÇÃO	19
3 CORRUPÇÃO, CONCEITOS E MECANISMOS EXPLICATIVOS	30
3.1 PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS E DESAFIOS DE MENSURAÇÃO	35
3.2 PANORAMA DA CORRUPÇÃO NA AMÉRICA LATINA	38
3.3 CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO	43
3.3.2 CORRUPÇÃO X ACCOUNTABILITY HORIZONTAL NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO.....	43
3.3.1 CORRUPÇÃO X CRESCIMENTO ECONÔMICO.....	48
4 O MODELO DAS EFS NA AMÉRICA LATINA.....	52
4.1 CONTROLADORIAS OU AUDITORIAS-GERAIS (O MODELO ANGLO-SAXÔNICO)	55
4.1.1 CHILE: CONTROLADORIA GERAL DA REPÚBLICA.....	56
4.2 TRIBUNAIS DE CONTAS.....	64
4.2.1 BRASIL E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	66
4.3 A AUTONOMIA DAS EFS.....	75
4.4 A GOVERNANÇA COMO FERRAMENTA AUXILIAR DO CONTROLE EXTERNO....	79
5 METODOLOGIA.....	84
5.1 DESENHO DE PESQUISA	84
5.2 JUSTIFICATIVA E IDENTIFICAÇÃO DAS VARIÁVEIS:	87
5.2.1 VARIÁVEIS DEPENDENTES.....	90
5.2.2 VARIÁVEIS INDEPENDENTES	91
6 RESULTADOS	92
6.1 ANÁLISE DESCRITIVA.....	92

6.2	RESULTADOS ECONÔMÉTRICOS - FATORES EXPLICATIVOS DA CORRUPÇÃO NA AMÉRICA LATINA.....	101
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
	REFERÊNCIAS	110
	ANEXOS.....	115

1 INTRODUÇÃO

Com passar dos anos as instituições de controle externo, sobretudo as Entidades Fiscalizadoras Superiores, passaram a desempenhar um papel indispensável no que tange ao combate à corrupção, principalmente nas democracias contemporâneas, cuja conjuntura atual impõe condições complexas para os governos e estados, de pujantes crises fiscais, desconfiança nas instituições e de uma sociedade mais engajada, que utiliza das tecnologias da comunicação, a exemplo das redes sociais, para pressionar os seus representantes por melhores serviços públicos. Essas instituições, como órgãos responsáveis por fiscalizar as despesas públicas e as contas administradas pelos respectivos governantes, fazem parte de uma rede de instituições de controle que exercem *accountability*, que tem como um dos seus principais objetivos, prevenir eventuais danos ao erário.

Historicamente, observa-se que a origem das Entidades Fiscalizadoras Superiores, como parte indispensável do controle externo, remonta-nos à antiguidade clássica. Na Grécia, os chefes de Estado já submetiam as contas dos seus atos administrativos às cortes de Atenas. Mas foi na França em 1807, que as Cortes de Contas (*Cour des Comptes*) passaram a ser instituídas como entidades de conformidade contábil, com a finalidade de informar ao imperador a respeito das contas e receitas públicas, embora, ainda fosse uma organização bastante centralizadora na época. A trajetória e origem longa das EFS, demonstra que o seu funcionamento sempre esteve associado ao objetivo de preservar a integridade das contas públicas e evitar subversão do erário por meio de corrupção.

As Entidades Fiscalizadoras Superiores sobrevivem de uma rede complexa de *accountability*, sobretudo, a horizontal, podendo ser considerada como componente *sine qua non* para a cadeia de responsabilização da corrupção. O exame da prestação de contas, grosso modo, constitui-se como um dos recursos principais dessa cadeia, exercido prioritariamente, pelas Cortes de Contas e Controladorias. Atualmente, existem três modelos preponderantes de sistemas de controle : Controladorias e/ou Auditorias-Gerais, de origem anglo-saxã, Auditor Board, que possui uma estreita relação com o primeiro, exceto pela existência de um colegiado de auditores e os Tribunais de Contas, de origem romano-germânica. Contudo, cada país possui seu sistema próprio de controle, não havendo um modelo ideal de instituição superior que sirva como parâmetro universal. O que existe, é uma variabilidade de desenhos diferentes, que guardam uma estreita relação com distintos contextos e tradições históricas

(MELO, 2007). Outrossim, neste trabalho apresento os principais modelos de EFS que existem na América Latina e suas respectivas estruturas decisórias.

Para além do modelo destes órgãos, existem alguns fatores que são indispensáveis na sua função de tentar combater à corrupção, a exemplo da autonomia decisória e ausência de influência política/partidário em suas ações. Conforme aponta *International Organization of Supreme Audit- (INTOSAI)*, em estudo realizado em 2017, observou-se que apesar de 52% das Entidades Fiscalizadoras Superiores declararem possuir uma estrutura legal em vigor que proteja sua independência, 30% encontram dificuldade com relação ao acesso às informações e 64% relatam interferência do executivo no processo orçamentário. Além disso, 31% enfrentam restrições na publicação de suas auditorias.

A ausência de autonomia pode ser um risco para qualquer instituição, sobretudo para àquelas cujo propósito maior é prevenir eventuais danos à coisa pública. A corrupção, por seu turno, pode culminar na precarização dos serviços públicos, ajudando a diminuir a qualidade de vida dos cidadãos, ampliando desigualdades econômicas e intensificando exclusões sociais, por assentar-se na malversação dos recursos públicos (MAURO, 1995). Não obstante, o seu entendimento passa por compreensões multidimensionais. Epistemologicamente, observa-se que não há um significado unívoco para o termo, sua abrangência perpassa diferentes vertentes e esferas: social, política, econômica, cultural e institucional, o que torna sua mensuração inexata.

Neste sentido, discuto sobre o papel das instituições de controle externo, especificadamente, das Entidades Fiscalizadoras Superiores, dos países latino-americanos, como elementares no controle da corrupção. Para O'Donnell (1998), essas instituições são componentes fundamentais da *accountability* horizontal, ingrediente de controle, que possui baixa força até mesmo nas poliarquias mais antigas da América Latina, como a Colômbia e Venezuela. O primeiro caminho apontado pelo autor, para que houvesse a presença da *accountability* horizontal, diz respeito à fiscalização dos casos de corrupção, sobretudo através de agências de fiscalização, como as Controladorias e os Tribunais de Contas.

Dessarte, a partir desta discussão introdutória, revela-se que o problema de pesquisa desta dissertação, assenta-se na verificação da associação entre essas instituições, cuja função é fiscalizar o bem público e prevenir à corrupção através de auditorias independentes e os níveis de corrupção mensurados pelo Transparência Internacional e o WORLD Bank. Além disso, buscou-se analisar o impacto das demais instituições que performam atuando como

auxiliares ao controle externo nesta seara, a exemplo do sistema de justiça, instituições que exercem *accountability* horizontal, e organismos e fatores que cumprem um papel indispensável para uma boa governança, como as agências regulatórias e a transparência. Deste modo, destaca-se que o referido problema sobrevém da seguinte pergunta: Qual o impacto da autonomia das auditorias e da rede de controle horizontal na variabilidade da corrupção percebida?

A metodologia foi pensada a fim de aproximar a discussão teórica de uma possível estimativa estatística dos fenômenos observados e desta forma, haver uma melhor compressão do problema de pesquisa. Os indicadores da corrupção utilizados no teste de regressão com dados de painel, foram os Índice de Percepção de Corrupção (IPC) da Agência não governamental *Transparency International*, que mensura o grau o nível de corrupção no setor público a partir de diferentes opiniões de especialistas e o indicador do Banco Mundial, de Controle da Corrupção. As variáveis independentes foram mensuradas a partir dos indicadores coletadas do Word Justice Project, Banco Mundial e *V-dem*. Além disso, será apresentado um panorama da estruturas dos controles externos na região, para fins descritivos. A partir desta construção teórica e metodológica, observou-se o papel desempenhado por estas instituições na construção da integridade pública.

2 AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE E A REDE DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL

Comumente, as democracias contemporâneas têm reafirmado a ideia de que os governantes precisam ser responsabilizados por suas ações em função da natureza pública do cargo que exercem. Sendo estas instituições de responsabilização, àquelas que fazem parte da “responsabilização horizontal” ou *accountability* horizontal, conforme O’Donnell (2001). De acordo com o autor, a *accountability* horizontal é formada por uma rede de agências de verificações de rotinas administrativas à sanções criminais, que fiscalizam e responsabilizam ações ou omissões de outras instituições públicas e governantes.

Para Santiso (2007), a maioria dos estudos nacionais, a respeito desta rede, acaba tratando separadamente cada órgão, concentrando em uma única instituição, focando nas suas estruturas internas, procedimentos e sistemas, ao invés de observar, de maneira holística, os arranjos sob os quais estas instituição estão incluídas. Para ele, far-se-ia necessário haver estudos que levassem em consideração a capacidade integrativa destes órgãos.

Conforme Aranha (2015), a maior parte da literatura aponta para a existência de um paradoxo, no qual estas instituições que exercem *accountability* estão inseridas: de que mesmo fazendo parte de uma “revolução silenciosa”, a partir de mudanças incrementais em suas estruturas internas, não conseguem dar uma resposta adequada à corrupção, apresentando diversas dificuldades em combatê-la efetivamente. No Brasil, isto poderia estar associado a dificuldade do Judiciário em julgar as pequenas mudanças internas, envolvendo processo orçamentário, transparência fiscal, elegibilidade política, tornando oneroso e amontoando processos de fiscalização (PRAÇA; TAYLOR, 2014).

Ainda de acordo com Aranha (2015) para que as instituições aprimorem suas capacidades em responsabilizar os governantes pelos seus atos e ações é preciso que a democracia seja fortalecida através da inclusão de mecanismo de *accountability* a fim de submeter as práticas corruptas a processos de controle e responsabilização. A não efetivação destes mecanismos implicaria em uma possível degeneração do próprio regime.

De acordo com Warren (2005), a existência de agências de auditorias, exercidas por um controle superior externo, podem aumentar os riscos e os custos dos ganhos individuais na esfera pública. Além disso, ele endossa também, que o processo de consolidação da *accountability* nas instituições garantiria a publicidade das ações e decisões administrativas, tornando o ambiente mais inclusivo ao ampliar informações com as quais o cidadão poderia

exercer com maior efetividade o outro aspecto da *accountability*, a societal, ligada à participação e inclusão, potencializando a fiscalização dos governantes junto ao controle horizontal.

A qualidade horizontal da *accountability* depende de mecanismos institucionais desenhados para assegurar marcos legais e constitucionais que visem evitar a arbitrariedade do uso do poder público (PERUZZOTTI, 2008). Essa horizontalidade implica na existência de instituições legalmente instituídas para o controle mútuo entre poderes que promovem o *checks and balances*, a saber: Executivo, Legislativo e o Judiciário. Mas além desses controles, os mecanismos de *accountability* horizontal podem ser exercidos por instituições que tem como função precípua fiscalizar as contas públicas, a exemplo dos Tribunais de Contas e Controladorias.

A *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) - (1998) considera que a *accountability* cumpre ser um dos principais corolários na administração pública, quando sobrevém de sólidas instituições. A rede de controle horizontal faz com que obrigações sejam impostas aos agentes e órgãos públicos, de responderem com lisura e de forma efetiva a aplicação dos recursos públicos.

A questão central mais teórica dessa dissertação retoma a discussão proposta por O'Donnell (1998) e Santiso (2007) em relação as instituições que formam a rede de *accountability* horizontal, de como elas operam no controle da corrupção na novas Poliarquias latino-americanas.

2.1 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE NO COMBATE À CORRUPÇÃO

No bojo desta discussão, desde Montesquieu e os Federalistas, a questão dos controles e responsividade dos governantes é de vital importância para as democracias representativas. Neste sistema político, os eleitores esperam que os representantes eleitos atuem conforme seus interesses, no entanto, eles não possuem informações suficientes para avaliar o desempenho e controlá-los (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999). Essa baixa capacidade de inclusão no processo fiscalizador é fragilizada em razão das assimetrias das informações, sobre a qual encontra-se o empasse da delegação e o dilema do *principal-agente*.

A natureza deste dilema: agente/principal, é marcada por conflitos de interesse quanto à cooperação das partes envolvidas nesse processo. Na maioria das vezes, o agente - o responsabilizado da ação, toma decisão com base nos interesses próprios, divergindo da

expectativa do principal - o responsabilizador ou quem delega a ação, refletindo no fenômeno chamado de *agency loss*. De maneira genérica, a *agency loss* está correlacionada com o controle do principal para com o agente

Entende-se que, sistemas de controle que exercem *accountability* aumentam os custos para o “agente”, induzindo-os, seja por restrições ou punições, a seguirem às regras e atendendo às demandas delegadas pelo “principal”. Conforme Melo (2010), a relação principal-agente é marcada por jogos sequenciais que dependem diretamente dos níveis de informações que cada um tem, quando o agente não possui informações suficientes há empasse na relação, que cria obstáculos a uma devida responsabilização dos governantes eleitos.

Para Rijckeghem e Weder (1997), cabem aos controles externos esta supervisão, sendo eles determinantes da probabilidade de detecção e punição da corrupção. Não obstante, em países que são subvertidos por conluio e corrupção sistêmica, tais controles podem ser fracos. É nesse sentido que a sociedade em geral pode desempenhar um papel importante na denúncia da corrupção e na pressão por punição.

Ao olhar para as transformações que as instituições promovem, North (2018), assevera que a mudança institucional é a chave para a compreensão da mudança histórica, ela é capaz de modificar a maneira pela qual as sociedades evoluem no decorrer do tempo. Além disso, trazem consigo, um aspecto relevante para a estruturação da vida cotidiana, a redução das incertezas. Sendo esta, fruto de um processo de escolhas complexas e singulares que atuam no funcionamento da sociedade. Para o autor, a informação completa, cumpre um papel indispensável para a redução destas incertezas e tomadas de decisões mais eficientes.¹

Observa-se que na esteira do desenvolvimento recente das instituições de controle, principalmente as dos países europeus e dos Estados Unidos da América, há duas lógicas prevaletes: da preponderância do controle sobre o desempenho, em detrimento do controle de legalidade e da politização das ações dos órgãos de controle. Especificadamente, quanto aos órgãos de controle externo, teve que haver uma adaptação aos critérios de definição da gestão pública, para que fosse possível fiscalizá-las. Esses critérios passaram a contemplar muito mais uma análise de desempenho (eficiência) na ação pública, do que propriamente o

¹ North (2018), demonstra que as instituições existem para gerar ordem e reduzir as incertezas das interações humanas. Feitas através de restrições informais e formais que estruturam as transações entre as pessoas. Um estudo que pretende compreender o impacto econômico causado pelos arranjos institucionais, mas de grande relevância para a literatura institucionalista de maneira geral.

fator legal, o que favoreceu atual duplicidade da ação desses órgãos: o controle de legalidade e o controle de desempenho (OLIVIERI, 2016)

Segundo Olivieri (2016) , a literatura também aponta fragilidades institucionais graves, que reduzem a efetividade do controle. Por exemplo, no caso brasileiro, a Constituição de 1988 confere ao Congresso Nacional a prerrogativa da *accountability* sobre os agentes públicos e sobre as políticas públicas, “inclusive contando com um órgão específico para isso, o TCU.” Não obstante, a realidade demonstra o inverso, principalmente nas últimas três décadas, período de pós- redemocratização. Os estudos sugerem que o Congresso possui desempenho mínimo como órgão fiscalizador. Seus poderes relacionados à questão da fiscalização da atuação dos agentes do Executivo e da implementação das políticas públicas tem sido espástica e que sua atuação é muitas vezes contaminada pelos seus interesses político-partidários, podendo refletir num ambiente favorável às práticas corruptas e instabilidades políticas, quando na incumbência de executar esta função, prepondera-se os anseios eleitoreiros.

Liñán (2007) avoca as premissas defendidas por Guillermo O’Donnell (1994), que atribuía ao desenho institucional das “democracias delegativas” ou seja, democracia com baixo grau de institucionalização, a dificuldade de estabelecer o controle, por exemplo, do presidente eleito. Haveria, então, baixa *accountability* nos regimes democráticos latino-americanos, uma vez que, os governantes não estariam sujeitos a controles rotineiros, agindo à luz das suas próprias conveniências. Além disso, o autor ressalta a inoperância do Congresso, quanto a sua inabilidade em responsabilizar politicamente os presidentes diante de casos que envolvem tanto a corrupção, quanto o abuso de poder durante o mandato, segundo ele, “presidentes fortes, ao invés de legislaturas fortes, constituem o principal desafio para a sobrevivência democrática na era contemporânea” (LIÑÁN, 2018).

Nesse passo, também constitui-se como elementar, a transparência nas instituições, que surge como o dever legal de informar e justificar suas ações perante à sociedade, que prioriza o direito do cidadão de poder fiscalizar eventuais práticas dilapidadoras do erário, pois, reconhece-se aqui, que, é imprescindível a participação do cidadão e a conscientização social de que o dever da verificação de boa aplicação dos recursos públicos não é apenas dos órgãos de controle, mas de todos.

Alguns dados são importantes para entendermos, preliminarmente, a questão relacionada ao controle da corrupção na América Latina pelas instituições. O Índice Capacidade de Combate à Corrupção (CCC) referente ao ano de 2020, revela a capacidade das instituições responsáveis pelo controle, de descobrir , punir e prevenir a corrupção.

Diferentemente da maioria dos *Surveys* que classificam os países conforme a percepção da corrupção, o Índice CCC avalia e classifica os países com base na eficácia com que são capazes de combater à corrupção. Os países com uma pontuação mais alta são considerados mais propensos a ver atores corruptos processados e punidos. O quadro 1 mostra a classificação dos países latino-americanos conforme os critérios estabelecidos pelo órgão.

Quadro 1 - Índice de capacidade de controle da corrupção - América Latina - 2020

Países	Índice de capacidade de controle da corrupção
Uruguai	8,0
Chile	6,5
Costa Rica	6,4
Brasil	5,5
Peru	5,4
Argentina	5,3
Colômbia	5,2
México	4,5
Equador	4,2
Panamá	4,1
Guatemala	4,0
Paraguai	3,8
República Dominicana	3,2
Bolívia	2,7
Venezuela	1,5

Fonte: *Control Risks*. Elaboração própria.

O índice CCC analisa 14 variáveis-chave, incluindo a independência de instituições anticorrupção, a transparência governamental, liberdade de imprensa e o nível de recursos disponíveis para o combate ao crime de corrupção. O índice depende de dados extensos, conduzido pelos principais especialistas em anticorrupção da *Control Risks*, academia, sociedade civil, mídia e o setor privado. Para a edição de 2020, ampliou-se a cobertura do Índice CCC de 8 para 15 países, que juntos representam quase 95% da PIB da América Latina.

A corrupção na América Latina, para Aalbers e Simon (2019), abriu caminho para a eleição de líderes *anti-establishment*, em 2018. Através do uso seletivo de mecanismos de

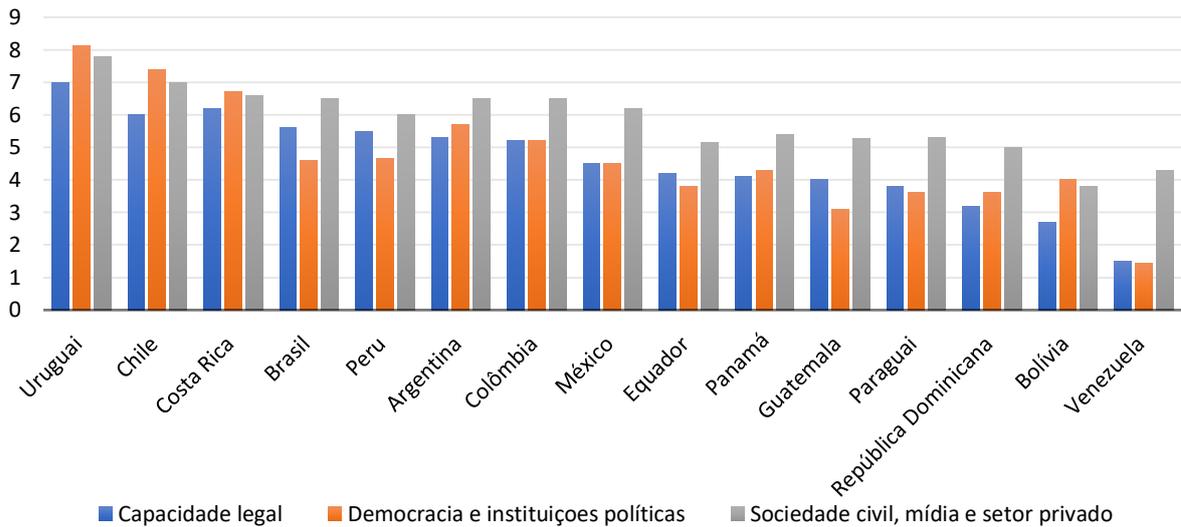
anticorrupção para atingir adversários políticos, com agências de fiscalização cada vez mais politizadas. Em outros lugares, como Peru ou Guatemala, o *establishment* político lutou para evitar a mudança, causando danos significativos aos esforços de anticorrupção.

Na região, a corrupção ou indícios de irregularidade envolvendo chefes do executivo, além de comprometer a integridade das contas públicas, provocou grande instabilidade política, a exemplo, dos 14 presidentes que tiveram seus mandatos interrompidos nos últimos 30 anos, sendo que 7 destes, foram destituídos pelo Congresso, através do processo de Impeachment (LIÑÁN, 2018)

O presidente Fernando Collor foi o primeiro a sofrer impeachment na região, em 1992, por envolvimento com escândalos de corrupção, 23 anos depois, no Brasil, a presidente Dilma Rousseff (2016), responsabilizada pelo desequilíbrio fiscal do país, que resultara em um momento de tensão econômica. No Peru, também houve outro processo de impedimento envolvendo malversação do dinheiro público, do ex-presidente Alberto Fujimori. Além deles, Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Ernesto Samper (Colômbia, 1996), Abdalá Bucaram (Equador, 1997), Raúl Cubas Grau (Paraguai, 1999) e Luis González Macchi (Paraguai, 2002). Todos estes, tiveram seus mandatos interrompidos, independentemente de suas posições ideológicas e partidárias, da disparidade institucional e legal de seus países (LIÑÁN, 2018).

O mecanismo de impedimento do mandato era desconhecido na América Latina até 1990, durante a Guerra Fria a perda do cargo acontecia por meio de golpes militares. Através de um estudo comparativo, Liñán (2018), aduz que o fato de que todos, apesar de compartilharem características de liderança distintas, tinham em comum a pressão popular suscitada por eventuais envolvimento com escândalos de corrupção ou irregularidades administrativas, tal característica foi o que lhe chamou mais atenção, em seu olhar lançado sobre o impeachment de presidentes na América Latina.

Todavia, Liñán (2018) assegura ainda que “Membros do Congresso manipulam não apenas as bases legais para impeachment, mas às vezes o procedimento legal também” . Os interesses políticos podem contaminar as decisões dos legisladores que operam no processo de fiscalização do executivo e é neste sentido que as instituições de controle, dotada de capacidade técnica e operacional, fazendo uso de ferramentas e mecanismos próprios, autônoma e com membros altamente profissionalizados, fazem-se indispensáveis para a devida responsabilização dos governos. No gráfico abaixo, observa-se a capacidade das instituições latino-americanas de exercerem este controle.

Gráfico 1 - Capacidade de Controle da corrupção na América Latina 2020.

Fonte: Control Risk (CCC) Elaboração própria.

De acordo com o Gráfico 1, o Uruguai desponta como o país cujos índices apresentados, são consideravelmente melhores que a média dos países latino-americanos. O estudo revela que, a classificação presente do Uruguai, variam conforme os mecanismos de fiscalização, combinados a uma sociedade civil ativa e vigilante. Além disso, o país distingue-se dos demais, tanto pelo seu tamanho, quanto pelo seu desenvolvimento financeiro. Ressalta-se, porém, a sua capacidade jurídica, sobressaindo-se sobre os demais, com uma pontuação de 1,35 a mais. Ademais, sua pontuação nas variáveis nesta subcategoria - incluindo a eficiência e independência de tribunais, agências de aplicação da lei e órgãos anticorrupção - é o maior entre todos os 15 países analisados.

O Uruguai é um país muito menor e mais hegemônico, boa parte dos uruguaios vivem em Montevidéu (40 %), um centro urbano cuja população é semelhante à 13ª maior cidade do Brasil, Guarulhos ou Tijuana, no México. Não obstante, conforme Roberto Simon, editor de política do *Americas Quarterly* e o diretor sênior de políticas e chefe do Grupo de Trabalho Anticorrupção da *Americas Society / Council of the Americas*, o tamanho não é capaz de explicar o fenômeno sozinho. Alguns países latino-americanos que são ainda menores que o Uruguai têm capacidades de anticorrupção muito baixas, como a Jamaica ou o Suriname (AMERICAS QUARTERLY, 2020)

O índice CCC, revela ainda que, o Chile também está à frente da maioria dos países da região, conforme o relatório produzido por este órgão, isso se dá em virtude de grandes conquistas institucionais incluindo a qualidade do seu sistema judicial com regras que regem a democracia chilena. A crise provocada pelo Covid-19, afetou 3 das 14 variáveis, utilizadas, mas apenas marginalmente. A pontuação para a qualidade geral da democracia diminuiu 4% e a capacidade legal caiu 6%. A mobilização social contra a corrupção caiu 14% , em razão, em grande medida, das manifestações mudarem a atenção para questões que vão desde o acesso à saúde à igualdade de gênero. Essas variações foram compensadas por ligeiras melhorias em outras variáveis, a exemplo da eficiência das agências de controle e anticorrupção e o sistema judicial (AALBERS E WINTER, 2020)

A Costa Rica está no mesmo grupo do Uruguai e Chile, mas, relativamente acima do Chile na subcategoria capacidade legal, que inclui variáveis 7 das 14 variáveis que compõem o índice de CCC. O país tem o terceiro sistema judicial mais eficiente e agências de corrupção mais independentes, com práticas robustas de transparência e canais bem estabelecidos de colaboração internacional. O Congresso recentemente aprovou uma nova estrutura de responsabilidade corporativa, envolvendo órgãos públicos e privados , a fim de estabelecer melhores relações de transparência. No quesito “democracia”, por exemplo, as atividades de lobby reduzem a pontuação da Costa Rica, um projeto de lei sobre este tópico está atualmente sendo discutido no Congresso. Em comparação com alguns países, a Costa Rica, tem menos ONGs dedicadas especificadamente ao combate da corrupção, transparência e responsabilidade, o que reduz sua pontuação na subcategoria “setor privado”.

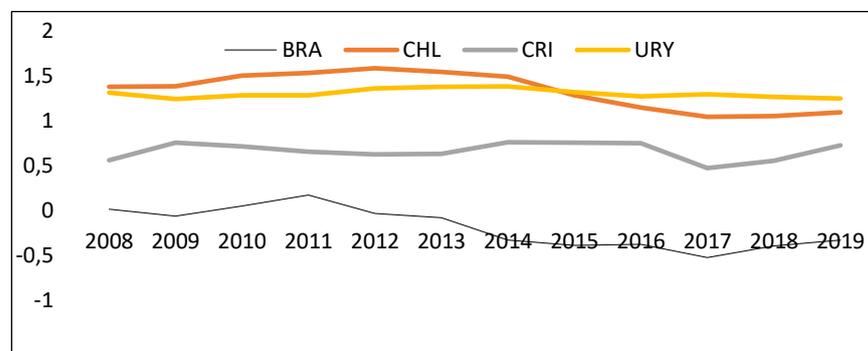
Segundo o relatório do CCC, o Brasil exibe uma das mais preocupantes trajetórias da região com queda de 10% na pontuação geral, devido a retrocessos da subcategoria Capacidade Legal, que caiu 14% ano a ano. A diminuição no nível de independência das agências de aplicação da lei e recentemente decisões que impactaram negativamente as investigações de crimes do colarinho branco, são as principais causas deste decréscimo. Conforme este mesmo relatório, a decisão do Supremo Tribunal Federal, de que os réus condenados podem esgotar todos os seus recursos fora da prisão, revertendo sua própria decisão de 2016, levou à libertação de alvos de alto perfil, presos na operação Lava Jato, incluindo o ex-presidente Lula. Diminuindo as pontuações de instrumentos legais e força judicial cerca de 20% (CAPACIDADE DE COMBATE À CORRUPÇÃO, 2020).

No que tange a subcategoria “democracia e instituições políticas” o Brasil foi beneficiado por processos legislativos e regulatórios variáveis, não obstante, a longo prazo, o

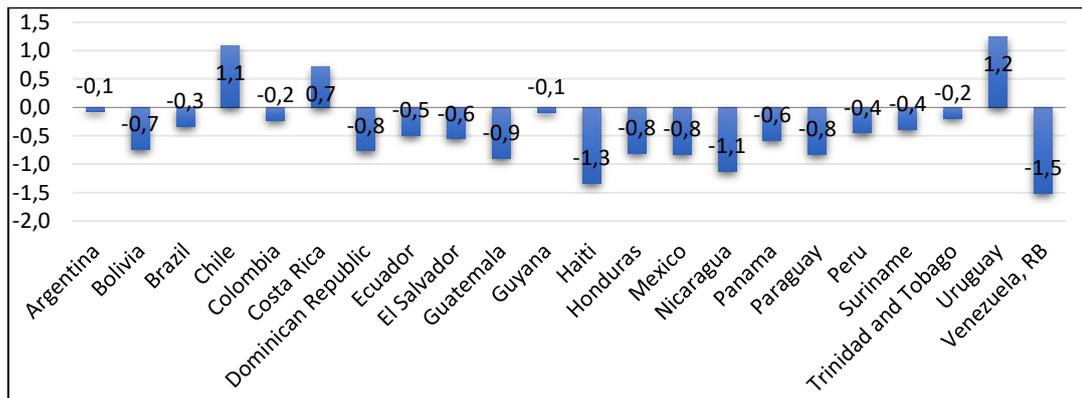
relatório chama atenção para as questões da governabilidade e baixos incentivos fiscalizatórios das rotinas administrativas do executivo. O índice também destaca uma piora na subcategoria Sociedade Civil, Mídia e Setor Privado, impulsionada por níveis mais baixos da mobilização dos cidadãos contra a corrupção e um ambiente político mais desafiador para repórteres.

Ao contrário do índice de CCC, o indicador utilizado pelo Banco Mundial, não leva em consideração, tratando-se do controle da corrupção, a performance das instituições regulatórias, jurídicas e políticas. Ele parte da extensão da percepção que o poder público é exercido para ganho privado, incluindo pequenas e grandes formas de corrupção, bem como "captura" do estado por elites e interesses privados. Ainda assim, percebemos que, o Uruguai continua despontando com melhores indicadores de percepção de controle da corrupção, na série histórica, tal qual configura o índice de CCC, assim como dos demais países também obedecem a mesma lógica estatística. O indicador é formado através da percepção, o que provavelmente pode estar vinculado às crises políticas e escândalos de corrupção nesses países. Ratifica-se que o indicador “Controle da Corrupção”, do Banco Mundial, captura as percepções da extensão em que o poder público é exercido para ganho privado, tanto em pequenas como grandes formas de corrupção, bem como a "captura" do estado pelas elites e interesses privados e varia de -2,5 a 2,5.

Gráfico 2 - Controle da Corrupção no Brasil, Chile, Uruguai e Costa Rica – 2008/201



Fonte: WORLD BANK. Elaboração própria.

Gráfico 3 - Controle da Corrupção. América Latina - 2019

Fonte: WORLD BANK. Elaboração própria.

2.2 CONTROLE EXTERNO: A ATUAÇÃO DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES NO CONTROLE DA CORRUPÇÃO.

De acordo com Pascoal (2009), a necessidade do homem controlar a utilização de recursos por terceiros surgiu em tempos que remonta às antigas civilizações, sobretudo a grega e a romana, naquela época, ainda que de forma rudimentar, já havia algum tipo de controle. Para Aristóteles, certas magistraturas têm o manejo dos dinheiros públicos, neste sentido, é forçoso que haja uma outra autoridade para receber e verificar as contas sem que ela própria seja encarregada.

Lima (2007) também argumenta que as origens da necessidade de controle remonta aos primeiros embriões de organização humana em cidades-estados, onde, paralelo ao surgimento da necessidade da arrecadação e acumulação material, cresceu também a importância de uma adequada gestão. Conforme o autor, em nenhum regime, seja monarquia absolutista ou democracia social, os detentores do poder, admitem desvios, desperdício ou subtração dos recursos que dispõem para atender à meros interesses próprios. “Não há democracia sem controle, todavia, ainda existem no Brasil, aqueles que se dizem democratas, mas conspiram para fragilizar as instituições de controle” (LIMA, 2021)

No que tange aos controles externos, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), compõem, de forma precípua, essa rede de accountability horizontal, responsável pelo controle e fiscalização do orçamento e dos recursos públicos de maneira geral. Elas contemplam, basicamente, duas formas, a saber: de tribunal de contas, semelhante ao existente no Brasil, e o de auditoria geral ou Controladoria, com procedência nos países anglo-saxões. Conforme Pessanha (2009), Os tribunais de contas possuem origem

institucional nos países da Europa Continental, não obstante, não há um sistema específico ou padrão neste modelo. Na Alemanha, por exemplo, o órgão não está vinculado a nenhum poder, diferentemente, do modelo brasileiro. No modelo francês, seu papel é o de auxiliar tanto o Legislativo quanto o Executivo, o que configura uma variedade de arranjos e desenhos.

Estas instituições responsáveis pela fiscalização superior são constituídas de um colegiado, com autonomia perante a administração pública e o legislativo. Uma de suas principais características é o controle jurisdicional na função de julgar contas e imputar responsabilização para as eventuais irregularidades que houver. Em muitos casos, há uma considerável estabilidade, principalmente para os magistrados que ocupam cargos vitalícios. Esta estabilidade confere aos tribunais de contas, uma imunidade que pode ser favorável à decisões imparciais (MENEZES,2014).

Uma das principais características do modelo de Auditoria Geral, é a de concentração de poder, no qual a responsabilidade do controle acontece de maneira individual, centrada na figura do Auditor Geral e não institucional da EFS como um todo ou de quadro dirigente. Na maioria dos países, o auditor detém várias prerrogativas como a liberdade ampla de recrutar pessoal para o serviço e de organizar os trabalhos de auditoria discricionariamente. Neste modelo, o controle das contas do Executivo, é realizado em estreita articulação com o Parlamento, através das Comissões de Contas Públicas (*Public accounts Committees*) (Stapenhurst 2004). Apesar da autonomia que desfruta, o auditor em muitos casos é estatutariamente funcionário do Legislativo. Além disso, o mandato do Auditor é fixo e pode ser estendido.

O Auditor não cumpre funções judiciais, o controle, neste caso, é exercido administrativamente, razão pelo qual o foco do controle passa a ser, eminentemente, de natureza financeira, cujo perfil profissional de quem exerce a função é majoritariamente formado de contadores e auditores. A competência final do controle é de responsabilidade do Legislativo, que delibera as recomendações e eventuais sanções.

Neste ínterim, o Executivo, tem por obrigação, o dever de responder às demandas de controle do Legislativo e suas respectivas Comissões. Outra característica peculiar, observada por Melo (2007), não menos importantes, diz respeito ao regime político. Como na maioria dos países que adotam este modelo são parlamentaristas, a responsabilização no exercício do controle externo está diretamente relacionada a formação de Gabinetes. Neste sentido,

qualquer sanção legislativa sobre as contas públicas equivale a um voto de desconfiança e refletiria numa eventual queda do gabinete, incluindo a possibilidade de haver também mudança no portfólio ministerial ou ainda à dissolução da Assembleia e convocação de eleições gerais.

3 CORRUPÇÃO, CONCEITOS E MECANISMOS EXPLICATIVOS

A literatura que versa sobre o tema, aponta vários caminhos conceituais, ou seja, não há um consenso acerca de suas determinantes, mas todas as vertentes possuem uma percepção em comum: a de admitir que a corrupção é um fenômeno multicausal. Conforme Melo (2003), o fenômeno da corrupção está intimamente ligada aos baixos de níveis de *accountability* e fortemente relacionada aos déficits das ações de controle (FONSECA; SANCHES 2001).

A compreensão da corrupção, dentre as demais explicações causais, passa pelo o entendimento das ações voluntárias entre dois atores, que agem de maneira predatória buscando privatizar recursos públicos das instituições públicas e privadas, que sofrem com tal ação. Os incentivos que movem a corrupção são muitos, razão pela qual torna-se uma fenômeno de natureza empírica multicausal, sendo assim, buscar-se-á verificar o impacto das instituições no seu enfrentamento.

Na literatura, especificadamente, nas ciências sociais, ainda é um tema considerado recente e apesar de cada vez mais atrair o interesse da comunidade acadêmica, pouco tem sido o esforço de produzir estudos mais sistematizados a respeito (MARANI, et al.,2018).Uma das primeiras abordagens da corrupção repousava num significado onde suas conjecturas eram avaliadas à luz do entendimento moral (perspectiva personalística). A conduta corrupta de um funcionário público era julgada como uma violação das normas morais e não como um comportamento desviante à função que lhe fora atribuída. Um segundo momento, trata a corrupção como um fenômeno social (perspectiva funcionalista), em detrimento da percepção personalística cujo o foco era a ação individual do corrupto, esse segundo momento compreende o fenômeno como resultado de um processo cultural e social, partindo do pressuposto de que há, em países em desenvolvimento, lacunas entre as leis sociais e informais, capazes de produzirem incongruências nos governos. Um terceiro momento diz respeito a (perspectiva legalista) que reflete sobre o arcabouço jurídico, variando de país para país. Essa concepção analisa a corrupção sobretudo como a violação de regras e leis, deixando para um segundo plano os aspectos de foro econômico, social e cultural (BIASON,2018).

Considerado um dos pioneiros no assunto, conforme Huntington (1975), a corrupção pode ser entendida como uma forma de violência e ocorre quando a ausência de oportunidades de mobilidades fora da política combina de sobremaneira com instituições

frágeis, que canalizam energias para um comportamento político desviante. Ademais, a corrupção envolve a troca da ação política pela riqueza econômica.

Alguns estudos de pesquisas empíricas se dedicaram a analisar a relação existente entre a corrupção e o desenvolvimento econômicos (LA PORTA, 1999; ADES e DI TELLA 1999; TREISMAN, 2000). Segundo esses estudos, as sociedades mais ricas estariam menos propensas ao fenômeno. Noutra perspectiva, mas ainda sobre essa relação, outros pesquisadores afirmam que é por meio do *rent-seeking* que o viés político e econômico se relacionam, envolvendo geralmente recursos e poder, ou seja, agentes públicos que maximizam sua renda privada face os recursos públicos. (AVRITZER E FILGUEIRAS, 2011; KRUEGER, 1974; TULLOCK, 1967).

Krueger (1974), Ackerman (1978), e Mbaku (1992), consideram que a excessiva intervenção estatal na economia é uma das causas fundamentais da corrupção. Para Rose-Ackerman, (1999) o problema da corrupção obedece a dois níveis hierárquicos que correspondem a corrupção política (alto nível) e a corrupção burocrática (baixo nível), a primeira acontece quando os *policys makers* elaboram políticas e implementam leis específicas, para grupos específicos e a segunda acontece quando na administração pública os funcionários públicos tem oportunidade de aumentar suas compensações ilegal.

Quadro 2 - Principais aspectos teóricos e empíricos a corrupção

Gerações	Conceitos	Autores	Métodos
Primeira geração	I- Visão Legalista; II- Foco nos atores sociais; II -Mensuração da percepção	Nye (1967); Heidenheimer (1970); e Peters e Welch (1978); Atkinson e Mancuso (1985)	Método indutivo e estudos exploratórios
Segunda geração	I- Análise de riscos (Corrupção como risco para investimentos); II O Índice de Percepções da Corrupção (IPCorr) (composto justamente pela integração dos vários indicadores sobre corrupção produzidos pelas empresas de consultoria)	Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999); . Leff (1964)	Avaliações comparativas
Terceira geração	I- Busca de ferramentas para a intervenção e a reforma. II - visão da corrupção como problema ; III busca por soluções práticas.	Leff, 1964; Scott, 1971; Speck, 2000; Kaufmann, 1998	Método quantitativo

Fonte: Speck (2000). Elaboração própria.

Conforme o quadro 2, elaborado de acordo com a classificação feita por Speck (2000), a corrupção passa pela compreensão teórica inscrita em três gerações com

divergências consideráveis na conceituação do fenômeno, entre várias culturas ou épocas. Apesar de reconhecer que as pesquisas de opiniões enfrentam vários problemas, o autor destaca que, levantamentos recentes mostraram que as pessoas estão dispostas a informar as suas experiências com casos de corrupção. Como exemplo, ele cita dois casos exemplares de pesquisas realizadas para levantar informações sobre fatos relacionados à corrupção, em que as informações foram fornecidas pelos entrevistados não era apenas sobre sua percepção, mas como também sobre seu próprio envolvimento em atos de corrupção. São os casos de Nicarágua e Bangladesh.

Grande parte dos cidadãos que efetivamente usavam serviços governamentais tinham que pagar alguma contribuição, ou para conseguir um serviço fornecido gratuitamente por lei ou para driblar as normas: na escola pública, 75% dos pais que matriculavam os seus filhos pagavam por esse serviço, oficialmente gratuito. Em contato com a administração municipal, 19% dos usuários pagavam alguma propina; na justiça, 22%; nos cartórios de registro de imóveis, 66% pagavam para agilizar processos; multados pela polícia de trânsito, 40% dos cidadãos subornavam o policial.¹⁹ No caso da pesquisa em Bangladesh em 1997, os resultados são igualmente alarmantes (TI BANGLADESH, 1997): em 50% dos casos em que o cidadão teve contato com a polícia, houve dispêndio de dinheiro. Dessa porção, 55% pagaram para que o caso não fosse encaminhado à justiça e 38% para que ocorresse justamente o contrário. No âmbito judicial, 63% dos cidadãos pagaram algo; na educação, 74% (SPECK, 2000, p. 28)

Neste ínterim, temos que apesar da existência da coerção institucional, os agentes públicos continuam praticando essas ações corruptas, segundo Melo (2013), esse comportamento depende do tipo de incentivo que recebe cada indivíduo, que normativamente está pautado na racionalidade, perspectiva advinda do individualismo metodológico, que tem como base teórica, a Teoria da Escolha Racional.

Conforme a Teoria da Escolha Racional, o indivíduo calcularia suas ações para atingir determinados fins, explica o autor, ao citar Tsebelis (1998:33), sob à luz da matriz de custos e benefícios presentes nos jogos ocultos². O agente corrupto ou corruptor, nada mais seria que esse ator racional que busca maximizar as oportunidades, quando principalmente, não há mecanismos de controle eficientes que os submetam às regras da sociedade sob o pressuposto institucional, a exemplo da existência de boa *accountability*.

Na vertente do novo institucionalismo econômico, o conceito que emprega um sentido “forte” à *accountability*, defendida principalmente por (MORENO, CRISP, SHUGART,

² Ver Tsebelis (1998)

2003), a relação entre eleitores e seus respectivos representantes, assume a forma de relação entre principal-agente. Cabe aos cidadãos, enquanto principal, punir ou premiar os governantes, estes sendo seus agentes. De acordo com essa corrente, só há *accountability* se o principal puder retirar o poder do delegado ou renová-lo. Ou seja, esta definição repousa sobretudo na cadeia de delegação, que assume diversas formas, seja no presidencialismo ou no parlamentarismo. (MELO, 2007)

No caso dos sistemas presidencialistas, essa delegação é frágil, pois não há como existir sanções entre os poderes, principalmente entre o executivo e o legislativo, salvo os raros casos de impedimento do legislativo para com o executivo. (MELO, 2007). Isso porque nesse tipo de sistema a *check and balance* entre os dois poderes a relação que subsiste é uma relação entre iguais. Concomitantemente, acaba não havendo troca horizontal (horizontal *exchange*).

O desenho institucional e administrativo, portanto, pode impactar os níveis de corrupção. Diminuindo-se o nível de discricionariedade, tende-se a restringir a probabilidade da ação fora da lei, sobretudo, em ambientes de baixos controle. Para Klitgaard (1998), a corrupção é resultado entre o ambiente de monopólio, poder discricionário e baixa *accountability* (Melo, 2010).

Reconhece-se aqui que a corrupção não se restringe apenas a sua materialização política, ela pode estar presente no cotidiano das rotinas administrativas do setor privado e nas estruturas sociais, nas vantagens, mesmo que sutis, que extrapolam os limites das leis e normas administrativas (FILGUEIRAS, 2009). Não obstante, de maneira geral, na esfera pública, a corrupção abrange as práticas de suborno, propina, fraude, desvio de recursos, apropriações, tráfico de influência, nepotismo, dentre outros. Nesta Dissertação, a corrupção é entendida como uma prática estratégica, onde os atores políticos maximizam suas rendas através dos ganhos privados. Porquanto, tornar-se-ia um problema que demanda um conjunto de reformas, que tenham por finalidade reduzir os incentivos a corrupção (KLITGAARD, 1994).

Klitgaard (1998), utiliza uma fórmula matemática para representar a corrupção, “ $C = M + P - R$ ”, onde a corrupção é igual a monopólio, mais poder discricionário, menos responsabilização. De acordo com o autor, a corrupção está presente, independentemente do lugar, onde há monopólio de bens e serviços e principalmente quando as decisões são tomadas discricionariamente sem prestar contas. Por isso, o combate à corrupção deve começar na

elaboração de sistemas melhores, onde esses monopólios sejam reduzidos ou cuidadosamente regulados.

Com relação aos arranjos institucionais e o controle da corrupção, o fortalecimento da independência das agência de controle tem bastante relevância. Esta prioritariamente devem ser ocupadas por agentes públicos de “ ambições distintas e opostas, principalmente o Tribunal de Contas e o judiciário, para que haja uma efetiva fiscalização e aplicação de sanções, obviamente respeitando a razoabilidade da lei e o direito do contraditório e da ampla defesa. Do contrário, caso não haja a parcimônia de uma corpo técnico e isento, haverá espaço para que os atores políticos passem a agir de acordo com suas próprias regras e interesses.

De acordo com Campos (1990), sobre a realidade do Brasil na década de 80, o cidadão brasileiro via-se refém de uma burocracia pública, corrupta e ineficiente, numa sociedade com pouca proteção contra quaisquer eventuais arbitrariedade, com poucas expectativas com relação ao Judiciário, este por sua vez , dependente do Executivo, inclusive para a obtenção de recursos financeiros. Destarte, para autora, esse contexto de insuficiência institucional somada a ausência de organização da sociedade civil, compromete a qualidade de informações entre o governo e a própria sociedade, permitindo a supremacia do Executivo Federal sobre os estados e municípios, assim como também sobre o Judiciário e o Legislativo, fragilizando ainda mais o mecanismo de *accountability* (PINHO, 2019, p. 1352).

Deste modo, alguns estudos passaram a destacar a relação entre o desenho institucional e a responsabilização dos governantes, no qual o grau de responsabilização varia de acordo com o arranjo institucional do país. Por exemplo, no Brasil em virtude de seu arranjo político, no presidencialismo, do alto poder de legislar do presidente através das medidas provisórias, da permissão de vetos totais por meio dos quais o presidente pode rejeitar propostas inteiras enviadas pelo Congresso, fazem com que o Executivo detenha de instrumentos e mecanismos que minimizem a capacidade de ser efetivamente controlado pelo Legislativo (MUELLER E PEREIRA, 2000, p. 47).

O relatório econômico da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), reuniu algumas recomendações para o combate e enfrentamento da corrupção no Brasil. De acordo com o relatório econômico de 2018 é preciso investir no

aperfeiçoamento da governança, em transparência e em responsabilização para reduzir a corrupção. Apesar do país dispor de uma Lei de Transparência e dos avanços nesse sentido na esfera federal, a sua implementação não é uniforme em todos os estados e municípios. Além disso, os esforços de combate à corrupção devem incluir também uma avaliação completa das leis de contrato de licitação pública, de acordo com o relatório o sistema brasileiro de contratação pública ainda é bastante vulnerável a possíveis conluios.

A revisão literária que versa sobre a corrupção e os controles institucionais e sobretudo sobre a *accountability* horizontal notadamente não se esgota aqui, como observamos, há um campo semântico abrangente acerca da corrupção e diversos mecanismos causais, não obstante, verificamos uma percepção em comum nessa literatura, de que a corrupção caracteriza-se, sobretudo, pelo desvio de função ou de deveres atribuídos aos funcionários públicos que agem em desacordo com a lei, de certa forma, para maximizar sua renda pessoal em detrimento do interesse público e coletivo. Sendo as instituições, em particular, aquelas responsáveis pelo controle externo que desempenham um fundamental papel no combate à corrupção.

O Banco Mundial atribui ao fenômeno da corrupção, como sendo uma de suas causas principais as “disfunções institucionais”. (WORLD BANK, 2000:4). Isso implica dizer que, os instrumentos públicos de supervisão, através de um sistema judicial e concomitantemente os controles financeiros devem ser, sobretudo independentes. Além disso, outros fatores também são indispensáveis ao controle da corrupção, atores políticos, também, que fazem parte da fiscalização política como Congresso, sociedade civil e a mídia precisam estar atentos (SCPECK, 2000). A partir dessas diferentes motivações, abre-se espaço na agenda nacional e internacional, para a criação e robustecimento de mecanismos de regulamentação mais eficientes para o controle da corrupção.

3.1 PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS E DESAFIOS DE MENSURAÇÃO

Conforme ênfase neste trabalho, amparada na literatura não há um consenso sobre o significado da corrupção, ou muito menos, uma definição unívoca sobre o fenômeno. Diante disto, nos deparamos com o desafio empírico de medi-la. O surgimento do trabalho de Susan Rose-Ackerman, em 1978, *Corruption: a study in political economy*, foi um verdadeiro

divisor de águas para a área. Com ele, passou-se a se discutir sobre o impacto da corrupção sobre a economia e os prejuízos que ela promove na sociedade.

Neste intento, a corrupção configura-se como um fenômeno complexo, de definições variadas, para Alonso e Garcimartín (2011), a corrupção poder ser entendida como uma anomalia na relação entre principal-agente, no qual, de maneira mais específica, um principal que decide onde serão empregados os recursos e oportunidades e um agente que detém controle efetivo sobre estes recursos e oportunidades e possui condições de impor sua vontade. Ademais, outras explicações surgem, como o marco institucional – ao qual se situa essa anomalia, pela falta de transparência das sanções e na falta de legitimidade e eficácia em exercer o controle (RODRIGUES e et al. 2016).

A partir disto, percebemos que a corrupção é percebida de diferentes formas, em diferentes países. Com relação ao âmbito internacional, algumas cooperações tem engendrado compromissos nesse sentido, de mitigar os problemas causados pela corrupção, dentre os principais órgãos, destaca-se, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE); a Convenção Interamericana contra a Corrupção, firmada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Alguns indicadores, são utilizados nos estudos, para uma compreensão dimensional da corrupção no mundo, como os utilizados pelo *Worldwide Governance Indicators* (World Bank) e o *Corruption Perception Index* (*Transparency International*). Através dos dados obtidos destes bancos, inúmeras inferências acabam sendo contabilizadas. Por exemplo, a vinculação entre renda per capita; estabilidade política e distribuição de renda, pode ser associada, como variáveis de dupla direção para o desenvolvimento de instituições de controle e combate à corrupção. De acordo com (ALONSO; GARCÍMARTIN, 2011) a correlação também pode ser feita levando em consideração o potencial de corrupção em um país, através de suas falhas institucionais oriundas da instabilidade política e distribuição de renda, mensurada pelo Índice de Gini, neste sentido, entende-se que nas sociedades mais desiguais, as instituições perdem sua legitimidade, porque ocorre uma maior oportunidade para que as elites ajam a luz de suas próprias conveniências sem a devida fiscalização e punição de suas práticas ilícitas. (RODRIGUES et al. 2016)

Para Abramo (2005), o óbice da mensuração, acontece principalmente, porque os atos de corrupção são secretos e geralmente, a parcela que é detectada, nada informa sobre o valor

total das transações ilícitas. Não obstante, as medidas indiretas são as mais utilizadas, nos estudos recentes. O Índice de Percepções de Corrupção da Transparency International (TI) é um exemplo desse tipo de medidas indiretas. Trata-se de um indicador compilado a partir de outros indicadores, que leva em consideração na sua construção empírica, as opiniões de pessoas ligadas a corporações a respeito do nível de corrupção que elas imaginam vigorar em um país. O índice utiliza um ranking e emprega "grau" (um número de 0 a 10) para exprimir a posição dos países no ranking, mas esse "grau" não tem nenhum significado além da própria ordenação do ranking.

Há uma corrente de pesquisadores³ bastante críticos a esse tipo de indicador, desenvolvido através da percepção dos especialistas (*surveys*), principalmente no que diz respeito aos limites da objetividade ao analisar o fenômeno, segundo tais críticas, haveria uma carga valorativa passíveis de inclinações ideológicas incapazes de imprimir opiniões isentas sobre a realidade (ABRAMO, 2005).

A rigor, faz-se necessário distinguir a classificação da corrupção em duas vertentes, que comumente, podem ocorrer no centro decisório da Administração Pública ou em diversos níveis do processo decisório, a primeira delas é a corrupção destinada a obter determinado serviço (*cost-reducing*) e a segunda, é formada para ampliar o benefício (*benefit -enhacing*), ou seja, derivada de uma determinada atividade. Ambas vertentes utilizam indicadores, que podem apresentar fragilidades metodológicas.

Ao seu turno, a experiência metodológica que versa sobre a mensuração da corrupção destaca a ausência de marcadores político-institucionais "objetivos" para o fomento empírico do fenômeno. A compilação dos dados deveria acontecer no âmbito das investigações, pelas instituições especializadas, entretanto, a maior parte das informações produzidas por fontes dessa natureza. são raras (MELO, 2010), porque na maioria dos casos, não há uma compilação sistemática, que imprima uma uniformização dos dados, nem tampouco um mapeamento robusto dos casos de corrupção detectados por essas instituições.

Outra crítica importante, diz respeito aos dados produzidos pelas instituições de controle, quanto a sua autonomia em investigar ou denunciar os casos de fraudes, principalmente o controle externo, visto que este está sujeito, pelo seu desenho, a influência política, principalmente quando seu nível de institucionalização é baixo (MELO, 2010).

³ Por exemplo, Tina Soreide: "Estimating Corruption: Comments on Available Data", Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2003. Também Michael Johnston: "The New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform", relatório para o 2000 World Congress of the International Political Science Association, 2000.

Conforme Aalbers e Simon (2019), com relação aos *surveys*, os índices que medem o comportamento humano são imperfeitos, pois nunca podem capturar todos os elementos de um determinado fenômeno, onde algum grau de subjetividade é inevitável. O índice do The 2020 Capacity to Combat Corruption (CCC), por exemplo, para reduzir esta subjetividade, aplicou uma análise rigorosa para testar a consistência das respostas e solicitou que os especialistas interpretem e comparem os dados a partir das médias regionais.

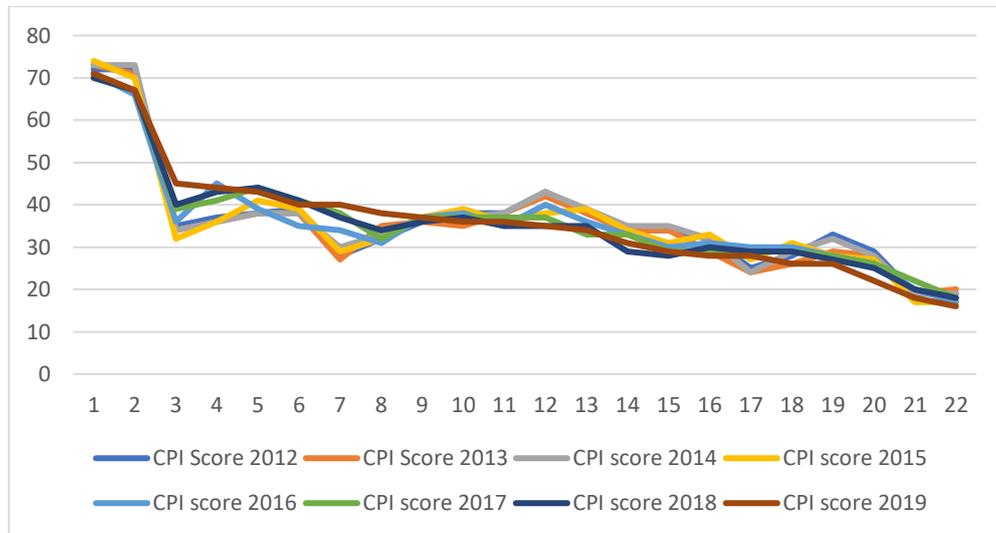
Estas pesquisas, ajudam a direcionar estratégias de políticas de reformas para o controle da corrupção. Mas, as reformas estruturais não devem unicamente se basear em percepções da corrupção, um maior passo deve ser dado em direção a identificação das áreas problemáticas, através da análise das causas da corrupção. Neste sentido, os estudiosos acadêmicos Gardiner (1986) e Klitgaard (1988) tendem enfatizam os mecanismos de regulação e de supervisão que criam facilidades e incentivos para a corrupção. (SPECK,2000, p. 29)

3.2 PANORAMA DA CORRUPÇÃO NA AMÉRICA LATINA

O Índice de Percepção da Corrupção, elaborado pelo Transparência Internacional, avalia 180 países em escala mundial, com base nos índices percebidos de corrupção no setor público. Em 2020, o estudo levou em consideração, na sua avaliação, a crise provocada pelo COVID-19. A resposta emergencial à pandemia revelou a grave situação de fraudes e falhas no sistema institucional democrático e no sistema de saúde dos diversos países do globo. Assim como nos anos anteriores, mais de dois terços dos países tiveram uma pontuação abaixo de 50 no IPC de 2020, com média de apenas 43 - reforçando, o índice mensura a percepção da corrupção utilizando uma escala que vai de 0 a 100, quanto menor a pontuação de cada país, mais corrupto ele é.

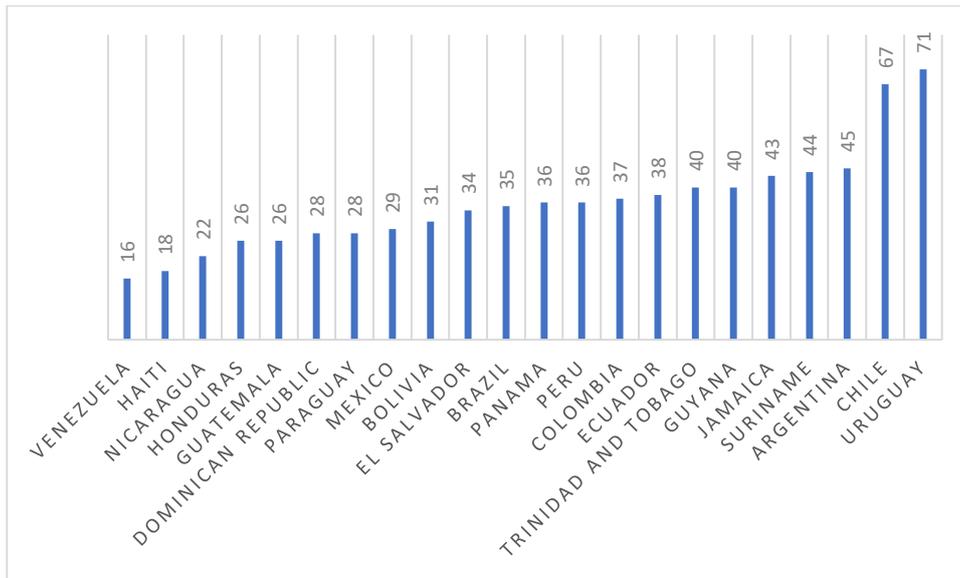
Os dados de 2020, apontam que, apesar de ter havido algum progresso, a maioria dos países ainda falha no enfrentamento eficiente da corrupção. Quase metade dos países estão estagnados no IPC por quase uma década. De 2012 a 2019, podemos observar uma tendência de decréscimo de todos os países da América Latina.

Gráfico 4 - Percepção da corrupção - 2012/2019



Fonte: Transparência Internacional. Elaboração própria

O Brasil, em 2019, manteve-se no pior patamar desde 2012. Em 2018, o país já tinha perdido 2 pontos e caído 9 posições. De acordo com o Transparencia Institucional (Retrospectiva Brasil, 2019), em razoável medida, isso deve-se a presença de políticas incompletas de anticorrupção e forte interferência política nas nomeações e exonerações em cargos-chave para os esforços de anticorrupção no país.

Gráfico 5 - Percepção da Corrupção. América Latina - 2019

Fonte: Transparencia internacional. Gráfico de elaboração própria.

Nicarágua e México, enfrentaram quedas consideráveis, lê-se aumento da corrupção no IPC desde 2012, muito embora o último Barômetro Global da Corrupção - América Latina e Caribe, já tenha dado o destaque a compra de votos e outros problemas ligados à corrupção. Em contrapartida, como podemos observar no gráfico, o Uruguai desponta em primeiro lugar na América Latina, como país mais íntegro. Sua pontuação, na América, o coloca em segundo lugar, perdendo apenas para o Canadá, nesta região, no que tange à baixa presença da corrupção em suas plagas

Quadro 3 - Índice de Percepção da Corrupção da América Latina

País	CPI	CPI	Variação	Ranking	Ranking	Variação	Erro	Erro
	2020	2019	2019-2020	CPI 2020	CPI 2019		Padrão 2020	Padrão 2019
Brasil	38	35	3	94	106	-12	2,50	4,06
México	31	29	2	124	130	-6	1,38	1,73
El Salvador	36	34	2	104	113	-9	1,38	2,56
Colômbia	39	37	2	92	96	-4	1,59	2,49
Peru	38	36	2	94	101	-7	1,98	3,07
Guayana	41	40	1	83	85	-2	3,54	3,34
Equador	39	38	1	92	93	-1	1,73	2,19
Jamaica	44	43	1	69	74	-5	3,34	3,58
Costa Rica	57	56	1	42	44	-2	2,58	3,97
Trinidad e Tobago	40	40	0	86	85	1	3,73	5,38
Paraguai	28	28	0	137	137	0	2,19	2,84
Bolívia	31	31	0	124	123	1	2,05	3,00
Chile	67	67	0	25	26	-1	1,23	2,55
Haiti	18	18	0	170	168	2	2,47	3,23
Uruguai	71	71	0	21	21	0	1,72	2,47
Nicarágua	22	22	0	159	161	-2	0,90	1,16
Dominicana								
República	28	28	0	137	137	0	1,91	2,70
Cuba	47	48	-1	63	60	3	2,81	1,87
Bahamas	63	64	-1	30	29	1	5,80	5,83
Guatemala	25	26	-1	149	146	3	1,38	2,23
Venezuela	15	16	-1	176	173	3	0,91	2,05
Panamá	35	36	-1	111	101	10	0,77	1,37
Honduras	24	26	-2	157	146	11	1,52	3,25
Argentina	42	45	-3	78	66	12	2,32	3,29
Suriname	38	44	-6	94	70	24	1,69	4,76

Fonte: Transparência Internacional. Elaboração própria.

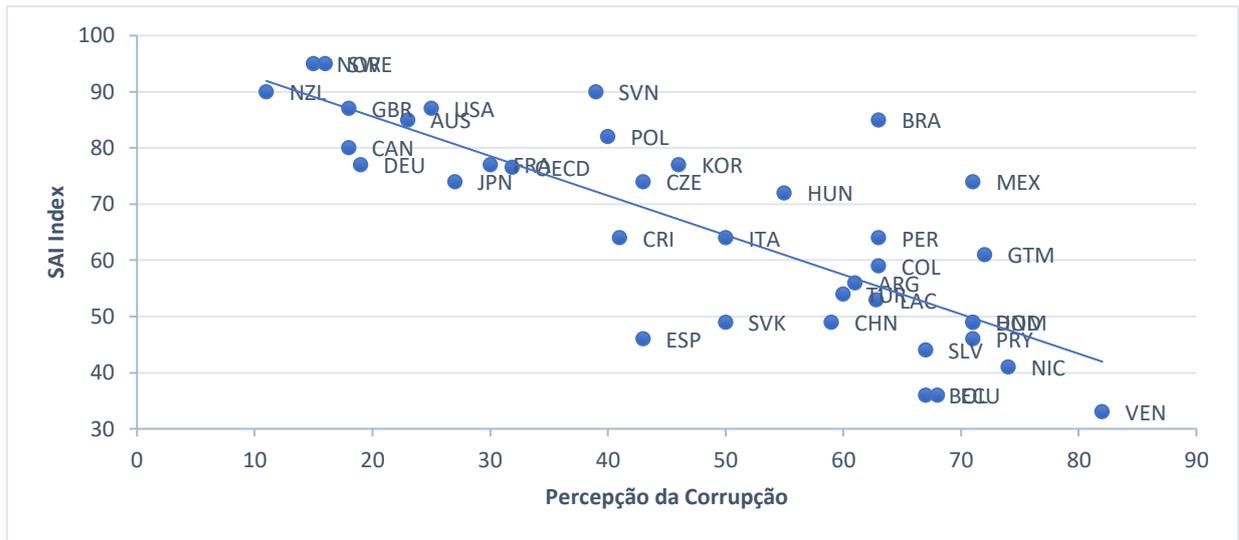
O gráfico acima mostra a comparação dos países nos dois anos subsequentes, 2019 e 2020. Como podemos observar, apenas o Uruguai possui as melhores pontuações com relação a baixa corrupção. Na América Latina, lidera o ranking, como o país mais íntegro da região em 2020 (71), seguido pelo Chile (67). O Brasil, teve um aumento de 3 pontos, com relação ao ano anterior, o que indica ainda uma percepção de alta corrupção no país. Os cinco países

melhores avaliados no Globo são: Dinamarca (88), Nova Zelândia (88), Finlândia (85), Singapura (85) e Suécia (85) e os cinco com as piores avaliações foram: Venezuela (15), Lêmen (15), Síria (14), Somália (12) e Sudão do Sul (12).

Em 2020, a estratégia de combate à corrupção adotada pelos governos e a gestão proba da saúde durante a pandemia, foram elementos decisivos na avaliação dos países. Conforme a avaliação do IPC, a corrupção constituiu-se como um entrave mortal no combate ao vírus. Somada a isto, a falta de transparência dos governos meio à crise provocada pelo COVID-19, fragilizou a capacidade das instituições de responderem com eficiência às adversidades impostas pela crise sanitária. Além disso, o estudo ainda mostra que há uma correlação entre menores investimentos em saúde pública e corrupção. Outrossim, as violações à democracia durante a pandemia foram mais evidentes em países com maiores índices de corrupção.

Grosso modo, a corrupção pode representar uma eminente ameaça as estruturas públicas da sociedade ao favorecer a possibilidade de captura dos recursos, que deveriam ser destinados à população, para fins ímprobos. Neste intento, verifica-se que as auditorias externas, exercidas pelas instituições superiores, como as Cortes de Contas, desempenham um papel importante de governança, controle e fiscalização das organizações públicas, como podemos observar no Gráfico 6. Abaixo, o gráfico de dispersão mostra a relação linear entre o índice instituições de suprema auditoria e a percepção da corrupção, indicando que quanto maior o poder de supervisão e independência das auditorias, mais íntegros são os países. O primeiro, criado pelo *Open Burdget Survey*, de Iniciativa do Orçamento Aberto da *International Budget Partnership*, um programa global de pesquisa e defesa para promover o acesso público às informações orçamentárias e a adoção de sistemas orçamentários inclusivos e responsáveis. O *Sai Index*, verifica o grau de independência e a força de supervisão dessas auditorias. Já o indicador de percepção da corrupção utilizado foi o do Transparência internacional.

Gráfico 6 - Instituições de Suprema Auditoria e o Índice de Percepção da Corrupção. Países OECD e ALC - 2017.



Fonte: OECD.

3.3 CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO

3.3.2 CORRUPÇÃO X ACCOUNTABILITY HORIZONTAL NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO

Ao longo das últimas décadas, especificadamente, as democracias latino-americanas, experimentaram um período conturbado de crises econômicas, políticas e conseqüentemente sociais, contribuindo, entre a sociedade civil e até mesmo entre os analistas, para o aumento da desconfiança sobre a capacidades das instituições nas resoluções de conflitos e manutenção da lei e da ordem. Conquanto, a Ciência Política reconhece que as instituições importam e são fundamentais para compreender o processo de desenvolvimento político, que contempla as regras do jogo e as tomadas de decisões.

A baixa *accountability*, especificadamente, a horizontal, tem por conseqüência, o estímulo de fragilidades institucionais nos mecanismos de controle interno e externo, mecanismos estes, fundamentais para o melhoramento da administração pública e para a qualidade democrática, do combate e redução da corrupção (PIRES et al., 2012).

Conforme Limongi (2006), o retorno das condições da *poliarquia* promoveu um processo de abertura política essencial à construção da democracia, na América Latina, especificadamente no Brasil. Historicamente, o desenvolvimento das instituições do Estado, ocorreu em paralelo ao retorno das eleições, como uma espécie de um processo incremental das instituições de accountability horizontal (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016). Neste sentido, algumas condições foram, gradativamente, asseguradas no processo de consolidação do regime democrático, principalmente, no que tange à governabilidade. Mormente, o fortalecimento dessas regras institucionais inerentes ao controle horizontal, deu-se através da implementação de uma considerável competição política, a presença de oposições e regras institucionais mais claras, motivado pelo combate à corrupção e pela ampliação dos mecanismos de *checks and balances* (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009).

No caso das instituições de controle horizontal, sua mudança incremental dependeu de alguns fatores endógenos, que implicaram num novo comportamento dos atores políticos e demais governantes, no interior dessas instituições. Para, Galvin (2012), essa mudança refletiu também mudanças no cotidiano das instituições, em que os agentes participam do processo de criação de regras e procedimentos, mobilizando recursos para a sua aplicação, controlando informações relevantes do setor público e tendo a discricionariedade de escolher o modo pelo o qual serão realizadas as escolhas institucionais.

Mainwaring (2003) classifica a *accountability* institucional ou aqueles que não fazem parte do espectro eleitoral, em: intraestatal e a ramifica em três tipos de relações entre agentes públicos e suas respectivas formas de controle e fiscalização, a saber:

(i) relações principal – agente: são aquelas nas quais um principal designa um agente para cumprir uma determinada tarefa, ou conjunto de tarefas, e goza de ascendência hierárquica sobre ele. Nesses casos, o principal acha-se numa posição propícia para controlar e, eventualmente, punir o agente. Os corpos burocráticos ligados ao Executivo ou ao Legislativo são os exemplos clássicos desse tipo de relação. (ii) O Sistema Legal e, em ocasiões especiais, outros atores estatais com poder de sanção, são a segunda subdivisão das formas intraestatais de accountability. Tais atores não se enquadram nas relações de tipo principal – agente, mas antes poderiam ser denominados agentes de sanção. Os mais usuais são aqueles ligados ao Sistema Judiciário, mas sob circunstâncias especiais também o Legislativo pode atuar como tal. Por exemplo, mediante as comissões de investigação e, em última instância, por meio de processos de impeachment⁷. (iii) E, finalmente, atores e agências estatais com a função específica de fiscalizar e controlar autoridades e organizações públicas, como o General Accounting Office, no caso dos Estados Unidos, ou os Tribunais de Contas e o Ministério Público, no Brasil, e mesmo a figura do ombudsman, que tem se proliferado nas administrações públicas de muitas democracias (CENEVIVA, 2006).

De sobremaneira, os estudos sobre os controles são multidimensionais e não há um consenso teórico, nem tampouco empírico, quanto a sua classificação horizontal. Entretanto, notadamente, meio aos diversos contornos atribuídos, evidencia-se àquelas instituições cujo o escopo organizacional e legal tem como função precípua, não apenas prevenir, mas como também, responsabilizar os agente públicos pelos diversos crimes que envolvem a ação corrupta.

Robert Dahl (2005), também considerado procedimentalista por enxergar a democracia como um método, analisa o cenário político como fruto da competição pelo voto. De acordo com Dahl, em razão das democracias reais serem pobres aproximações do ideal democrático, seria mais conveniente chamá-las de *poliarquias*. Essas poliarquias nada mais são, para o autor, do que resultado de um processo histórico que se deu de forma diversa na sociedade.

O autor parte do pressuposto de que a democracia, à princípio, é o sistema de governo no qual seus governantes devem ter total responsividade para com seus cidadãos que, em face disso, estes devem ter suas preferências igualmente consideradas. .

Com efeito, muitos autores definiram a democracia levando em consideração a competição, a participação e a contestação. Outrossim, a consolidação de um regime democrático dar-se-ia, sobretudo, quando algumas estruturas mínimas eram mantidas: 1) a existência de eleições livres, competitivas e regulares; 2) Direito de voto; 3) os direitos de liberdade de expressão, de informação e de associação. Esses componentes, para muitos estudiosos desta seara, são suficientemente capazes para a qualificar uma democracia. O que acontece é que, muitas das vezes, a definição que tem como base as eleições, pode ser facilmente corrompida quando temos em suas plagas, atores políticos descomprometidos com o bem público e que burlam a lei.

De acordo com Diamond e Morlino (2004), algumas condições são necessárias para analisar a qualidade da democracia, a saber: primeiramente o que tange aos procedimentos (competição políticas, participação e os níveis de *accountability* vertical, social e horizontal) e as seguintes, de essência normativa: (liberdades civis, direitos políticos, igualdade social, igualdade econômica, responsividade dos representantes eleitos).

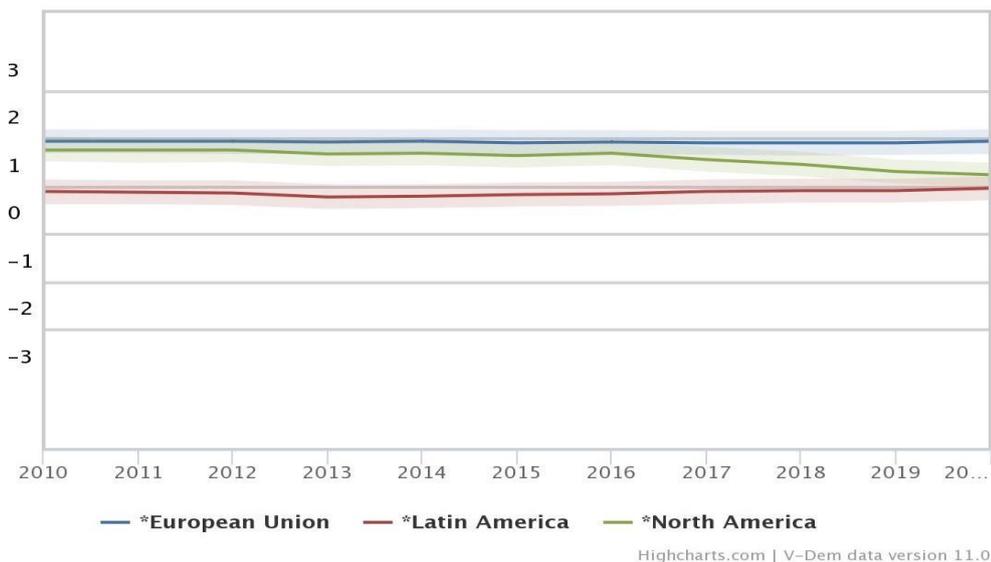
Conforme O'Donnell (1998), a fragilidade da *accountability* horizontal nas novas poliarquias, guardam uma estreita relação com suas trajetórias históricas. Ou seja, repousa na fragilidade dos componentes liberais e republicanos, uma vez que as poliarquias consolidadas tem na essência de sua gênese, uma síntese complexa dos três componentes: democracia,

liberalismo e republicanismo. Essas três correntes são pilares, que se fortemente institucionalizadas, alicerçam o desenvolvimento dos países no que tange a efetividade do controle da corrupção e confere uma maior robustez à democracia.

Nas democracias consolidadas, a accountability opera não só, nem tanto, "verticalmente" em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (exceto, retrospectivamente, na época das eleições), mas "horizontalmente", em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras "impróprias" de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades (O'DONNELL,1991).

No gráfico abaixo, temos a *accountability* em série histórica de países que compõem três distintas regiões do globo, que fazem parte do Mundo Ocidental. Percebemos que, a América Latina, diferentemente dos países que compõem o bloco da União Europeia e a América do Norte, possui níveis de *accountability* menores, corroborando a visão de O'Donnell (1998).

Gráfico 7 - Accountability horizontal no Mundo Ocidental.



Fonte:V-DEM.

Esses fatores observados pelo o autor, principalmente no que se refere a *accountability* horizontal, eram frágeis e de acordo com Diamond e Morlino (2004), essa é condição indispensável para o bom funcionamento da democracia, além da competição política, participação e os níveis de *accountability* vertical e societal, as liberdades civis,

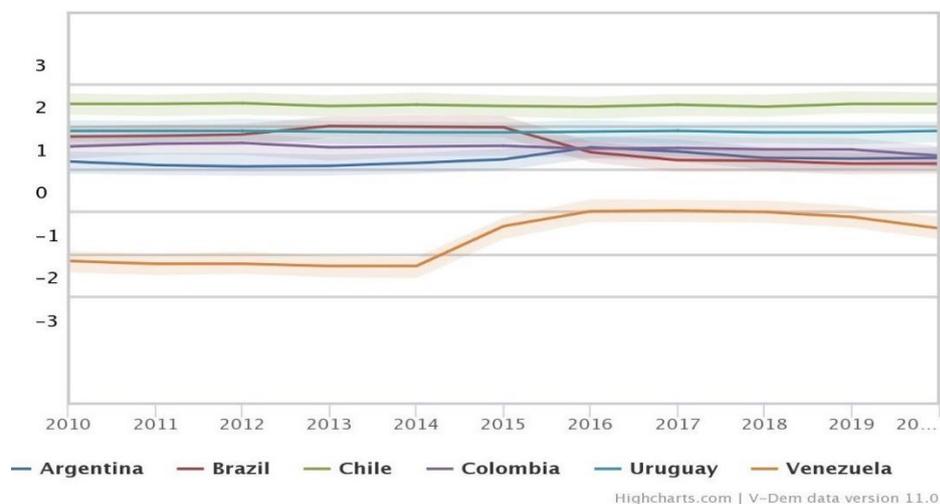
direitos políticos, igualdade social, igualdade econômica, responsividade dos representantes eleitos . Ademais, consoante ao fortalecimento da *accountability horizontal*, faz-se necessária a existência de uma oposição forte e representativa que exerça uma posição importante nas agências de controle, agências independentes, de mútuo controle e com um judiciário altamente profissional, independente do Congresso e do Executivo (O'Donnell, 1998).

Segundo O' Donnell, a *accountability horizontal* consubstancia-se como :

Existência de agências estatais que tem o direito e poder legal e que de fato estão dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações e omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificados como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 40)

O autor acima citado, oferece sugestões para que uma sociedade alcance a *accountability horizontal*, a saber: a) partidos de oposição na direção das agências; b) agência que atuam na prevenção, como um Tribunal de Contas, altamente profissionalizado; c) um judiciário independente; d) informação confiável e uma mídia independente; e) uma elite política de qualidade e um eleitorado consciente. Ou seja, uma *accountability* que não se limita ao crivo das eleições, sendo esta necessária, mas não suficiente, segundo os teóricos dessa linha (O'DONNELL, 1998).

Gráfico 8 - Accountability horizontal na América Latina



Fonte: V-dem

Conforme Melo (2003), a corrupção está intimamente ligada aos baixos níveis de *accountability* e fortemente relacionada aos déficits das ações de controle. Para tanto, a explicação da corrupção passa pelo entendimento das ações voluntárias entre dois atores, que agem de maneira predatória buscando privatizar recursos públicos e das instituições públicas e privadas que sofrem com tal ação. Os incentivos que a movem, são muitos e é por isso que as instituições desempenham um papel importante. Entretanto, apesar dessa existência da coerção institucional, os indivíduos continuam praticando as ações corruptas, em virtude, segundo o autor, do tipo de incentivo que está pautado na racionalidade dos atores, à luz da ação ocasionada por um cenário de ganhos e perdas

Ainda nesta perspectiva, o indivíduo calcularia suas ações para atingir determinados fins, explica Melo (2003), ao citar Tsebelis (1998) sob à luz da matriz de custos e benefícios presentes nos jogos ocultos. O agente corrupto ou corruptor, nada mais seria que esse ator racional que busca maximizar as oportunidades, quando principalmente, não há mecanismos de controle eficientes que os submetam às regras e uma efetiva *accountability* horizontal.

3.3.1 CORRUPÇÃO X CRESCIMENTO ECONÔMICO

Segundo Garcia (2003), os estudos sobre corrupção, que versa sobre a teoria econômica, numa perspectiva macroeconômica, examina a corrupção buscando estimar variáveis que abranjam o crescimento econômico, a entrada de capital externo; a qualidade da infraestrutura básica do país e a relação da corrupção com a taxa de inflação. A perspectiva microeconômica, analisa a ocorrência ou não da corrupção à luz da maximização das utilidades, no Brasil, Albuquerque e Ramos (2006) dão conta desse estudo.

Mauro (1996), compreende que a corrupção acontece onde há restrições e intervenções do governo que gerem lucros excessivos, a exemplo das restrições comerciais como, tarifas e cotas de importação e políticas industriais de favoritismo, a exemplo de subsídios e deduções de impostos, assim como também controles de preços, múltiplas práticas cambiais e esquemas da corrupção. Para o autor, a corrupção impacta negativamente na economia, dirimindo o incentivo e o investimento em políticas públicas e demais estruturas de serviços públicos. Alguns fatos empíricos, fundamentam sua argumentação, de que a corrupção tem efeitos adversos sobre os investimento privados e o crescimento econômico. A associação entre a

corrupção e o crescimento econômico, mostra, através da regressão, que o país que se descola de 6 para 8 (sendo 0 mais corrupto e 10 o mais integro) teria um aumento considerável no PIB.

Esse resultado não muda, quando estimado com um grupo de burocracia inchada. Isso significa dizer que, não existe uma relação positiva, empiricamente demonstrada, entre burocracia e corrupção. O ator ainda destaca, com base na comparação entre os países, que a corrupção, afeta significativamente, a educação. Esse mesmo estudo, revelou que, para cada 2 ponto a mais no indicador de corrupção, o investimento em educação do PIB, melhoraria de 0,5 % a 1% (MAURO, 1998).

Brempong (2001), utiliza dados em painel, para estimar os efeitos da corrupção no crescimento da taxa de renda *per capita* e distribuição de renda dos países africanos, durante a década de 1990. Utilizando o índice do Transparência Internacional, descobre que a corrupção diminui a taxa de renda e PIB (Um aumento de uma unidade no índice de corrupção diminui a taxa de crescimento do PIB entre 0,75 e 0,9 pontos percentuais, e da renda per capita em entre 0,39 e 0,41 pontos percentuais). Com isso, o resultado de sua pesquisa indica que o bem-estar dos cidadãos africanos pode ser melhorado com a diminuição da corrupção na região.

A priori, a corrupção vista como o excesso de poder público em benefício privado, está relacionada ao dilema do principal-agente, sobretudo em razão da assimetria das informações, que acaba refletindo em incentivo ao comportamento corrupto. Neste sentido, ao analisar os custos, o agente corrupto, diante da fragilidade institucional e de estrutura legal, opta por correr o risco, otimizando a renda do benefício diante de ações ilícitas (PEREIRA E CAMPOS,2016).

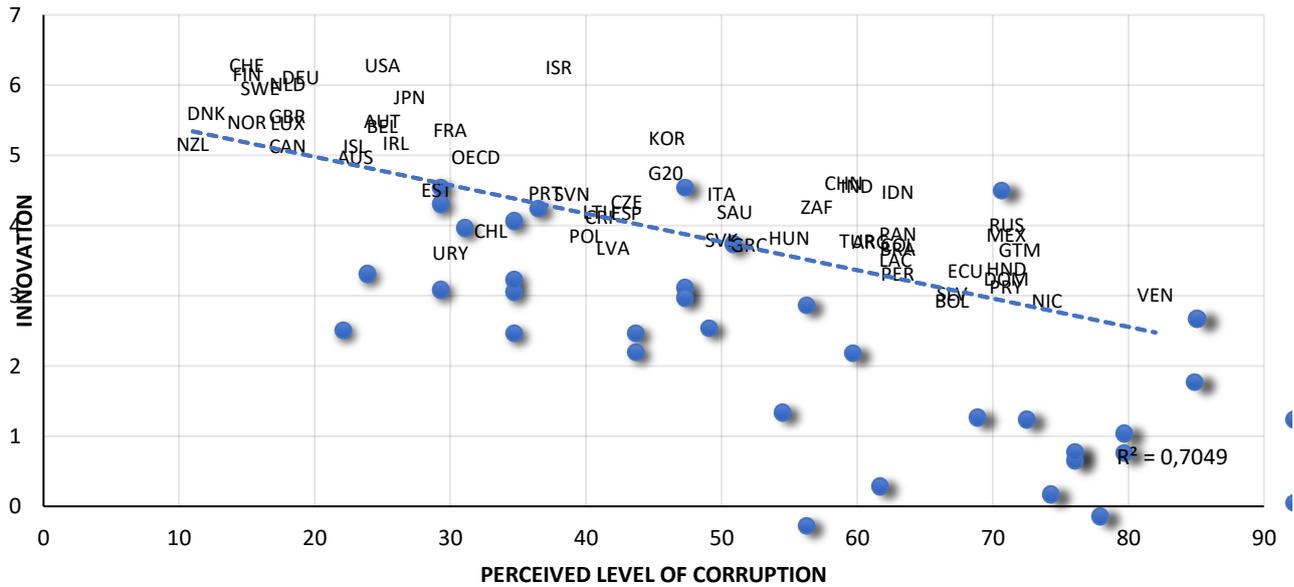
Ao agir assim, os insumos públicos como, infraestrutura e serviços públicos, seriam reduzidos, face os ganhos individuais do agente. Não obstante, não um consenso a respeito das consequências dessa ação. Embora haja estudos que demonstrem empiricamente a relação e impacto direto entre a corrupção e o baixo crescimento econômico e produtividade dos fatores de produção, autores como Neeman et al. (2003) e Beattie (2010), afirmam que, a corrupção retorna à economia quando não há fuga de capital e os prejuízos quanto ao crescimento econômico são reduzidos tendo em vista que os recursos da corrupção permanecem em circulação (PEREIRA E CAMPOS,2016).

Com relação a esta perspectiva, num exercício contrafactual, Svensson (2005), revela que caso não houvesse corrupção nos países considerados corruptos, mas que apresentam elevadas taxas de crescimento econômico, estes, cresceriam ainda mais. Especificadamente no Brasil, Silva et al (2001), demonstra através do estudo do efeito da corrupção sobre algumas variáveis econômicas em 1988, que a corrupção foi responsável por uma perda de renda *per capita* de R\$ 2.840,00, correspondente a 55% do PIB daquele ano.

Além disso, conforme estudo produzido pela OCDE (2019), a corrupção e a ausência de uma boa governança, por conseguinte, diminui não apenas os incentivos econômicos, mas afeta decisivamente o desenvolvimento do mercado formal e prejudica a produtividade (OECD, 2019). Conforme algumas pesquisas, o setor informal oferece menos oportunidades para acumulação de capital humano e é menos produtivo (LA PORTA E SHLEIFER, 2014[16]). Nesta perspectiva, entende-se que, a corrupção na economia formal favorece um contexto ambivalente, oferece incentivos para que as empresas permaneçam na informalidade, enquanto as empresas informais não precisam oferecer propina aos fiscais para evitar multas (OCDE, 2018). Conforme este estudo, essa dinâmica de pagamento de propina e fraudes comprometem consideravelmente o ritmo das evolução comercial e atrasa os investimentos produtivos das empresas na América Latina e no Caribe, além disso, há a contatação de que, onera sobretudo para empresas jovens e com baixa geração de receita.

Pesquisas nesta seara, evidenciam que, empresas que tiveram de pagar propina, por exemplo, para obter licenças, ou algum tipo de outro serviço de manutenção, como eletricidade ou água encanada, registram crescimento do faturamento anual 23% menor do que o das empresas que não precisam utilizar dessas recursos ilícitos (SEKER E YANG, 2014[17]). Essa mesma pesquisa enfatiza que, níveis altos de corrupção também provocam decréscimo em investimentos.

Gráfico 9 - Níveis altos de corrupção e incentivos à inovação – 2017/2018



Fonte: Transparency International 2017. Global Competitiveness Report 2017-2018 do WEF. (OECD, 2020)

4 O MODELO DAS EFS NA AMÉRICA LATINA

O arcabouço das instituições de controle externo varia de país para país. Entretanto, as diferenças existentes entre o modelo de tribunal de contas e de controladoria geral – modelos predominantes, dependem do contexto regional, podendo haver uma combinação dos diferentes desenhos. Na América Latina, a exemplo, o caso da instituição chilena foge à regra de onde sobreveio o modelo de sua corte de conta, da Europa ocidental. Diferentemente da tradição do modelo de Controladoria geral, que majoritariamente, possui uma maior dependência do Legislativo, no Chile, a corte de contas não funciona como órgão auxiliar do Legislativo, tampouco está vinculada, ou subordinada ao Poder.

Em linhas gerais, na região, existem três modelos diferentes, no que diz respeito ao formato e ao grau de maturidade também, são eles: *Audit board* (conselho de contas), Auditor Geral ou Controladoria e o Tribunal de Contas. O primeiro, guarda aspectos em comum com o segundo, exceto pela existência de um colegiado de auditores que dirige o órgão. O modelo de Auditoria Geral ou Controladoria, caracteriza-se pela concentração de poder em torno do auditor geral, não possui competências judiciais, sua função é preparar relatórios por contas por ele auditadas e depois encaminhar para o controle do Legislativo (POLLIT; SUMMA, 1997).

Os Tribunais de Contas possuem origem institucional nos países da Europa Continental, não obstante, conforme lembra Menezes (2010), há atualmente uma variação considerável de estratégias e modelos de atuação destes tribunais. Contudo, observa-se que este modelo exerce um papel de corte judiciária em muitos países, como Portugal, Grécia, Espanha, com forte independência com relação ao Legislativo e ao Executivo, no que tange ao seu desenho formal estabelecido nas constituições. Na América Latina, países como Brasil e Uruguai, o tribunal cumpre um papel administrativo, sendo os casos decididos pela justiça comum. No quadro abaixo, dentre os 20 países apresentados, podemos verificar que os modelos de Tribunal de Contas e Controladoria/Auditoria Geral são predominantes.

Quadro 4 - Modelos das Entidades Fiscalizadoras Superiores

Países	Nomes das EFS	Cláusula Constitucional	Estrutura decisória
Argentina	Auditor Geral da Nação	Constituição de 1853, art. 85	Colegial
Bolívia	Controladoria Geral	Constituição de 2009, art. 213	Uninominal
Brasil	Tribunal de Contas	Constituição de 1988, art. 75	Colegial
Chile	Controladoria Geral da República	Constituição de 1980, art. 98	Uninominal
Colômbia	Controladoria Geral da República	Constituição de 1997, art.267	Uninominal
Costa Rica	Controladoria Geral da República	Constituição de 1845, art. 183	Uninominal
Dominicana República	Câmara de Contas	Constituição de 2015, art. 248	Colegial
El Salvador	Tribunal de Contas da República	Constituição 1983, art. 195	Uninominal
Equador	Controladoria Geral da União	Constituição 2008, art. 211	Colegial
Guatemala	Controladoria Geral de Contas	Constituição de 1993, art. 233	Uninominal
Haiti	Tribunal Superior de Contas	Constituição de 1987. art 200	Colegial
Honduras	Tribunal Superior de Contas	Constituição de 1982.art 223	Colegial
Jamaica	Auditor Geral	Constituição de 1962, art. 120	Uninominal
México	Auditoria Federal	Constituição de 1917, art. 79	Uninominal
Nicarágua	Controladoria Geral	Constituição de 1987, art. 154	Colegial
Panamá	Controladoria Geral da República	Constituição de 1972, art. 281	Uninominal
Paraguai	Controladoria Geral da República	Constituição de 1992, art. 265	Uninominal
Peru	Controladoria Geral da União	Constituição de 1993, art. 82	Uninominal
Uruguai	Tribunal de Contas	Constituição de 1966, art. 208	Colegial
Venezuela	Controladoria Geral da República	Constituição de 1999, art. 287	Uninominal

Fonte: Elaboração própria.

No que tange à estrutura decisória dessas instituições, possuem, em regra, dois modelos: colegial e uninominal ou monocrática. O desenho da concentração de poder de cada uma é diferente, por exemplo, na primeira, o desenho apresenta uma maior descentralização, enquanto a decisão do tipo uninominal monocrático, significa que uma pessoa detêm grande parte do poder decisório de uma instituição. Os tribunais de contas possuem estrutura colegiada, ou seja, as apreciações e julgamentos são realizados por meio de um colegiado de Ministros, em detrimento do desenho de auditor geral, que apresenta um modelo monocrático (MENEZES, 2014). Não obstante, podemos observar que, há exceções, e nem todos os países obedecem a essa regra, no caso do El Salvador, onde há o modelo do tribunal de contas, mas com estrutura decisória monocrática, ou seja, concentrada na figura do presidente de sua Corte de Contas.

Quadro 5 - Principais diferenças entre os dois modelos

Controladoria/Auditoria	Tribunal de Contas
Decisões monocráticas	Decisões colegiadas
Recomendações sem caráter coercitivos	Poder sancionatório
Mandatos dos membros	Mandatos ou Vitaliciedades dos Membros
Função Fiscalizadora	Função fiscalizadora e jurisdicional
Audítores e contadores	Bacharéis em Direito
Análise dos atos administrativos	Duplo foco na tarefa avaliativa

Fonte: Menezes (2014). Elaboração própria.

De acordo com Lima (2007), apesar de existir algumas diferenças estruturais entre os modelos, tanto os Tribunais de Contas, quanto as Auditorias Gerais/Controladorias, são órgãos com previsão Constitucional, geralmente integrados ao aparelho do Estado e possuem a função precípua do controle externo. Ademais, o sistema de controle externo utilizados nos Estados Modernos, são adotados conforme as peculiaridades, tradições e culturas políticas de cada nação.

No combate à corrupção, cada desenho institucional dos respectivos controles externos, possui um ordenamento específico para a atuação nesta seara. A autonomia conta como um importante indicativo de desempenho destas instituições, sobretudo a autonomia

com relação ao Legislativo e a administração pública no que diz respeito a ausência de influências políticas e partidárias no processo de tomada de decisão dos órgãos fiscalizadores. Outrossim, na literatura, boa parte da efetividade desses controles externos depende também de dois fatores: o sistema legislativo e o sistema partidário, no sentido de que faz-se necessário que haja um consenso mínimo entre os atores políticos contra a corrupção, independente do espectro ideológico. Este requisito, cumpre um papel fundamental, visto que atores políticos que se opõem ao governo, tendem a possuir mais incentivos em fiscalizar e punir o Executivo em casos que envolvam a corrupção (MELO, 2007).

4.1 CONTROLADORIAS OU AUDITORIAS-GERAIS (O MODELO ANGLO-SAXÔNICO)

O modelo de Auditorias-Gerais foi difundido pelo mundo a partir das primeiras experiências britânicas. O Reino Unido expandiu este sistema por diversos motivos, dentre os quais destacam-se dois: processo de colonização e por influência econômicas. Os primórdios do controle externo naquele país remonta ao século XII, mas só apenas após a criação da figura do Controlador-Geral, houve um maior amadurecimento das estruturas de controle. Corroborar Marcelino *et al* (2009):

Os primeiros indícios da atuação do auditor governamental, na Grã-Bretanha, datam do século XII, mas apenas na segunda metade do século XIX, com a reforma realizada por William Ewart Gladstone, a auditoria governamental experimentou uma verdadeira revolução, com a edição do “Exchequer and Audit Departments Act”, que resultou na criação da função de “Comptroller and Auditor General (C&AG)

As complexas mudanças, em razão principalmente do aumento das transações governamentais, engendraram a criação de um órgão responsável pelo controle das contas públicas na Grã-Bretanha, chamado de *National Audit Office* - NAO. A princípio, sua função destinava-se a auditar as contas de todos os departamentos e agências governamentais, bem como submeter ao Parlamento o exame dos recursos públicos, quanto à economicidade, eficiência e efetividade (AGUIAR *et al.* 2011)

Os sistemas de Controladorias enfatizam aspectos que são atinentes ao méritos dos atos administrativos: economicidade e o resultado da gestão, através de sofisticadas técnicas de auditorias (*tes audit*) (PASCOAL,2009). Em regra, esse sistema sobrevém do modelo anglo saxônico que teve origem na Grã-Bretanha. Países que fazem parte da *Commonwealth*

of Nations (Comunidade das Nações) incluem-se no rol dos que adotam esse modelo, como: Inglaterra, Canadá, Austrália, República da Irlanda, Nova Zelândia, Estados Anglófonos da África, Estados Unidos e Israel. Como exposto anteriormente, o controle externo exercido pela Controladorias ou Auditorias-Gerais, possuem características decisórias de natureza monocrática, onde o Controlador-geral é designado pelo Parlamento e perante este, responsável e hierarquicamente subordinado (PESSOA et al, 2012).

De acordo com Lima (2007) os sistemas de Controladoria ou Auditorias-Gerais, de maneira geral, podem ser considerados órgãos essencialmente consultivo e opinativo, sem dispor de poder coercitivos e jurisdicionais. Seu pareceres são subscritos de forma monocrática pelo Auditor, pelo Parlamento, para um mandato fixado, atuando preponderantemente na gestão de resultados, *Ex Post*.

4.1.1 CHILE: CONTROLADORIA GERAL DA REPÚBLICA

No Chile, o retorno da deliberação democrática no país (1990-1994), impulsionou uma profunda reforma constitucional, que viabilizou a primeira grande reforma da Administração do Estado. Esta reforma, incorporou ao contexto político, um conceito funcional de uma administração voltada para o desenvolvimento, com considerável mudança na estratégia organizacional que havia antes nos modelos tradicionais de administração chilena.

O controle externo no Chile apresenta características específicas, apesar de adotar o modelo de auditor geral, inspirado no desenho institucional americano e britânico, a *Contraloría General de la República* (CGR) possui algumas peculiaridades. A primeira a ser destacada é o fato de a CGR não se encontrar vinculada a nenhum dos Poderes, Legislativo, Executivo ou Judiciário. Em função disso, muitas vezes é tratada como um quarto Poder. A segunda, trata-se da existência de mecanismos institucionais que normalmente são encontrados no modelo de tribunal de contas, conferindo à este, um exercício quase judicial.

Em 1841 há a nomeação de oficiais do tesouro real para a realização do trabalho de auditoria das contas públicas. No século XVII, houve um fortalecimento progressivo da função fiscalizadora do Estado com a criação da Real Audiência, cuja missão era

controlar a administração financeira e o comportamento dos agentes públicos. O sentimento de ética e controle da coisa pública, já se fazia presente no Chile, desde os primórdios estruturais de sua administração pública.. A preocupação democrática e republicana, ensejaram as transformações e , em grande razão, contribuíram para a institucionalização do controle externo naquele país. Mas foi por meio de uma reforma dos serviços do Tesouro , que foi consagrada legalmente, em 22 de dezembro de 1875, a Direção-Geral de Contabilidade, que havia sido criada em 1869. Em 1888 uma lei orgânica instituiu o Tribunal de Contas, que ultrapassou as atribuições dos órgãos de controle modelo tradicional adotado pela América Latina. A mudança para o modelo de Auditor Geral , ocorreu apenas na década de 20, fortemente influenciada pelos Estados Unidos, quando o governo chileno contratou um grupo de especialistas financeiros americanos, liderados por Edwin Kemmerer, renomado professor da Universidade de Princeton e assessor de governos em questões bancárias. Destarte, a tradição do controle das contas públicas, tem uma longa tradição, que remonta à época colonial.

A CGR – *Controladoria Geral de la República*, foi criada em 1927, conserva ainda algumas modalidades do arranjo institucional tradicional. A sua evidente autonomia, projetada no cenário e a dicotomia em relação a sua prática e estrutura. A ampla autonomia diante do Executivo e ao Legislativo, pode ser positiva na medida em que reduz as chances de haver influências políticas em determinadas fiscalizações.

Atualmente, o Poder Legislativo tem desenvolvido seu próprio sistema de fiscalização, deixando a CGR cada vez mais isolada. Seguindo o modelo de auditor geral, a CGR é dirigida monocraticamente por um Controlador Geral que concentra amplos poderes. Até 2005, o controlador possuía mandato vitalício ou até a idade de aposentadoria compulsória no serviço público: 75 anos. Em 2005, a Lei nº 20.050 alterou o período de mandato do Controlador, que passou a ser de oito anos, sem possibilidade de recondução. “O Controlador Geral da República (...) Será designado pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado por três quintos de seus membros em exercício, para um período de oito anos e não poderá ser designado para o período seguinte”⁴

(MENEZES,2014)

Como característica do modelo de Auditor Geral, o Controlador chileno, só pode ser desvinculado somente por meio de Impeachment iniciado pelo Senado. Semelhante aos

⁴ Chile, 2005, Art. 1

outros poderes, os funcionários da CGR são nomeados pelo Controlador; ele possui prerrogativas para alterar os planos de carreira e salários. Além disso, como aduz Menezes (2014) ambos, Controlador e Subcontrolador gozam de privilégios semelhantes aos de ministros dos tribunais superiores.

No Chile, os casos envolvendo a corrupção no serviço público, podem ser denunciados através de várias instâncias, a saber: a) canais de denúncia de cada órgão, onde as denúncias podem ser feitas diretamente através de um canal de reclamação e desde 2015, a Direção Nacional de Civil tem pressionado para a criação de códigos de ética que estabelecem canais de consultas e alegações de integridade; b) Controladoria Geral da República, no qual as denúncias são feitas por qualquer cidadão no próprio site do órgão, cujo propósito é facilitar a fiscalização por parte da população⁵; c) Ministério Público, cuja missão jurídica é dirigir de forma exclusiva na busca de atos que constituem um crime. Neste sentido, isso inclui, qualquer fato que tem o caráter de um crime pode ser relatado a esta instituição, com o objetivo de que os processos relevantes iniciam uma investigação criminal. ⁶d) Assessoria Jurídica Anticorrupção, tem o objetivo de fornecer assistência as vítimas , testemunhas ou denunciantes envolvendo autoridades ou funcionários públicos. Como parte de seus serviços, fornecem também conselhos capazes de diagnosticar alertas de casos de corrupção nas instituições de fiscalização. ⁷

⁵ Este canal de denúncia está aberto a qualquer organização da sociedade civil, que podem digitalizar sua solicitação, solicitando a reserva de sua identidade. Tais apresentações podem ser feitas na plataforma www.contraloria.cl/denuncia ou em qualquer um dos escritórios: Escritório Geral da Controladoria do Chile.

⁶ Qualquer cidadão pode elaborar um relatório e endereçar a um dos escritórios do Ministério Público.

⁷ Qualquer pessoa pode inserir seu relatório através do site www.denunciacorrupcion.cl.

Figura 1 - Fluxo de mecanismos anticorrupção da Controladoria Geral da República do Chile.



Fonte: CGR/Estratégia Nacional Anticorrupção. Elaboração Própria.

Acima, podemos observar que o fluxo de estratégias anticorrupção seguido pela a Controladoria da República, divide-se em quatro etapas, na primeira, no que tange a prevenção, temos a Tomada de Razão, que constitui-se como um requisito preventivo de controle de legalidade, este elemento é essencial e constitui-se como condição necessária para a eficácia do ato administrativo; Opiniões, meio pelo qual a Controladoria informa, de forma obrigatória para a Administração do Estado, sobre a correta interpretação e aplicação do sistema jurídico em assuntos da sua competência, é neste sentido que estas opiniões impedem irregularidades como resultado de aplicação incorreta das regras. O programa de apoio ao cumprimento, visa integrar através de um acordo voluntário, as instituições sujeitas ao controle da Controladoria, por meio de um plano estratégico de gestão e boas práticas para o seu melhoramento. Por último, nesta etapa, teremos a Capacitação dos Funcionários Públicos, mecanismo que visa fortalecer as capacidades humanas no setor público.

Na segunda etapa, de Detecção, observa-se a presença de três mecanismos importantes: Denúncias e Sugestões de Fiscalização, que consubstancia-se como um canal aberto para qualquer pessoa interessada em denunciar irregularidades e o mecanismo de Declaração de interesses e Patrimônio, que representa o controle de integridade e veracidade das declarações de interesses e ativos que devem ser realizados anualmente por funcionários de hierarquia mais alta da Administração Estatal, é através dele que se podem acessar e cruzar com diferentes bancos de dados de outras instituições públicas, com de técnicas de

análise de dados massivos, na tentativa de identificar conflitos de interesse ou situações que envolvam enriquecimento ilícito.

Na etapa de Investigação, encontramos as Ações de Fiscalização, pela qual a Controladoria desenvolve várias formas de fiscalização que tenham sua origem no próprio planejamento ou na ocasião da apresentação de denúncias ou solicitações expressas feitas pelos candidatos ou pelos próprios parlamentares. Na última etapa, encontramos os Sumários Administrativos, no qual são feitos resumos administrativos para fazer cumprir a responsabilidade administrativa de funcionários públicos, sendo que estes sumários finalizam sempre com uma proposta de sanção, absolvição ou destituição. Já as Investigações Sumárias, são procedimentos simplificados processado pela Controladoria por violação do decreto-lei Nº 799, de 1974, que pune o uso indevido de veículos fiscais.

Tabela 1 - Estatísticas dos mecanismos anticorrupção da CGR - 2019

Etapa de Prevenção	Tomada de Razão	Opiniões	Convênios	Servidores capacitados
	18.684	22.199	277	11.000
Etapa de detecção	Denúncias e sugestões de fiscalização	Declaração de interesse e patrimônio		
	20.027	134.422		
Etapa de Investigação	Ações de fiscalização	Auditorias	Investigações especiais	Inspeção
	4.015	729	328	2958
Etapa de Sanções	Sumários administrativos	Investigações sumárias		
	221	48		

Fonte: : CGR/Estratégia Nacional Anticorrupção. Elaboração Própria.

A função da gestão financeira do país, inclui 654 unidades contábeis, distribuídas, em 252 serviços públicos do governo central, 345 municipais, 32 Empresas do estado e instituições de tecnologia e 25 Instituições de Educação Superior. A informação contábil compreende documentos (relatórios) com aprovações e modificações orçamentárias, que pressupõem, que irá indicar a necessidade de intervenção. Atualmente, a Controladoria vem

gerando por meio de seus relatórios de auditoria e investigações, a recuperação especial de U\$ 938.571.574.

Tabela 2 - Relatórios contábeis do governo central do Chile

Ano	Quantidade de relatórios processados	Quantidade total de relatórios	Cumprimento (%)
2019	5.688	5.718	99,5
2018	5.036	5.077	99,1
2017	5.204	5.216	99,7
2016	2.827	2.828	99,9
2015	2.710	2.724	99,5
2014	2.828	2.842	99,5
2013	2.686	2.792	98,8
2012	2.654	2.656	99,9
2011	2.636	2.640	99,8

Fonte: CGR. Elaboração própria.

Tabela 3 - Denúncias e sugestões de fiscalizações

Ano	Denúncias	Ações efetivas	Sugestão de fiscalização	Ações efetivas
2019	18.625	2.493	1.332	101
2018	14.504	3.152	1.094	119
2017	8.786	2.278	722	121
2016	5.346	1.915	396	107
2015	4.608	4.253	365	365

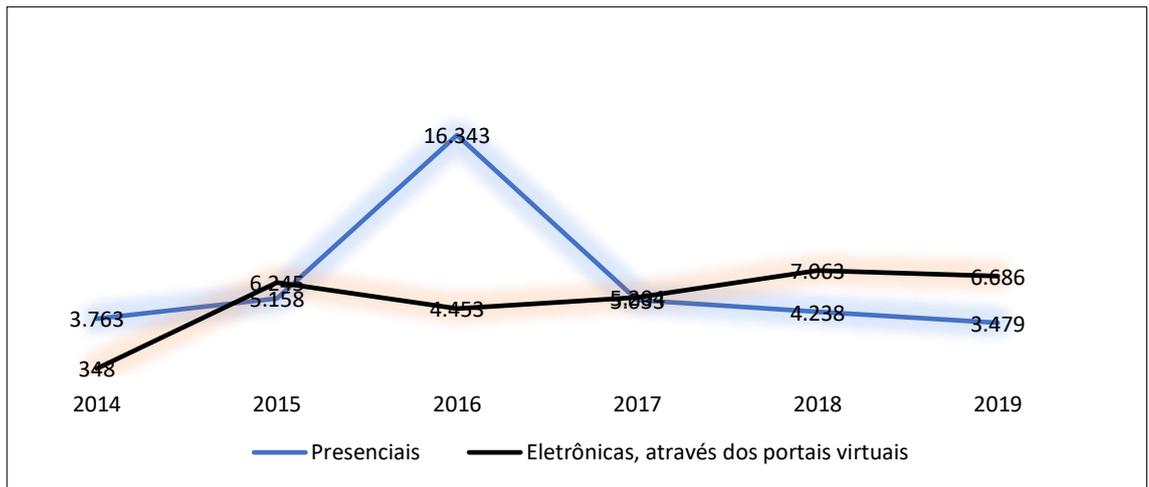
Fonte: CGR/Chile. Elaboração própria.

Conforme a análise proposta na “*Radiografía de la corrupción: Ideas para fortalecer la probidad en Chile. Santiago de Chile, Contraloría General de la República*”, as tecnologias da informação veem favorecendo a análise maciça de dados para detectar irregularidades. Destacando-se um novo ramo do conhecimento: big data. Em razão do desenvolvimento crescente e acelerado de informações, tornou-se possível o seu surgimento. Capaz de processar e analisar grandes volumes de dados para identificar padrões, correlações

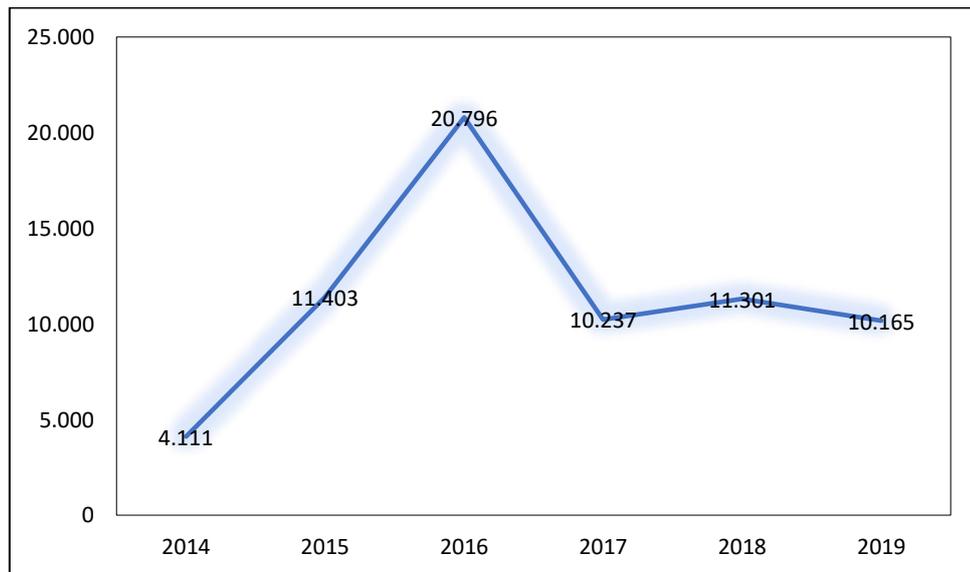
e/ou irregularidades, são usadas em diferentes tarefas, incluindo o combate à corrupção (OCDE, 2019).

Além disso, a estratégia de anticorrupção da Controladoria Geral da República do Chile, age em conjunto com uma associação de instituições, que assim como a mesma, também tem como objetivo promover a probidade administrativa e consolidar um Estado transparente, contra àqueles que se apropriam do bem público em benefício próprio. Essa associação de instituições, é conhecida como um sistema integrado de anticorrupção, que conta com: *a)* Controladoria Geral, como órgão máximo de controle do país; *b)* Ministério Público, o órgão responsável por dirigir a investigação dos crimes, levar os acusados a tribunal e, se for o caso, proteger as vítimas e testemunhas; *c)* Conselho de Defesa do Estado, responsável por representar o Estado perante os tribunais, através de ações e defesas judiciais e extrajudiciais, e assessorar suas instituições em benefício do interesse público; *d)* Conselho de Transparência, Instituição responsável por zelar pelo bom cumprimento da Lei da Transparência da Função Pública e do Acesso à Informação da Administração; *e)* Conselho Geral de Auditoria Interna, órgão de assessoramento do Presidente da República em matéria de auditoria interna, controlo interno e integridade administrativa; *f)* Comissão de Integridade e Transparência Pública, instituição dependente da Secretária-geral da Presidência da República do Ministério, responsável por assessorar o Presidente da República no estudo e análise da regulamentação nacional e internacional em matéria de integridade pública e *g)* Ministério Público da Economia, órgão encarregado de defender e promover a livre concorrência em todos os mercados ou setores produtivos da economia.

A Controladoria também conta em sua estrutura, com a “Controladoria Transparente” no portal institucional, divulgando informações sobre transparência ativa estabelecidas na lei nº 20.285, de Transparência na Função Pública e Acesso à Informação da Administração Estatal. Deste modo, são colocadas à disposição do públicos meios eletrônicos e físicos necessários para fazer solicitações de informações emolduradas em transparência passiva.

Gráfico 10 - Solicitações de acesso à informação. 2014 a 2019

Fonte: Contas Públicas/Controladoria Geral da República do Chile. Elaboração própria.

Gráfico 11 - Número de solicitações informações - 2014/2019

Fonte: Contas Públicas/Controladoria Geral da República do Chile. Elaboração própria.

Como podemos observar, o número de solicitações eletrônicas obteve um crescimento linear, ao passo que as solicitações presenciais, decaíram. Isso demonstra, em certa medida,

que a acessibilidade digital vem ampliando-se em escala horizontal no que tange a fiscalização das contas públicas. Todavia, em 2019, último ano da série analisado, mostrou um decréscimo de 1,1%, ou seja, foram 1.136 solicitações a menos em 2019, comparado ao ano anterior.

O crescimento digital da plataforma gerenciada pela Controladoria do Chile, recebe um investimento massivo, com o objetivo, sobretudo, de intensificar o engajamento social nessa seara, sendo utilizados os diversos canais de informação, como o Facebook, Tweeter, TikTok, Instagram, LinkedIn e YouTube. Os conteúdos disponibilizados nestas redes sociais, incluem : educação cívica, direitos e deveres dos funcionários, promoção da luta contra a corrupção, transparência, entre outros assuntos de natureza afim. Grosso modo, as mídias sociais estimulam a participação da sociedade civil, dando ao cidadão a possibilidade de fiscalizar as contas públicas.

Em linhas gerais, apesar de atuar tanto no controle da legalidade, quanto no controle a *posteiore* por meio de auditorias aos órgãos públicos, pode-se destacar que o enfoque da CGR é o controle *ex ante*. A literatura sugere que, esta cultura do controle prévio da administração financeira, impede um redirecionamento de suas atividades para as auditorias de desempenho (MELO, 2013). Entretanto, sua peculiar autonomia confere a esta EFS uma grande respeitabilidade e credibilidade, características estas que tornam-se mais evidentes quando deslocamos outros países e comparamos seus níveis de corrupção, o Chile notadamente, sobressai-se com melhores indicadores de integridade entre eles.

4.2 TRIBUNAIS DE CONTAS

O modelo de Tribunal de Contas, presente em alguns países da América Latina, assume características discrepantes, sobretudo com relação a prevalência do caráter colegiado de suas decisões e o seu poder de impor sanções, sejam elas pecuniárias ou não. Conforme aponta a literatura, existem três modelos de Tribunais de Contas, a saber: o francês, o italiano e o belga. O modelo francês caracteriza-se pelo controle realizar-se *a posteriori*, o italiano, a

característica da fiscalização é o controle a *priori*. O modelo belga, instituído em 07 de fevereiro de 1883 e se assemelha ao modelo italiano, no sentido de concentrar suas atividades nas funções administrativas e jurisdicionais.

Ao fazer uma digressão histórica, a origem do modelo remonta ao Tribunal de Contas Francês, criado em 16 de setembro de 1807, que ainda mantém-se como principal jurisdição administrativa especializada da França. Conforme Costa (2006), o rol de competências da Corte de Contas francesa, encontra-se concentrada no exame de qualidade e eficiência na realização da fiscalização dos gastos públicos, não se limitando apenas ao controle formal da contabilidade pública. Além disso, apresenta-se como órgão jurisdicional independente dos demais poderes, sem referências na literatura a respeito da condição de órgão auxiliar ao Legislativo ou ao Judiciário (AGUIAR, 2012).

Na Europa ocidental e sobretudo nos países que sofreram influências portuguesas e francesas, predomina o modelo de Tribunais de Contas. Dos países que compõem o MERCOSUL, apenas Uruguai e Brasil seguem esse sistema de Corte de Contas (DA POZZO, 2010). Diferentemente dos países onde prevaleceram as influências inglesas, que acabaram adotando o modelo de Controladoria ou Auditorias Gerais.

De maneira geral, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, se traduz como uma forma de limitar o poder discricionário dos agentes políticos e públicos. Com passar dos anos, cada país, foi aprimorando suas instituições de fiscalização e controle, levando em consideração, mormente, suas condições históricas e sociais. Contudo, com relação as funções exercidas, todos emitem relatórios no que diz respeito ao exame das contas públicas, enquanto, alguns também investem em auditorias de *performance*/desempenho.

Conforme a NAO, as auditorias são classificadas entre aquelas que são realizadas a *ex ante* ou a *priori*, onde a instituição autoriza ou aconselha o gasto público, como parte do processo de controle financeiro, a fim de verificar a legalidade, a regularidade e se há previsão orçamentária suficiente e as auditorias *ex post*, que são subdivididas em três tipos: judicial, financeira e de performance. A auditoria judicial ocorre quando há o exame e o julgamento a respeito dos registros individuais daqueles sobre os quais recaem a responsabilidade pelo uso dos recursos públicos. A auditoria financeira permite que as EFS criem elementos para que o Parlamento possa se pronunciar atestando a respectiva regularidade ou emitindo uma opinião (RODRIGUES; CARVALHO, 2018).

Ainda para os autores Rodrigues e Carvalho (2018), a espécie da auditoria de performance está relacionada a aspectos de economicidade, eficiência e de efetividade do gasto. As auditorias *a priori* são realizadas pelas EFS da Bélgica, Alemanha, Grécia, Itália e Portugal.⁵⁰ A auditoria *ex post* judicial é realizada apenas na Bélgica, França, Grécia, Itália, Portugal e Espanha. A auditoria *ex post* financeira é realizada por todas as EFS da União Europeia e a de performance por todas, exceto pela Grécia.

O modelo de Tribunal de Contas possui múltiplas competências, das quais, suas decisões devem prioritariamente possuir uma natureza eminentemente objetiva e jurídica-administrativa, que observem a subsunção dos fatos às normas que regem os casos analisados. Tais instituições, independentemente, de sua sistemática organizacional, devem priorizar a proteção da sociedade em detrimento de privilégios e desperdícios que agentes públicos porventura façam e tenham no exercício de suas funções.

4.2.1 BRASIL E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

No Brasil, Em 7 de novembro, de 1890, por iniciativa do Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia, órgão de maior importância no que tange a fiscalização das contas públicas do país. Todavia, foi em 1891, por meio da primeira constituição republicana, que o Tribunal de Contas da União foi institucionalizado. Na ocasião, lhe foi conferido competências para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

Mas foi a partir da Constituição de 1988, que o Tribunal de Contas da União teve a sua jurisdição e a sua competência ampliada, avançando significativamente nas suas atribuições e consolidando-se institucionalmente como um órgão que não estava mais subordinado hierarquicamente ao Congresso Nacional. Substancialmente, a partir da Constituição de 88, o TCU recebeu poderes para auxiliar ao Congresso Nacional na função contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, no que tange à legalidade, à legitimidade, à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Em realidade, é de entendimento do próprio órgão, que qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, de natureza pública ou privada,

que utilize dinheiros ou bens públicos ou pelos quais a União responda, assuma obrigações de ordem pecuniária, tem o dever de prestar contas ao TCU.⁸

Neste sentido, ao TCU, em auxílio ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, compete:

(i) - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; (ii)- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens públicos da administração direta e indireta de que resulte prejuízo ao erário público;

(iii) - apreciar, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração;

(iv) - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos demais Poderes;

(v) - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais, no qual a União participe, de forma direta ou indireta;

(vi) - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União;

(vii) - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre os resultados de auditorias e inspeções realizadas;

(viii)- aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que poderá resultar em multa proporcional ao dano causado ao erário;

(ix) - assinar prazo o exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; (x) - sustar, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; (xi) dar ciência ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.⁹

A estrutura organizacional do Tribunal de Contas da União, orienta-se, sobretudo, pela função de julgar as contas dos administrados, com exceção apenas para as contas do

⁸ Artigo 70, §1, da CRFB

⁹ Artigo 71, §1, da CRFB

presidente da República, sobre as quais o Tribunal emite apenas o parecer prévio. Conforme Speck (2000), fica evidente que o julgamento e a aprovação de contas das entidades são atividades que predominam no processo organizacional do TCU. As demais atribuições, como: a realização de auditorias, o registro de admissão e aposentadoria dos funcionários, são atividades complementares às funções predominantes.

O processo de aprovação das contas e julgamento, é dividido em cinco categorias; instrução do processo, parecer do Ministério Público, o relatório e o voto do relator; o julgamento pelo o colegiado, e a possibilidade de recurso. A avaliação e o julgamento das contas são organizados em processos individuais, primeiramente é escolhido um dos Ministros como relator, sendo ele o responsável pela instrução e pelo parecer prévio com vistas a fundamentar a decisão do colegiado.

A fase de instrução conta com uma equipe técnica que fornece as informações necessárias da legalidade e da idoneidade contábil das contas avaliadas ou julgadas. Logo em seguida, fica a cargo do Ministério Público elaborar um parecer sobre os dados apresentados e caso não seja identificado nenhuma irregularidade de ordem contábil e legal, o processo será encaminhado pelo relator para a apreciação do colegiado. Destarte, quando percebido irregularidades, o processo recebe outro desfecho e passa a ser julgado seguindo o modelo de um processo judicial (SPECK,2000).

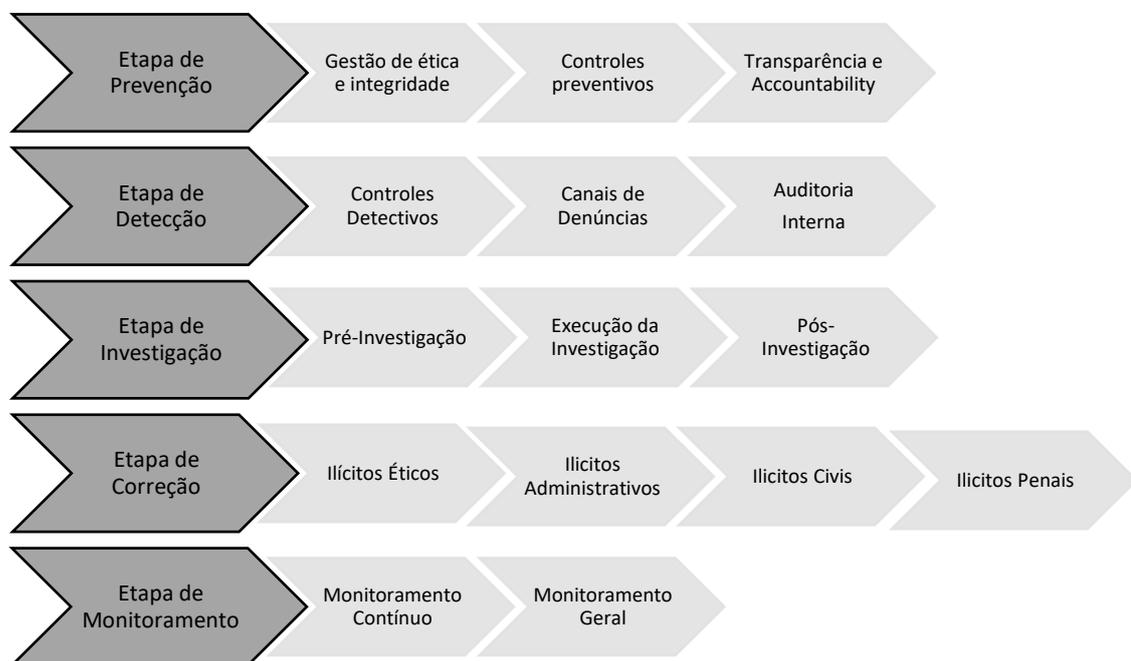
No que tange ao controle da corrupção, a instituição passou a investir na gestão de riscos e na construção de linhas de defesa através da criação de departamentos e setores específicos. A primeira linha de defesa é composta pelos controles internos e controles de gerência, a segunda, responsável pelo controle financeiro, pela análise de qualidade, gerenciamento de riscos, pela inspeção, segurança e conformidade. Nas atividades da terceira linha de defesa temos a execução da auditoria interna, que incluem a análise de eficácia e eficiência das operações, que devem ser apresentada à alta administração e aos demais órgãos de governança.

O próprio TCU, reconhece como classificação geral, a definição defendida pelo Transparência Internacional, no sentido de que “ a corrupção é o abuso de poder confiado para ganhos privados” (TCU, 2018). Neste sentido, a corte de contas brasileira, ao considerar os malefícios que estas práticas causam ao erário e a própria população, possui mecanismos específicos para o seu enfrentamento.

O Tribunal de Contas orienta o combate à corrupção, com base em incentivos tanto financeiros, quanto humanos, com vistas a analisar cada situação em relação ao custo e benefício da política de enfrentamento. Conforme sua orientação, presente do *Referencial de Combate de Fraude e Corrupção*, os controles são extremamente importantes, mas não devem atrapalhar a entrega de resultados aos cidadãos, de forma que onere para este. Para tanto, faz-se necessário que, sobretudo nas pequenas instituições, para que não haja prejuízo na execução de políticas públicas, por exemplo, haja incentivo ao controle preventivo e detectivo, para áreas que apresentem maiores riscos e vulnerabilidade à corrupção.

O Tribunal de Contas, norteia sua política de combate à fraude e corrupção em cinco fases: 1- *Prevenção*, 2- *Deteção*, 3- *Investigação*, 4- *Correção* e 5- *Monitoramento*. Vejamos o resumo dessas práticas na figura abaixo:

Figura 2 - Fluxo dos mecanismos anticorrupção do TCU



Fonte: TCU. *Elaboração própria.*

Para reduzir chances de haver práticas corruptas, o manual de referência do TCU ressalta a importância de investir na prevenção, esta primeira fase, pode ajudar a melhorar o custo-benefício das medidas, tornando o risco menor. Além de ser eficiente no que tange a preservação do recurso público, consegue conferir efetividade das políticas públicas que se pretende implantar. Porque, por mais que haja, a posteriori, a recuperação dos recursos, muito

dificilmente irá se reverter ou se reestabelecer em benefício social que deixou de ser prestado, gerando “perda de oportunidade” (TCU,2020).

O mecanismo de prevenção é composto por três componentes, a saber: gestão da ética, controle preventivo, transparência e *accountability*. A partir da criação de um ambiente ético, seguindo o modelo (*tone at the top*)¹⁰ a vulnerabilidade diminui, ao passo que o número de denúncias podem aumentar, para tanto, cada item possui estratégias próprias de atuação, na fase de gestão de ética, foi instituído uma comissão de ética, para a prevenção de conflitos de interesse, regulamentação de recebimento de presentes e participações em eventos, além de regulamentações para lidar com a variação significativa de patrimônio. Na fase de controle preventivo, o foco da ação é a governança, através do gerenciamento de riscos e do investimento considerável em recursos humanos e capacitação.

Com relação a última fase da etapa “prevenção”, que diz respeito a *accountability* e transparência, temos a promoção da cultura da prestação de contas e responsabilização pela governança e gestão. Para isto, todos devem ser conscientizando a respeito da importância de transparecer as informações produzidas pela instituição, para que haja o devido controle social. Todas essas informações, devem constar nos principais veículos eletrônicos dos órgãos da administração pública, preferencialmente, através de dados abertos, para que, além de serem pesquisados, sejam também exportáveis. Além disso, os dados devem ser adaptados às pessoas que possuem necessidades especiais, para atender o padrão de acessibilidade de acesso amplo.

A fase da detecção, é composta pelo canal de denúncia e auditoria interna. Esses instrumentos ajudam a obter informações necessárias, que garantam uma investigação, essas informações podem resultar em controles estabelecidos e auditorias realizadas a partir de informações externas e internas à própria organização. Ao contrário das medidas de prevenção, que são aparentes, as medidas de detecção funcionam de forma oculta, sem que os funcionários ou servidores saibam de sua execução, no dia a dia da organização. A exemplo

¹⁰ Conforme a Association of Certified Fraud Examiners, *tone at the top* se refere ao ambiente ético criado no local de trabalho pela liderança da organização. De modo geral, diz respeito ao comprometimento da Alta administração, com vistas a incentivar os funcionários a seguir tais valores. Uma forma de fazer com que eles cumpriram com esses critérios, é criar um efeito moral no subscritor é utilizar termos de compromisso para que a alta administração, membros de conselhos e servidores possam confirmar por escrito, anualmente, que cumpriram, os padrões éticos e de integridade da organização e com sua política antifraude e anticorrupção, e que vão continuar cumprindo nos próximos doze meses.

da implementação de um sistema integrado de indicadores, que concede ao sistema de supervisão, a possibilidade de monitorar em tempo real as transações do sistema organizacional. Essa transação pode sugerir um ou mais indicadores, que sugere possíveis anomalias, como: aprovação de processos em tempo rápido; pagamentos realizados por pessoa, em valores, dias ou horários que geralmente não usuais; contratação com licitação com preço abaixo do orçamento, dentre outros sinais.¹¹

No caso do Brasil, quando mesmo os mecanismos de prevenção e detecção implementadas, a corrupção ocorre, abre-se a oportunidade para se instaurar a fase de correção, ou seja, para que medidas corretivas sejam tomadas. Quatro componentes compõem essa fase, 1- Ilícitos éticos: Procedimento ético preliminar; Processo de apuração ética e de integridade; 2- Ilícitos administrativos: Sindicância; Processo administrativo disciplinar (PAD); Termo circunstanciado administrativo (TCA); Tomada de contas especial (TCE); Processo administrativo de responsabilização (PAR); 3 Ilícitos civis: Ação civil de improbidade administrativa; Ação civil de improbidade empresarial; 4 – Ilícitos penais: Responsabilização penal.

Tabela 4 - Benefícios e resultados da atuação do TCU

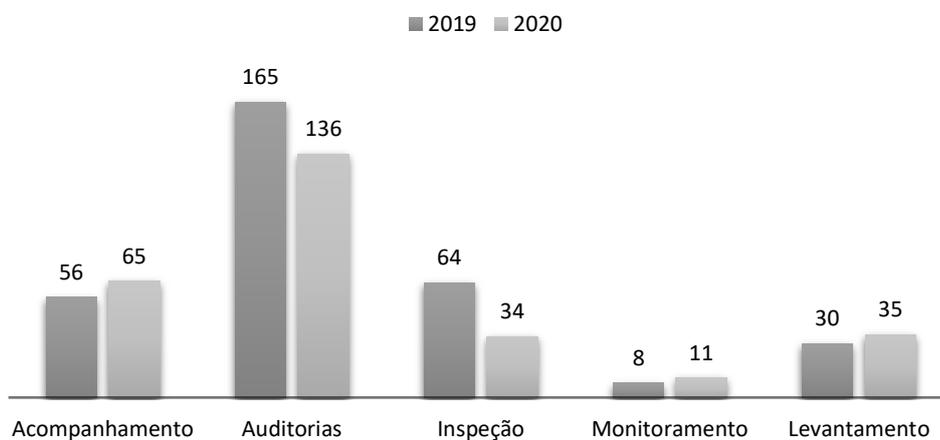
ITENS	2016	2017	2018	2019	2020
Benefício financeiro da atuação do controle externo	R\$ 9,693 bilhões	R\$ 10,907 bilhões	R\$ 25,104 bilhões	R\$ 47,180 bilhões	R\$ 43,088 bilhões
Montante envolvido nas medidas cautelares	R\$ 47,199 bilhões	R\$ 20,497 bilhões	R\$ 66,076 bilhões	R\$ 12,842 bilhões	R\$ 12,991 bilhões
Montante resultante das condenações em débitos e em multas	R\$ 2,461 bilhões	R\$ 2,943 bilhões	R\$ 5,65 bilhões	R\$ 3,832 bilhões	R\$ 8,649 bilhões
Processos do controle externo apreciados conclusivamente	5.623	4.989	4.687	4.691	5.455
Processos de solicitação do Congresso Nacional apreciados	131	92	80	63	45
Fiscalizações concluídas	628	545	555	323	281

Fonte:TCU.

¹¹ Ver Anexo 1: exemplos de sinais de alerta conforme adaptação feita pelo TCU do National Audit Office (2008)

A Tabela 4, mostra os resultados referentes as ações de controle externo do Tribunal de Contas da União de 2016 a 2020. Como podemos observar, a apreciação dos processos solicitados pelo Congresso Nacional, apresentam uma variação de (- 43%) de 2016 a 2020. Assim como também, observa-se uma queda de (27%) no quesito “fiscalizações concluídas”. No ano de 2020, destas 281 fiscalizações concluídas (26,70%), 70 foram solicitadas pelo Congresso Nacional, enquanto (73,30 %) , 206 foram decorrentes da própria iniciativa do Tribunal. De certo modo, isso significa que o TCU possui discricionariedade para realizar as fiscalizações, muito embora, de 2018 a 2020 o quantitativo de fiscalizações concluídas tenham apresentado queda de 27,5%.

Gráfico 12 - Instrumentos de fiscalização utilizados - 2019/2020



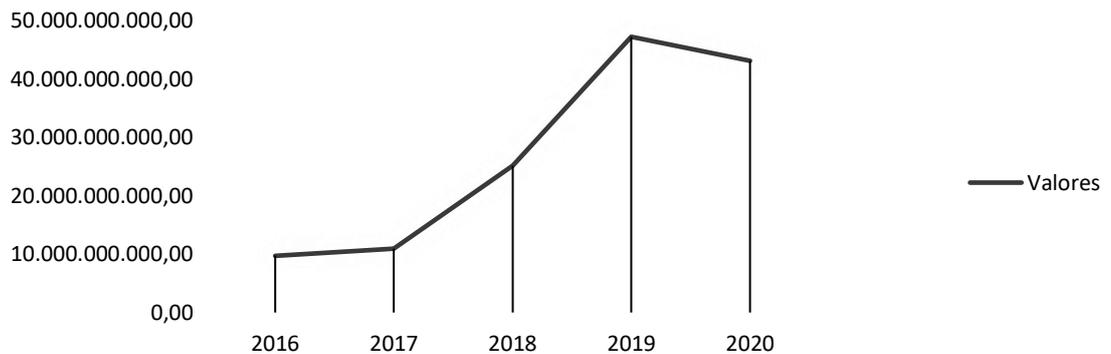
Fonte: TCU (2020)

Comparando os resultados, a Controladoria Geral do Chile produz um número superior de auditorias, em 2019, foram 729, 44% a mais que o TCU e com relação a Inspeção também, foram 2.958 inspeções, 87% a mais. Entretanto, a CGR do Chile exerce amplas funções a nível de estado, que no Brasil não são de competência direta do TCU e sim dos órgãos de controles internos e tribunais de contas estaduais.

Com relação ao retorno financeiro, o TCU apresenta um resultado significativamente positivo. O órgão destaca que os benefícios das ações do TCU são de difíceis mensurações, uma vez que os valores sobrevivem, muitas das vezes, da própria “expectativa do controle” : da prevenção do desperdício, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de

aprimoramento de leis, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas. Algumas outras, entretanto, são passíveis de mensuração financeira. Em 2020, o montante atingiu R\$ 43.088.431.885,55, valor 19,94 vezes superior ao custo de funcionamento do TCU no período (R\$ 2.161.291.092,15). Vejamos no gráfico 13.

Gráfico 13 - Benefícios financeiros.



Fonte: TCU.

O controle da corrupção no Brasil, surge a partir de uma das funções precípua do TCU, que é fiscalizar as contas do executivo, por meio de parecer prévio. Este papel, dentre outros desta natureza, estão explicitamente contemplados na Constituição Federal, art.71:

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento (BRASIL. Constituição 1988)

O parecer prévio sobre as contas do governo do chefe do Executivo avalia a condução da gestão financeira, orçamentária e fiscal do governo e é um dos principais mecanismos de interação entre o Legislativo e o Tribunal de Contas. Dentro do Tribunal de Contas, o parecer prévio é elaborado por uma secretaria específica, que cuida além das contas do governo, das transferências constitucionais do governo, estados e municípios, assim como também da elaboração do orçamento. É designado um relator para a elaboração do relatório, em caráter de sorteio. O relator deve apresentar um plano geral sobre o parecer ao colegiado para a sua aprovação.

A elaboração do parecer pelo Tribunal de Contas e aprovação pelo Congresso Nacional acontece da seguinte forma: no ano subseqüente ao ano fiscal, o governo é responsável por apresentar suas contas até 60 dias após a abertura da sessão legislativa, na prática, as contas geralmente são apresentadas em abril. São peças elementares dessa apresentação, o balanço geral da União, que inclui além do orçamento fiscal, o orçamento da seguridade fiscal e o investimento das empresas com participação pública majoritárias e os relatórios dos órgãos de controle interno.

O Tribunal de Contas tem até 60 dias para elaborar o parecer sobre as contas do governo e enviar uma proposta de parecer prévio para o plenário. Neste sentido, o Congresso Nacional decide pela aprovação ou não das contas remetidas, quando as contas são rejeitadas, cabe ao Parlamento responsabilizar os agentes públicos envolvidos. Em casos envolvendo Ministros e o Presidente da República, estes poderão ainda responder por crime de responsabilidade.

Tabela 5 - Tramitação das Contas da Presidência da República Federativa do Brasil

Governo	Ano	Tribunal de Contas	Congresso Nacional
FHC	1995	Aprovada com ressalvas	Aprovada
FHC	1996	Aprovada	Aprovada
FHC	1997	Aprovada	Aprovada
FHC	1998	Aprov.Res	Aprovada
FHC	1999	Aprovada	Aprovada
FHC	2000	Aprov.Res	Aprovada
FHC	2001	Aprov.Res	Aprovada
FHC	2002	Aprov.Res	Aguar. Apre. (1)
LULA	2003	Aprov.Res	(1)
LULA	2004	Aprov.Res	(1)
LULA	2005	Aprov.Res	(1)
LULA	2006	Aprov.Res	(1)
LULA	2007	Aprov.Res	(1)
LULA	2008	Aprov.Res	(1)
LULA	2009	Aprov.Res	(1)
LULA	2010	Aprov.Res	Aguar. desp. (2)
DILMA	2011	Aprov.Res	(2)
DILMA	2012	Aprov.Res	(2)
DILMA	2013	Aprov.Res	(2)
DILMA	2014	Rejeitada	Aguar. Pare. (3)

DILMA	2015	Rejeitada	(3)
MICHEL			
TEMER	2017	Aprov.Res	Aguardando (4)
MICHEL			
TEMER	2018	Aprov.Res	(4)

Fonte: Congresso Nacional.

Obs: (1) Aguardando apreciação do Congresso Nacional

(2) Projeto de Decreto Legislativo, aguardando despacho na mesa do Congresso Nacional, sem apreciação.

(3) Aguardando parecer da CMO- Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sem apreciação do Congresso.

(4) Contas paradas após o parecer prévio do TCU.

Aprov.Res : Aprovado com ressalvas.

Como podemos observar na Tabela 6, desde 2001, penúltimo ano do governo Fernando Henrique Cardoso, deputados e senadores não emitem decisão, nem concluem votação de nenhum relatório submetido e elaborado pelo Tribunal de Contas da União, a respeito das contas presidenciais, com relação a deficiência no orçamento, demonstrações contábeis aprovadas com ressalvas ou inconformidades com a receita pública. A rigor, deixando de julgar as contas, o Legislativo descumpre a função de controle externo que a própria Constituição Federal lhe atribuiu, perdendo, inclusive, a oportunidade de responsabilizar o agente político por má aplicação dos recursos públicos.

4.3 A AUTONOMIA DAS EFS

O controle externo vem ampliando suas funções e perpassando os limites de verificação formal dos registros contábeis, passando a atuar na economicidade, na aplicação dos recursos públicos e concomitantemente no exame de legitimidade dessas ações. Atualmente, as auditorias, além da legalidade, examinam a qualidade dos gastos públicos e seu resultado em termos de políticas públicas (LIMA, 2021). Neste sentido, podemos observar que, os controles exercidos pelas Cortes de Contas e as Auditorias ou Controladorias, começaram a ocupar um lugar central, sobretudo nas democracias do século XXI, no que tange ao controle e a qualidade das ações dos governantes na administração pública.

A origem dessa necessidade de controlar àquele que foi legitimamente escolhido para gerir o bem-público não é recente. Conforme a Declaração de Direitos do Homem e do

Cidadão determina, em seu artigo 15, “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração” (ALVENTOSA; BALDACCHINO, 2013). A partir disso, percebe-se a necessidade das EFS estarem alinhadas às demandas da sociedade e devidamente conectadas às tendências globais de transformações tecnológicas, a fim de estimular uma primorosa discussão a respeito do seu papel e importância enquanto órgãos de controle externo.

Os modelos das Cortes de Contas, variam de país para país, assumindo desenhos institucionais diferentes e específicos, conforme sua trajetória histórica, constitucional, jurídica e política. Mas, a efetividade do trabalho do controle externo exercido pelos tribunais ou pelas controladorias, dependem em grande medida, do comportamento do legislativo e judiciário, é fundamental que estes, possuam incentivos para sancionar a malversação dos recursos públicos, demonstrando forte intolerância à corrupção.

“Os parlamentares têm poucos incentivos para investirem no escrutínio financeiro e no fortalecimento das capacidades técnicas dos parlamentos para a supervisão do orçamento. Portanto, a efetividade da agência de auditoria pode ser melhorada não apenas pelo aumento de seus poderes de supervisão orçamental ou o fortalecimento de suas capacidades técnicas, mas também pelo alinhamento com o enquadramento dos incentivos de seu principal básico, o parlamento. A supervisão parlamentar do orçamento é um problema de políticas e de incentivos políticos, na medida em que das capacidades técnicas. Esta, em troca, requer trabalhar sobre as regras eleitorais, os sistemas de partido político e as políticas parlamentares”. (SANTISO,2016)

Entretanto, apesar da estreita relação com estes poderes, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), devem ser dotadas de autonomia, com prerrogativas expressamente fixadas na Constituição de cada país. De acordo com as diretrizes propostas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – (INTOSAI), elaborada e apresentada através da Declaração de Lima, é importante a independência de seus membros, assim como também a autonomia decisória, para uma efetiva fiscalização e controle dos gastos públicos, seja uma Corte de Contas colegiada ou com processo decisório organizado monocraticamente.

A autonomia das EFS e por conseguinte de suas auditorias, possuem pré-requisitos básicos, mas não triviais e implicam na efetividade da ação destes órgãos. O grau de autonomia dos controles externos em relação aos políticos eleitos, principalmente com relação ao Parlamento e o Executivo, constitui-se como objeto de discussão na literatura. (MELO, 2007; MENEZES, 2011). Para Ackerman (2011), a corrupção mexicana, por exemplo,

ocorreu, em partes, pela dependência política do controle externo, que muito perdeu pelo fato do Controlador Geral, poder ser destituído do cargo com certa facilidade.

Menezes (2014), define alguns critérios objetivos para que seja garantida a autonomia dos controles externos indispensáveis para a seleção e execução das auditorias, de forma que estes não sejam contaminados politicamente e partidariamente em suas ações de controle e fiscalização, baseando suas auditorias em critérios técnicos e não subjetivos:

- a)* Acesso à informação: o controle externo deve ter acesso à todas as informações e documentos, quando requeridos, das instituições fiscalizadas;
- b)* Mandato dos líderes: estima-se que quanto maior o mandato dos líderes, maior sua independência;
- c)* Seleção dos líderes: o processo seletivo dos líderes deve seguir normas claras e objetivas;
- d)* Estabilidade dos mandatos: mandatos garantidos constitucionalmente, conferem maior estabilidade ao desenho institucional, uma vez que constituições são mais difíceis de mudar que leis ordinárias;
- e)* Orçamento: Quanto maior o orçamento, maiores serão as condições financeiras de implementação de capacitação técnica e bons métodos de auditoria.
- f)* Salários: Melhores salários podem atrair um quadro de profissionais mais qualificados para as instituições de controle (MENEZES, 2014)

A autonomia e a profissionalização dessas instituições de controle externo, são premissas basilares para o seu bom funcionamento e performance fiscalizadora. Conforme a *European Organisation of Supreme Audit Institutions* (Eurosai), (Organização Europeia das Instituições Superiores de Auditoria), um dos Grupos Regionais da Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI), que reúne as Entidades Fiscalizadoras Superiores (SAIs) e é listada como uma organização de apoio das Nações Unidas, o bom desempenho depende de algumas categorias e exigem um conjunto de critérios para que haja autonomia satisfatória e por conseguinte um bom funcionamento das instituições superiores de controles (ISC), a saber:

- i) A existência de uma estrutura legal e efetiva para a aplicação e execução dos objetivos da auditoria;
- ii) A independência de dirigentes e membros da EFS (de instituições colegiadas), incluindo estabilidade no cargo e imunidade legal no exercício normal das suas funções; Um mandato suficientemente amplo e total discricionariedade no exercício das funções da EFS;
- iii) Acesso irrestrito a informações; que seus membros tenham o direito e a obrigação de produzir relatórios sobre o trabalho;
- iv) A liberdade de decidir o conteúdo e a tempestividade dos relatórios de auditoria e de publicá-los e divulgá-los.

A independência das Instituições fiscalizadoras, é um dos elementos que mais corrobora ao bom desempenho das ações e cumprimento das metas estabelecidas por estes órgãos. Em princípio, a autonomia funcional e organizacional, faz com que estas entidades responsáveis pela fiscalização, desempenhem suas tarefas de maneira objetiva.

No Brasil, segundo pesquisa da Organização Não Governamental Transparência Brasil, (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2014), dos 233 conselheiros e ministros dos Tribunais de Contas, 64% já ocuparam cargos do Poder Legislativo ou Executivo, poderes estes competentes para nomear os integrantes das Cortes de Contas. Além disso, 53 possuem 104 citações ou condenações na Justiça e nos Tribunais de Contas. O tipo de ação mais comum é o de improbidade administrativa: são 44 ações que envolvem violações aos princípios administrativos, dano ao erário e enriquecimento ilícito, atingindo 26 conselheiros. O segundo tipo de infração mais comum é o peculato (apropriação de dinheiro ou bem por servidor público) com 12 ações, seguido de ações de nulidade da nomeação ao cargo de conselheiro, 8 ações cada, corrupção passiva, 7 ações, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro, 6 ações cada (PAIVA;SAKAI,2014). É então, neste sentido que, a composição das Cortes de Contas e Controladorias, deva ser, eminentemente, de caráter técnico-profissional, como sugere Blume e Voigt (2007).

Para estes autores, se as instituições de suprema auditorias funcionarem de maneira eficaz elas poderiam provocar efeitos de longo alcance, como: melhorar a política fiscal, uma vez que os gastos do governo poderiam ser menores, o que também poderia afetar os níveis de receita e déficit do governo; monitorar os gastos e o comportamento das repartições

governamentais, a fim de pode diminuir os níveis de corrupção; poderiam até melhorar a produtividade geral dos recursos usados na economia, melhorando a produtividade do trabalho (BLUME;VOIGT, 2007).

4.4 A GOVERNANÇA COMO FERRAMENTA AUXILIAR DO CONTROLE EXTERNO

A rede de combate a corrupção é complexa, não existe um padrão universal de diretrizes, que defina quais as melhores e mais eficientes formas de responsabilizar os agentes públicos , cada país, possui uma ordem organizacional e jurídica própria, levando em consideração principalmente, que a corrupção não é um fenômeno fácil de se mensurar.

Sem embargo disto, instituições do mundo todo como a Organização dos Estados Americanos, o Conselho da Europa, a União Europeia, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, entre outras entidades governamentais e não governamentais, vêm atuando em relação ao mapeamento e ao fornecimento de subsídios para o controle da corrupção. Todas essas organizações, tem uma visão clara de que é imprescindível a existência de elementos que concedam segurança a sociedade, e para tanto, é fundamental que tenhamos importantes elementos de governança.

Kaufmann, Kraay e Zoido Lobation (1999) apresentam evidências empíricas sobre a importância da governança para o desenvolvimento humano e econômico, mostrando que há uma forte relação causal com melhores resultados, por exemplo, de renda *per capita*, taxas de alfabetização e mortalidade infantil. De igual forma, Raijkumar e Swaroop (2008) realizaram análises mostrando que a qualidade da governança impacta positivamente na gestão dos gastos públicos, na melhoria dos resultados na saúde e na educação, especificadamente. Os autores demonstraram que com o aumento de 1% do PIB, na fatia dos gastos em saúde pública, faz cair a taxa de mortalidade "abaixo dos cinco anos", que diminui 0,32% nos países com boa governança, 0,2% , em países com governança razoável e não produz nenhum impacto em países com baixa governança. Da mesma forma, o aumento de 1% do PIB, na fatia dos gastos em educação pública, diminui o fracasso da educação primária em 0,7% em países com boa governança e não gera impacto significativo em países com governança mais fraca (MARINO et al. 2016).

Na agenda global, o programa da “ Iniciativa Anticorrupção da OCDE para a América Latina e Caribe”, (Iniciativa LAC) , foi estabelecido em 2007, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), para promover a Convenção Anti-Suborno da OCDE na região e fortalecer a implementação da Convenção. A Iniciativa fornece uma plataforma para países da região, para comparar experiências, compartilhar melhores práticas e discutir desafios na luta contra o suborno estrangeiro. Entre os países latino-americanos avaliados, encontra-se a Colômbia, o México; a Argentina; Chile e o Brasil.

O Transparência Internacional, considera “grande corrupção” esquemas que envolvem grandes quantidades de ativos¹²¹³.O caso Odebrecht, cuja dimensão o mundo conheceu em 21 de dezembro de 2016, revela-se como um notável exemplo desse tipo de corrupção. O acordo revelado pela a Odebrecht admitiu ter pagado, entre 2001 e 2016, a soma de US\$ 788 milhões em propina a funcionários de governos, representantes desses funcionários e partidos políticos. Os nove países latino-americanos citados pelo órgão dos Estados Unidos são Argentina, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela, Guatemala, México, Panamá e República Dominicana.

A empresa brasileira concordou em pagar uma multa de US\$ 3.5 bilhões no âmbito desse acordo. No âmbito das cooperações, 2017 e 2018, os nove países da América Latina enviaram, juntos, 118 pedidos de cooperação para autoridades brasileiras. Só o Peru representou mais de metade dos pedidos formulados, foram 68 pedidos de cooperação enviados ao Brasil. E foi no Peru onde houve mais tumultos políticos, que causou mais danos, a exemplo da prisão de ex-presidentes , o suicídio de um deles e a renúncia do último presidente peruano eleito: Pedro Pablo Kuczynski , que deixou a presidência do país em março de 2018, às vésperas da Cúpula das Américas, reunião de chefes de Estado ocorrida em Lima e cujo tema foi “Governança Democrática contra a Corrupção”. (JOTA,2019)

¹² Fenômeno atual, que chegou as Nações Unidas e em novembro de 2017 a Conferência dos Estados Partes da Convenção da ONU contra a Corrupção, adotou a resolução 7/2 sobre “Corruption Involving Vast Quantities of Assets”, “Corrupção Envolvendo Vastas Quantidades de Ativos.

Em levantamento realizado por Arantes e Moreira (2019), observou-se que, nas últimas décadas, houve uma intensificação na expansão e institucionalização de órgãos e mecanismos de fiscalização da administração pública e em particular da classe política. Embora inovações no âmbito do controle interno da administração tenham sido significativas, é no plano externo que se situa o maior número e a maior força das iniciativas de controle.

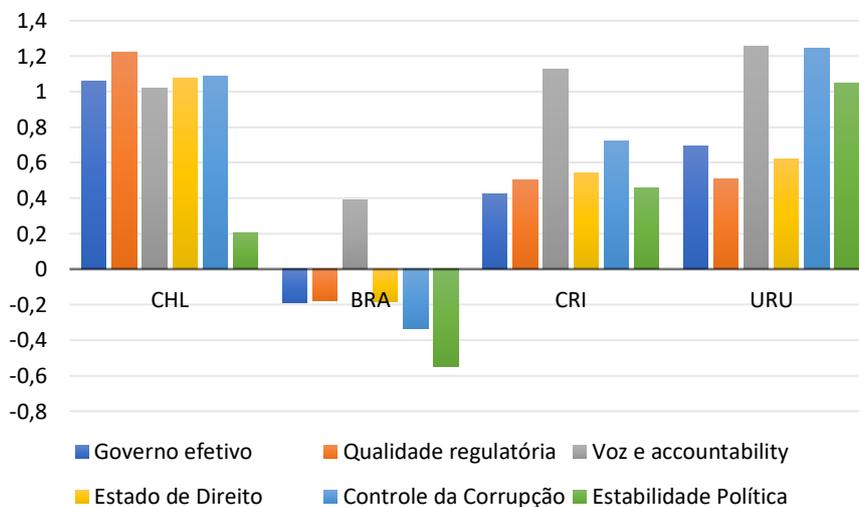
De acordo com o autor, é especialmente no âmbito do sistema de justiça: envolvendo velhas e novas instituições voltadas à fiscalização dos serviços públicos, à ampliação do acesso; à justiça e à investigação e persecução de desvios por parte de agentes públicos, que se tem resultados mais efetivos com relação ao combate à corrupção no Brasil. O autor se refere, principalmente, aos casos do Ministério Público (MP), da Polícia Federal (PF) e da Defensoria Pública (DP). Não obstante, ele destaca que a deterioração do sistema político pelas ações de combate à corrupção “ somada a novas e heterodoxas formas de aplicação do direito penal nessa área, bem como a frequente judicialização de temas e decisões envolvendo políticas públicas, têm levantado dúvidas sobre os reais efeitos desse processo para a democracia brasileira.” (ANRANTES E MOREIRA; 2019).

O Banco Mundial tem publicado os indicadores de governança mundial *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, desde 1996, esses indicadores medem seis dimensões de governança: Voz e Responsabilização, Estabilidade Política, Eficácia do Governo, Qualidade Regulatória, Estado de Direito e Controle da Corrupção, que tem como objetivo Segundo Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999), medir percepções acerca da qualidade da governança a nível mundial.

Esses indicadores, são mensurados através da percepção de um número de cidadãos, empresas e especialistas sobre a qualidade de governança em países industrializados e em desenvolvimento (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2009; Gaygizis, 2013; Banco Mundial, 2014). Cobrem 215 países e territórios, de 1996 a 2019 e anualmente a partir de 2002, utilizando 31 fontes de dados de vários institutos de levantamento, a saber: organizações não governamentais, organizações internacionais e empresas do setor privado (Banco Mundial, 2014). Esses indicadores medem: participação dos cidadãos na seleção de seu governo, liberdade de expressão, estabilidade política e a ausência de violência/terrorismo, entre outros (Jacques, Vicente e Ensslin, 2013:2). Conforme Marino *et al.* (2016) a utilização desses indicadores fornece *insights* em governança que são difíceis de obter, mesmo por meio de medidas mais objetivas ou quantificáveis (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2009)

A metodologia utilizada pelo o Banco Mundial (2014), para a criação dos indicadores, é conhecida como *Unobserved Components Model*, em que são geradas margens de erro para cada estimativa de governança, que precisa ser levada em conta ao se fazer comparações entre países e ao longo do tempo. Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2009) explicam que essas margens de erro estão relacionadas com a inevitável incerteza associada à medição da governança entre os países, e vêm diminuindo ao longo do tempo, com a adição de novas fontes de dados para os indicadores. Além disso, as margens de erro dos indicadores agrupados são substancialmente menores do que para qualquer uma das fontes individuais (MARINO et al, 2016).

Gráfico 14 - Indicador de Boa Governança/dados desagregados – 2019 (Chile, Brasil, Costa Rica e Uruguai)



Fonte: World Bank. Elaboração própria.

O Índice de Governança dos Países (IGP), foi criado em 1999 e cobre cerca de 214 países atualmente, é composto por seis indicadores de amplas dimensões da governança, a saber: Voz e responsabilidade, estabilidade política, ausência de violência e terrorismo, eficácia governamental, qualidade regulatória, estado de direito e controle da corrupção. Esses indicadores, partem da percepção de governança de especialistas e organizações do mundo todo. O índices acima variam de -2,5 (fraco) e 2,5 (forte). (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2010),

De acordo com a OECD (2018), a integridade pública, como a ausência de corrupção, mostra-se também como um elemento indispensável para a confiança nas instituições políticas latino-americanas. A corrupção, por sua vez, é um dos principais obstáculos à boa governança, uma vez pode influenciar direta e indiretamente atores políticos e privados a prejudicar a eficiência do governo, tornando as estruturas e processos de governança mais vulneráveis, devido a falta de integridade, transparência, autonomia e responsabilidade, maculando e abrindo oportunidades para práticas corruptas.

A corrupção perpassa os níveis de governo e mina a capacidade institucional do estado em vários aspectos, ao mesmo tempo que dificulta a concepção e implementação de políticas públicas eficazes com governos devidamente administrados, abertos e transparentes. Algumas práticas ajudam a manter e reforçar um ciclo vicioso de atos ilícitos, quando , por exemplo, a prestação de serviços públicos é ineficiente ou inexistente, os cidadãos e empresas se afastarão de sua responsabilidade na boa governança, racionalizando práticas ilícitas.

5 METODOLOGIA

5.1 DESENHO DE PESQUISA

Este capítulo apresenta o desenho de pesquisa e os elementos metodológicos essenciais na construção desta dissertação. Para tanto, serão apresentadas, a definição conceitual, teórica e empírica dos elementos considerados como requisitos fundamentais da metodologia, que classifica-se em: documental, visto que foram analisados relatórios dos órgãos oficiais e experimental - descritiva e inferencial- uma vez que pretendeu-se observar os efeitos que as variáveis produziram no objeto.

A estatística descritiva foi utilizada com o objetivo de auxiliar na melhor leitura dos dados coletados, a fim de categorizar a etapa inicial da análise. Já o uso da inferência estatística, por meio da regressão linear múltipla de dados em painel, possibilitou a elaboração de evidências que corroboraram às hipóteses testadas. Todas essas informações agrupam-se como ingredientes indispensáveis para a compreensão da presente peça e sua cientificidade.

O caminho metodológico seguido, também fomentou a teoria nos estudos comparativos, baseados em evidências. Lijphart (1971), sugere que a ciência política possui três métodos básicos para a produção do conhecimento: o experimento, a análise estatística e o método comparativo, cada qual com sua especificidade. O método comparativo está mais voltado para a “descoberta das relações empíricas entre as variáveis”, usualmente utilizado para a descrição e para o teste de hipóteses. De modo geral, a pesquisa comparada está eminentemente ligada às relações causais que possam ser estudadas a partir de configurações históricas e diferentes aspectos observados pelo pesquisador (REZENDE,2016).

Com base nesse pressuposto, temos uma amostra composta por 22 países da América Latina, sob os quais foram feitos os testes, utilizando o modelo econométrico de dados em painel, de efeitos fixos, a fim de controlar o efeito das variáveis omitidas. A análise em painel consiste basicamente na combinação de série temporal e seção cruzada (GREENE, 2003). Esta técnica permite a ampliação do valor amostral e conseqüentemente do (N), conferindo uma maior variabilidade dos dados e acurácia na inferência dos parâmetros. Cujo o modelo geral é reconhecido pela seguinte equação:

$$Y_{it} = \alpha_i + X_{it}\beta + \varepsilon_{it}$$

A análise longitudinal concebida pelo modelo de dados em painel, contempla 110 números de casos, observados de 2015 a 2019, excluindo-se da amostra, apenas os países

latino-americanos que não figuram concomitantemente nos bancos de dados utilizados: IPC-Índice de Percepção da Corrupção/Transparência Internacional, World Justice Project, V-Dem, World Bank, e Open Burget Survey.

As hipóteses testadas foram estimadas por meio da regressão múltipla - Mínimos Quadrados Ordinários – MQO, para dados em painel, em razão da sua variância não apresentar problemas de heteroscedasticidade e autocorrelações, nos testes previamente realizados de *Shapiro Wilk*. O teste de regressão linear utilizando dados em painel segue a seguinte fórmula:

$$y_{i,t} = \alpha_i + \beta_1 x_{1,i,t} + \beta_2 x_{2,i,t} + \dots + \beta_k x_{k,i,t} + \epsilon_{it}$$

As variáveis utilizadas nos testes estatísticos concatenam o problema de pesquisa da dissertação: Qual o impacto da autonomia das auditorias e da rede de controle horizontal na variabilidade da corrupção percebida? No intuito que observar os efeitos produzidos na associação dos fenômenos estudados, serão realizados testes com base em duas dimensões hipotéticas distribuídas em quatro modelos estatísticos diferentes, cujos os preditores serão testados com duas variáveis dependentes coletadas de dois bancos de dados: Transparência Internacional e Banco Mundial. Os testes inferências e descritivos foram realizados através de software estatísticos como o *Stata*, *Spss* e *Excel*.

O primeiro modelo e o segundo, testarão o impacto isolado da autonomia das auditorias sobre o IPC do Transparência Internacional, em seguida, no segundo modelo adotado, serão testadas todas as variáveis elencadas sobre a mesma variável dependente. O terceiro e quarto modelo seguiram a mesma lógica preditiva, todavia, com a variável “controle da corrupção” do Banco Mundial.

- **Modelo 1-** Dimensão 1 : Verifica o impacto das Auditorias autônomas nos índices de corrupção do IPC

$$Corrup = \beta_0 + \beta_1_{autonomia} + \beta_2_{pib_{percapita}} + e_{it}$$

- **Modelo 2-** Dimensão 1: Verifica o papel das instituições de controle na diminuição da corrupção – IPC

$$Corrup = \beta_0 + \beta_1_{auton} + \beta_2_{investigaçãocriminal} + \beta_3_{qualidade_{regulatória}} + \beta_4_{trasnparência} + \beta_5_{pibpercapita} + e_{it}$$

- **Modelo 3** - Dimensão 2: A influência da autonomia das auditorias no controle da corrupção -WB.

$$Control_corrup = \beta_0 + \beta_1_{autonomia} + \beta_2_{pib_{percapita}} + e_{it}$$

- **Modelo 4** - Dimensão 2: Avalia a associação entre os níveis de controle da corrupção nos países e instituições que exercem *accountability* horizontal, boa governança e transparência.

$$Control_corrup = \beta_0 + \beta_1_{auton} + \beta_2_{investigaçãocriminal} + \beta_3_{qualidade_{regulatória}} + \beta_4_{trasnparência} + \beta_5_{pibpercapita} + e_{it}$$

Ancorada nas dimensões supracitadas por O'Donnell(1998), Santiso (2007) e Melo (2008) que discorrem a respeito dos elementos aqui pesquisados, que o objetivo deste trabalho é verificar o papel das EFS, através da autonomia de suas auditorias, no controle da corrupção, assim como também, observar o impacto da variáveis independentes representadas pelas *proxys* escolhidas na mensuração na variação da corrupção , as principais hipóteses deste trabalho são:

H₀ = A autonomia das auditorias não impacta nos níveis de corrupção e integridade dos países latino-americanos.

H₁ = Países com EFS que executem auditorias autônomas são menos corruptos.

H₃ = A efetividade das instituições de controle (agências regulatórias, instituições de *accountability* horizontal, e um efetivo sistema de justiça criminal), impactam positivamente no nível de integridades dos países latino-americanos.

H₄ = A qualidade regulatória e a transparência, como mecanismos de governança também ajudam a melhorar a integridade dos países e reduzir a corrupção

Os modelos com suas respectivas dimensões respaldam as hipóteses testadas nesta dissertação. Outrossim, verifica-se que essa estrutura foi pensada a fim de tornar o estudo viável estatisticamente. A base teórica que fomenta a escolha das variáveis selecionadas, estão definidas com mais clareza na seção posterior.

5.2 JUSTIFICATIVA E IDENTIFICAÇÃO DAS VARIÁVEIS:

A análise empírica proposta neste trabalho observou a existência da correlação e em seguida, a associação, entre o papel desempenhado pelas EFS, mensurado pela *proxy* autonomia das auditorias e a corrupção, variável dependente medida pelo índice do IPC e Controle da Corrupção do Banco Mundial. Além disso, outras variáveis independentes foram utilizadas para explicar o fenômeno, como a efetividade do sistema de investigação criminal, a governança (qualidade regulatória + transparência das leis e dados governamentais), as instituições de *accountability* horizontal e o Pib *per capita* como variável controle. A propósito, discorro sobre as razões que motivaram a escolha deste recorte espacial para estudar a relação entre as variáveis elencadas.

Muitos países da América Latina tornaram-se democracias políticas ou novas poliarquias, na última década. Não obstante, apesar da maioria ter, asseguradas em suas plagas, eleições livres e periódicas dentro dos requisitos contemplados pela *accountability* vertical, verifica-se que os mecanismo de *accountability* horizontal são baixos e podem criar um ambiente favorável à prática corrupta. (O'DONNELL, 1998).

Ainda conforme O'Donnell (1998), as instituições que produzem *accountability horizontal* são responsáveis pelo controle da corrupção, dentre elas, destacam-se as Entidades Fiscalizadoras Superiores e os incentivos gerados tanto pelo legislativo, quanto pelo judiciário.

Além disso, a autonomia das auditorias, principal ferramenta de fiscalização das EFS, constitui-se também como um elemento primordial na supervisão dos recursos públicos. Estudos elaborados por Zuccolotto e Teixeira (2014) indicam que um maior grau de autonomia das EFS perante o executivo, melhora a transparência fiscal e conseqüentemente diminui os níveis de corrupção.

Os mecanismos de governança também podem ser considerados como exemplos de dimensões importantes das instituições de controle, principalmente para as Controladorias e Tribunais de Contas. A Governança consubstancia-se como um processo de comunicação, de

análise, avaliação, tomadas de decisões, monitoramento e prestação de contas, ingredientes indispensáveis ao processo de *accountability* (TCU,2014).

Todas essas instituições têm como objetivo precípua coibir comportamentos públicos dissonantes da boa prática administrativa. Abaixo listo o conjunto de variáveis utilizadas para mensurar os fenômenos aqui discutidos e que fazem parte do problema de pesquisa.

Tabela 6 - Variáveis utilizadas no modelo

Variáveis	Tipo de Variável	Notação Utilizada	Fonte	Sinal Esperado
Corrupção	Dependente	<i>Percep_corrup</i>	IPC	
Controle da corrupção	Dependente	<i>Control_corrup</i>	World Bank	
Autonomia das auditorias	Independente	<i>Auton_auditorias</i>	World Justice Project	+
Efetividade da investigação criminal	Independente	<i>Sistem_criminal</i>	World Justice Project	+
Transparência dos dados e leis governamentais	Independente	Transparência	World Bank	+
Qualidade Regulatória	Independente	<i>Quali_regu</i>	World Bank	+
Accountability horizontal	Independente	<i>Account_horiz</i>	V-dem	+
Pib/Percapita	Independente	<i>Pib_percapita</i>	World Bank	+

Fonte: Elaborado pela autora.

Esses indicadores cobrem 22 países da América Latina, distribuídos em série temporal que contempla os anos de 2015 a 2019, anos disponibilizados em concomitante pelos respectivos banco. Todos, com exceção do Pib *per capita*, partem de percepções, ou seja, são *proxys* uma vez que seria difícil de serem mensurados por critérios estritamente objetivos. Na Tabela 7, descrevo as definições das variáveis conforme a metodologia utilizada pelos bancos de dados secundários.

Tabela 7 - Definição das variáveis.

Variáveis	Definição	Score	Autores
Corrupção*	Índice produzido desde 1995 pela Transparência Internacional, o IPC avalia 180 países e usa 13 fontes de dados que coletam a percepção de especialistas e executivos de empresas, de uma série de comportamentos corruptos no setor público	0 (alta) a 100 (baixa)	Santiso (2007);Melo (2008);Menezes (2014)
Controle da corrupção*	Verifica as percepções da extensão em que o poder público é exercido para ganho privado, incluindo pequenas e grandes formas de corrupção, bem como a "captura" do estado pelas elites e interesses privados.	2,5 (alto controle) -2,5 (baixo controle)	Kaufmann, Daniel, Aart Kraay e Massimo Mastruzzi (2010).
Autonomia das auditorias	Mede a autonomia das auditorias realizadas pelas Instituições Supremas de Auditorias e sua capacidade em fiscalizar irregularidades	0 (baixo) 100 (alto)	Menezes (2016); Santiso(2015);
Sistema de investigação Criminal	Verifica se os autores de crimes são efetivamente presos e acusados. Também mede se a polícia, investigadores e promotores têm recursos adequados, estão livres de corrupção e desempenham suas funções com competência.	0 (baixo) 100 (alto)	Marino et al (2016); Kaufmanet al (2009)
Qualidade Regulatória	Mensura a habilidade do governo em formular e implementar políticas de regulamentação e leis sólidas sem influência imprópria	2,5 (alto) -2,5 (baixo)	Marino et al (2016); Kaufmanet al (2009)
Accountability horizontal	Verifica a responsabilização dos governos, feita pelas instituições estatais como: legislativo; o Judiciário; e agências de supervisão específicas, como ouvidores, promotores e controladores gerais.	1 (alto) 0 (baixo)	Marino et al (2016); Kaufmanet al (2009)
Transparência	Mede se as leis e informações sobre direitos estão publicamente disponíveis, apresentadas em linguagem simples e acessíveis em todos os idiomas. Também mede a qualidade e a acessibilidade das informações publicadas pelo governo na forma impressa ou online, e se regulamentos administrativos,	0 (baixo) 1 (alto)	Filgueiras (2008); Moisés (2010)

	projetos de legislação e decisões de tribunais superiores são disponibilizados ao público em tempo hábil		
Pib/Percapita**	Variação do Pib/per capita na série temporal selecionada.	em dólares americanos	

Fonte: IPC, WJP, V-DEM, WB. Elaboração própria.

*Variável dependente;

**Variável de controle.

5.2.1 VARIÁVEIS DEPENDENTES

Grande parte da literatura considera impossível medir a corrupção em sua totalidade, isso porque, “os que nela se envolvem, naturalmente procuram ocultá-la”, como aponta Geddes e Ribeiro Neto (2000). Todavia, alguns *surveys* tem se mostrado bastante úteis para os estudos que tentam quantificar a corrupção, auxiliando na representação estatística do fenômeno, a exemplo do indicador elaborado pelo Transparência Internacional, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC).

A medida é construída conforme 13 fontes de dados produzidas por instituições reconhecidas mundialmente, como o Banco Mundial e o Fórum Mundial, sobre uma série de comportamentos corruptos no setor público, tais como: suborno, desvio de fundos públicos, uso da função pública para benefício pessoal, nepotismo na administração pública e captura do Estado.

Sobre a metodologia do IPC, Speck (2000) argumenta que, embora sejam dados baseados em percepções subjetivas, o indicador possui vantagens que precisam ser levadas em consideração: reúnem em um só índice informações advindas de diferentes fontes, elevando o número de países envolvidos e com isso, o índice consegue ranquear mais países de forma padronizada.

A utilização de duas fontes de dados como variáveis dependentes nos modelos descritos acima para o teste inferencial, amplia a possibilidade preditiva sobre o fenômeno a ser explicado. O índice criado pelo Banco Mundial para medir a corrupção, também parte da percepção de especialistas sobre se o governo está empenhando-se em ganhos pessoais em detrimento dos ganhos públicos ou como explica Kauffman, Kraay e Mastruzzi (2010), o índice pretende “capturar percepções sobre até que ponto o poder público é exercido para ganhos privados, incluindo formas pequenas e grandes de corrupção, bem como "captura" do Estado por elites e interesses privados.”

5.2.2 VARIÁVEIS INDEPENDENTES

As variáveis independentes utilizadas para explicar o fenômeno ao qual me reporto no problema de pesquisa, a corrupção, refere-se às funções essenciais dos organismos de controle e fiscalização, sobretudo as que possuem como uma de suas funções precípua combater à corrupção. Conforme O'Donnell (1998), a efetiva *accountability* horizontal não acontece com a atuação isolada das instituições superiores de auditoria, a exemplo das cortes de contas e controladorias, mas sim, de um processo simbiótico que envolve outros órgãos e poderes do Estado, com destaque para a relação entre essas instituições de auditoria, o legislativo e o sistema de justiça e o efeito que estes causam quando associados à corrupção.

A autonomia das auditorias, aparece como variável independente chave para a compreensão do problema de pesquisa proposto, figurando como *proxy* da capacidade que as EFS têm em controlar a corrupção. Auditorias autônomas tendem a ser mais eficientes no controle dos recursos públicos conforme trata Santiso (2007). No corolário desta lógica explicativa, a *accountability* horizontal, também variável independente, cuidará em mensurar o impacto das instituições de controle como as controladorias, tribunais de contas, o legislativo e o judiciário tratam das ações ilegais ou antiéticas pelo executivo. O sistema de investigação criminal, foi utilizado na tentativa de verificar a relação entre a corrupção e a capacidade destas instituições punirem na América Latina, uma vez que a capacidade sancionatória em grande medida depende da atuação do poder judicante exercido na maioria dos casos, exclusivamente pelo sistema de justiça de cada país. Para além dessas variáveis, procurou-se incluir alguns elementos indispensáveis à governança, como a transparência e a ação regulatória, presentes no bojo das políticas de anticorrupção criadas pelas instituições de controle. O Pib *percapita* foi utilizado como variável de controle.

Estas variáveis foram escolhidas conforme os caminhos apontados pela literatura que trata do tema em questão. Não obstante, reconhece-se aqui, a natureza inesgotável da dinâmica causal atribuída à corrupção e por conseguinte sua relação com as instituições de controle externo. Neste sentido, o testes realizados nessa dissertação operam para corroborar os estudos nesta seara e com parcimônia, mas sem economia de esforços, auxiliar empiricamente o seu entendimento.

6 RESULTADOS

6.1 ANÁLISE DESCRITIVA

Os organismos de auditoria desempenham papéis fundamentais no controle da corrupção, através da supervisão orçamentária e na execução da prestação de contas do governo. Isso acontece principalmente quando estas auditorias são autônomas, no sentido de não sofrerem sanções em razão de suas decisões e quando prevalece o caráter técnico e não partidário. Podemos observar uma considerável correlação positiva entre a autonomia das auditorias e a corrupção, $R^2=0,63$ ilustrado no Gráfico 15. Isso mostra que, quanto mais as auditorias são executadas com autonomia, mais íntegros e menos corruptos são os países. O que corrobora positivamente à hipótese desta dissertação de que sistemas de auditorias autônomos importam no controle da corrupção dos países latino-americanos.

Gráfico 15 - Dispersão entre Autonomia das auditorias

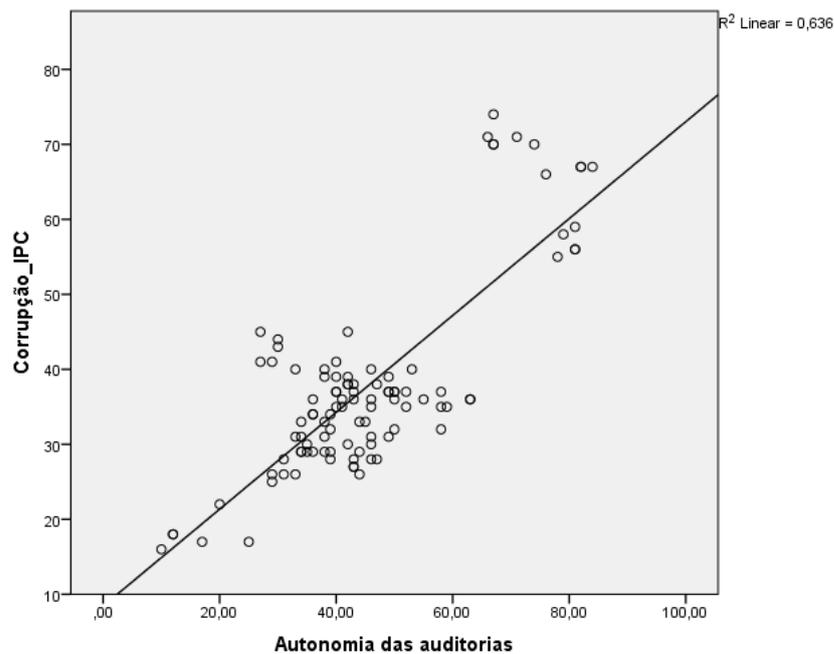
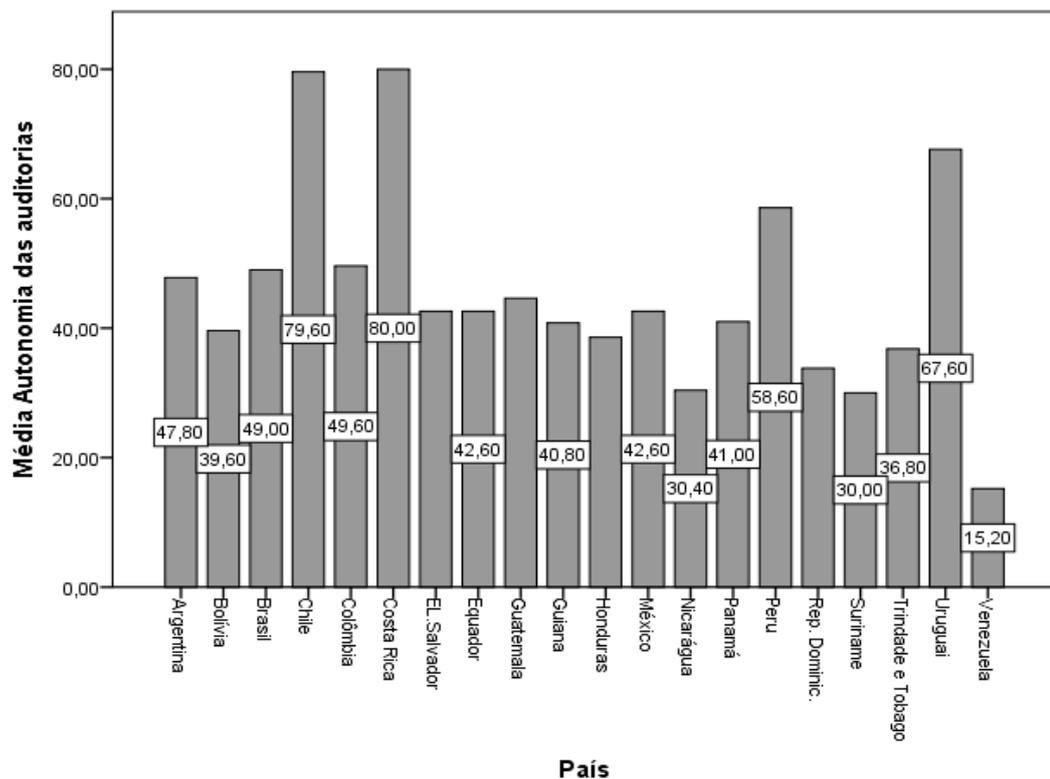


Gráfico 16 - - Autonomia das Auditorias na América Latina.

Fonte:WJP.

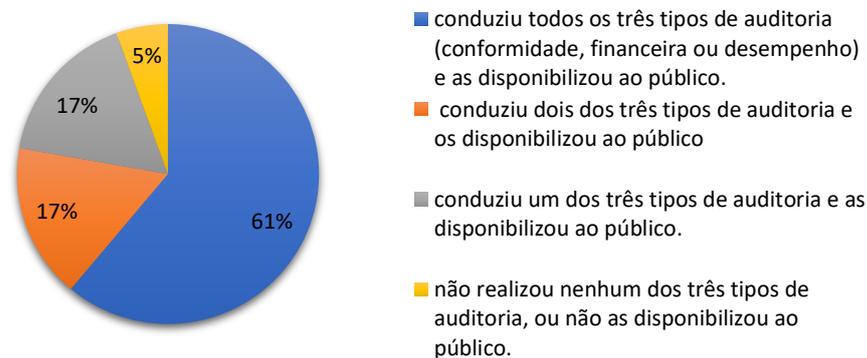
No gráfico acima, observamos a média da autonomia das auditorias de 2015 a 2019. A Costa Rica (80), Chile (79,60) e o Uruguai (67,60), despontam como os países com melhores médias referentes à variável analisada. Seguindo a lógica descritiva dos dados, são também, por conseguinte, os países com melhores índices de integridade na região. Por outro lado, a Venezuela apresenta baixa capacidade de executar auditorias com discricionariedade, com uma média de (15,2) de 2015 a 2019. Os dados de autonomia das auditorias, foram coletados do World Justice Project.

A literatura sugere que 31,8% dos países latino-americanos não possuem autonomia expressa constitucionalmente, isso pode atribuir um caráter dúbio às tomadas de decisões e ao

relacionamento desses órgãos de auditoria com os demais poderes que compõem a cadeia da fiscalização, a exemplo do Legislativo e do Executivo (MENEZES,2012). Alguns critérios são requeridos para uma EFS com sólida autonomia, a saber: Estruturas bem definidas a nível constitucional, estatutário e judicial que possam garantir tanto a legitimidade, quanto a imparcialidade na nomeação dos auditores, segurança e a estabilidade do mandato, autonomia financeira, gerencial e administrativa, amplo acesso à informação do governo, assim como também a autonomia na elaboração do relatório e publicação, por conseguinte, de seus resultados (SANTISO, 2016).

De maneira geral, os relatórios de auditoria produzidos pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores tem como uma de suas funções precípua facilitar o aprendizado organizacional a respeito das contas e orçamentos públicos auditados, bem como, podem ser utilizadas para responsabilizar alguém e recomendar mudanças. Na execução dessa responsabilização por estas agências de auditorias, predominam três diferentes tipos de controle de aprendizado organizacional: conformidade, financeiro e desempenho. No gráfico abaixo observemos a condução e o nível de publicização dos resultados dessas auditorias na América Latina.

Gráfico 17 - Tipos de auditorias



Fonte: Open Burdget Survey.

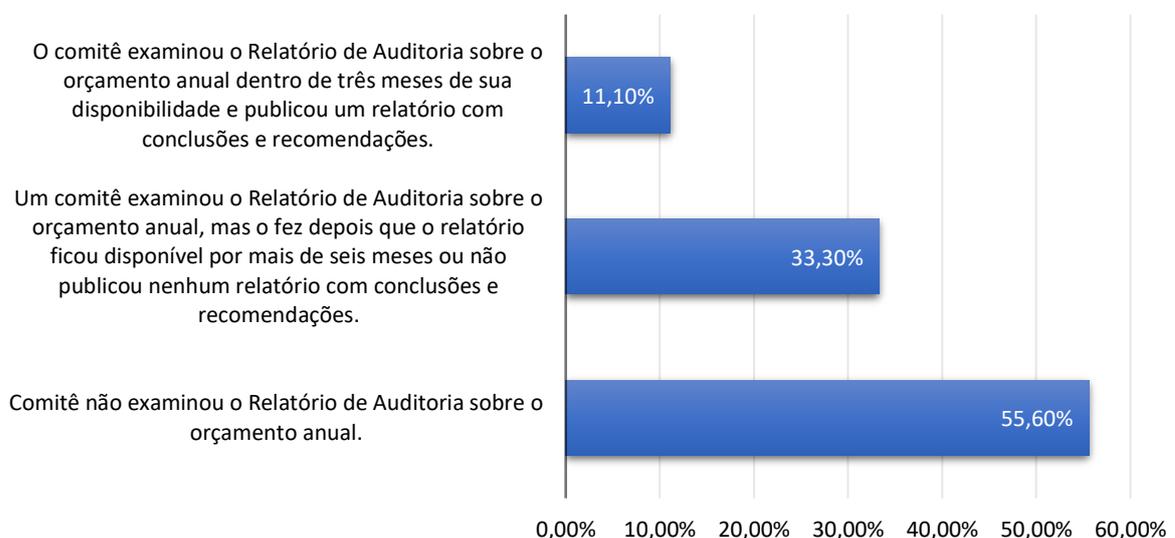
Em 2019, 61% das EFS realizaram os três tipos de auditorias em concomitante, assim como também, as disponibilizaram para consulta pública. Os países que utilizam esses três tipos foram: Argentina, Brasil, Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras,

Jamaica, México, Peru e Trindade Tobago. 17% conduziu apenas os dois tipos de auditoria (financeira e de conformidade), são eles: Colômbia, Nicarágua e Paraguai. Chile, República Dominicana e o Equador, mas o resultado dessas auditorias foram divulgadas. Mais 17% , conduziram apenas um tipo de auditoria, a de conformidade, e também divulgou ao público o resultado destas. Apenas a Venezuela, não realizou nenhum tipo de auditoria, tampouco disponibilizou ao público resultados ou relatórios.

Apesar de verificar a não existência de um consenso na literatura sobre que tipo ideal de auditoria a ser seguido, chamo atenção para a percepção de Funkhouser e Yanjun (2016), que atribuía à auditoria de desempenho um caráter duplo e bem mais amplo, conforme estes autores, a auditoria de desempenho além de auxiliar os órgãos públicos a alcançarem seus objetivos, de maneira mais eficiente e eficaz, também faz com que esses mesmos órgãos sejam responsivos e transparentes perante os cidadãos.

Nesta rede de controle horizontal, encontra-se o Parlamento, que funciona como agente do povo e exerce uma relação simbiótica com as EFS e em muitas situações, também é o agente das Controladorias e dos Tribunais de Contas, pois para alcançar seus objetivos na prestação de contas e responsabilização dos governantes, dependem eminentemente da colaboração do Parlamento, muitas vezes organizado em comissões específicas, cuja função principal seria avaliar os relatórios enviados por estas Cortes de Contas. A ilustração da atuação do legislativo nesta esfera, segue no Gráfico 16.

Gráfico 18 - Atuação do legislativo sobre os relatórios de orçamentos

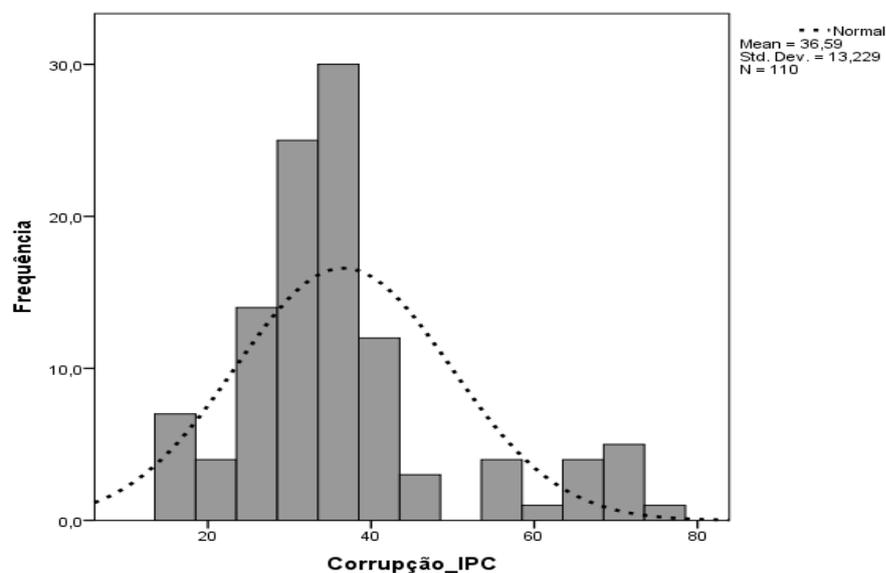


Fonte: *Open Burdget Survey*.

De acordo com dados acima, dos 18 países latino-americanos analisados pelo *Open Budget Survey*, 55,6% dos Parlamentos, através de suas respectivas comissões de orçamento, não examinam os relatórios de auditorias produzidos pelas EFS, são eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Venezuela. 33% demoraram mais de seis meses para examinar o relatório e quando o fez, não disponibilizou nenhum resultado ou conclusão de sua avaliação, estes países são, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Jamaica, México e Paraguai. Peru e Trindade e Tobago, representam os 11,1% dos parlamentos que avaliaram os relatórios emitidos pelas EFS dentro de três meses e logo em seguida publicaram suas respectivas recomendações e conclusões. No Brasil, por exemplo, a Comissão Mista de Orçamento, (CMO) tem até 40 dias para concluir seu trabalho, não obstante, observa-se que o lapso temporal é muito maior que aquele estabelecido nos termos do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

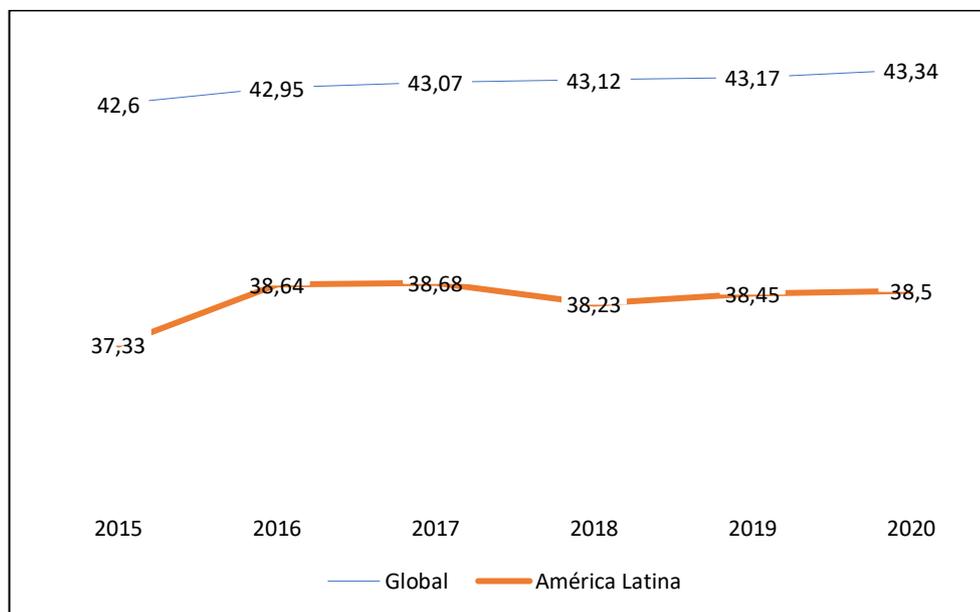
No que tange à corrupção, levando em consideração o universo da pesquisa, tem-se uma amostra relevante para a variável dependente “Percepção da corrupção”, cujo o N= 110 contribui para se afastar o risco de erros inerentes à pequenas amostras. O desvio padrão de 13,2, apresenta a variabilidade dos dados com relação à média obtida que foi de 36,5, sugerindo uma distribuição normal dos dados.

Gráfico 19 - Percepção da Corrupção.



A percepção da corrupção, do IPC, apresenta uma trajetória linear a nível global na série histórica de 2015 a 2020, com uma variação percentual de 1,7% e uma média de 43,8. A América Latina possui indicadores de percepção da corrupção mais acentuados, com uma variação de 3,1% e uma média menor em relação ao cenário global, de 38,3. A variação de 2019 a 2020 se mostrou baixa em ambos cenários, a nível mundial essa variação foi apenas de 0,3 e na América Latina de 0,1, o que demonstra que a situação da corrupção ainda continua preocupante perante os últimos dados da série temporal disponibilizados pelo IPC. Esse índice é um dos mais utilizados no mundo pelos tomadores de decisões no setor público, quanto mais próximo de 0 mais corrupto o país é considerado e quanto mais próximo de 100, mais íntegro é o país na escala utilizada no *survey*.

Gráfico 20 - Percepção da Corrupção – América Latina e Global



Fonte: IPC

Tabela 8 - Estatística Descritiva da Corrupção por região (2019).

REGIÕES	N	Min	Max	Mean	Std. Deviation
América Latina	30	16	71	41,4	14,870
América do Norte	2	69	77	73	5,656
Ásia Pacífico	31	16	87	44,871	20,029
Europa Oriental	19	19	56	34,7895	8,541
Oriente Médio e Norte da África	18	13	71	39	16,883
África SUB	49	9	66	32,2449	12,648
WE/EU	31	43	87	66,0645	14,516

Fonte: IPC.

Observando a percepção da corrupção por regiões, no que tange à média em 2019, temos que a América do Norte figura com melhores valores, nesta região encontra-se os Estados Unidos da América (69) e Canadá (77) cujo desvio padrão demonstra que os valores estão mais condensados à média. Logo em seguida, temos os países que compõem a Europa Ocidental (WE/EU), com a média de 66,06. Nesta região, o desvio padrão mostra valores mais discrepantes, os países com valores mínimos em 2019 são, Hungria (44) e Romênia (44) e máximo, a Dinamarca (87). Na Europa Ocidental, além da Dinamarca, outros países também possuem valores superiores aos demais países do globo, como Irlanda (86), Suíça (85), Noruega (84) e Holanda (82).

A região da Ásia Pacífico, aparece logo depois, com uma média de 44,87 e com maior desvio padrão. Nesta região, temos o Afeganistão (16) com nota mínima e a Nova Zelândia (87) com o menor indicador de corrupção segundo o IPC. A América Latina aparece em quarto lugar, com uma média de 41, onde a Venezuela (16) aparece como o país mais corrupto e o Uruguai (77) como o país menos corrupto, com nota de máxima de integridade na região.

Já o Oriente Médio e o Norte da África, como mostra o quadro acima, possui uma média de 39, nesta região a Síria (13) possui o menor valor e os Emirados Árabes Unidos (71), o desvio padrão demonstra que nessa área há valores discrepantes que se distanciam

da média. Em últimos lugares no quesito média, temos a Europa Oriental, Turquia (19) e Geórgia (56). Por fim, a África Subsaariana revelou-se como a região com a menor média, com a Somália (9) e Seychelles (66).

Tabela 9 - Índice de Percepção da Corrupção da América Latina.

País	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Média
Uruguai	74	71	70	70	71	71	71,2
Chile	70	66	67	67	67	67	67,3
Costa Rica	55	58	59	56	56	57	56,8
Argentina	32	36	39	40	45	42	39,0
Guiana	29	34	38	37	40	41	36,5
Trinidade e Tobago	39	35	41	41	40	40	39,3
Colômbia	37	37	37	36	37	39	37,2
Ecuador	32	31	32	34	38	39	34,3
Brasil	38	40	37	35	35	38	37,2
Peru	36/	35	37	35	36	38	36,2
Suriname	36	45	41	43	44	38	41,2
El Salvador	39	36	33	35	34	36	35,5
Panamá	39	38	37	37	36	35	37,0
Bolívia	34	33	33	29	31	31	31,8
México	31	30	29	28	29	31	29,7
Dominicana República	33	31	29	30	28	28	29,8
Paraguay	27	30	29	29	28	28	28,5
Guatemala	28	28	28	27	26	25	27,0
Honduras	31	30	29	29	26	24	28,2
Nicarágua	27	26	26	25	22	22	24,7
Haiti	17	20	22	20	18	18	19,2
Venezuela	17	17	18	18	18	16	17,3

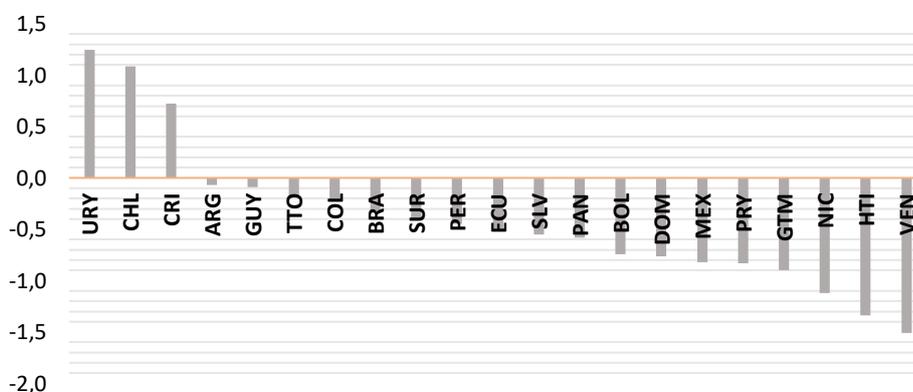
Fonte: IPC.

Na Tabela 9, observamos a série histórica da percepção da corrupção dos países latino-americanos analisados, com suas respectivas médias. Uruguai, Chile e Costa Rica aparecem com as melhores médias referentes aos anos apresentados. Haiti, Nicarágua, Honduras, Guatemala, Paraguai, República Dominicana, Panamá e Trindade e Tobago apresentam uma queda progressiva no índice desde 2018. Com relação ao restante dos países, observamos uma

leve melhora nos níveis de integridade de 2019 a 2020. Venezuela, Haiti e Nicarágua, aparecem com as piores notas ao longo da série histórica apresentada..

No que tange ao “controle da corrupção”, também utilizada como variável dependente na análise inferencial deste estudo, medida pelo Banco Mundial, podemos verificar que há uma baixa capacidade das instituições em desempenhar mecanismos capazes de combater à corrupção na América Latina. O índice utiliza uma escala que vai de -2,5 a 2,5. Quanto mais próximo de 2,5 mais a corrupção é controlada. No gráfico abaixo, em 2019, verificamos que na América Latina os países com melhores desempenhos são Uruguai (1,2); Chile (1) e Costa Rica (0,7), o Brasil possui uma nota de (-0,3). Nicaragua (-1,2), Haiti (-1,3) e Venezuela (-1,5) figuram como países com os piores controles da corrupção.

Gráfico 21- Controle da Corrupção- WB - 2019



Fonte: Banco Mundial.

A presente análise descritiva demonstra uma variabilidade dos casos de corrupção na América Latina, ou seja, na região há países expressivamente íntegros, que se destacam a nível mundial, a exemplo do Uruguai e do Chile, todavia, em contrapartida, verificamos em sentido oposto a presença de países cujos níveis de corrupção são significativos e preocupantes, como os casos da Venezuela, da Nicarágua, Haiti, dentre outros. A próxima sessão apresentará os fatores explicativos da corrupção, os indicadores a serem testados concatenam *proxys* que representam o papel desempenhado pelas instituições de controle,

sobretudo pelas EFS, esta mensurada através do indicador de auditorias autônomas e eficientes.

6.2 RESULTADOS ECONOMETRÍCOS - FATORES EXPLICATIVOS DA CORRUPÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Tabela 10 - Estatísticas descritivas das variáveis independentes.

2015/2019					
Variáveis	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Autonomia das auditorias	100	10,00	84,00	45,5400	16,22221
Accountability horizontal	110	-1,66	2,02	,4308	,91825
Qualidade regulatória	110	-1,40	1,40	,0264	,64391
Transparência	93	,25	,74	,4544	,15167
Efetividade da investigação	93	,13	,48	,2926	,09322
Criminal PIB per capita	108	1096	18289	7895,11	4813,408

Fonte: WJP;V-DEM; Banco Mundial-WGI.

Começando com a análise descritiva, podemos observar que a autonomia das auditorias possui uma nota mínima de 10, atribuída a Venezuela e nota máxima de 84, pertencendo ao Chile. O Brasil, possui uma nota mínima de 42 e máxima de 46 para a série histórica analisada, o que demonstra uma possível fragilidade no que tange a autonomia das auditorias executadas pelas EFS. Ressaltando que, o desvio padrão é baixo, de 16,2. Para algumas variáveis acima verificamos a presença de *missing values*, principalmente para as

variáveis do WJP, em razão do Paraguai e do Haiti, não apresentarem dados dos indicadores de transparência e Sistema de investigação criminal.

A *accountability* horizontal possui uma média de 0,45. O país com melhor nota nos dados em painel foi o Chile de 2,02 e a nota mínima de -1,66 foi do Panamá. O desvio desta variável é de 0,91. A Qualidade regulatória possui uma média de 0,0264 e um desvio padrão de 0,64, sendo o Uruguai com a melhor média e a Venezuela com a pior. A média da transparência, foi 0,45, com um desvio padrão de 0,15. O Chile novamente figura com a melhor nota para este índice e a Venezuela com a pior pontuação referente a variável “transparência”, com baixos níveis de publicização de leis e dados governamentais.

Com relação a efetividade ao sistema de investigação criminal, que verifica se os autores de crimes são efetivamente presos e acusados, temos que o Chile também desponta com o melhor indicador. A Venezuela também reaparece, mas com a pior nota, 0,13. A média de 0,29 sugere uma frágil efetividade do sistema de investigação criminal, ou seja, não há uma devida punição para àqueles que praticam crime na região, conforme a medida do indicador do WJP, levando em consideração a escala da variável. O desvio padrão foi de 0,09. Por último, temos a variável de controle *Pib per capita*, no qual Trindade e Tobago apresentam as notas máximas com melhor *pib per capita* da América Latina, no ano de 2015 e o Haiti com a nota mínima. O desvio padrão desta variável, de 4813,4, demonstra a variabilidade dos valores em torno da média.

Ao descrever as variáveis explicativas acima, observamos que o Chile figura com nota máxima em 65,5% das variáveis: autonomia das auditorias, transparência, *accountability* horizontal, sistema de justiça criminal, e qualidade regulatória. Já a Venezuela destaca-se negativamente, liderando com nota mínima em 65,5% também das variáveis explicativas, mais a variável dependente de Percepção da corrupção, do IPC. Na Tabela 11, veremos a correlação entre as variáveis explicativas, utilizadas neste trabalho, e conseqüentemente como cada uma delas se conectam.

Tabela 11 - Matriz de correlação das variáveis explicativas.

	Cor_IPC	Cor_WGI	Auto_ auditorias	Account_ Horizontal	Quali_ Regulatória	Transp.	Invest_ criminal	Pib <i>per capita</i>
Cor_IPC	1							
Cor_WGI	0,969**	1						
Auto_auditorias	0,797**	0,777*	1					
Account_Horizontal	0,549**	0,552**	0,595**	1				
Quali_Regulatória	0,732**	0,672**	0,638**	0,499**	1			
Transp.	0,567**	0,495**	0,543**	0,340**	0,467**	1		
Invest_criminal	0,666**	0,602	0,490**	0,153**	0,524**	0,259***	1	
Pib per capita	0,697**	0,669**	0,493**	0,287**	0,638**	0,548**	0,479**	1

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). Fonte: Elaboração própria.

A análise da matriz da correlação de *pearson* estima o grau de associação linear entre as variáveis dependentes e independentes. Como representada na tabela, a relação existente entre estas variáveis é positiva em todos os casos. Isso significa que o aumento de todas, implica no aumento dos índices de corrupção, ressaltando que, quanto maiores os índices de corrupção, mais íntegros são os países. É salutar enfatizar também que, nenhuma variável explicativa está expressamente relacionada a outra, ou seja, auto correlacionada, o que ajuda a endossar ainda mais suas presenças no modelo.

O coeficiente de correlação de todas as variáveis preditoras com relação às variáveis dependentes, é positivo e significativo a nível de 1% (p valor < 0,01). Sendo a maioria mais expressiva quando correlacionada ao indicador de corrupção do IPC, a saber: Autonomia das auditorias (0,797), Qualidade regulatória (0,732), Transparência (0,567), Investigação Criminal (0,666) e Pib *per capita* (0,697). Apenas a *accountability* horizontal mostrou-se mais expressiva quando correlacionada com o indicador de controle da corrupção do Banco Mundial (0,552). No tocante a associação causal entre as variáveis, a análise de regressão a seguir avalia o possível impacto das variáveis dependentes, através de seus respectivos modelos, na corrupção.

Tabela 12- Resultados da Regressão em Painel- Dimensão 1.

Co-variáveis	Dimensão 1 - IPC – TI					
	Modelo 1			Modelo 2		
	Coeficiente	Erro	Sig	Coeficiente	Erro	Sig
Autonomia das auditorias	0,65	0.049	0.000	0.204	0.067	0.003
Sistema de investigação criminal				51.510	8.071	0.000
Accountability Horizontal				2.610	0.770	0.000
Transparência				3.295	4.91	0.053
Qualidade Regulatória				2.207	1.58	0.003
Pib per capita				0.000	0.000	0.005
Constante	8.434	2.386	0.000	43.119	3.382	0.202
Qui2	0.000			0.000		
R2	0.65			0,81		
N	100			93		

Fonte: IPC, WJP, V-DEM, WB.

Para todos os modelos testados, a significância foi de 5% (p- valor < 0,05). Todavia, os coeficientes de determinação mostraram-se distintos para os respectivos modelos. A autonomia da auditoria, foi capaz de explicar 65% da variação da percepção da corrupção do IPC, quando testada isoladamente. Ainda neste modelo, a significância foi de 1% (p-valor < 0,01), corroborando a rejeição da hipótese nula. Já a associação do segundo modelo apresentou um R² de 0,81, ou seja, os preditores escolhidos explicam 81% da variação da variável dependente desta primeira dimensão.

Tabela 13 - Resultado da regressão linear em painel- Dimensão 2.

Co-variáveis	Dimensão 2 - Controle da Corrupção - WGI					
	Modelo 3			Modelo 4		
	Coeficiente	Erro	Sig	Coeficiente	Erro	Sig
Autonomia das auditorias	0,326	0.002	0.000	0.114	0.003	0.001
Sistema de investigação criminal				2.550	0.410	0.000
Accountability Horizontal				0.186	0.39	0.000
Transparência				0.293	0.250	0.000
Qualidade Regulatória				0.136	0.080	0.241
Pib per capita				0.000	9.28	0.089
Constante	-1.823	0.002	0.000	-1.973	0.171	0.029
Qui2	0.000					0.000
R2	0.61					0,81
N	95			93	95	95

Fonte: IPC, WJP, V-DEM, WB.

Entretanto, quando associada ao indicador de controle da corrupção do Banco Mundial, a variável autonomia das auditorias demonstrou um poder de explicação um pouco menor, 61%, apesar do modelo 4 permanecer com o mesmo poder explicativo da primeira dimensão “ percepção da corrupção”, 81%. Diante do exposto, a hipótese nula é rejeitada, levando em consideração os resultados apresentados. Sugerindo que há evidências estatísticas de que quanto mais autônomas são as auditorias exercidas pelas EFS e quanto melhores os indicadores de sistema de investigação criminal, *accountability* horizontal, qualidade regulatória e transparência, menores serão os índices de corrupção nos países latino-americanos estudados. Deste modo, observou-se que a variação positiva destas instituições impactam na variação do fenômeno explicado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos observar, o desenho dos mecanismos de controle da corrupção é bastante ampla. As instituições que concentram esforços para combatê-la exercem, em grande razão, a *accountability horizontal* e em particular a sua efetividade está relacionada as decisões tomadas através do controle das contas públicas realizado por meio do controle externo, sobretudo, através de instituições tecnicamente revestidas de profissionalismo e autonomia, não apenas decisória, mas principalmente livre de influência político-partidária.

No que tange a esse controle horizontal, a literatura sugere que os países latino-americanos precisam amadurecer as políticas que exigem dos agentes públicos responsividade. Conforme vimos em O'Donnell (1998), os mecanismos de controle vertical não são suficientes quando o assunto é controle e fiscalização, em razão da alta volatilidade dos eleitores e partidos políticos. Além disso, outros fatores poderiam contribuir com a fragilidade do controle exercido por eleitores e pela sociedade, comumente, a exemplo do dilema gerado pela relação principal-agente. O déficit informacional do principal frente às ações do agente, os mandatários eleitos, faz com que os cidadãos não consigam responsabilizar com efetividade eventuais práticas corruptas, criando incentivos à predominância de *rent-seeking*s na esfera pública.

Na tentativa de compreender o papel exercido pelas instituições de controle da corrupção, dediquei ao Capítulo 1 desta dissertação, uma apresentação de conceitos-chaves, considerados elementares na construção do escopo deste estudo. Neste capítulo vimos que o controle externo, desempenhado pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores, é indispensável no processo de responsabilização e no controle da corrupção e sua atuação depende de vários fatores, que incluem seus respectivos desenhos institucionais.

Diante disto, o Capítulo 3, foi orientado para mostrar os diferentes tipos de modelos de EFS da América Latina. Verificou-se que os desenhos institucionais variam de país para país e dependem do contexto e trajetória histórica de cada um deles, inclusive podendo haver uma combinação desses diferentes tipos de modelos. Os modelos predominantes na América Latina são três, Auditor Geral, Controladoria e Tribunais de Contas, com destaque para os dois últimos. De 20 países apresentados, 12 possui uma estrutura uninominal, ou seja, apenas

uma pessoa possui grande parte do poder decisório dentro da EFS, o modelo de Controladoria, geralmente, adota este sistema.

No modelo chileno sobressai-se as funções legais, de exercer o controle dos atos Administrativos, através da *toma de razón*, atuando com independência do Congresso Nacional e do Executivo. Quando comparamos os resultados, a CGR produz um número superior de auditoria e inspeção, com relação ao TCU. Apesar de ter sofrido uma significativa redução de seus recursos, por meio de seus relatórios de auditoria e investigações (inspeções) recuperou em 2019, cerca de \$ 938.571.574, equivalente a 5,5% dos valores contestados nos procedimento administrativo.

Mas o que difere esses dois modelos é a autonomia decisória que seus membros possuem. A CGR do Chile possui uma alta autonomia institucionalizada, que confere ao órgão autonomia tanto financeira, quanto gerencial e administrativa, incluindo o acesso irrestrito à informações e dados do governo. Além da autonomia das EFS, outros fatores também se fazem necessários no controle da corrupção, como a presença de uma relação simbiótica dessas entidades fiscalizadoras e seu sistema de auditoria, com outras instituições que compartilham a responsabilidade de coibir irregularidades e possíveis danos ao erário.

O panorama da corrupção na América Latina, apresentado no Capítulo 4 mostrou que 71,4% dos países analisados possuem baixa integridade pública, conforme o IPC e baixa capacidade de controlar a corrupção. Um dos principais gargalos encontra-se na limitada capacidade das instituições em produzir políticas eficiente de fiscalização dos agentes públicos e controle de seus respectivos gastos. Vimos também que a corrupção possui uma relação linear positiva com a *accountability* horizontal, ou seja, quanto maior o grau do controle horizontal, mais íntegro é o país. Grosso modo, isso sugere que, as instituições que a compõem, legislativo, sistema de justiça e EFS, importam para a manutenção desta integridade e prevenção da corrupção.

A escolha das variáveis para o teste inferencial e descritivo teve como base a literatura, pois apesar de reconhecer que o fenômeno da corrupção possui uma natureza multicausal, optou-se por aferir estatisticamente o nível de associação entre as variáveis que possuem uma lógica teórica explicativa, suscitadas na seção metodológica desta Dissertação. A análise descritiva nos mostrou que auditorias autônomas cumprem um papel importante no controle da corrupção pelas EFS, através de uma correlação positiva esboçada pelo gráfico de dispersão (Gráfico 15). Uruguai, Chile e Costa Rica aparecem com as melhores médias da

série temporal de 2015 a 2019. Além de uma correlação positiva, pudemos observar que onexo causal também foi estabelecido entre a autonomia das auditorias e as variáveis responsáveis por mensurar a corrupção no teste inferencial.

Quanto ao tipo de auditoria e a disponibilização destas ao público por meio de portais e sites, temos que 61% dos países latino-americanos realizam o tipo de auditoria concomitante, ou seja, os três tipos: conformidade, financeiro e de desempenho e possui canais de comunicação virtual por onde publicizam os relatórios. Ainda assim, 17% só realizam um tipo de auditoria, a de conformidade e 5% não realizou nenhum tipo de auditoria e por conseguinte também não divulgou seus resultados ao público.

Ainda sobre os dados descritos, outra informação relevante a respeito do ciclo da responsabilização imposto pelos órgãos de controle externo e seus congêneres, a exemplo da função exercida pelo Legislativo no controle das contas públicas, cerca de 55,6 % destes órgãos na América Latina não examinam os relatórios de orçamento produzidos pelas EFS. Conforme aponta Santiso (2016), a cooperação do parlamento com os órgãos de auditoria é indispensável ao sistema de controle, pois ao fortalecer a parceria entre os parlamentos e os organismos de auditoria, sem comprometer a autonomia destes órgãos, pode-se melhorar significativamente a supervisão do orçamento e prestação de contas do governo.

Outrossim, esta análise também suscitou outras instituições como importantes para a manutenção da integridade pública e controle orçamentário, que auxiliam as EFS no processo de responsabilização dos agentes públicos. As médias dessas instituições, na série histórica verificada, mostrou-se relativamente baixa, sobretudo, no que tange a variável independente “sistema de investigação criminal”, que mensura a efetividade do processo criminal em punir eventuais infratores. A correlação também se mostrou salutar para a compreensão do papel desta variável no controle da corrupção, cujo coeficiente expressou uma relação linear positiva moderada e significativa.

A presença de instituições que executem uma efetiva governança, com bons indicadores de regulação e transparência também mostraram-se importantes, assim como também as instituições que compõem o indicador de *accountability* horizontal, medido pelo *V-dem*. A regressão linear múltipla em painel, revelou a associação entre as instituições de controle horizontal e os níveis de corrupção na região, suscitando que a integridade pública pode ser comprometida quando na ausência de algumas condições importantes como considerável autonomia das auditorias, um sistema de justiça criminal mais efetivo,

mecanismos de *accountability* horizontais mais fortemente consolidados, transparência dos dados governamentais e agência de regulação que estejam integradas ao sistema de controle. Isto posto, observa-se que os esforços engendrados para chegar a estas considerações finais corroboram os objetivos propostos inicialmente, cuja intenção de longe não foi buscar resultados conclusivamente esgotáveis, mas corroborar à discussão sobre o papel desempenhado pelas instituições que controlam a corrupção, sobretudo as EFS e sua respectiva autonomia decisória.

Além disso, faz-se necessário destacar também, que objetivou-se proporcionar um estudo empírico sobre este elemento chave para o bom funcionamento das instituições, a autonomia, para que mais EFS estejam vinculadas à *accountability* horizontal e articuladas com outras instituições, livres de influência política em suas instituições, a fim de contribuir para o controle da corrupção e a malversação do dinheiro público.

REFERÊNCIAS

ALVENTOSA, Jean-Raphael, Baldacchino, Adeline (2013), **An Overview of the Cour the Comptes of France. International Journal of Government Auditing**. April 2013. Vol. 40.N.2. and individual governance indicators 1996-2008. In: WORLD BANK.

ARANHA, Ana Luiza Melo. **A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local**. Tese de Doutoramento. Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2015. 495.

ARANTES, B. Rogério; MOREIRA, M.Q. Thiago. **Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal**¹Opin. Publica vol.25 no.1 Campinas Jan./Apr. 2019 Epub May 16, 2019.

AVRITZER, Leonardo; Filgueiras, Fernando (2011): **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Texto para Discussão, No. 1550, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

BEATTIE, Alan. **Falsa Economia**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2010.

BIASON, R.C. **Questão Conceitual: o que é corrupção?** In: BIASON, R.C. (Org.) Temas de Corrupção Política. São Paulo: Balão Editorial, 2018.

BREMpong Kwabena. **Corruption, economic growth, and income inequality in Africa**. Received: March 19, 2001 / Accepted: December 14, 2001.

CAARVALHO, L; Rodrigues, F. **O Tribunal de Contas no Brasil e seus congêneres europeus: um estudo comparativo**: Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CENEVIVA, Ricardo. **Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente**. Encontro de Administração Pública e Governança.2006.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. **The Quality of Democracy: An Overview.** Journal of Democracy, Washington, v. 15, n. 4, p. 20-31, 2004.

FÁVERO, Luiz Paulo; BELFIORE, Patrícia; SILVA, Fabiana Lopes da; CHAN, Betty Lilian. **Análise de dados – Modelagem multivariada para tomada de decisões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FILGUEIRAS, F. **A tolerância à corrupção no Brasil:** uma antinomia entre normas morais e prática social. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 15, nº 2, novembro, 2009, p.386-421

GEDDES, Bárbara e RIBEIRO NETO, Artur, “**Fontes Institucionais da Corrupção no Brasil**”. In: DOWNES, Richard e ROSENN, Keith (orgs.) **Corrupção e Reforma Política no Brasil:** o impacto do impeachment de Collor. Rio de Janeiro, FGV, 2000.

GREENE, William H. **Econometric Analysis.** 5th ed. Prentice-hall. 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança.** São Paulo: Edusp. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO 2018; transparência internacional brasil. <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>.

KAUFMANN, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzz. *Policy Research Working Paper 5430. The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. The World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team, September 2010*

KRUEGER, Anne O. **The political economy of rent-seeking.** American Economic Review, 64, 1974.

LA PORTA, Rafael e SHLEIFER, Andrei. **Informality and Development.** Journal of Economic Perspectives—Volume 28, 2014.

LIJPHART, Arend. “**Comparative politics and the comparative method.**” *American* Madrid: Alianza Editorial, 1994, p. 29 – 50.

MELO, C. A. V. **Alta Corrupção Como Resposta a Baixos Níveis de Accountability**.2003, 185 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

MELO, C.A. V. **Corrupção e políticas públicas: Uma análise empírica dos municípios brasileiros**. Recife 2010. Tese de Doutorado- Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco.

MELO, Marcus André. **O Controle Externo na América Latina**. INSTITUTO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO Maio 2007.

MELO, Marcus André. **O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 22, n. 63, 2007. Minnesota: John Wiley & Sons, Inc., 1970.

Menezes, Monique. **Controle Externo na América Latina**. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 141-160, jan.-abr. 2016.

MORLINO, Leonardo (Comp.) *La comparación en las ciencias sociales*.

NEEMAN, Z.; PASERMAN, D.; SIMHON, A. **Corruption and Openness**, C.E.P.R. Discussion Papers, n. 4057, 2003 [[Links](#)]

O'DONNELL, Guillermo. (1998) “**Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**”. **Lua Nova, nº 44**.

OCDE. (2002). **Relações entre as instituições superiores de auditoria e as comissões parlamentares**. Paris: OECD SIGMA Papers 33. [[Links](#)]

OECD (2020), **Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020**, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-p>

OLIVIERI, Cecília. **A atuação dos controles interno e externo ao executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília : Rio de Janeiro : Ipea 2016

PAOLO, Mauro. *Corrupção: causas, consequências e a agenda de novas pesquisas*. Finanças e Desenvolvimento, 1998.

PEREIRA e MUELLER, B. (2000), "**Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro**". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 43, pp. 45-67.

PERES, Paulo Sérgio. **História do neo-institucionalismo da ciência política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rev. bras. Ci. Soc. vol.23 no.68 São Paulo Oct. 2008.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America**. Cambridge University Press. New York, 2007.

PIERSON, Paul. (1996), "The new politics of the welfare State". *World Politics*, 48 (2): 143-179

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. *Logic of comparative social inquiry*.

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

SANTISO, Carlos. **Por que falha a prestação de contas do orçamento?** As ligações elusivas entre os parlamentos e os organismos de auditoria na supervisão das finanças do governo, 2016.

SANTISO, Carlos. (2007). **Olhos bem fechados?** A política das agências de auditoria autônomas em economias emergentes, Buenos Aires, Argentina: CIPPEC

SARTORI, Giovanni. "**Comparación y método comparativo.**" In: SARTORI, Giovanni;

Şeker, M. & Yang, J.S. (2014). **Bribery solicitations and firm performance in the Latin America and Caribbean region**. *Journal of Comparative Economics*, 42, 246–264.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves; GARCIA, Fernando; BANDEIRA, Andréa Câmara. **How does Corruption hurt growth? Evidence about the effects of corruption on factors productivity and per capita income**. Disponível em: <
<http://core.ac.uk/download/pdf/6239429.pdf>>. Acesso 19/03/2021.

SVENSSON, J. Eight. **Questions About Corruption.** Journal of Economic Perspective, v. 19, n. 3, p. 19-42, 2005.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Corrupção Percebida.** Disponível em: <http://www.transparency.de/index.html>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Tribunal de Contas da União, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília. 2014. p. 31.

TULLOCK, Gordon. **The welfare costs of tariffs, monopolies and theft.** Western Economic Journal, n. 5, 1967.

Kaufmann, D., A. Kraay and P. Zoido-Lobaton (1999), "**Governance Matters.**" World Bank Policy Research Working Paper No. 2196, October (Washington D.C.: The World Bank).

V-DEM (2017) Varieties of Democracy. **Democracy at Dusk?** V-Dem Annual Report .

Voigt, S & BLUME I. *Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment.* INTERNATIONAL CENTRE FOR ECONOMIC RESEARCH WORKING PAPER SERIES (2007)

WORD JUSTICE PROJECT, **Índice de Estado Democrático de Direito,** 2020.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de combate à fraude e corrupção. Aplicável a órgão e entidades da administração pública.** Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2a Edição, 2018. 148 p.

ANEXOS

Anexo 1- Sinais de alerta.

Conluio entre licitantes nas compras públicas	Conluio entre comprador e licitante	Fornecedor único	Execução contratual	Sistemas de pagamento	Controles internos
Evidência de relação entre licitantes;	O pessoal responsável pelas compras tem relação com o licitante vencedor;	Excesso de dispensa de licitação;	Pouco contato entre contratante e contratado.	A mesma pessoa que lança o pagamento autoriza;	Conflito de interesse no processo. Uma pessoa tem o controle do processo do começo ao fim
Competição limitada no setor;	O licitante oferece presentes ou benefícios para o comprador;	Uma empresa é favorecida;	Excesso de lucro ou falta de transparência da margem líquida;	Aumento de ressarcimento ou pagamento para indivíduos;	Conluio de servidores, onde há pouco ou nenhuma supervisão;
Todas as propostas muito acima do orçamento da licitação;	Especificação do contrato altera após o licitante favorecido ser contratado;	Empresa sem histórico no ramo.	Modelo do contrato deixa margem para manipulação da medição;	Transações feitas em horários e frequências estranhas, valores inusuais ou para destinatários excêntricos;	Manipulação deliberada de demonstrações financeiras e/ou extravio dos arquivos de auditoria.
Empresas esperadas não dão lances;	Desqualificação de licitante sem razão motivada		Evidência de baixo desempenho por meio de dados públicos, denúncias, pesquisa de satisfação ou notícias;	Controle interno que não é aplicado ou comprometido por pessoas mais experientes;	
Vencedor da licitação subcontrata licitante perdedor ou não licitante;	Contrato adjudicado à empresa desconhecida;		Sanções não aplicadas mesmo com o baixo desempenho;	Discrepância nos registros contábeis e reconciliação com itens inexplicáveis;	
Existe um padrão nos lances vencedores e perdedores;	Licitantes perdedores manifestam-se publicamente contra a licitação			Excesso de créditos suspeitos;	

Apenas um licitante atende às especificações, os demais apresentam propostas falhas;				Ativo físico extraviado;	
				Evidência de alteração em documentos ou duplicações.	

Fonte: TCU/Extraído e adaptado do National Audit Office (2008).

ANEXO 2- Modelo institucional Brasil, Chile e Uruguai

Desenho Institucional	Brasil	Chile	Uruguai
Tipos de EFS	Tribunal de Contas	Auditor Geral	Tribunal de Contas
Criação	1890	Tribunal de Contas 1888 e Controladoria Geral da República em 1926	1934
Composição	9 Ministros	1 Auditor Geral	7 ministros
Formação de Escolha	1/3 do Executivo e 2/3 do Legislativo	Executivo com anuência do senado, elege 2/3 de seus membros	Eleito por maioria absoluta
Mandatos	Vitalício	8 anos	5 anos
Predominância profissional	Bacharéis em Direitos	Audidores e contadores	Audidores e Contadores
Controle	<i>Ex-post</i>	<i>ex-ante</i>	<i>ex-ante</i>
Função	Contábil; financeira; orçamentária; operacional; patrimonial	controle da legalidade; auditoria; contabilidade e jurisdicional.	Acompanhamento da execução dos orçamentos; controle gestão relativa à Fazenda Pública; Elaboração anual de relatório à “Asamblea General” sobre prestação de contas formulada por todos os órgãos do Estado.
Independência Financeira	Sim	Sim	Sim
Vínculo	ligado ao poder legislativo	Independente	ligado ao poder legislativo
Poderes	Semi-judiciais	semijudiciais	sem poderes judiciais
Responsabilização dos gestores	Perante o Congresso Nacional	Individual. Controlador Geral	Coletiva perante “Asamblea General”.

Instituições subnacionais	Existência de TCU's nos Estados	Atua no âmbito nacional	Existência de Controladoria nos Estados
Prestação de Contas	TCU analisa técnico e juridicamente as contas do Executivo e envia ao Congresso Nacional, ao qual compete o julgamento.	Controlador Geral elabora anualmente a “Cuenta Pública” sobre a gestão do ano anterior. Enviada ao Presidente e ao Congresso (art. 143, Lei n. 10.336	TCU elabora anualmente relatório dos gastos públicos e envia a “Asamblea General”.