

# SISTEMAS DE INTEGRIDADE NOS ESTADOS BRASILEIROS

**SUMÁRIO EXECUTIVO**

I N S T I T U T O  
**ETHOS**  
DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL

# **A BOA GOVERNANÇA NOS ESTADOS**

Mecanismos de prevenção à  
corrupção no âmbito estadual no Brasil.  
A boa governança no sistema federal no Brasil.

Um estudo baseado no conceito  
de “sistema de integridade”, desenvolvido  
pela Transparency International.

Bruno Wilhelm Speck  
Valeriano Mendes Ferreira

Campinas, setembro de 2011

**T**alvez o mais importante papel do diagnóstico apurado e da análise dos sistemas de integridade nos estados brasileiros que aqui aportamos seja servir de instrumento de ação política para um planejamento de diversos setores da sociedade e do governo que atuam como defensores da ética e da integridade em nosso país. Esta publicação é o Sumário Executivo do levantamento realizado pelo Centro de Estudos da Opinião Pública (Cesop), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), entre janeiro e agosto de 2011, com o objetivo de comparar determinados mecanismos considerados relevantes para a prevenção e o controle da corrupção institucional nos 26 estados e no Distrito Federal do Brasil.

As oito áreas selecionadas são: 1) transparência sobre as diferentes fases da execução orçamentária; 2) modalidades das licitações de bens, serviços e obras; 3) institucionalização de controle interno; 4) independência dos colegiados dos Tribunais de Contas; 5) força da oposição nas Assembleias Legislativas; 6) desenho legal e desempenho prático das Comissões Parlamentares de Inquérito para investigar irregularidades; 7) participação da sociedade civil nos conselhos de gestão; e 8) imparcialidade da mídia local no acompanhamento de casos de corrupção nos estados.

Este estudo é um marco fundamental porque propõe uma metodologia para a avaliação, no nível estadual, das instituições de integridade, sua governança e governabilidade. Os resultados que obtivemos são oferecidos à sociedade, ao governo, às empresas, à academia e aos cidadãos como insumo para o debate sobre o desenvolvimento das instituições e de mecanismos de defesa da integridade e do uso devido de recursos públicos. Propõe-se, ainda, a subsidiar o debate em outros países com características fortemente federativas, como é o caso do México e dos Estados Unidos.

Por fim, cabe ressaltar o papel do controle social, a dimensão com avanços mais significativos, que podem ser relacionados ao crescente movimento de organização da sociedade civil que reivindica cidadania, participação e acompanhamento das atividades governamentais. As recomendações aqui apresentadas não esgotam análises ou proposições. Pelo contrário: são provocações iniciais com base no diagnóstico levantado para despertar a reflexão dos cidadãos interessados.

**A** corrupção, definida como “abuso de recursos públicos para fins privados” pela Transparency International, há mais de duas décadas está na agenda política do Brasil. Desde a manipulação da licitação da Ferrovia Norte-Sul em 1987 até a fraude nos convênios do Ministério do Turismo em 2011, uma longa série de escândalos de corrupção tem atraído a atenção da sociedade, da mídia e, finalmente, também da elite política. O que antes talvez fosse visto como um problema de desperdício de recursos, em função da ineficiência da administração pública, ou uma transgressão individual de regras estabelecidas, em função de uma falha moral de alguns agentes públicos, começou a ser avaliado como um problema sistêmico. O debate sobre a corrupção no Brasil avançou para além do moralismo. A corrupção não é somente o problema de algumas (ou muitas) pessoas mal-intencionadas. O combate à corrupção depende, em grande parte, dos arranjos institucionais, especificamente das leis que regem a gestão dos recursos públicos, e dos mecanismos de controle por diferentes instituições públicas, em combinação com a mídia independente e com a sociedade civil vigilante.

## A REFERÊNCIA DOS SISTEMAS DE INTEGRIDADE

Um dos primeiros modelos de análise, descrevendo os mecanismos institucionais de prevenção e controle da corrupção, foi elaborado pela Transparency International, baseada em Berlim, sob o nome National Integrity System (NIS). A ideia de avaliar o Sistema Nacional de Integridade foi formulada pela primeira vez em 1996 pela organização Transparency International, dedicada ao combate à corrupção<sup>1</sup>. No *Source Book*, o Sistema Nacional de Integridade consistia numa compilação de leis exemplares e melhores práticas para diferentes áreas de controle da corrupção. Uma versão do Source Book para a América Latina foi editada em 1998 com o nome *La hora de la transparencia en America Latina*<sup>2</sup>.

Desde 2001 estudos nacionais sobre o NIS foram implementados em aproximadamente 70 países pelos capítulos da Transparency International<sup>3</sup>. No caso do

---

<sup>1</sup> Transparency International: National Integrity Systems. The TI Source Book, Berlin, 1996.

<sup>2</sup> Valeria Merino Dirani y Juan Lozano (org.): La hora de la Transparencia en América Latina, Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe TILAC, Berlin, dezembro 1996.

<sup>3</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_research/nis/nis\\_reports\\_by\\_country](http://www.transparency.org/policy_research/nis/nis_reports_by_country)

Brasil, a realização da análise do Sistema Nacional de Integridade resultou na coletânea *Caminhos da transparência*, de 2002<sup>4</sup>. A essas análises qualitativas, realizadas pelos capítulos nacionais da Transparency International, a organização *Global Integrity*, baseada em Washington, acrescentou uma versão quantitativa, traduzindo as avaliações em um sistema de pontuação.

Uma das lacunas percebidas pelos estudiosos do fenômeno da corrupção e dos esforços para seu controle é a falta de análises no âmbito sub-nacional. Em muitos casos, os poderes de administração mais castigados pela corrupção são estados/províncias e o âmbito local/municipal. A iniciativa específica de realizar um estudo de integridade para os estados no Brasil nasceu dessa reflexão crítica.

## **ESCOLHAS PARA A REALIZAÇÃO DO LEVANTAMENTO**

Na realização do presente estudo foi necessário fazer algumas escolhas, que são apresentadas a seguir.

Na escolha entre estudos de caso que cobririam em profundidade algumas instituições de controle em um número seletivo de estados e uma comparação abrangente que analisa todas as instituições consideradas relevantes em todos os estados, optamos pelo segundo caminho. Em todos os nossos indicadores levantamos informações sobre todas as unidades da federação.

Outro tema importante se refere à escolha entre a discussão de processos de controle, em toda a sua complexidade e detalhe, e a avaliação de alguns indicadores sobre o funcionamento das instituições de controle. Por uma questão de economia de recursos e de tempo, optamos pela segunda abordagem pontual.

A seleção dos indicadores se baseou em expertise prévia sobre as fragilidades das instituições. Os resultados são traduzidos para uma escala quantitativa de 0 a 1, na qual um número maior indica maior risco de corrupção.

---

<sup>4</sup> Bruno Wilhelm Speck (Ed.): *Caminhos da Transparência. Análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*, Campinas, Editora da Unicamp, 2002.

Adicionalmente, classificamos os casos baseados nesses resultados em três grupos, indicando o risco de corrupção em cores: risco baixo (verde), risco médio (amarelo) e risco alto (vermelho).

Na seleção do conjunto de dados utilizados para elaborar os indicadores de controle, os seguintes critérios tiveram papel importante:

A objetividade dos dados: foi dada preferência a dados conferíveis e que façam referência a fatos, comportamentos ou atos, não a percepções ou valores.

A cobertura de todos os estados: diante da escolha entre um indicador mais refinado ou adequado e outros com cobertura mais completa, a decisão recaiu sobre a segunda opção.

A disponibilidade das informações: dada a limitação de recursos, a exploração de dados coletados por outras instituições ou iniciativas de monitoramento, quando disponível, teve preferência sobre levantamentos próprios. Em outros casos foi necessário recorrer à coleta de informações das fontes primárias, como no caso das licitações, dos controles administrativos, do papel das Assembleias Legislativas e do controle social.

A variação do dado entre as unidades federativas: uma das finalidades do projeto é comparar o desempenho diferenciado dos estados em relação aos diversos critérios de controle. Um dos critérios na seleção dos indicadores foi mostrar onde os estados diferem, para instigar a comparação e a busca de soluções criativas.

## **AS INSTITUIÇÕES AVALIADAS**

Com base nesses critérios, selecionamos oito instituições cobrindo quatro dimensões de controle. São estas: o orçamento público, os controles administrativos, os controles políticos e o controle social.

O primeiro indicador refere-se ao acesso às informações orçamentárias dos estados para identificar os avanços das diferentes unidades federativas em direção ao governo aberto. O segundo indicador analisa a interface entre estado e ini-

ciativa privada na compra de bens e serviços e na contratação de obras públicas. Verificamos a aplicação das diferentes modalidades de licitação, uma vez que estão vinculadas a graus diferentes de risco de corrupção.

Em relação aos mecanismos de controle administrativos, avaliamos a institucionalização do controle interno na administração estadual, bem como a independência dos Tribunais de Contas Estaduais, responsáveis pelo controle externo.

Nas Assembleias Legislativas que cumprem o papel de controle político da administração, identificamos como indicadores de risco de corrupção a fragilidade da oposição no plenário, na mesa e nas comissões. O segundo indicador refere-se às garantias institucionais para que a oposição, mesmo sendo minoria na casa, possa exercer seu papel de fiscal do governo.

Finalmente, olhamos para a mídia e para a sociedade civil. Comparamos o desempenho prático dos principais jornais de cada estado na fiscalização das instituições políticas estaduais, para aferir sua imparcialidade. Com o intuito de avaliar o papel da sociedade civil, analisamos a institucionalização e a independência dos conselhos de gestão e fiscalização, instalados para fiscalizar o repasse de recursos públicos federais aos estados.

## **PRINCIPAIS ACHADOS**

Os principais achados do estudo revelam:

- \* Na transparência sobre a execução orçamentária, os estados apresentaram avanços em função da Lei Capiberibe (2009), que impõe padrões mínimos de acesso às informações orçamentárias em tempo real.

- \* Para alcançar os padrões do governo aberto, ainda falta avançar mais, permitindo o acesso aos bancos de dados completos. Nenhuma das unidades federativas permite o tratamento estatístico independente dos dados, condizente com as modernas tecnologias da informação.

- \* No Distrito Federal, em Minas Gerais, no Piauí e em Roraima, os dados sobre o orçamento do estado estavam defasados em mais de um mês. O estado

do Amapá destaca-se pelo atraso em relação às outras unidades federativas no cumprimento das metas básicas de acesso à informação.

- \* Em relação às compras públicas, em nenhum estado foi possível acessar o dado sobre a modalidade da licitação, considerado um balizador fundamental para avaliar a política de compras públicas, de forma imediata, na totalidade das licitações realizadas. Foi necessário produzir o dado especificamente para este projeto, para fins de análise da política de licitações.

- \* Mesmo depois de limitar o escopo do levantamento a duas secretarias (Saúde e Educação), os estados de Amapá, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe não conseguiram produzir o dado básico sobre o volume de recursos empenhados nas diferentes modalidades de licitação.

- \* Os dados coletados da Saúde e da Educação revelam um quadro preocupante. Nas áreas selecionadas, as modalidades menos competitivas de contratação pelo estado (dispensa e inexigibilidade) são responsáveis por 57% do volume de contratações, em média. No Pará, em Minas Gerais, no Espírito Santo e em São Paulo, o quadro é mais preocupante, com taxas de dispensa e inexigibilidade de 61%, 62%, 67% e 75%, respectivamente.

- \* No controle interno, houve avanço na institucionalização dos órgãos estaduais de controle e maior acesso a informações gerais. No entanto, ainda se verifica um déficit na transparência da divulgação das atividades de controle interno em sites e mesmo na produção de relatórios de atividades que permitam verificar o desempenho efetivo dos sistemas estaduais de controle interno.

- \* Embora 85% dos órgãos estaduais de controle interno tenham sites próprios ou vinculados ao portal do governo, apenas 52% disponibilizam relatórios de atividade (online ou offline).

- \* O pequeno número de governos que disponibilizam relatórios de atividades de controle interno é um indicador da baixa qualidade da informação disponível sobre os padrões de integridade e qualidade da gestão das administrações estaduais. Sem informação acessível, confiável e atualizada, não é pos-

sível avaliar os resultados da gestão e propor medidas de aperfeiçoamento dos sistemas de controle e gestão.

\* No controle pelos Tribunais de Contas, um dos resultados surpreendentes é o não cumprimento, na maioria dos TCs, da regra constitucional de preencher duas das sete vagas com conselheiros provenientes dos quadros técnicos dos TCs. Acre, Alagoas, Mato Grosso, Sergipe e São Paulo não tiveram nenhuma das duas vagas preenchidas dentro dos padrões constitucionais, enquanto Amapá, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Roraima e Rio Grande do Sul cumpriram parcialmente a norma. No TCE do Amazonas, não foi possível coletar a informação sobre o cumprimento da meta.

\* Por outro lado, a alta rotatividade nos cargos de conselheiros leva à indicação de muitos conselheiros pela atual administração. Nos estados de Alagoas, Mato Grosso e Pará, três dos sete integrantes foram indicados durante a atual gestão, tornando difícil uma postura isenta em relação às contas da administração da qual os fiscais ainda pouco tempo atrás fizeram parte.

\* A maior parte dos estados tem colegiados de TCs que apresentam grande proximidade com o poder político. Os casos mais graves são Alagoas, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará e Sergipe, com alto índice de comprometimento político dos conselheiros.

\* A força da oposição nas Assembleias Legislativas é bastante reduzida diante do poder de atração que o governo eleito exerce sobre os deputados. Em oito das 27 unidades federativas, a coalizão que venceu as eleições para governador obteve maioria também na Assembleia Legislativa. Após a formação do governo, esse grupo cresceu para 21 estados. Desse grupo, em sete a oposição foi reduzida a menos de 30%, em dois a menos de 20% e em outros dois a menos de 10%.

\* Durante o exercício do mandato, essa tendência centrípeta tende a continuar. No final do terceiro ano de governo, eram nove os governos com oposição abaixo de 30%, três com menos de 20% e dois com menos de 10%. Somente as mudanças de poder ou a proximidade das eleições conseguem desfazer essa tendência de concentração de poder no governo estadual.

\* As Comissões Parlamentares de Inquérito são um direito da minoria nas Assembleias Legislativas, dependendo do apoio de um terço dos integrantes da casa. Em Alagoas, Ceará e Pará, o quorum para a abertura de CPIs está definido abaixo desse limite, abrindo mais espaço para a fiscalização realizada pela oposição.

\* As CPIs, como direito da minoria, estão sujeitas a várias pressões por parte da maioria, com base em mecanismos institucionais que permitem a manipulação. Em 22 casas legislativas, existe um limite para o número de CPIs concomitantemente abertas, sendo que esse limite é de apenas duas CPIs nos estados do Ceará, do Distrito Federal, do Piauí e de Tocantins.

\* Em somente dez estados os deputados chegaram a abrir CPIs com o propósito de investigar irregularidades na administração ou no governo. Todas as CPIs concluíram seus trabalhos com relatórios finais, alguns deles encaminhando os resultados para outros órgãos de controle.

\* A mídia nos estados apresenta resultados medíocres para o nível de independência de redes de comunicação (televisão e jornais) em relação a grupos políticos regionais.

\* Por outro lado, em cerca de 30% dos estados a mídia cobre de forma equilibrada as denúncias de corrupção contra os governadores dos estados.

\* Combinados, os indicadores permitem inferir que o ativismo da mídia está mais relacionado com a partidarização do que com a independência política dos órgãos de comunicação regionais.

\* Os conselhos de gestão de políticas públicas apresentaram expansão da cobertura e crescente nível de institucionalização em âmbito estadual.

\* Foram identificados mais de 530 conselhos estaduais em atividade em diversas áreas, e em oito áreas a cobertura foi de 100%.

\* Além disso, em mais de dois terços dos estados, os conselhos apresentaram um índice bom ou regular em termos de competência formal para o exercício do controle das respectivas atividades.

Este relatório apresenta os resultados da pesquisa “Sistemas de Integridade no Âmbito dos Estados Brasileiros”, realizada para o Instituto Ethos de Responsabilidade Social das Empresas pelo Centro de Estudos Sobre a Opinião Pública (Cesop), da Universidade Estadual de Campinas.

O estudo é produto do Convênio entre o Instituto Ethos, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (Unodc) e a Controladoria-Geral da União (CGU), que realizou uma série de atividades de mobilização do setor privado pela Integridade e pelo Combate à Corrupção.

O projeto avalia mecanismos institucionais de proteção contra a corrupção nos estados brasileiros. O conceito do Sistema de Integridade nos Estados baseia-se na ideia de que os sistemas políticos modernos desenvolveram instituições e mecanismos contra o abuso de recursos públicos para fins privados.

A pesquisa foi contratada com Rachel Meneguello, diretora do Cesop. Sua realização envolveu uma equipe de pesquisadores da Unicamp e de outras instituições. A equipe foi coordenada por Bruno Wilhelm Speck e Valeriano Mendes Ferreira, pesquisadores do Cesop e professores do Departamento de Ciência Política da Unicamp. Os pesquisadores que colaboraram nessa pesquisa foram Cecília Olivieri, Edna Delmondes, Gil Castello Branco e Luciana Tatagiba, bem como os alunos Danilo Centurione (USP), Erika Pereira Zsoldos (FGV-SP), Ingrid Sampaio (Unicamp), Fernando Bizarro (Unicamp), Marcela Simões (FGV-SP), Maíra Kubík Mano (Unicamp) e Monica Bulgari (Unicamp).

## PESQUISA E SISTEMATIZAÇÃO



## CONVÊNIO



Controladoria-Geral  
da União



## REALIZAÇÃO



## PARCEIROS INSTITUCIONAIS



## PARCEIRO ESTRATÉGICO

