

Prevenção x punição para o controle do setor público

Claudio Weber Abramo

O combate à ineficiência administrativa no setor público tem sido tradicionalmente presa de um dilema: punir desvios após o fato ou prevenir a sua ocorrência. Embora ninguém advogue a negação de alguma dessas alternativas – é evidente a necessidade de punir desvios, e é também evidente que é prudente evitar preventivamente a sua ocorrência –, não raro o debate em torno dessas questões coloca em campos opostos os proponentes de uma maior intensidade de ação numa direção ou noutra.

Nestas notas se argumentará em favor da precedência dos mecanismos de prevenção sobre os de punição, com base numa modelação teórica de processos de licitação pública afetados por possível direcionamento (e conseqüente corrupção).¹ O raciocínio dá lugar a um mecanismo empírico para determinar a eficiência dos mecanismos de detecção de irregularidades.

Considere-se então um mercado de licitações públicas com as seguintes características:

- Há n interessados.
- O objeto licitado e o mercado no qual as empresas operam são tais que permitem atribuir a probabilidade de $1/n$ de cada empresa vencer a licitação, caso esta não seja direcionada. Assim, por exemplo, se há 10 empresas, cada uma tem uma probabilidade de 10% de vencer se o certame é limpo.
- Dada uma licitação qualquer realizada no mercado em questão, a probabilidade de o certame ser direcionado é u . Numa situação real, esse número pode ser aproximado por levantamentos empíricos realizados junto a empresas. Por exemplo, levantamentos da Transparência Brasil indicam que cerca de 62% de todas as licitações são direcionadas.² Isso significa que, numa licitação com dez participantes, cada qual terá uma probabilidade de 9,2% de procurar corromper o certame.

Claudio Weber Abramo é Diretor executivo da Transparência Brasil.

¹ Ver o desenvolvimento do modelo em Claudio Weber Abramo: "Prevention and detection in bribery-affected public procurement". (Economics WPA Working Paper Series), netec.mcc.ac.uk/WoPEc/data/Papers/wpawuwppe0309001.html, 2003.

² Ver Claudio Weber Abramo, "Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado, 2003", www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf.

- No modelo, considera-se que apenas um participante pode corromper o processo (isto é, não há um “leilão”).
- A probabilidade de uma licitação direcionada ser identificada como tal pelos mecanismos de controle é de k .
- Se um participante é apanhado pagando propina, paga uma penalidade R .

Algumas conseqüências interessantes decorrem desse modelo. Tome-se, por exemplo, uma licitação com cinco participantes, todos com probabilidades iguais de corromper o processo, digamos 10% (a probabilidade de o certame ser corrompido resulta então cerca de 41%). Suponha-se que as probabilidades de os participantes vencerem o certame sem direcionamento sejam de 1/5, ou 20%.

Um novo ingressante nesse mercado (um sexto concorrente) que pretenda concorrer sem pagar propinas perderá com probabilidade de 90%, ao passo que, se o certame fosse certamente limpo, a probabilidade de perder seria de 83%. Dessa forma, para o novo ingressante, participar de forma limpa de concorrências é economicamente irracional, pois sua expectativa de perder será necessariamente maior. Logo, a decisão racional do ingressante será desistir do processo ou entrar nele segundo as regras do jogo, a saber, pagando propinas para vencer em algumas das vezes.

Mais ainda, se um participante passa a pagar propinas com mais freqüência do que os demais, estes últimos serão levados a fazer o mesmo, pois do contrário suas expectativas de vencer se tornarão menores. A tendência é inexoravelmente de equalização das condutas. Como a elevação descontrolada das propinas rapidamente levaria a preços exagerados, aplicam-se efeitos “moderadores” (o que em parte explica a existência de “taxas fixas” em muitos mercados).

Uma questão crucial é saber se a eficiência dos mecanismos de controle *ex post* (nossa probabilidade k) é suficiente para desestimular a ocorrência de direcionamentos. Isso se faz a partir das expectativas de ganho dos participantes.

Essa expectativa depende dos parâmetros envolvidos, a saber, a probabilidade de vencer limpamente, a probabilidade de o certame ser direcionado, a probabilidade de um corruptor ser apanhado, os preços médios com e sem propina e a penalidade paga em caso de a propina ser detectada. De modo a induzir os participantes a não pagar propina, a expectativa de ganho num certame limpo para cada participante precisa ser no mínimo igual à expectativa de ganho na presença de propina. Qual é o valor de k (a probabilidade de corruptores serem apanhados) para o qual essas expectativas são iguais?

Cálculos efetuados no âmbito do modelo em questão levam a uma eficiência de detecção dada pela seguinte expressão:

$$k_0 = (C_1 - C_0)/(C_1 + R)$$

onde C_1 é o preço médio do objeto quando as licitações são direcionadas (já descontada a propina), C_0 é o preço médio em licitações limpas e R é a penalidade. Qualquer valor de k inferior a k_0 levará a expectativas de ganho com propina mais elevadas do que sem propina – induzindo os participantes a buscar o direcionamento. Valores de k superiores a k_0 têm o efeito de tornar a expectativa de vencer com propina mais desvantajosa do que vencer sem propina.

Essa observação leva a um método de avaliação empírica da eficiência de um sistema de controle e detecção de corrupção. Suponha-se que, num certo mercado, a probabilidade de licitações serem direcionadas seja de 20%. Suponha-se que o sobrepreço $C_1 - C_0$ praticado nessas circunstâncias seja de 10%. Suponha-se, ainda, que as penalidades definidas nesse mercado sejam de 10% do valor do contrato.³

³ Isso acontece, por exemplo, quando as penalidades se limitam à coleta das garantias contratuais, como acontece em muitos países. (Na verdade, há países em que não há penalidades por corrupção, o que torna 100% ineficientes quaisquer mecanismos de controle.)

Suponham-se certames com cinco participantes. Dadas essas premissas, a expressão acima para k_0 resulta no valor de 8,3%. Levando-se em conta a porcentagem hipotética de 20% de licitações direcionadas, isso produz 1,7% de todas as licitações. Isso significa que esse sistema de controle precisaria identificar como corrompidas 1,7% de todas as licitações conduzidas naquele mercado. Comparado-se esse número com o número de licitações corrompidas efetivamente identificadas pelo sistema, obtém-se uma aquilatação direta da eficiência do mecanismo de controle.

Se o mecanismo de controle não identifica 1,7% de todas as licitações como direcionadas, ele é certamente menos eficiente do que seria exigido pelas condições do mercado.

Esse método tem a desvantagem de depender da avaliação do sobrepreço praticado em licitações direcionadas. Caso não se deseje trabalhar com esse tipo de parâmetro, e apenas com os preços praticados no mercado (sem distinção entre preços corrompidos e preços “limpos”), pode-se simplificar um pouco o raciocínio (o que se omite aqui), chegando-se à expressão

$$k_0 = C/(C + R).$$

Evidentemente, muito gira em torno da aquilatação que se faz sobre a probabilidade de licitações quaisquer serem direcionadas (20% no nosso exemplo). É aqui que se torna essencial adotarem-se processos de levantamento de experiências no mercado. Essa é, ou deveria ser, uma função importante do Estado. Não basta afirmar-se que a porcentagem de licitações dirigidas num mercado é simplesmente aquela detectada na prática pelos mecanismos de controle. É necessário comparar o desempenho desses mecanismos com dados recolhidos entre os participantes do mercado. Mesmo que tais levantamentos sejam sujeitos a imperfeições, eles trazem informação útil para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle.

Licitações só podem ser direcionadas por ação de um agente público. Aplicando-se o mesmo raciocínio anterior, obtém-se para o patamar mínimo de eficiência do sistema de controle aplicado a agentes públicos o valor

$$k_0 = B/(Q + B),$$

onde Q é a penalidade imposta àqueles apanhados em atos de corrupção pelos controles e B é o valor médio das propinas pagas. É assim evidente que a definição de penalidades altas para os agentes públicos tem um grande efeito sobre a eficiência mínima requerida dos controles. Assim, se Q é 200 vezes o valor da propina, k_0 é aproximadamente 0,5%. Se tomamos como base uma porcentagem de licitações direcionadas de 20%, isso produz uma porcentagem mínima de eficácia de 0,1% sobre todas as licitações.

Prevenção



Na verdade, isso mostra que a prevalência de propinas em ambientes em que as penalidades aos agentes públicos existem e são elevadas (como é o caso do Brasil) é uma consequência direta da falta de eficiência dos mecanismos de controle – nesses ambientes, a eficiência dos controles é necessariamente menor do que o mínimo.

Reciprocamente, num dado ambiente, a modelação permite indicar como definir parâmetros para aumentar a eficiência dos controles sobre os agentes públicos. Suponha-se uma repartição que realize aquisições de bens ou serviços a um preço médio contratual de C . Suponha-se que a propina paga por contrato direcionado seja $B = pC$, onde p é uma porcentagem calculada sobre C (a informação sobre esse percentual é obtida por levantamentos de mercado). Digamos que o salário médio anual pago aos agentes em questão seja W . Suponhamos ainda que a porcentagem de agentes públicos envolvidos com licitações e que são punidos por corrupção seja k . Coloquemos $Q = dW$. Então, o valor de d para o qual a expectativa de ganho do agente é negativa (condição para que ele decida não aceitar propinas) é

$$d = \frac{pC}{W} \left(\frac{1}{k} - 1 \right)$$

Assim, para $C = 100$, $p = 5\%$, $W = 50$ e $k = 1\%$, o valor mínimo de d é 10. Isto é, com esses parâmetros, para que os mecanismos de controle funcionem, as penalidades aplicáveis aos agentes públicos precisam ser no mínimo dez vezes o seu rendimento anual.

É claro que da expressão acima qualquer das variáveis pode ser expressa como função das demais. Por exemplo, determinar os valores máximos de licitações com que agentes com rendimentos W podem envolver-se; ou, reciprocamente, qual deve ser o menor salário que um funcionário deve receber para ser autorizado a trabalhar com licitações cujos contratos têm valor C .⁴

A vantagem de focalizar mecanismos de controle sobre agentes públicos é que, diferentemente do que ocorre com empresas, eles são diretamente subordinados a regulações administrativas. Programas destinados a aperfeiçoar mecanismos de controle mais facilmente imporão novos procedimentos a funcionários públicos do que a empresas. Como o fator de risco k é, em princípio, o mesmo para firmas e funcionários públicos, a melhoria dos controles e da conformidade a normas junto aos agentes públicos age diretamente sobre as expectativas econômicas das empresas participantes, com isso induzindo alterações em seu comportamento.

É interessante observar que, no que tange licitações públicas, o Estado brasileiro cumpre muito mal a função de educar seus agentes. Entre os mais vocais e freqüentes detratores da regulação brasileira estão, exatamente, funcionários do Estado. Estes, no mais das vezes, criticam a legislação brasileira atribuindo-lhe defeitos que, quando examinados de perto, mostram dizer respeito às características da lei tendentes a reduzir a discricionariedade do agente público. Em outras palavras, o vilipêndio a que a lei 8.666/93 é submetido por quantidade exagerada de funcionários públicos tem usualmente uma motivação espúria. Esses agentes gostariam que a legislação lhes desse mais liberdade individual de manobra – o que, sempre, implica mais desperdício, ineficiência e corrupção. Muitos organismos normativos do Estado brasileiro não prestam a atenção devida a isso e não treinam adequadamente os seus quadros para a obediência à lei e, notadamente, para a introdução de mecanismos administrativos destinados a maximizar a eficiência na aplicação da lei. Não por acaso, os críticos “internos” da lei brasileira de licitações estão sempre na companhia – usando os mesmos argumentos e exatamente o mesmo vocabulário – dos interesses econômicos concentradores tipicamente representados por megaempreiteiras de obras públicas.⁵

⁴ Para uma discussão sobre as relações entre salário e corrupção a partir de dados recolhidos em 25 países, ver Caroline Van Rijckeghem e Beatrice Weder: “Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?”, IMF Working Paper (June 1997), International Monetary Fund..

⁵ Demonstrações desse fato são abundantes na imprensa, em seminários especializados e mesmo em textos usados em certos cursos de treinamento de funcionários públicos.

A INEFICÁCIA DE CONTROLES BASEADOS NA PUNIÇÃO

Em qualquer ambiente, pobre ou rico, desenvolvido ou subdesenvolvido, a proporção de casos de direcionamento de licitações públicas em relação ao total de contratações realizadas e que são expostos à luz do dia é muito pequena. Afinal, trata-se de atos secretos, cuja vítima é difusa (a coletividade). Mais, os participantes de licitações, os quais em geral sabem quando certames são direcionados, costumam relutar em defender seus direitos e interpor recursos, seja administrativos, seja junto às autoridades de auditoria, seja junto ao Judiciário.

Assim, levantamentos realizados pela Transparência Brasil junto ao setor privado⁶ mostram que, das empresas que já foram submetidas a pedidos de propinas por agentes públicos em licitações públicas, 72% não interpuseram recursos administrativos, 76% não levaram casos ao Judiciário e 96% preferiram não recorrer aos Tribunais de Contas. Isso configura falha de mercado, ou seja, as empresas prejudicadas não agem de acordo com o que a racionalidade econômica indicaria, ou seja, não defendem seus direitos.

Isso coloca sobre os mecanismos de controle uma carga redobrada. No que diz respeito a irregularidades envolvendo atos de corrupção – em que um agente privado transfere recursos materiais ao agente público em troca de um favor –, essa carga já é naturalmente elevada pelo fato de esses atos serem muito difíceis de provar. Mesmo quando se consiga demonstrar que um agente público direcionou uma licitação a uma empresa, resta ainda provar que o ato foi deliberado (o que por si só é impossível de demonstrar, dado que a deliberação é ato subjetivo, inatingível por terceiros) e ocorreu em troca de algum benefício material – dinheiro, geralmente.

Demonstrar que houve transferência de dinheiro da empresa A ao indivíduo B é tarefa muito difícil, pois para isso é necessário exibir materialmente todo o trajeto percorrido por esses recursos. É preciso mostrar que uma quantia X saiu dos cofres da empresa A, passou pelo “laranja” Z, pelo doleiro H, pelos bancos 1, 2 e 3 e foi aportar na conta XPTO cujo titular é a empresa off-shore Y, cujo titular, registrado no paraíso fiscal M, é o agente público B ou um seu preposto (demonstravelmente).

É evidente que investigações que levem a esse tipo de constatação demandam recursos humanos e materiais vultosos. Nenhum organismo de controle os investirá rotineiramente, reservando-os a casos especiais. Isso significa que, mesmo na presença de indícios subjetivos abundantes de que houve corrupção na adjudicação de um contrato, os organismos de controle tenderão a não buscar as provas do fato. E quanto menores são montantes envolvidos, menos provável é que os organismos de controle apliquem recursos em investigações.

A vantagem de focalizar mecanismos de controle sobre agentes públicos é que, diferentemente do que ocorre com empresas, eles são diretamente subordinados a regulações administrativas. Programas destinados a aperfeiçoar mecanismos de controle mais facilmente imporão novos procedimentos a funcionários públicos do que a empresas.

⁶ Ver a nota 3.

Assim, programas de aumento de eficiência do Estado que dependam exageradamente da punição de culpados por corrupção são fadados ao fracasso: de antemão, sabe-se que não terão sucesso. É importante manter isso em mente face à relevância que o tema da corrupção assumiu aos olhos do público. A indignação popular quanto à corrupção leva, talvez naturalmente, a demandas por mudanças que são baseadas exclusivamente em considerações de natureza moral. São demasiados aqueles que afirmam que combater a corrupção seria antes de tudo um dever moral, e que punir culpados seria o objetivo fundamental dos controles.

Ora, se combater a corrupção é um dever *moral* do Estado, então é imoral raciocinar pragmaticamente sobre o controle. Um ato imoral é um ato imoral, não importando se envolve 10 reais ou 10 milhões de reais. Tal demanda moral todo-abrangente refelete-se sobre o ambiente político, com resultantes pressões sobre os gestores do Estado. Espera-se destes que “combatam a imoralidade”, e não que trabalhem para aumentar a eficiência do Estado. Como os gestores mais responsáveis do Estado têm presente a segunda motivação de forma muito mais aguda do que a primeira, estabelece-se muitas vezes um divórcio entre o discurso e a prática.

Devido à aguda sensibilidade que as figuras públicas, em particular os políticos, têm em relação à sua projeção de imagem, esse divórcio carrega o forte potencial de prejudicar o aperfeiçoamento material do Estado em nome de iniciativas “moralizantes”, engendradas para “jogar para a platéia”. Todo real despendido em campanhas de marketing é um real subtraído do aperfeiçoamento do Estado.⁷

O contraponto ao ponto de vista moral no combate à ineficiência administrativa é a perspectiva sistêmica. A ineficiência, e a corrupção como uma de suas dimensões, acontece porque há presença objetiva de circunstâncias propiciadoras. Um agente público consegue dirigir uma licitação ou solicitar uma propina numa fiscalização tributária não porque seja moralmente fraco, mas porque tem a oportunidade. Se as oportunidades são reduzidas, então os agentes públicos (independentemente de suas inclinações morais íntimas) têm menos chance de abusar do poder em benefício próprio.

É esse o caminho dos organismos de controle: identificar as situações propiciadoras de ineficiência, ajudar a definir as medidas compensatórias e as alterações de processo necessárias para reduzi-las e, com isso, aumentar a eficiência.

É por isso que auditorias de processo são muito mais eficazes do que auditorias de contas. Estas últimas apanham apenas a dimensão contábil, e além do mais *ex-post*, com notória vulnerabilidade à maquiagem. Já a auditoria de processo, ao dissecar os mecanismos administrativos e ao lançar luz sobre os processos decisórios, identifica as falhas sistêmicas necessitadas de reformas.

Como põe o ditado, é melhor prevenir do que remediar.

⁷ Não escapa ao autor que tais campanhas ainda não foram empreendidas no Brasil. No entanto, essa rota está sendo seguida em vários outros países, não faltando promotores – notadamente publicitários, que são os que de fato ganham com isso – entre nós.