

## Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção: O que é e porque Prevenção primária à corrupção

Nos anos 2010, a ONG Transparência internacional adotou o slogan "Corrupção mata". Ao conceituar "corrupção" como a "má alocação de recursos públicos escassos", o desvio de recursos de uma obra pública, por exemplo, desperdiça, perde ou reduz a qualidade do produto e cria um custo de oportunidade na transação, qual seja, todo dinheiro desviado poderia estar alocado em setores finalísticos da organização Estatal tais como saúde, segurança e educação. No caso específico da saúde, a falta de recursos implica, muitas vezes, no sucateamento da estrutura física, de insumos e de equipamentos necessários ao tratamento de enfermidades, culminando diretamente em óbitos. Portanto, corrupção mata. De uma forma menos dramática, a má alocação de recursos públicos escassos, oriundos da sociedade contribuinte, direciona à uma pessoa física ou jurídica individual, insumos que poderiam (e deveriam) estar sendo aplicados em outros investimentos que contemplem o interesse coletivo da sociedade.

Portanto é extremamente necessário compreender o que é o fenômeno da corrupção. O conceito adotado será o de que a corrupção é: a manipulação oportunística de um contrato estabelecido entre um principal e um agente onde o agente, em benefício próprio e em benefício de um terceiro, denominado corruptor, se utiliza de instrumentos para lesão e prejuízo aos direitos estabelecidos à parte principal.

Este conceito é adotado pois ao entender o fenômeno como contratual torna-se possível a identificação do risco inerente a transação corrupta, dos custos de transação da mesma e das barreiras de entrada. A relação principal-agente é útil pois através dela podemos identificar o fenômeno da corrupção como algo que ocorre não somente no setor público, podendo o principal ser o cliente, o agente a empresa prestadora de serviços e o corruptor um alto funcionário do setor corrompido. O conceito, por fim, se faz interessante pela figura do corruptor. Sem esta terceira parte o ato de benefício próprio através da manipulação contratual poderia ser classificado como mera improbidade administrativa, por exemplo quando um servidor público utiliza o carro oficial para trajetos particulares. Mas uma vez existindo a figura de um terceiro corruptor o fenômeno da corrupção passa a ser passível de diferenciação do da improbidade e pressupõe uma articulação entre as partes (corrupto e corruptor) que ilustra a relação de partida e contrapartida identificada nos casos práticos, como é o caso de pagamento de propina (contrapartida) para obtenção de uma vantagem licitatória (partida), ou vice e versa.

Além do exposto, o fenômeno da corrupção ainda possui as seguintes características:

Dificuldades de mensuração;

Manifestar-se de maneira sigilosa;

Ter impactos indiretos e imprecisos;

Sua mera percepção apresentar elevado subjetivismo;

Ante o exposto, é possível notar que o fenômeno da corrupção não é um fenômeno qualquer.

Podendo se materializar em qualquer relação contratual, formal ou informal, em todos os segmentos da sociedade, por qualquer indivíduo vivo e disposto a arcar com o risco, os custos e as barreiras de entrada da transação corrupta. Por submeter qualquer relação contratual a tal manipulação a corrupção faz muito mais do que matar, ela reduz a eficiência econômica, manifesta insegurança jurídica, impacta o bem estar dos cidadãos, diminui a governança pública, desqualifica o controle realizado pelo estado, reduz a propensão a reformas estruturais, reforça falhas de mercado, distorce desmesuradamente a matriz de incentivos pela qual se pauta a ação individual, eleva o grau de pobreza, eleva o grau de desigualdade social, fragiliza as instituições democráticas, abre espaço para aventureiros políticos, messianismo, clientelismo, nepotismo, populismo, coronelismo, sultanismo e patrimonialismo.

Numa palavra, todos os setores da sociedade devem se preocupar em combater a corrupção, não apenas os órgãos públicos, não apenas o sistema de integridade nacional ou as organizações que possuem compliance. A pergunta que surge é como combater um fenômeno que possui tais características, por exemplo, o caráter sigiloso? A corrupção é sigilosa pois é medida em termos do que foi descoberto, sendo impossível a correta mensuração em função da falta de informações relativas ao que continuou acobertado. "Como combater o que não se vê e o que não se mede?" e, mais ainda, "como mensurar a corrupção"? Alguns teóricos propõem como indicadores o número de

escândalos relatados pela mídia. Contudo, tal indicador se mostra problemático pois depende da liberdade de imprensa vigente e da sensibilidade, bem como da capacidade dos meios de comunicação de massa se disporem à tal desgaste. Também se propõe como indicador o número de condenações contabilizadas pelo sistema penal. Este tipo de mensuração também se apresenta problemático pois mostra o quanto a corrupção é responsabilizada e não necessariamente o quanto o fenômeno ocorre, além disso são exaustivas (na literatura especializada) as demonstrações da correlação entre responsabilização e arranjo institucional, podendo este último conduzir a uma baixa responsabilização o que não significa um baixo nível de corrupção. Por fim, se propõe a mensuração através de entrevistas e informações obtidas por meio de surveys de opinião pública. É um tipo e indicador que possui forte viés moralista e foca-se em experiências pessoais dos cidadãos com as práticas de corrupção. Além disto, possui alta subjetividade, tornando tal medida por vezes muito pouco confiável.

Atualmente o sistema de integridade nacional brasileiro é pautado no combate institucional à corrupção, ou seja, no combate estruturado através do controle, da repressão, da investigação e da responsabilização legal. No entanto, para grande parte da literatura as instituições escritas somente são consideradas pelos agentes quando se traduzem de maneira eficaz e eficiente, ou seja, quando há efetiva inserção das mesmas na realidade social, o que não é o caso no Brasil dada a multiplicidade e complexidade institucional que não consegue aumentar o valor da variável responsabilização e, por conseguinte, dos custos de transação, gerando dentre outras consequências, a impunidade. Isso significa que apenas no momento em que a norma possui efetividade e reconhecimento social ela funcionará como entrave à transação corrupta.

Se é verdade que a efetividade das instituições se respalda em sua capacidade de enforcement e em sua capacidade de reconhecimento social, pode-se inferir que a cultura e a forma pela qual os indivíduos interagem com as normas sociais é mister para o combate a corrupção. Como descrito acima, a norma pode ser formal ou informal, sendo esta última na maioria das vezes derivada da tradição e experiências históricas que formam a identidade de um povo. A historiografia, o institucionalismo histórico e a sociologia histórica descrevem, de maneira detalhada, o desenvolvimento no Brasil de uma cultura baseada em instituições (no que tange ao combate a corrupção) de fraco enforcement, de intenções questionáveis e, portanto, não efetivas ou eficazes ao ponto de aumentar os custos de transação do fenômeno da corrupção ao ponto de impedi-la.

Outro aspecto polêmico na atividade de combate à corrupção via responsabilização legal ou repressão é a trajetória histórico-institucional das iniciativas anti-corrupção no mundo. O país pioneiro, no que tange à legislação internacional sobre combate a corrupção, foi os Estados Unidos da América, em 1977, com a aprovação da Lei contra as práticas corruptas internacionais (FCPA), que proibia empresas norte-americanas de pagar ou receber propinas para garantir contratos internacionais. Importa mencionar que a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou uma série de minutas que tratavam de corrupção no mesmo período, contudo, tais minutas foram abandonadas em 1979. Finalmente, quase vinte anos mais tarde, em 1994, teve início a redação da primeira carta de recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo reeditada para, em 1996, ser aprovado o relatório final da instituição. A íntegra do texto conclamava os países membros a repensar sua política fiscal eliminando as disposições sobre a dedução de subornos como uma despesa comercial. Posterior à declaração da OCDE foi redigido o documento da Organização dos Estados Americanos (OEA) que criminalizava a prática de suborno internacional por instituições de seus países em 1996; além disso, o Conselho Europeu adotou um convênio sobre corrupção no ano de 1999 entendendo o fenômeno como o ato de receber, dar ou se envolver com propinas não diferenciando agentes públicos e privados. Por fim, em 2003 a União Africana adotaria sua primeira convenção sobre o assunto tipificando enriquecimento ilícito como forma de corrupção, também em 2003 a famosa Convenção da Organização das Nações Unidas (UNCAC) foi estabelecida, representando uma resposta legal ao problema. A principal diferença entre esta convenção e as demais reserva-se apenas ao número de países signatários. A UNCAC estabeleceu suas recomendações de maneira sensível a divergências culturais e a própria não definição do termo foi pensada com esta intenção, o resultado foi o aumento exponencial de assinaturas nos anos seguintes. Apesar de o Brasil ser signatário do documento da OEA vê-se que, os reportes recentes da mídia envolvendo a usina de Pasadena e outras transações contestam o enforcement do acordo.

Nota-se um esforço histórico e demasiadamente alto no sentido de trazer responsabilidades aos países e aos agentes que se engajarem em transações corruptas. Novamente, para os países onde o enforcement de tais instituições é baixo, como no Brasil, não é possível notar a diminuição da percepção da corrupção. Ante o exposto é possível

apresentar algumas conclusões. A primeira delas está no fato de que a abordagem institucional pode conter a resposta para o fenômeno da corrupção. Contudo, para isso ela deve garantir que as normas formais sejam efetivas, eficazes e eficientes o que não é o caso no atual momento do país. A segunda é a de que as instituições agem sempre de maneira Ex-Post. Por mais que haja o controle concomitante a responsabilização será sempre após o efeito danoso do fenômeno, claro, não se pode condenar um indivíduo apenas pela intenção da prática. Além disso, conforme as leis evoluem, o crime também o faz, resultando em novas redes e arquiteturas criminosas cada vez mais complexas e difíceis de reprimir. A terceira conclusão é a de que o fenômeno é de extrema complexidade e assim o é a sua mensuração. Diante desta dificuldade a responsabilização e os outros componentes do Sistema de Integridade Nacional Brasileiro podem não ser suficientes para demonstrar que o número de transações corruptas na verdade diminuiu.

As conclusões apresentadas conduzem a seguinte pergunta "como criar uma alternativa ou um incentivo mais interessante ao agente racional que o incentivo pecuniário"? "Como criar um incentivo positivo e não negativo para aumentar o custo da transação corrupta"? "Seria possível criar um incentivo não monetário ao agente passível de se envolver em transações corruptas? E, se sim, seria possível mudar ou transformar o clima e a cultura organizacional dos órgãos públicos e privados, bem como a cultura política da sociedade em geral?"

De acordo com March (2009), o contexto político é um contexto de racionalidade limitada. O indivíduo deseja ser racional e agir de acordo com preferências racionais (transitivas, completas, reflexivas, convexas e maximizadoras do bem estar do agente), no entanto, devido a impossibilidade de o agente coletar, processar e analisar todas as informações disponíveis, além de conseguir realizar as alterações provenientes dos diversos cenários possíveis, e reinterpretar o entendimento anterior, acrescentando-se a quantidade de alternativas possíveis, as crenças variadas, as probabilidades diferentes de expectativas é possível entender que o agente não conseguirá atuar de maneira puramente racional, será limitado.

Isso implica na utilização, da parte do agente, de outro tipo de sistemática de ação denominada "lógica da adequação". Nesta sistemática, o agente tende a se adaptar ao contexto filtrando o que julga necessário à execução da ação. Ao se utilizar da "lógica da adequação" o agente fará algumas perguntas, tais como "em que tipo de organização eu estou", "quais são as regras e instituições dessa organização", "que conduta é esperada de mim", dentre outras. Ao fazê-lo o agente estará construindo sua identidade. Sua identidade pautará a forma pela qual ele agirá em situações parecidas, agilizando o cálculo e a tomada de decisões.

Esta mesma identidade, segundo March, é composta por um elemento interno e um elemento externo. O primeiro é subjetivo, o segundo é baseado nas regras da sociedade em que vive. Por exemplo, é esperado de um médico que use jaleco no trabalho, assim poderão dizer os enfermeiros "ali vai o médico". E também é subjetivo ao médico a sua forma de conduta dentro e fora dos consultórios e hospitais, essa conduta por sua vez tem por base o juramento ético de Hipócrates que vem sendo utilizado desde a antiguidade. Outro exemplo do fator subjetivo está no bombeiro. Pensando em uma tragédia como a ocorrida no World Trade Center em 2001 nota-se que os riscos de entrar nas ruínas eram superiores as chances de sobrevivência, no entanto, os profissionais adentraram os escombros em busca de sobreviventes. Isso equivale a dizer que: se essa fosse uma decisão inteiramente racional ele não entraria no prédio em função da probabilidade de não sair de lá vivo. O fato de terem agido como agiram, tendo entrado nas ruínas é explicado pela força da identidade atribuída a função social de bombeiro pela instituições que reforçam o sistema jurídico norte-americano.

Na lógica de March, através da construção de uma identidade robusta seria possível pensar em uma ação possível mesmo que racionalmente não interessante. Se é possível conceber esta possibilidade se pode finalmente apontar o único incentivo que supera os impactos do benefício do valor pecuniário e da baixa responsabilização na transação corrupta, qual seja, a construção de identidades baseadas em valores morais cívicos e éticos.

Portanto, apenas as regras externas não bastam, é preciso trabalhar valores na sociedade, mudar a cultura herdada historicamente apostando nas futuras gerações. Dessa maneira as instituições existentes poderão vir a ser reconhecidas e, por conseguinte, a sua efetividade realmente aumentar. Além disso, também será por meio dos valores das novas gerações que serão criadas e modificadas as instituições nacionais.

É baseado nesta lógica que se apresenta o Programa Nacional de prevenção primária a corrupção. A proposta de se combater corrupção através de uma educação voltada para o enraizamento de valores morais, fomentando a

integridade social e a educação para a cidadania é uma abordagem ex-ante que surge como alternativa e, ao mesmo tempo, como reforço à prática da responsabilização por crimes de corrupção que, por sua vez, no Brasil tem se mostrado pouco frequente.

A motivação do programa é amparado por experiências internacionais de enfrentamento à corrupção que mostram ser imprescindível focar na prevenção primária, indo à causa raiz da corrupção, por meio de programas educacionais efetivos. Tais programas contribuem para a construção de uma sociedade formada por pessoas solidamente arraigadas em valores morais e menos suscetíveis a serem corrompidas. Um possível exemplo é o de Hong Kong que era considerado um país de alto número de práticas corruptas e que iniciou o programa de prevenção primária em 1974 e hoje ocupa uma posição elevada no índice de percepção da corrupção mensurado pela Transparência Internacional. Além da experiência citada é possível notar casos semelhantes em Botswana, Eslováquia, Dinamarca, dentre outros.

Abaixo é possível notar o score no ipcorr, índice que representa a percepção da corrupção e calculado pela ONG Transparência internacional.

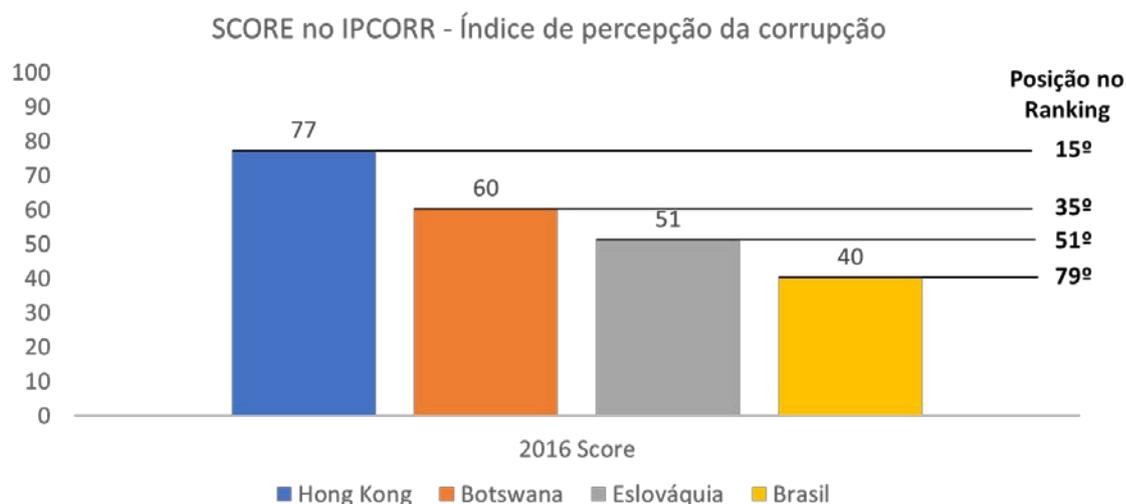


Figura 02. Score no IPCORR de países que trabalham prevenção primária x Score do Brasil. Fonte: Elaboração Própria

Nota-se que os três países estão à frente do Brasil no referido índice. Ao investigar seu sistema de integridade nacional nota-se que os dois primeiros realizam ações focadas na prevenção primária, ao passo que o terceiro dá maior foco ao âmbito institucional no combate à corrupção. Tais elementos podem ser identificados na figura abaixo:

Estratégias de combate à corrupção		Hong Kong	Botswana	Eslováquia	Brasil
Abordagem de Valores e Capital Humano	Campanhas nos meios de comunicação	★	★	★	
	Formação para funcionários públicos	★	★		★
	Propaganda temática	★	★	★	
	Programas educativos integrados no sistema escolar	★	★	★	
	Referendos / Sondagens à população				
	Código de Valores	★	★	★	★
Total	100%	83%	83%	66%	33%
Legislação e Sistemas de Fiscalização e Sanções	Agências especializadas	★	★	★	
	Redução de número de funcionários públicos	★	★		
	Aumentos salariais				
	Descentralização				
	Simplificação e redesenho de estruturas e processos burocráticos	★	★	★	
	Privatização de empresas estatais			★	★
	Tribunais (especializados)			★	
	Leis anticorrupção e previsão de sanções	★	★	★	★
	Sistemas de auditoria interna			★	★
Total	100%	44%	44%	66%	44%

Figura 03. Sistemas de integridade nacional em perspectiva comparada. Fonte: Elaboração Própria.

Conclui-se que as estratégias de combate a corrupção devem ser complementares mas são, antes de tudo, necessárias e suficientes como condições causais de uma sociedade íntegra.



Figura 04. Arquitetura do Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção. Fonte: Elaboração Própria.

### Situação Atual:

Em um exercício primário foram mapeadas, por meio de pesquisa documental, quatorze situações em que estivessem presentes os elementos "corrupção" e "educação". É importante ressaltar que a amostra cobriu os últimos dez anos, ou seja, o período de 2007 a 2017. A hipótese é a de que os casos em que estes dois temas estão relacionados dizem respeito à responsabilização ex-post ou investigação concomitante, nunca sobre trabalhos desenvolvidos no âmbito da prevenção primária à corrupção. A seguir estão as chamadas e as lides analisadas.

I. "MPF obtém condenação de prefeitos que desviaram recursos da merenda escolar: Carlos Eurico Leão e Lima, Fábio Apóstolo de Lira, José Hermes de Lima e Neiwton Silva receberam pena de 12 anos e 6 meses de reclusão";

II. "Procuradoria acusa prefeito do PSDB e mais 19 por cartel da merenda escolar: Em ação civil por improbidade, Ministério Público Federal pede afastamento imediato de Jaime Cruz da administração de Vinhedo (SP), a quem atribui superfaturamento de 411,68%; ex-prefeito, mais três agentes públicos e quinze empresários são citados";

III. "Denúncias mostram desvio de verba em cidades devastadas por enchente: Escolas caindo aos pedaços e verbas que saíam da prefeitura, para pagar serviços que jamais foram feitos. Milhões em dinheiro público foram enviados para reconstruir esses lugares. Quatro anos depois, o é encontrado: escolas caindo aos pedaços e verbas que saíam da prefeitura, para pagar serviços que jamais foram feitos";

IV. "Ex-prefeito de Bayeux desviou verbas da merenda escolar, vai ressarcir danos ao erário e tem direitos políticos suspensos: A Justiça Federal condenou o ex-prefeito de Bayeux Josival Júnior de Souza (Jota Júnior) por irregularidades na aplicação de recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar para Ensino Fundamental e Creche (Pnae/Pnac), repassados ao município em 2006 e 2007. As ilicitudes geraram dano ao erário no valor de R\$ 72.242,05 que o ex-prefeito condenado terá que restituir ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) acrescido de juros e atualização monetária";

V. "Mantida condenação de ex-presidente de Câmara Municipal de Rio Claro (SP) por corrupção passiva: Valdir Natalino Andreeta recebeu pena de três anos de reclusão em regime inicial aberto, substituída por restritiva de direitos e ao pagamento de 15 dias-multa. Segundo a sentença, a vantagem foi solicitada ao proprietário de uma empresa de transportes que venceu procedimento licitatório a fim de prestar transporte escolar na zona rural da cidade no período de 2001 a 2006 com exclusividade para 66 linhas";

VI. "Após 9 anos, Justiça do ES condena 8 por desvio de dinheiro público: Caso da empresa Marval foi denunciado pelo Ministério Público estadual. Empresa tinha contrato com prefeitura. A propina seria fruto de contratos milionários na venda de remédios e material escolar para prefeituras do Rio de Janeiro e do Espírito Santo".

VII. "Prefeito de Lagarto é condenado por improbidade: O prefeito do município sergipano de Lagarto, José Valmir Monteiro, foi condenado por improbidade administrativa em ação movida pelo Ministério Público Federal (MPF). Ficou comprovado que o prefeito cometeu diversas irregularidades no processo licitatório para locação de veículos de transporte escolar";

VIII. "TJDFT - Tribunal mantém condenação de ex-diretores de escola por improbidade administrativa: TJDFT confirmou decisão de 1ª Instância que condenou duas pessoas (diretora e vice-diretor) por ato de improbidade administrativa consistente no desvio de dinheiro destinado à escola pública";

IX. "Ex-prefeita de Caxias no MA sofre condenação milionária: O Tribunal de Contas da União (TCU) condenou a ex-prefeita de Caxias (MA) Márcia Regina Serejo Marinho a devolver R\$ 2.177.817,79 aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão de irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados ao município";

X. "Ex-prefeito é condenado por não usar dinheiro para educação: O ex-prefeito do município de Magda (SP) Braz Dourado e o ex-tesoureiro Carlos Alberto Girotti Galbiatti foram condenados, na sexta-feira (1/8), a cinco anos de prisão, em regime semi-aberto. Motivo: utilização indevida de recursos públicos em 2000";

XI. “Perda da Função Pública: Diretora de Escola: Peculato: A 4ª Câmara Criminal do TJRS manteve a decisão de 1º Grau que condenou, por peculato, uma diretora de escola estadual, na zona sul de Porto Alegre. Ela levava parte dos ingredientes destinados à merenda escolar para casa e permitia que outros professores também se alimentassem”;

XII. “Verba para educação não é bem utilizada’, diz Fundação Itaú Social “Em entrevista ao GLOBO, o vice-presidente da organização, Antonio Matias, afirma que a ineficiência é problema mais grave do que a corrupção na educação”;

XIII. “Especialistas apontam dez passos para combater a corrupção”

XIV. “A Corrupção Generalizada, a Educação e a Escola: Pelo colaborador Maurício Apolinário, professor e autor do livro “A arte da guerra para professores”

Analisando a amostra é possível notar que treze das quatorze situações analisadas tratam de responsabilização institucional. Inclusive o dado XIII não recomenda em nenhum momento a implementação da prevenção primária. No entanto o dado XIV traz a importância do trabalho de valores éticos e morais no ambiente escolar.

Com essa análise se quer demonstrar que a abordagem da prevenção primária à corrupção ainda é extremamente incipiente no país. Isso significa que há uma janela de oportunidade em um momento ímpar da história política nacional onde será possível dar início ao trabalho junto a gerações atuais e futuras.

Acesso: 06/06/2017; Fontes:

<http://opiniaoenoticia.com.br/opinio/artigos/a-corrupcao-generalizada-a-educacao-e-a-escola/>

<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/verba-para-educacao-nao-bem-utilizada-diz-fundacao-itaú-social-8792409>

<https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/verba-para-educacao-nao-bem-utilizada-diz-fundacao-itaú-social-8792409#ixzz4jFeB8C1j>

<https://nacoesunidas.org/brasil-recebe-centenas-de-recomendacoes-para-combater-violacoes-aos-direitos-humanos/>

<http://www.altosestudios.com.br/?p=42542>

[http://www.conjur.com.br/2008-ago-02/ex-prefeito\\_condenado\\_crime\\_responsabilidade](http://www.conjur.com.br/2008-ago-02/ex-prefeito_condenado_crime_responsabilidade)

<http://www.gp1.com.br/noticias/corrupcao-ex-prefeita-de-caxias-no-ma-sofre-condenacao-milionaria-128505.html>

<https://www.zenite.com.br/noticias/tjdft-tribunal-mantem-condenacao-de-ex-diretores-de-escola-por-improbidade-administrativa>

<http://lagartense.com.br/8354/prefeito-de-lagarto-e-condenado-por-improbidade>

<http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2012/01/apos-9-anos-justica-do-es-condena-8-por-desvio-de-dinheiro-publico.html>

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=246690>

[http://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/noticia/138106\\_justica-condena-ex-prefeito-jota-junior](http://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/noticia/138106_justica-condena-ex-prefeito-jota-junior)

<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2014/09/denuncias-mostram-desvio-de-verba-em-cidades-devastadas-por-enchentes.html>

<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procuradoria-acusa-prefeito-do-psdb-e-mais-19-por-cartel-da-merenda-escolar/>

<https://mpf-prro5.jusbrasil.com.br/noticias/100213682/mpf-obtem-condenacao-de-prefeitos-que-desviaram-recursos-da-merenda-escolar>