

# RCA

Revista de Controle e Administração

ISSN 1808-7647



PUBLICAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL  
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

VOL. IV, Nº 1

2008  
JANEIRO/JUNHO

# RCA

Revista de Controle e Administração



**PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

**Prefeito:** Cesar Maia

**CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**Controlador Geral:** Lino Martins da Silva

**RCA – Revista de Controle e Administração**  
**Volume IV, nº 1, jan./jun. 2008**

**Conselho Editorial**

Lino Martins da Silva (presidente)  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Antonio Lopes de Sá  
Academia Brasileira de Ciências Contábeis

Armandino Rocha  
Universidade Lusíada, Portugal

Fábio Giambiagi  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Flávio da Cruz  
Universidade Federal de Santa Catarina

Fernando Ximenes  
4Ever Colaboração Inteligente

François de Bremaeker  
Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Giselda Sauveur  
Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo

Maria da Conceição da Costa Marques  
Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Portugal

Natan Szuster  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Olívio Koliver  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Ronaldo Costa Couto  
Tribunal de Contas do Distrito Federal

**Editora:** Sonia Virgínia Moreira

**Editora Adjunta:** Graça Louzada

**Revisão:** Janaína Soares e Flavia Astorga

**Editoração e capa:** Gabriel Campano

**Foto:** Estádio Olímpico João Havelange / Arquivo de imagens da Prefeitura do Rio de Janeiro

**Data de impressão:** Abril 2008

**Tiragem:** 500 exemplares

**Circulação:** Maio 2008

**Endereço eletrônico:** [www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/publicacoes/rca/2008\\_04\\_01.pdf](http://www7.rio.rj.gov.br/cgm/comunicacao/publicacoes/rca/2008_04_01.pdf)

**Distribuição:** Gratuita

---

**Ficha Catalográfica**

R 454 RCA - Revista de Controle e Administração, v.4, n.1, 2008-  
- Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do  
Rio de Janeiro, 2008-.

Semestral  
INSS 1808-7647

I. Administração Pública I. Controladoria Geral do  
Município do Rio de Janeiro.

CDU- 35

---

**Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro**

Rua Afonso Cavalcanti, 455/s.1582 – Cidade Nova

20211-901 – Rio de Janeiro, RJ

Tel (21) 2503-2967

[acs.cgm@pcrj.rj.gov.br](mailto:acs.cgm@pcrj.rj.gov.br)

<b>Aos leitores</b>	<b>5</b>
<b>A los lectores</b>	
<b>To the readers</b>	
<b>Normas internacionais e incertezas derivadas das avaliações</b>	<b>7</b>
<b>Normas internacionales y las incertezas resultante de las valoraciones</b>	
<b>International accounting norms and the uncertainty as a result of valuations</b>	
Antônio Lopes de Sá	
<b>Regime de competência no setor público: estudo de caso dos relatórios financeiros de conselhos governamentais locais em Fiji</b>	<b>23</b>
<b>El régimen competencial en lo sector público: estudio de caso de los informes financieros de consejos gubernamentales locales</b>	
<b>Accrual accounting in the public sector: a case study of the financial reporting of local government councils in Fiji</b>	
Ronita D. Singh	
<b>Corrupção e liberdade de imprensa: teorias e evidências</b>	<b>47</b>
<b>Corrupción y libertad de prensa: teorías e evidencias</b>	
<b>Corruption and freedom of the press: theories and evidences</b>	
Henrique Serra Sitja e Giacomo Balbinotto Neto	
<b>O sistema educacional e sua contribuição para o futuro do país: avaliação do ensino público municipal no Rio de Janeiro</b>	<b>105</b>
<b>El sistema educacional y su contribución para el futuro del país: una evaluación de la enseñanza pública en la ciudad de Río de Janeiro</b>	
<b>The educational system and its contribution to the future of the country: an evaluation of the public education in the city of Rio de Janeiro</b>	
Wagner de Castro Carvalho Rosa	
<b>Ouvidoria na administração pública municipal: o caso da Prefeitura do Rio de Janeiro</b>	<b>125</b>
<b>La ouvidoria en la administración pública municipal: el caso de la Ciudad de Río de Janeiro</b>	
<b>The complaints department at the municipal administration level: the case of the City of Rio de Janeiro</b>	
Enes Fernandes Tunala	
<b>Eventos</b>	<b>147</b>
<b>Eventos</b>	
<b>Events</b>	
<b>Normas para publicação</b>	<b>151</b>
<b>Normas para la publicación</b>	<b>155</b>
<b>Rules for publishing</b>	<b>159</b>

## Aos leitores

As normas internacionais de contabilidade abrem esta edição da *RCA – Revista de Controle e Administração*. O autor do artigo, professor emérito Antonio Lopes de Sá, trata do assunto sob as seguintes perspectivas: o regime legalista de difusão da informação contábil; o regime bursátil de informação contábil; as normas, a legislação e a doutrina contábil do valor face ao regime da incerteza; a atribuição de valor e aleatoriedade e o “valor justo”. O professor entende que, em relação às normas internacionais, “o objetivo foi e continua sendo o de estabelecer a prevalência dos padrões de instituições anglo-americanas sobre as doutrinas científicas da Europa continental e as próprias brasileiras. Embora se tenha afirmado pela imprensa que a cultura ‘americana’ está em decadência e que se está implantando uma internacional, na realidade isso não corresponde ao que se pode comprovar a partir de uma simples análise da história da IASB, que produziu os ditos IFRSs (Padrões Internacionais de Informações Financeiras)”.

Um estudo de caso sobre o regime de competência no setor público aplicado em conselhos governamentais das Ilhas Fiji é o artigo que se segue, de autoria da professora Ronita D. Singh, da Universidade do Pacífico Sul, em Suva. Apresentado originalmente na 4ª Conferência Internacional de História da Contabilidade (em Braga, Portugal), o texto tem como objetivo identificar os agentes de mudança que promoveram e facilitaram a adoção antecipada do regime de competência como base para a preparação de relatórios financeiros. Depois de examinar cinco conselhos governamentais locais em Fiji, a professora Singh concluiu que os promotores de mudança e os usuários das informações são agentes influentes nas alterações, o que sustenta a teoria do interessado, um dos referenciais do estudo.

A relação existente entre corrupção e liberdade de imprensa, com a utilização de conceitos, definições e implicações relativos a aspectos econômicos e sociais, é a abordagem central do artigo do economista Henrique Serra Sitja e do professor

Giácomo Balbinotto Neto, derivado de trabalho de conclusão de curso de pós-graduação em Economia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Os autores trabalham com a hipótese de que o nível de liberdade de imprensa está relacionado com a corrupção de uma maneira negativa, ou seja: quanto mais livre a imprensa em uma nação, menor será a percepção da corrupção.

Dois artigos de técnicos do quadro da Controladoria Geral fecham esta edição da *RCA – Revista de Controle e Administração*: o primeiro, do auditor Wagner de Castro Carvalho Rosa, verifica a avaliação no ensino público municipal do Rio de Janeiro. É resultado de um estudo de caso que explora a possibilidade de utilização da Análise de Envoltória de Dados (DEA) para medir o desempenho do sistema de ensino público da Cidade do Rio de Janeiro. Pelos resultados da pesquisa, o autor conclui que esse tipo de análise pode auxiliar na geração de informações que dão suporte à gestão do sistema de ensino ao fornecer, entre outros pontos, critérios para formulação e acompanhamento dos convênios. O segundo artigo, que encerra esta edição, é de Enes Fernandes Tunala. Ele analisa o papel e a importância do ouvidor nas organizações públicas ou privadas como canal direto e democrático entre o cidadão e os responsáveis pelos serviços oferecidos. Para Enes, a instituição da ouvidoria na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro influenciou na melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão carioca. A equipe desta Revista deseja que a leitura seja produtiva para todos os leitores.

Sonia Virgínia Moreira  
svmoreira.cgm@pcrj.rj.gov.br

## Normas internacionais e incertezas derivadas das avaliações

Antônio Lopes de Sá\*  
lopessa.bhz@terra.com.br

### Resumo

A implantação das Normas de Contabilidade ditas internacionais enseja a adoção de alguns procedimentos questionáveis no que tange ao campo conceitual. Não há dúvida de que a matéria, tal como se posiciona, anulou a unicidade do informe. Assim alimentará incertezas e provocará o contraditório no que se relaciona à expressão de “valor”. O regime híbrido adotado pela Lei 11.638/07 quebra a unicidade exigível pelo princípio de sinceridade informativa e pode conduzir ao subjetivismo.

**Palavras-chave:** *normas internacionais de contabilidade, regime legalista de informação, valor justo*

### Resumen

La implantación de las Normas de Contabilidad dichas internacionales posibilita la adopción de algunos procedimientos cuestionables en el campo conceptual. No hay duda que la materia, tal como se posiciona, anuló la unicidad del informe. Así alimentará incertezas y provocará el contradictorio en lo que se relaciona a la expresión de “valor”. El régimen híbrido adoptado por la Ley 11.638/07 quiebra la unicidad exigible por el principio de sinceridad informativa y puede conducir al subjetivismo.

**Palabras clave:** *normas internacionales de contabilidad, régimen legalista de información, valor justo*

### Abstract

The implementation of the so-called international Accounting Norms opens the door to the adoption of some questionable procedures with regard to the conceptual field. In the position taken, the matter has undoubtedly done away with the uniqueness of the reporting and will cause uncertainties, provoking contradictory reactions with respect to the expression “value”. The hybrid system adopted by Law 11,638/07 eliminates the uniqueness required by the principle of informative sincerity and could lead to subjectivism.

**Key words:** *international accounting norms, legalistic system of information, fair value.*

---

\* *Presidente da Academia Brasileira de Ciências Contábeis; especialista em história e ética da Contabilidade, autor de vários livros e artigos sobre o campo das Ciências Contábeis.*

Artigo recebido em 18/02/2008 e aceito em 12/03/2008



## **Regime legalista de difusão da informação contábil**

As informações egressas da escrituração contábil visam primordialmente a evidenciar as situações dos empreendimentos, ensejando demonstrações aos que necessitam conhecê-las. Considerada a necessidade da apresentação de uma realidade válida perante terceiros, resguardando direitos, evitando a dissimulação e a fraude, tradicionalmente um “regime legalista” foi o que se tornou prevalente sobre qualquer outro. Ou seja, através de leis o Estado começou a interferir, determinando exigências no sentido de formalizar o registro das transações comerciais.

A preocupação sobre a “validade perante terceiros” relativa aos “informes patrimoniais” data de cerca de seis mil anos, segundo se comprova pelas tábuas de argila da Suméria. Tal critério foi prevalecendo, desta forma seguindo ao longo do tempo, inclusive em civilizações de alta expressão cultural como a romana (como se infere pelos escritos de Cícero, Plínio o Moço e outros).

Os controles sob a tutela da “legalidade” estão documentados no curso da história e quando da maior difusão do regime das partidas dobradas na obra de Luca Pacioli de 1494, ostensivamente o tema torna-se evidente quando em sua obra o frei recomendou que em Cartórios se fizessem os registros dos livros de escrituração (Capítulo III do Tratado de Cômputo e Escrituração).

Tradicional, portanto, é o regime dito “legalista”, que ainda exerce influência determinante e que, em 1850, tomou forma de maior definição no Brasil, quando da aprovação do Código Comercial, embora embrionária (existiram anteriormente na época imperial registros singelos, sem maiores regulamentações legais e na época colonial foram alguns formalizados segundo Ordenanças Reais, desde o século XVI).

Tudo faz crer que o regime legalista tenderá a buscar sempre o seu lugar e até possuir alcance mundial, tal como o professor Mahbouli defendeu recentemente perante a Academia de Ciências Econômicas e Financeiras na Espanha, partindo de observações do mercado comum europeu. Não obstante a prática demonstrar que os espaços nacionais dificilmente cederão lugar a uma internacionalização em termos absolutos, fato é que as tentativas nesse particular continuarão a existir.

A realidade do momento mundial manifestada em guerras, protestos, ganância política, ditaduras, corrupção, fanatismo religioso e político, falta de ética e outros



aspectos viciosos do comportamento humano, assim como a heterogeneidade de heranças culturais e a do poder econômico das nações, continuarão sendo obstáculos à tese de uma unificação.

O regime legalista de âmbito internacional tem conquistado evolução a duras penas. Entre os progressos, portanto, a realidade de uma unificação parece ainda carecer de longo caminho a percorrer.

### **Regime bursátil de informação contábil**

O capitalismo que, a partir da era mercantilista, muito se fortaleceu foi também o responsável pelo engrandecimento das sociedades comerciais, dando origem à formalização e maior influência daquelas por ações. A popularização das negociações de participações de capitais, nas quais as partes sequer estavam presentes, mas sim representadas por intermediários, deu origem às Bolsas de Valores.

Embora as transações envolvendo parcelas de capital fossem já praticadas nas ruas da Roma Antiga, há cerca de dois mil anos, foi no século XV, quando do Renascimento, que o movimento bursátil começou a situar-se em locais próprios, instalando-se o primeiro em 1497, na cidade de Bruges, na Bélgica.

Vultosas somas de dinheiro começaram a girar em tais estabelecimentos, ensejando, ao sabor das informações privilegiadas e das informações falsas, grandes lucros e também perdas, enriquecendo poucos especuladores e desapontando muitos perdedores.

Nem em todos os países as Bolsas tiveram expansão através das massas, sendo vistas por estas com alguma desconfiança. Basta uma comparação, no Brasil, entre a poupança popular e o aplicado em ações para que, ainda na atualidade, se confirme tal fato.

Em tese, a captação de recursos bursáteis para o crescimento econômico é algo relevante e saudável ao ensejar formação de riqueza canalizável para grandes empreendimentos. É prova disto o que tem ocorrido principalmente nos Estados Unidos da América do Norte, onde o movimento se iniciou no século XVIII.

O lado positivo da Bolsa referida, todavia, nem sempre foi o verificado e de quando em vez viu-se golpeado em face de irregularidades, envolvendo quebras e manobras desonestas. Assim, por exemplo, na última década de 70, segundo a imprensa

noticiou, fraudes expressivas nos balanços ocorreram envolvendo dentre outras a United Brands, Gulf Oil Company, Northrop Corporation, American Airlines, American Ship Building, Ashland Oil, Braniff Airways, Goodyear Tire and Rubber, 3M, Lockheed, U.S. Steel Corporation etc.

Recentemente, nova onda de escândalos ocorreu com a Enron, Qwest, Merck, Cisco, Parmalat, Worldcom, Global Crossing, Xerox e dezenas de outras. Desde a década de 20, todavia, os problemas sempre ocorreram (várias foram as crises).

O insucesso de 1929, atribuído em grande parte às demonstrações contábeis, despertou necessidades de regularizações, pois à falta dessas se imputou a culpa de ocorrer defeitos de informação. Em defluência, um passo histórico foi dado nos Estados Unidos por George O. May em 1932, quando recomendou à New York Stock Exchange a auditoria baseada em cinco princípios contábeis. O fato foi relevante por tanger um país de força econômica, embora em realidade os esforços para a uniformização contábil já estivessem em evolução na Europa desde os fins do século XIX.

Foi à busca de maior rigor na evidência das informações sobre as empresas que tinham ações cotadas em Bolsa de Valores que se estimulou um regime de “normas”. As regulamentações, todavia, atinentes aos procedimentos contábeis relativos aos movimentos do mercado de capitais já são mais que tricentenárias, tão como os controles por parte do Estado. Assim, por exemplo, na França, em decorrência da derrocada do sistema financeiro, foram emitidas as famosas “Ordenanças” de Colbert, no tempo de Luiz XIV (rei de 1643 a 1715).

Melhorar a informação para fins de transações do mercado de capitais foi preocupação, portanto, de há muito manifestada e embora o progresso tenha sido lento, evoluiu ao longo do tempo.

Foi o fortalecimento da qualidade do conhecimento contábil que também inspirou estudiosos notáveis como A. Beauchéry em 1865 (autor da obra *Révolution dans la Comptabilité ou Comptabilité de l'avenir*) a pregar uma “unificação geral” através dos Planos de Contas, fato que muito contribuiu para uma consciência que fez ocorrer, no início do século XX, várias padronizações. Uma corrente de pensadores deu maior destaque ao teor econômico, de controle do Estado (algumas inspiradas nas grandes ditaduras do regime nazista e socialista), mas outra inspirou o fortalecimento do mundo financeiro.

Os fatos ligados à especulação na área de investimentos, na busca de modelos de influência sobre as práticas contábeis, quando volvidos ao mercado de capitais, são os que se podem conceituar como o de um Regime Bursátil de Informação Contábil. É este o que hoje orienta prioritariamente a metodologia das denominadas Normas Internacionais de Contabilidade, também servindo ao mundo das instituições financeiras (que expressivamente aplicam em fundos de investimentos e que influíram nos denominados “Acordos de Basiléia” realizados no século XX).

Não se trata, atualmente, de uma “nova Contabilidade”, nem de uma “Revolução” como pretendia Beauchéry, mas de um “critério de conveniência”. Comandam tal regime grupos de pessoas: contadores, empresários, especuladores e não contadores.

Tais grupos têm sido por vezes duramente criticados, quer em Parlamentos (como ocorreu no estadunidense e no Brasil – neste, através do senador Gabriel Hermes, na década de 70, época em que ocorreram as fraudes expressivas já referidas), quer pela imprensa (mereceram até charges pejorativas em 1972 da *The New Yorker Magazine*). Também ácidas críticas foram realizadas por muitos intelectuais da Contabilidade desde a década de 70 até recentemente, como as de autores de renome, dentre outros: Moonitz, Briloff, Bernstein, Van Hule, Hendrickson, Breda, Fernandes Ferreira, Koliver, Nepomuceno.

Não obstante toda a oposição e as crises, o movimento prosseguiu, ensejando o aparecimento de entidades particulares abrangentes. O regime volvido à informação “Bursátil” terminou por mesclar-se com o “Legalista”, fazendo deste um elo para alcançar força compulsória, utilizando-se de argumentos justificativos como: “convergência de informação”, “harmonização contábil”, “normas não americanas”, “facilidade de investimentos”, etc.

Sobre tal situação, David M. Katz, em comentário recente, ensejou a interpretação de que tudo tenha ocorrido nas relações entre Governo e algumas instituições contábeis para consolidar um proveitoso negócio que assegurou privilégio a grupos.

Apesar de toda a sofisticação e mutações constantes no campo da produção de Normas, segundo autores de crédito, dentre outros Koller, Goedhart e Wessels, o comportamento do mercado de ações na maior bolsa do mundo de 1980 até o

presente (os referidos aludiram à situação até a edição da obra em 2005) confundiu e frustrou investidores. Tais fatos, alegam os referidos intelectuais, se materializaram através de bolhas, fraudes contábeis, quebras e outras surpresas desagradáveis.

Os autores advertiram sobre o fraco rendimento das Bolsas de Valores dos Estados Unidos que em seus altos e baixos períodos, em 200 anos, rendeu aos investidores apenas a modesta taxa de 6,5% (expurgada a taxa de inflação). Comentaram ainda os autores referidos sobre as crises agudas de 1929, 1980, 1987 e 1990, referindo-se à gravidade das perdas que a milhões de pessoas atingiram, especialmente em razão de fraudes contábeis nas demonstrações.

Considerando que o enfoque dos aludidos estudiosos fundamentou-se em dados concretos amplamente demonstrados na obra “Valuation”, deveras preocupantes são as asserções, especialmente por que se referiram ao mais poderoso mercado de capitais do mundo.

Acrescentando-se ao afirmado os efeitos das fraudes dos anos 70, objeto de acusações por parte do professor Briloff, da Universidade de New York e de Comissão Parlamentar de Inquérito no Senado, pode-se bem inferir sobre a relativa valia do Regime Bursátil de Informação inspirado no processo normativo então vigente.

Os problemas, todavia, não ocorreram apenas na poderosa nação americana, mas também na Europa, onde continuam a ocorrer em empresas mesmo sob o regime das denominadas IFRSs (normas ditas internacionais) como, por exemplo, denuncia recentemente notícia veiculada pela internet<sup>1</sup>, atingindo importante banco em caso de fraude de mais de meio milhão de Euros, não localizada. Ou seja, tudo o que se tem implantado para “maior clareza”, “fidelidade”, “uniformização”, continua ensejando problemas no campo da infidelidade da informação.

### **Síntese de pontos relevantes da introdução do regime bursátil de informação no Brasil**

A partir da década de 60, iniciou-se no Brasil uma intensa movimentação no sentido de reduzir a influência da cultura científica européia, tradicionalmente implantada, dignificada por eminentes líderes como Carlos de Carvalho, João Luiz dos Santos, Francisco D’Áuria, Horácio Berlinck, Frederico Herrmann Júnior, Hilário Franco,

Alberto Almada Rodrigues, Armando Aloe, Domingos D´Amore, Henrique Desjardins, Cibilis da Rocha Vianna, Erymá Carneiro, Juvenal Carneiro e tantos outros.

O objetivo foi e continua sendo o de estabelecer a prevalência dos padrões de instituições anglo-americanas sobre as doutrinas científicas da Europa Continental e as próprias brasileiras. Embora se tenha afirmado pela imprensa que a cultura “americana” está em decadência e que se está implantando uma Internacional, na realidade isso não corresponde ao que se pode comprovar a partir de uma simples análise da história da IASB, que produziu os ditos IFRSs (Padrões Internacionais de Informações Financeiras).

Na década de 70, o ponto alto da influência referida materializou-se no Brasil na cópia do modelo contábil de instituição estadunidense relativo às demonstrações, inserido na legislação das sociedades por ações (Lei 6404/76). Até a denominação “contábil” foi substituída por “financeira”, relativamente às peças egressas da escrituração, seguindo ao adotado no idioma inglês. Não se copiou integralmente, entretanto, uma “contabilidade americana” como pode parecer, pois proeminentes autores estadunidenses como William Paton, Roy B. Kester, afeitos às doutrinas científicas, estavam em posição diferente daquela das entidades de classe.

A meta final, todavia, foi sempre a da debilitação do “Regime Legalista de Informação”, da “Doutrina Científica”, visando tudo substituir por um pragmático “Regime Bursátil de Informação”. Tal fato no Brasil se alimentou de muitas decisões emanadas de instituições governamentais e de classe.

Neste início de século XXI, todavia, completou-se o curso adrede estabelecido através de resoluções dimanadas da Comissão de Valores Mobiliários e da Lei 11.638/07, esta editada no pagar das luzes do ano de 2007. Por paradoxal que pareça, a lei foi usada como veículo para enfraquecer o próprio regime por ela inspirado, rompendo com a unicidade da informação contábil.

### **Normas, legislação e a doutrina contábil do valor face ao regime da incerteza**

A Lei 11.638/07 que modificou a das sociedades por ações, aderindo ao “Regime Bursátil de Informação”, sem contudo abandonar totalmente o “Regime Legalista” (criando um sistema híbrido) trouxe um relevante problema no que tange a expressão de “Valor” nas demonstrações contábeis.

A mescla de critérios de avaliação que foi estabelecida determina o “prevalecer” (para atender a fins legais) e o “não prevalecer” (para atender a fins bursáteis). Ensejada ficou a dupla apresentação de valores para as mesmas coisas (modificação decorrente do artigo 177, §2 da Lei 6404/76, artigo 1º da Lei 11.638/07). Ficou ferido o princípio lógico da “não contradição” (uma coisa não pode ser e deixar de ser ao mesmo tempo, segundo o preceito que desde a Lógica de Aristóteles esteve aferrado à tese da “verdade”).

Isso, contabilmente, atingiu radicalmente a “unicidade” dos informes. A nova matéria legislada abandonou a “exclusividade” do “Regime Legalista de Informação” até então vigente, para introduzir um “híbrido”, este que sugere como fator significativo o que denomina “Valor Justo” para a quantificação de fatos patrimoniais, ou seja, o de “capacidade de efetivação financeira” (assim está regulado pelas Normas ditas Internacionais e, embora adotado, todavia nem sempre é respeitado pelas mesmas).

Sobre o referido “Valor Justo”, o *Financial Time* recentemente publicou cáustica matéria, atribuindo ao mesmo a condição de “utópico”, acusando aos autores das normas de “ignorantes quanto às doutrinas” dos clássicos, estes que alertam sobre os riscos de tal arbítrio. A própria entidade reguladora, a IASB, está no momento às voltas com retificações sobre a própria matéria por ela mesma regulada, conforme se pode verificar na internet sobre o assunto<sup>2</sup>.

Aumentando as interrogações pertinentes, o jornal brasileiro *Valor Econômico* de 6 de março de 2008 veiculou uma expressão deveras preocupante ao afirmar que “uma nova lei contábil promete deixar os balanços das empresas não financeiras mais voláteis, com efeitos sobre os resultados e por consequência distribuição dos dividendos e pagamentos de bônus”.

O denominado “mais volátil” infere entender sobre o que se poderia esperar quanto à aplicação da “liberalidade” na apuração de lucros instituída pela referida Lei 11.638/07, sendo isto motivo de preocupação por parte de quem espera “fidelidade e realidade dos informes”.

Ficou “indefinido” o conceito veiculado no jornal aludido, mas ensejou supor a adjetivação como algo atribuível a uma janela aberta ao “subjetivo”, ou seja, não mais rigidamente confinado aos parâmetros legais de natureza tributária (modificação do artigo 177 § 7º, artigo 1º da Lei 11.638/07). Os “ajustes” expressamente identificados

no diploma legal, ao sabor de “normas”, permitem a inferência sobre a “volatilidade” referida, ou seja, a adoção de critérios estabelecidos segundo a vontade de quem produz os dados (assim o Senado dos Estados Unidos permite entender no relato da Comissão de Inquérito sobre o tema).

Como o “subjetivo” opõe-se ao “objetivo”, como este é o científico e aquele o “empírico”, é possível inferir sobre a apologia da prevalência do “particular” sobre o “geral”, ou ainda, o abandono da realidade defendida pela ciência. Tal fato bem sugere refletir sobre alguns pontos relevantes da doutrina científica do Valor, como deve ser tecnicamente considerada.

### **Atribuição de valor e aleatoriedade**

O conceito de “valor” em Contabilidade, em si, na essência, fundamenta-se em uma atribuição de “qualidade”, ou seja, deriva-se da relação “necessidade/utilidade”. Os bens patrimoniais, por natureza, existem para suprir as “necessidades” dos empreendimentos e são estas as que lhes emprestam as “qualidades” cujo caráter, face à “utilidade” enseja a atribuição de “valor”.

Uma coisa vale pela proficuidade que representa, e o patrimônio em sua essência, como objeto de estudos da Contabilidade, como realidade que é, só se justifica como meio ou matéria proveitosa face à colimação de um escopo definido. Essa é em tese a sustentação de uma filosofia do “valor”, como tradicionalmente já era assim tida pelos pensadores estoicos há 2.000 anos. A mensuração do referido, todavia, é a que oferece o aspecto “quantitativo” ao patrimônio. Intrinsecamente o que se torna aleatório, pois, não é a atribuição de qualidade, mas sim a de quantificação ou mensuração desta. A determinação quantitativa subordinada à moeda (embora não sendo esta a exclusiva forma de avaliar), se por um lado permite a homogeneização do conjunto patrimonial, por outro se subordina aos efeitos dos tempos e dos espaços. E isto é o que produz variações, porque se trata de “medida que também é medível”.

Essa a razão do mestre dos mestres, um dos mais famosos cientistas da Contabilidade do século XX, Gino Zappa, haver afirmado que “a noção de valor, quer da moeda, quer de toda mercadoria, implica sempre conceito de relatividade”. O excelso tratadista, com fundadas razões, afirmou, pois, que a moeda não é medida

absoluta de valor, mas simplesmente a imagem deste em um dado momento. Ou seja, o acessório segue o principal: sendo a moeda instável, o valor que expressa se contamina por essa mesma relatividade e deixa de ser absoluto.

Dezenas de autores modernos como, dentre outros, Baxter, da London School of Economics, também iniciaram suas melhores obras partindo da tese sobre a “instabilidade da moeda”, defendendo a necessidade de ajustes constantes.

Pacífica se tornou a consciência doutrinária sobre a debilidade do instrumento de medida utilizado em Contabilidade. Importante, todavia, como substancial suporte de doutrina, foi o reconhecimento sobre a expressiva relação entre a função das coisas (utilidade) e a medida delas (valor), alertada no fim do século XIX pelo ilustre expoente e precursor da Economia Aziendale Giovanni Rossi. Não há dúvida, pois, que os bens se mensuram cientificamente, na essência, por influência “endógena” – pelo valor de “utilidade” – e “exógena” — pelo que passivamente imprime mutações na riqueza.

Tal tese magnificamente bem desenvolvida por Rossi é também a que acolhe a doutrina do neopatrimonialismo e que bem se aplica na análise das demonstrações contábeis para fim de orientação administrativa. Nas demonstrações tradicionalmente adotadas, entretanto, como foi visto, a prevalência foi a do regime da “legalidade”, do “custo histórico”, mas, considerada a instabilidade da moeda e dos fatores exógenos, a própria lei terminou por realizar concessões (admitindo correções e reavaliações). Seja como for, nenhuma tradução de valor escapou e nem escapa à instabilidade do instrumento preferencial de medida, que nada tem de absoluto e também se sujeita a medição.

É inequívoca a “relatividade do valor monetário” evidenciado quer pela debilidade da moeda (que por si só já é mutável), quer pela eleição do método adotado na mensuração. O que se deve buscar, pois, quanto ao tema, é reduzir ao máximo a incerteza que a mensuração possa trazer. Contudo, quanto mais critérios se empregarem para avaliar sob óticas de interesses particulares, tanto mais incerto se tornará o demonstrado.

Quando se adota a multiplicidade de aspectos para a avaliação ao sabor de interessados nas atribuições, submete-se o evidenciado ao risco da insegurança. O correto é buscar minorar diferenças através de recursos de mensuração inspirados na doutrina. Adotar dois ou mais valores para a mesma coisa, em um mesmo momento,



não é solução técnica nem científica, mas ensejo de problemas de interpretação. A prática de apresentar a medida de fatos patrimoniais de acordo com a alternativa escolhida pelas partes coloca em risco a expressão da realidade patrimonial.

O fato de uma mesma coisa poder ter várias atribuições de valores, de acordo com o critério agora adotado em nosso país, rompe com a “unicidade” requerida pela fidelidade informativa e impede que se tenha um referencial confiável. Não se nega a realidade a respeito dos fatores que influem sobre os critérios de imputação do valor; o que se recusa é a imprecisão em expressá-los. Inegável é a multiplicidade de fatores que constroem um valor, mas isto não implica admitir como compulsória a diversidade, sem esforços para encontrar um ponto de equilíbrio.

Na realidade existem avaliações em bases “exógenas” e “endógenas”, mas estas devem ser convergentes de modo a oferecer a imagem fiel. O critério de alternativas é o da apologia da imprecisão, porque o lógico não admite a contradição. Os fatos que influem sobre a formação do valor são muitos, mas todos identificáveis, mensuráveis e conciliáveis para a apresentação da realidade.

Assim, como influências “exógenas” identificam-se as relativas a: 1) preços vigentes no livre mercado; 2) conveniência negocial entre partes; 3) arbítrios de decisões dos poderes (Legislativo, Executivo ou Judiciário); 4) metas sociais e ambientais, etc. estabelece critério de aspectos na avaliação patrimonial, imune. As “endógenas” são as que visam a servir aos interesses da gestão empresarial (de seus organismos volitivos, diretivos e executivos) e aqueles da pesquisa científica.

Tais aspectos variados, constituindo elemento do valor, mesmo de fontes diferentes, não devem, todavia, ser motivos para ensejar incertezas, pois precisam ser considerados sob a relatividade que os envolve. Isso quer dizer que, mesmo diante de uma multiplicidade de avaliação, é preciso que se expliquem as razões da mesma, sem perder o aspecto de realidade.

### **Considerações sobre o “valor justo”**

Há quase um século o emérito doutrinador italiano Fábio Besta, no tomo I de sua imortal obra *La Ragioneria*, lecionou que as avaliações de maior segurança e menos sujeitas a dúvidas são as espelhadas pelo “valor nominal” dos elementos patrimoniais.

Fez o mestre a apologia da determinação monetária, sendo nisso um pioneiro quanto à construção de elementos que poderiam ser tidos como uma autêntica teorização sobre o tema.

Distinguiu, todavia, de forma clara, a diferença entre “valor de contas” de “valor de troca da moeda”, fato que entendeu ensejar distorções, eventos que influem sobre a imagem da mensuração. Defendeu de forma enfática uma adequação de valor, o mais próximo possível de uma realidade a ser medida.

Considerou o valor patrimonial como um complexo de elementos que contribuem para a formação do mesmo, mas defendeu a unicidade de expressão. Isso significou afirmar que, se são apresentados diversos valores para uma coisa, ainda que para cada um se apresente justificativa, deixa-se de apresentar o valor real ou nominal como preferiu conceituá-lo o grande mestre de mestres.

Um todo se compõe de partes, mas só se define pelo que expressa como conjunto delas. Isso equivale a afirmar que as partes podem estar identificadas e se explicarem por si; jamais, todavia, que podem por si só qualificar o global.

Um automóvel se compõe de motor, rodas, eixos, válvulas etc., mas, embora todas essas coisas tenham significações e valores próprios, são incompetentes para que sejam definidas como um automóvel. E sequer seria possível atribuir-lhes isoladamente o preço final.

Como coisas antigas reaparecem ciclicamente sob o manto de “novidades”, as teses de Fábio Besta, sob novo rótulo, parecem ter ressurgido nas ditas Normas Internacionais sob a denominação de “Valor Justo”. A este se atribuiu o poder de “efetivação real”, aquele que só é válido de veras se a empresa tiver que ser “liquidada” e que nem sempre foi mantido em todas as normas com a coerência esperada.

Assim, por exemplo, um empreendimento não tem, normalmente, que ser imobilizado para ser vendido, mas sim para ser usado, e isto, em vez de “valorizar” o patrimônio por uma consideração de “valor de realização”, muito responsabiliza a empresa quanto ao “valor de reposição” ou de compra de novos equipamentos para manter “força produtiva” e a “capacidade competitiva”.

Em tese, o problema da aludida “reintegração da perda do capital pelo uso” anula a maior valia do valor de realização de um bem do imobilizado. O que as referidas

normas internacionais, todavia, acolhem e proclamam tendo como base a “prevalência da essência sobre a forma” acaba, também, no caso de “valor de mercado” adotando de certa maneira a “prevalência da forma sobre a essência”, ou seja, o que é válido no formal exógeno pode não ser o que essencialmente é reconhecido em seu efeito endógeno.

Isso se dá porque o externo é, como foi dito, “volátil”, dependendo de como subjetivamente as coisas se evidenciam em dado momento, ainda que em realidade não sejam o que possam manter durante todos os momentos. Os fracassos de muitas cotações de Bolsa são deveras expressivos para justificar a realidade referida.

Assim, por exemplo, a seguir-se a norma (e hoje a lei que a concede validade) é possível inflar um balanço com cotações de títulos (artigo 1º da Lei 11.638/07 que altera o 183 I a da lei 6404/76), provocadas pela própria empresa interessada, face ao que tem investido em Bolsa, embora o fato não represente a realidade de valor de ações.

O preço de uma aparente realização pode não ser o definitivo e sequer o fiável de forma irretorquível. Como os valores no mercado sujeitam-se a fatores nem sempre concretos (desde a década de 70, insisti sobre isso em minha obra “Bolsa de Valores e Valores na Bolsa”, edição APEC), sendo instáveis, se retratados como de “patrimônio”, ensejam a criação de um regime de “incerteza”.

Tal realidade é também a que é entendida por vários autores modernos como James E. Morris (obra *M&A, Equity and Credit Analystis*, editada em 2004), Abraham Briloff e outros. O preço da data do balanço, calculado para um bem, a valor de liquidação, poderá não ser mais o do dia seguinte e nem será possivelmente o de reposição da força produtiva, que exigirá desembolso de capital.

Esse é o risco que hoje é assumido em defluência de uma “lei” que aceita uma submissão cultural relativa à informação contábil nas sociedades por ações (aferrada que ficou às Normas produzidas por grupos alienígenas). A lei, ao consagrar um regime normativo que sustenta ser o arrendamento mercantil parcela do imobilizado, que de forma genérica admite o valor de realização como parâmetro, muito preocupa quanto à responsabilidade ética profissional, tão como enseja o risco aos utentes das informações.

## Notas

<sup>1</sup> Artigo de Sarah Johnson, de 14 de março de 2008. Disponível em [www.cfo.com](http://www.cfo.com),

<sup>2</sup> Disponível em [www.iasb.org/NR/rdonlyres/8292CE92-0D90-4C8E-80B0A8D7958D91F2/0/attachment\\_2\\_IFRS\\_5.pdf](http://www.iasb.org/NR/rdonlyres/8292CE92-0D90-4C8E-80B0A8D7958D91F2/0/attachment_2_IFRS_5.pdf)

## Referências Bibliográficas

ANTONY, Robert. Getting Numbers you can trust, the new Accounting. In: *Harvard Business Review*, 1984.

BAXTER, W.T. *Accounting Values and inflation*. Bristol: McGraw Hill, 1975.

BERNARD, Sonia Bonnet. La normalisation comptable dans dix pays, em *Revue Française de Comptabilité*, número especial do 15º Congresso Mundial. Paris: outubro de 1997.

BESTA, Fábio. *La Ragioneria* – vols. I, II, III, Milão: Edição Vallardi, 1929.

BRILLOF, Abraham J. *More debts than credits*. Nova York: Harper & Row, 1976.

CHAKRAVARTY, Subrata N. *Unreal Accounting , Readings and Notes of Financial Accounting - 4ª*. Edição. In: ZEEF , Stephen e DHARAN , Bala G. (editors). Nova York: McGraw Hill, 1994.

FERREIRA, Rogério Fernandes. O apuramento do lucro de exercício, em *JTCE* nº 398, Lisboa, Novembro de 1998.

FERREIRA, Leonor Fernandes. Modelos de avaliação de empresas e utilidade da informação contabilística. Dissertação de doutorado em Gestão de Empresas, Universidade Lusíada, Lisboa, 2004.

HULLE, Karel van. A expansão no estabelecimento de padrões estará criando harmonia ou confusão? O ponto de vista europeu. *Revista do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul*, nº. 93, Porto Alegre, abril/junho de 1998.

JOHNSON, Sarah. *BDO International Back on Hook in \$521 M, Negligence Case?* Disponível em: <http://www.cfo.com/archives/todayinfinance/?f=bc> Acesso em 14 de março de 2008.

KATZ, David. Hot Times for Accounting Officials, CFO. Disponível em: [http://www.cfo.com/article.cfm/10836735/c\\_10834874?f=home\\_todayinfinance](http://www.cfo.com/article.cfm/10836735/c_10834874?f=home_todayinfinance), março de 2008.

KOLLER, Tim; GOEDHART, Marc e WESSELS, David .*Valuation – Measuring and Managing the Value of Companies*. New Jersey: Wiley, 2005.

KOLIVER, Olívio. As normas de Contabilidade e a sua elaboração. *Revista de Contabilidade do CRC do Rio Grande do Sul*, n.º 96, Porto Alegre, maio de 1999.



- MAHBOULI, D. *Abderraouf – L'union européenne et la mondialisation du droit*. Barcelona: Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, novembro de 2007.
- MORRIS, James E. *Accounting for M & A, Equit, and Credit Analysts*. New York: Mc Graw Hill, 2004.
- ROSSI, Giovanni. *L'ente economico-amministrativo – vol. I e II*. Regio dell'Emilia: Stabilimento Tipo-Litografico degli Artigianelli, 1882.
- SANTOS, Luis Lima. *Contabilidade Internacional*. Lisboa: Vida Econômica, 2006.
- TORRE, Pedro Rivero. *El concepto de imagen fiel y el Plan General de Contabilidad, em Comentarios sobre el nuevo plan general de Contabilidad*. Madrid: Ministério de Economia e Fazenda da Espanha, 1993.
- U.S. SENATE. *The Accounting Establishment*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1977 (Relatório da Comissão Particular de Inquérito sobre Conluio em Contabilidade, número de estoque da publicação 052.071.00514-5, com 1.760 páginas).
- ZAPPA, Gino. *Il rédito di impresa – 2a. Edição*. Milão: Giuffré, 1946.
- ZIMMER, Patrícia Jaqueline. *Contabilidade Criativa: fraude e manipulação contábil*. Taquara: FACCAT, 2005.

## Regime de competência no setor público: estudo de caso dos relatórios financeiros de conselhos governamentais locais em Fiji\*

Ronita D. Singh\*\*  
singh\_ri@usp.ac.fj

### Resumo

Este trabalho examina o processo de mudança dos relatórios financeiros de conselhos governamentais locais nas Ilhas Fiji. O objetivo do estudo é identificar os agentes de mudança que promoveram e facilitaram a adoção antecipada do regime de competência como base para a preparação dos relatórios financeiros de conselhos governamentais locais. Foi realizado um estudo de caso com cinco conselhos governamentais locais a fim de identificar os agentes que levaram à transição do regime de caixa para o regime de competência. Utiliza-se o modelo de contingência revisado (ver Christensen, 2002) para examinar os fatores que contribuíram para tal transição. Os resultados deste estudo revelaram que os promotores de mudança e os usuários das informações são agentes influentes na promoção de mudança, o que sustenta a teoria do interessado.

**Palavras-chave:** contabilidade do setor público, modelo de contingência, regime de caixa, regime de competência, conselhos governamentais locais.

### Resumen

Este trabajo examina el proceso de cambio de los informes financieros de consejos gubernamentales locales en las Islas Fiji. El objetivo del estudio es identificar los agentes de cambio que promovieron y facilitaron la adopción anticipada del régimen competencial como base para la preparación de los informes financieros de consejos gubernamentales locales. Fue realizado un estudio de caso con cinco consejos gubernamentales locales para identificar los agentes que llevaron a la transición del régimen de caja para el régimen competencial. Se utiliza la tabla de contingencia (ver Christensen, 2002) para examinar los factores que contribuyeron para tal transición. Los resultados de este estudio revelaron que los responsables por el cambio y los usuarios de las informaciones son agentes influyentes en la promoción de cambio, lo que sostiene la teoría del interesado.

**Palabras clave:** contabilidad del sector público, tabla de contingencia, régimen de caja, régimen competencial, consejos gubernamentales locales.

---

\* A autora gostaria de agradecer os comentários construtivos fornecidos pelos professores Ron Peterson e Mick White na revisão deste trabalho. O texto foi originalmente apresentado na 4ª Conferência Internacional de História da Contabilidade (Braga, Portugal, 2005).

\*\* Professora do Departamento de Contabilidade e Administração Financeira na Universidade do Pacífico Sul em Suva, Ilhas Fiji.

Artigo recebido em 08/10/2007 e aceito em 12/12/2007

### **Abstract**

This paper examines the process of change in financial reporting by local government councils in Fiji. The objective of the study is to identify the agents of change that promoted and facilitated the early adoption of accrual accounting as the basis of preparing the financial reports of local government councils. A case study is conducted on five local government councils to identify the agents that led to the transition from cash accounting to accrual accounting. The revised contingency model (see Christensen, 2002) is used to examine the factors behind this transition. The findings of this study revealed that promoters of change and users of information are influential agents in promoting change; hence, it supports the stakeholder theory.

**Key words:** *public sector accounting, contingency model, cash basis accounting, accrual basis accounting, local government councils.*

### **Introdução**

A contabilidade e os relatórios financeiros no setor público têm atraído interesse significativo de pesquisas durante a última década. Este interesse surgiu com a campanha no mundo inteiro pela reforma na administração financeira e responsabilidade no setor público (SCOTT ET AL. 2003). O setor público tem sido submetido a transformações para melhorar a eficiência, eficácia e responsabilidade no desempenho do serviço público.

Vários estudos foram realizados à luz da compreensão da história do setor privado – ver, por exemplo, Morris (1984) e Poullios (1993) – e alguns para o setor público – como em Scott et al. (2003) e Goddard (2002).

No contexto dos países em desenvolvimento das ilhas do Pacífico Sul, apenas uma literatura limitada está disponível sobre este tema no setor público. Estudos anteriores (SARKER E PATHAK, 2003; SUMIT E BURRITT, 2004 E APPANA, 2003) focalizaram as reformas, isto é, a reestruturação das empresas públicas que aconteceu em Fiji através dos anos. Nestes países o setor público ainda desempenha um papel dominante na economia.<sup>1</sup> É interessante que os estudos anteriores não tenham focado os motivos das transições para o regime de competência, que desempenha um papel vital na explicação das forças que levaram à transição.

Este estudo pretende explicar os motivos da recente mudança para o regime de competência nos conselhos governamentais locais de Fiji. Fica claro que, com o passar dos anos, o setor público e o papel da contabilidade têm sido submetidos a várias mudanças. Isto se deve à necessidade crescente de melhores relatórios e à pressão de organizações de doadores internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. É interessante examinar os agentes que estão por

trás da transição para o regime de competência nos conselhos governamentais locais porque um projeto de lei que exija legalmente que todos os conselhos governamentais locais usem o regime de competência ainda não foi aprovado pelo Parlamento. O que teria levado os conselhos governamentais locais a mudar para o regime de competência, uma vez que ainda não é obrigatório?

Este estudo utiliza, então, o modelo de contingência revisado (ver Christensen, 2002) para identificar os agentes que levaram a transição para o regime de competência nos conselhos governamentais locais. Este modelo foi formulado para entender melhor os fatores que afetam a adoção de inovações contábeis no setor público. O modelo que tem sido largamente aplicado (El-Batanoni e Jones, 1996; Godfrey et al., 1996; Khumawala, 1997; Likierman, 1996; Luder, 1992 e 1994; Mozen & Nasi, 1998; Montesinos & Bagues, 1996; Pallot, 1996; Yamamoto, 1999) tem se mostrado forte e adaptável.

Além disso, a teoria do depositário seria usada para justificar os resultados desta pesquisa. A teoria do depositário afirma que as pessoas que exercem o poder têm autoridade para influir no uso dos recursos dentro da organização.

### **O modelo de contingência**

Luder publicou a versão básica do modelo de contingência das inovações sobre contabilidade governamental (aqui chamado modelo de contingência) na *Pesquisa na Contabilidade Governamental e Sem Fins Lucrativos* em 1992 (LUDER, 1992). O modelo tem como objetivo especificar o ambiente sócio-político-administrativo que prevalece em um país e o seu impacto nas inovações na contabilidade governamental. A versão básica do modelo de contingência foi o resultado de um exame da literatura (ver LUDER, 1992, p. 100 -107). No seu exame Luder notou que os estudos, em termos de orientações teóricas, poderiam ser divididos aproximadamente em dois grupos: 1) os que foram influenciados pela ciência política, mais particularmente a teoria econômica da política (escolha pública); e 2) os que foram orientados predominantemente na direção da teoria comportamental. Quanto aos métodos de pesquisa aplicados, alguns estudos testaram as hipóteses usando técnicas estatísticas ou econométricas, enquanto outros examinaram se as hipóteses seriam plausíveis através de uma série de estudos de caso de situações particulares (MONSEN E NASI, 1998).



Após ter analisado um número significativo de temas e variáveis comuns sugeridos pela literatura, além de ter apresentado algumas preocupações quanto aos métodos de pesquisa usados, o professor Luder propôs o modelo de contingência que explica a transição da contabilidade governamental tradicional para um sistema mais informativo. Segundo Luder (1992), um sistema mais informativo desempenha duas funções: fornece informações compreensíveis e confiáveis sobre as finanças públicas; e proporciona uma base para o melhor controle financeiro das atividades governamentais. A transição presume um ponto específico de partida e um estado final para o sistema contábil do setor público. A tarefa do modelo é explicar o processo de inovação que liga estes dois pontos. Ao contrário das tentativas anteriores, que focavam condições de fundo individuais, uma visão conceitual global é fornecida para explicar o processo de inovação (ou a sua falta) da maneira mais completa possível.

Segundo Monsen e Nasi (1998), o modelo básico de contingência identificou um conjunto de variáveis contextuais e de comportamento considerado potencialmente relevante para explicar o resultado do processo de inovação da contabilidade governamental. As variáveis contextuais pertencem a várias categorias: 1) estímulos, 2) ambiente social do governo, 3) características do sistema administrativo político e 4) barreiras para sua implantação. De acordo com a hipótese, os três primeiros tipos de variáveis contextuais influiriam positivamente nas atitudes e no comportamento das condições contextuais conducentes, enquanto atitudes ou comportamento favoráveis facilitariam o processo de inovação. As barreiras para a implantação, porém, poderiam impedir que o resultado fosse bem sucedido.

Christensen (2002) argumentou que, embora o modelo de contingência tenha sido usado sem qualquer modificação para compor uma história da contabilidade do setor público, diversos fatores induzem à modificação do modelo. Em primeiro lugar, não se pode encontrar apoio empírico para a inclusão, conforme Luder, do público em geral como uma força com influência na contabilidade do setor público. Em segundo lugar, argumentou-se que o papel dos indivíduos precisa ser incorporado às explicações da mudança na contabilidade do setor público e, então, o modelo de contingência poderia ser beneficiado com uma orientação com mais destaque para o

comportamento. Em terceiro lugar, o modelo de Luder centra na probabilidade da mudança ao invés do objetivo da mudança. A fim de entender melhor este último ponto é preciso considerar como a mudança contábil tem sido harmonizada com o sistema de gerenciamento. Assim, vale a pena considerar a relação entre a contabilidade gerencial e a contabilidade financeira ao examinar a mudança na contabilidade do setor público. Em resposta a estas três dificuldades do modelo de Luder, um modelo variante tem se desenvolvido. O modelo proposto compreende três grupos de atores que respondem em parte um para o outro, mas que também reagem aos estímulos para mudança enquanto levam em conta as barreiras que impedem a mudança. O modelo proposto tem cinco partes:

1. Estímulos externos para mudança (força exógena): uma discussão relativamente ampla centrada em um problema percebido, que oferece uma solução com base filosófica para aquele problema.
2. Promotores de mudança: pessoas e organizações que têm interesse em desejar uma mudança.
3. Produtores de informação: funcionários públicos de agências centrais e gerentes de agências governamentais (executivos principais – CEOs, contadores, gerentes de linha).
4. Usuários de informação: políticos com responsabilidade por *portfolios* individuais ou do governo inteiro, bem como políticos opositores e servidores parlamentares, como auditores gerais, comissões de contas públicas e comissões parlamentares.
5. Barreiras para a implantação (força endógena): características do setor público e seu sistema de contabilidade que servem para restringir as opções disponíveis para implantar a mudança.

### **Estímulos**

Segundo Christensen (2002), está fora do setor público o contexto estabelecido pelo ambiente político e social predominante. Este contexto se manifesta no debate coletivo que se observa na mídia popular e em fontes tangenciais, tais como o discurso acadêmico e os comentários de entidades internacionais e organizações representativas profissionais. A coerência do debate se reflete em algum nível de repetição nos comentários demonstrando, em primeiro lugar, que um problema existe e, em segundo lugar, que há uma solução disponível para o problema.

Com relação à adoção do regime de competência nos conselhos governamentais locais de Fiji, formula-se a hipótese (H1) de que os estímulos que levaram à mudança na contabilidade foram os argumentos de que a contabilidade do setor público deveria ser melhorada (após os casos crescentes de fraudes detectados pela Auditoria Geral nos seus relatórios de entidades do setor público) e de que estas melhorias poderiam ser efetuadas pela adoção de técnicas contábeis do setor privado, entre as quais o regime de competência.

### ***Promotores de mudança***

Os promotores de mudança se identificam como pessoas e/ou organizações que reconhecem o problema e propõem uma solução. Embora estes promotores sejam identificáveis, podem não ser publicamente atuantes nem necessariamente conhecidos pelo público em geral, mas são conhecidos pelos usuários da informação – seja pelo contato pessoal ou pela posição ocupada pelo promotor. A motivação dos promotores de mudança para aproveitar seu acesso a um usuário de informação é influenciada por considerações epistemológicas ou de interesse, inclusive ganho financeiro (Christensen, 2002).

Com relação à transição para o regime de competência nos conselhos governamentais locais em Fiji formula-se a hipótese (H2) de que as quatro grandes empresas de contabilidade que atuam como auditoras e consultoras de gerência foram proeminentes promotoras de mudança.

### ***Usuários de informação***

Segundo Christensen (2002), os usuários das informações são atores políticos, aí incluídos ministros, membros da oposição e conselheiros políticos. Também estão incluídos nessa categoria auditores gerais, comissões de contas públicas e comissões parlamentares.

Em relação à transição para o regime de competência nos conselhos governamentais locais em Fiji, formula-se a hipótese (H3) de que os usuários de informação responderam aos estímulos e à pressão dos promotores de mudança. Os usuários de informação por sua vez pressionaram os produtores de informação para implantar o regime de competência nos conselhos.

### ***Produtores de informação***

Os produtores de informação são atores burocráticos com alguma responsabilidade pela informação contábil. Esta responsabilidade pode ser exercida por uma agência central, bem como pelos gerentes de agências de linha em que CEOs, controladores financeiros e contadores têm responsabilidade pela produção contábil.

No que se refere à transição para o regime de competência nos conselhos governamentais locais em Fiji formula-se a hipótese (H4) de que os produtores de informação – isto é, o diretor de finanças e os funcionários contábeis do conselho – são geralmente sensíveis às necessidades dos usuários de informação, embora possam ser pró-ativos em alguns casos.

### ***Barreiras para a implantação***

As barreiras para a implantação compreendem aspectos do ambiente político ou burocrático que fazem aumentar o custo ou o tempo necessário para inserir a mudança contábil. As barreiras para a implantação alteram-se pelos esforços dos usuários de informação e dos produtores de informação, mas existe também um relacionamento de mão dupla com os promotores de mudança, já que estes devem levar em conta as barreiras para a implantação de seus argumentos. Além disso, as barreiras para a implantação fazem parte do motivo para as ações subseqüentes dos promotores como, por exemplo, quando uma consultoria fornece de forma seguida serviços relacionados com as maneiras pelas quais uma barreira para a implantação poderá ser superada (CHRISTENSEN, 2002).

Com relação à adoção do regime de competência nos conselhos governamentais locais de Fiji formula-se a hipótese (H5) que as barreiras para a implantação eram a falta de perícia contábil no setor público e registros contábeis inapropriados, especialmente os registros dos bens do ativo.

### ***A teoria do interessado***

Scott et al. (2003) define os interessados como “aquelas pessoas ou entidades que têm interesse, algo a ganhar ou a perder como resultado das suas atividades (da organização ou da corporação)”, e define “interesse” como “algo de valor, alguma forma de capital humano, físico ou financeiro que está em jogo – voluntária

ou involuntariamente”. A teoria do interessado tem sido mais aplicada à análise de interação da sociedade no domínio corporativo do setor privado. Entretanto, é igualmente aplicável no contexto do setor público. Primeiro porque é consistente com o conceito teórico da mudança contábil como contextual e derivada de forças políticas e sociais externas. Segundo, porque a teoria do interessado fornece a base para identificar grupos e partes que constituem as forças sóciopolíticas externas para a entidade em questão, independente do fato de a entidade estar no setor privado ou público. Isso é feito através do poder do depositário (Ullman, 1985), que é o poder de influenciar as organizações e as gerências nas suas ações. Roberts (1992) afirma que o poder é função do grau de controle do depositário dos recursos necessários para a organização, enquanto Gray et al (1997) observa que o poder do interessado poderá resultar de fontes econômicas e/ou legislativas.

Com relação à adoção do regime de competência nos conselhos governamentais locais de Fiji formula-se a hipótese (H6) que os usuários de informação eram interessados importantes, que produziram a mudança para o regime de competência.

## **Metodologia**

A metodologia usada neste estudo tem como base Christensen (2002), que conduziu um estudo semelhante sobre o governo de New South Wales (estado da Austrália). Ele usou método baseado na história da interpretação e propôs um modelo de contingência revisado para determinar os agentes responsáveis pela mudança para o regime de competência.

Um estudo de caso foi realizado para examinar a mudança para o regime de competência nos conselhos governamentais locais. Os conselhos municipais de Suva, Lautoka, Nadi, Savusavu e Nasinu foram selecionados para serem submetidos à análise neste estudo de caso, já que são os únicos cinco, de um total de doze conselhos governamentais locais em Fiji, que têm feito a transição para o regime de competência. Isto significa que, no estudo de caso, todos os integrantes dos conselhos governamentais locais que usam o regime de competência estão incluídos.

### **Fontes de dados**

Os vários relatórios e trabalhos examinados incluíram:

- a) Os relatórios anuais de todos os conselhos governamentais locais de 1995 a 2002, a fim de fornecer dados descritivos dos relatórios financeiros feitos pelos conselhos governamentais locais.
- b) Os trabalhos legislativos do governo e os trabalhos parlamentares de 1995 a 2004, para conseguir relatórios de conselhos que não estavam disponíveis nos conselhos governamentais locais.
- c) As atas das reuniões dos conselhos governamentais locais foram examinadas para descobrir os motivos de qualquer mudança nos seus relatórios financeiros.
- d) A Lei do Governo Local também foi examinada, já que os conselhos usaram as disposições na Lei para a elaboração das contas.

Além disso, foram realizados debates e entrevistas com o diretor de finanças e com representantes dos conselhos governamentais locais. Entrevistas com auditores das quatro grandes empresas de contabilidade e com a Auditoria Geral completaram o levantamento primário de informações.

### **Antecedentes**

Fiji tornou-se uma colônia britânica depois dos seus dirigentes a terem cedido para a Coroa Britânica através de uma escritura de cessão no dia 10 de outubro de 1874. A administração colonial foi estabelecida em Levuka, pela qual Fiji herdou os sistemas britânicos de contabilidade, educação e justiça.

O governo local foi estabelecido pela primeira vez em Fiji pela Lei Municipal de 1877, através da qual Levuka foi proclamada uma cidade. Devido às mudanças na geografia econômica de Fiji, após a introdução de mão de obra contratada da Índia e à necessidade de um porto oceânico, um centro urbano foi estabelecido em Suva, capital atual. Suva foi elevada a cidade em 1881. Com a expansão das fazendas de cana de açúcar em Viti Levu Ocidental e Vanua Levu Setentrional, os centros urbanos cresceram no entorno das grandes usinas de açúcar (como Lautoka, Labasa, Ba e Nausori). Outros centros urbanos cresceram na área limite de navegação dos rios, que passaram a fazer parte do sistema de transporte da cana de açúcar (como Nadi) (UNESCAP, 2000).

Municípios foram criados conforme a Lei de Instituições Municipais de 1909, seguida pela Lei de Municípios. Conselhos Municipais compostos principalmente por membros nomeados e um grupo de servidores públicos nas suas capacidades *ex-officio* administraram os municípios. O oficial do distrito local, que era o chefe da administração governamental no distrito, normalmente liderava o Conselho.

### **Conselhos Municipais Locais**

A Lei de governo local, Capítulo 125, prevê a constituição pelo Ministro do governo local de três classes de municípios, isto é, cidades; pequenas cidades e distritos. Em outubro 1997 havia duas cidades (Suva e Lautoka) e nove pequenas cidades (Ba, Labasa, Lami, Levuka, Nadi, Nausori, Savusavu, Sigatoka e Tavua). Por enquanto nenhum distrito foi criado de acordo com a Lei (UNESCAP, 2000).

Os municípios são entidades autofinanciadas que fornecem fundos para uma grande parte das operações de receitas geradas pelo imposto territorial (geralmente conhecido como taxa da cidade) e de outras receitas locais. Os conselhos tomam como base para os impostos da cidade o Valor Capital Sem Benfeitorias da Terra (UCV) e a receita desta fonte normalmente corresponde a algo como dois terços da receita total. As terras do estado dentro de um município ficam legalmente isentas do pagamento das taxas, mas o diretor de terras paga uma subvenção em vez da taxa aproximadamente igual à taxa calculada pelo UCV. O resto da receita provém de aluguéis de instalações comerciais, taxas do mercado e das estações rodoviárias, taxas de alvarás para comércio, taxas de construções e de estacionamento.

A maioria dos conselhos toma empréstimos no mercado de capitais local para financiar obras de desenvolvimento. O financiamento na forma de empréstimos dos bancos comerciais, das seguradoras e do Fundo Nacional Providente de Fiji fica geralmente disponível, com prazos de amortização que normalmente estão em mais de 15 anos. A garantia do empréstimo é dada pelo governo ou por uma debênture garantida pela receita e pelos ativos do conselho. Os conselhos administram seus recursos através da operação de fundos distritais, como o Fundo Geral para operações normais, o Fundo de Taxa de Empréstimo para amortizar

os empréstimos em aberto e outros fundos específicos. A Câmara de Vereadores de Suva, por exemplo, também opera um fundo de taxa de iluminação urbana. As taxas são determinadas a cada ano como parte do orçamento anual e fixadas em níveis diferentes para fins diversos.

Um motivo para preocupação maior é o nível crescente de atrasos na arrecadação dos impostos que, em alguns casos, tem chegado a um total maior do que o de taxas cobradas durante o ano. Esses atrasos têm alcançado níveis sérios devido às falhas no cumprimento da lei. O nível de arrecadação da taxa anual está normalmente entre 60 e 70% e a arrecadação de atrasados é de 10 a 20% na maioria dos conselhos governamentais locais em Fiji. Em 1995, por exemplo, o Conselho da Cidade de Sigatoka arrecadou 70% da taxa anual e apenas seis por cento de atrasados, o que resultou em um nível de arrecadação de 40% das taxas devidas. O total das taxas do Conselho de Sigatoka, baseado em 2,08 centavos para o dólar do UCV foi US\$ 160.500, enquanto as taxas em atraso no fim de dezembro de 1996 foram US\$ 387.351. Da mesma forma, o total das taxas do Conselho da Cidade de Lautoka para 1997 foi de US\$ 2.097.920 e as taxas em atraso corresponderam a US\$ 2.938.517 (UNESCAP, 2000).

Por outro lado, o padrão de gastos da maioria dos conselhos indica que grande parte dos gastos anuais se destina às despesas periódicas, tais como custos de folha de pagamento, manutenção de infra-estrutura e fornecimento de serviços diversos. Um valor muito limitado é destinado às novas obras na capital que normalmente incluem reconstrução ou melhoria de estradas e canos de esgoto. Entre 1996 e 1997, o Conselho Municipal de Suva construiu um complexo de escritórios comerciais para gerar receita de aluguel. Na cidade de Levoka, os limites municipais foram revisados para excluir algumas terras indígenas devido à incapacidade dos proprietários e residentes pagarem as taxas municipais. Nenhum Conselho tem conseguido estabelecer reserva financeira com as economias oriundas das receitas anuais.

Auditorias nas contas anuais de cada conselho são feitas a cada ano pela Auditoria Geral em Fiji. As contas, bem como o relatório feito pela Auditoria Geral dos conselhos governamentais locais, são apresentadas ao Parlamento. Em alguns casos,



a Auditoria Geral contrata empresas do setor privado para realizar esse trabalho de auditoria.

### **Mudança para o regime de competência**

Em Fiji, desde 1874 a contabilidade dos governos e das agências governamentais tem sido feita de acordo com o regime de caixa. Nenhuma alteração foi realizada até o início da década de 1980, quando se considerou conveniente que as empresas governamentais se aproximassem dos princípios contábeis comerciais utilizados no setor privado – em regime de competência pleno ou modificado (IFAC, Estudo II, 2000). Desde então, a velocidade da mudança tem aumentado na medida em que, no mundo inteiro, os eleitores têm exigido que os governos se tornem plenamente responsáveis perante a comunidade pelos recursos a eles confiados. Na proporção em que os recursos se tornam mais escassos, governos e gerentes do setor público ficam mais conscientes das diferentes maneiras de fornecer serviços a fim de realizar políticas governamentais e conseguir os resultados desejados. Vários trabalhos (ver IFAC, Estudos 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11) têm apresentado o argumento de que o governo deveria adotar o regime de competência porque este oferece a oportunidade de melhorar a administração de itens do ativo e do passivo.

Um exame dos registros parlamentares de 1995 a 2004 demonstrou que apenas cinco, dos doze conselhos governamentais locais, têm adotado o regime de competência. É interessante observar que, embora o projeto submetido ao Ministério (que exigia que todos os conselhos governamentais locais fizessem a transição para o regime de competência) ainda esteja em estudo, existem cinco conselhos que fizeram a transição para o regime de competência. Os detalhes das datas de incorporação dos conselhos governamentais locais e do regime de contabilidade atualmente usado são apresentados na tabela a seguir.

**Tabela 1**  
**Regime de contabilidade nos conselhos governamentais locais**

<b>Autoridades Locais</b>	<b>Datas de Incorporação</b>	<b>Regime de contabilidade Usado atualmente</b>	<b>Mudança para o regime de competência</b>
Levuka	1877	Caixa	
Suva	1881	Competência	1997
Lautoka	1929	Competência	1998
Nausori	1931	Caixa	
Labasa	1939	Caixa	
Ba	1939	Caixa	
Nadi	1946	Competência	2000
Sigatoka	1959	Caixa	
Savusavu	1969	Competência	2000
Lami	1977	Caixa	
Tavua	1992	Caixa	
Nasinu	2002	Competência	2000

Fonte: Dados com base nos relatórios contidos em registros parlamentares de 1995 a 2004.

Na próxima seção são apresentados os estudos de caso dos cinco conselhos e seus resultados discutidos no contexto do modelo revisado de contingência.

## **Discussão do modelo**

### ***Estímulos***

No final da década de 1990 houve uma quantidade de casos de fraudes amplamente divulgados, entre outros exemplos de má administração dos recursos do setor público em Fiji. Estes casos geraram uma discussão sobre a efetivação da transição para o regime de competência. Consultores especiais da Nova Zelândia foram contratados em 1996 para analisar o assunto e sugerir maneiras e meios de facilitar a transição para o regime de competência. No entanto, após a preparação e apresentação do relatório, a idéia de fazer a transição para o regime de competência foi deixada de lado devido à divergência de opiniões entre grupos políticos na época.

Ao mesmo tempo, segundo relatório da UNESCAP (2000), ficou claro que os conselhos governamentais locais estavam encontrando dificuldades na cobrança de taxas atrasadas. Os conselheiros argumentaram que o nível crescente de atrasos na cobrança de taxas não estava sendo tratado de forma eficaz pelo regime de caixa, o

que levou à decisão de mudar para o regime de competência nos conselhos governamentais locais. A crescente necessidade de dar conta do nível de atrasos, que estava aumentando, levou os conselhos a questionar se o regime de caixa estava fornecendo o tipo de informações que precisavam e se aquele regime permitia que eles dessem conta de modo eficaz do crescente nível de atrasos das taxas. Também foram levantadas questões referentes à administração de ativos e equipamentos que pertenciam aos ativos. Entrevistas com os diretores de finanças dos cinco conselhos revelaram que o motivo da mudança para o regime de competência foi para melhorar suas práticas de produzir relatórios e promover a responsabilidade, o que resultaria em transparência nos relatórios e melhoraria a administração de ativos. Isto dá suporte à primeira hipótese (H1), de que os estímulos à transição para o regime de competência nos conselhos governamentais locais vieram de relatórios melhores e transparentes.

### ***Promotores de mudança***

Conforme as entrevistas conduzidas com os diretores de finanças dos respectivos conselhos em estudo ficou evidente que as quatro grandes empresas de contabilidade e a Auditoria Geral eram os principais promotores da mudança. Os consultores gerenciais também desempenharam um papel importante, ao pressionar para que houvesse a mudança para o regime de competência, mas não eram considerados como os principais fatores na promoção da mudança. Os consultores da Nova Zelândia contratados em 1996 para preparar um relatório a fim de promover a mudança para o regime de competência desempenharam um papel vital no processo. Não tiveram muito êxito em alcançar resultados imediatos, mas deixaram uma impressão nas mentes daqueles que foram escolhidos para participar dos *workshops* organizados na época.

As recomendações feitas pelos auditores neozelandeses destacando a necessidade de seguir os conceitos do regime de competência tiveram grande influência na promoção da mudança para o regime de competência. Além disso, a maioria desses conselhos empreendeu auditorias internas por meio de quatro grandes empresas de contabilidade, antes que as auditorias externas fossem conduzidas pela Auditoria Geral. Isto fez, portanto, com que as quatro grandes empresas de contabilidade produzissem relatórios sugerindo que os balanços dos conselhos governamentais locais ficariam

muito melhores se seguissem o sistema de relatórios do regime de competência. Da mesma maneira, a Auditoria Geral recomendou a adoção do regime de competência pelos conselhos governamentais locais por causa das deficiências destacadas nos balanços submetidos à auditoria. O relatório do Conselho Municipal de Suva em 1995, por exemplo, mostra que tiveram uma opinião de auditoria com ressalvas porque empréstimos, ativos e devedores não foram mostrados na demonstração financeira.

### **A ressalva**

“Embora empréstimos, ativos e devedores estejam incluídos na tabela e em uma nota relativa às contas, não aparecem na demonstração financeira do conselho, o que é uma violação dos Padrões Contábeis de Fiji FAS 5 e contraria as exigências da seção 57 (1) da Lei do Governo Local” (Conselho Municipal de Suva, Relatório Anual 1995, p. 52).

Os freqüentes relatórios de auditoria com as ressalvas emitidas pelos auditores e os exemplos destacados na ressalva, de que os Padrões Contábeis de Fiji não estavam sendo cumpridos, levaram os conselhos a considerarem a decisão de mudar para o regime de competência. O uso do regime de caixa não permitiu que os conselhos cumprissem plenamente os Padrões Contábeis de Fiji (FASs), dado que os FASs têm como base os conceitos do regime de competência.

A segunda hipótese (H2) recebe apoio aqui, já que as quatro grandes empresas de contabilidade e a Auditoria Geral foram os promotores de mudança identificados pela pesquisa.

### **Usuários da informação**

Os membros opositoristas do parlamento, o Ministro de governo local e outras comissões parlamentares foram os principais usuários de informação na defesa da mudança do regime contábil no setor público. Os esforços destas pessoas resultaram em um projeto de lei aconselhando a mudança do regime contábil no setor público, ou seja: a mudança para o regime de competência. Estes usuários de informação levaram em conta os relatórios e as apresentações feitos pelos auditores e pelas quatro grandes empresas de contabilidade, que defendiam a mudança para o regime de competência. Graças a esse interesse por uma mudança para o regime de competência, o projeto

de lei foi redigido exigindo que todas as entidades do setor público, inclusive os conselhos governamentais locais, usassem o regime de competência. Embora este projeto de lei ainda não tenha sido aprovado pelo Parlamento, cinco conselhos governamentais locais já o adotaram.

Um segundo grupo de usuários também foi influente na promoção da mudança para o regime de competência: os conselheiros dos governos locais. Conforme mencionado anteriormente, apesar da falta de um mandato legal cinco conselhos governamentais locais adotaram o regime de competência. Conselheiros proeminentes desempenharam papel vital na efetivação dessa transição para o regime de competência. Neste caso ficou claro que os conselheiros eram influentes na promoção de uma mudança.

Nas entrevistas realizadas, a maioria dos conselheiros mostrou que não estava ciente da diferença entre os regimes de caixa e de competência. Mas havia alguns poucos conselheiros importantes que levantaram a voz e exigiram uma responsabilidade apropriada em relação aos recursos do conselho. Foram estes conselheiros que se interessaram pela administração melhorada dos recursos e apoiaram a transição para o regime de competência.

Os conselheiros foram convencidos pelos relatórios e pelas recomendações emitidos pelos auditores, no sentido de que os conselhos governamentais locais usassem o regime de competência, já que este fornecia informações que seriam muito mais pertinentes para fins de tomada de decisões e de controle do que as informações fornecidas pelo regime de caixa.

Ao levar em consideração a demonstração financeira do Conselho Municipal de Suva em 1995, por exemplo, ficou claro que esta não apresentou o valor das taxas em atraso. Em 1995 as taxas em atraso somavam US\$ 4.242.657 e em 1994 eram US\$ 4.088.962. Estas cifras são bastante significativas se comparadas ao total do ativo corrente do conselho, que foi de apenas US\$ 406.155. Se o regime de caixa fosse utilizado não seria possível incorporar estas contas a receber nas demonstrações financeiras. Então as demonstrações financeiras baseadas no regime de caixa não forneceriam informações pertinentes para a tomada de decisão e o controle por parte dos conselheiros e da administração do conselho.

Os conselheiros que destacaram estes e outros tipos de problemas semelhantes com o regime de caixa argumentaram veementemente a favor do regime de competência. A terceira hipótese (H3) é válida, portanto, pois poderia se observar que os usuários de informação eram considerados bastante ativos ao pressionar a mudança para o regime de competência.

### ***Produtores de informação***

As entrevistas com os diretores dos conselhos indicaram que os funcionários (produtores de informação) eram pressionados pelos conselheiros para produzir informações derivadas do regime de competência. Os funcionários dos conselhos não tinham alternativa, a não ser seguir as diretrizes que lhes eram repassadas, para não correrem o risco de perder seus empregos.

O diretor de finanças do Conselho Municipal de Suva, por exemplo, revelou que os conselheiros pressionaram os funcionários para levarem em conta as recomendações dos auditores no sentido de usar o regime de competência. Esse foi um momento decisivo para os funcionários, dado que exigia mudanças substanciais na maneira como as contas e os balanços eram preparados. A transição para o regime de competência não foi feita sem problemas: havia dificuldades para determinar como certos ativos fixos do conselho deveriam ser avaliados. Políticas e procedimentos com relação à depreciação e às dívidas incobráveis tiveram que ser desenvolvidos. Os funcionários foram treinados para usar os novos procedimentos contábeis, por isso era improvável que a mudança para o regime de competência tivesse acontecido sem a pressão exercida por um grupo de conselheiros influentes. Esta situação apóia a quarta hipótese (H4), de que os produtores de informação (representantes eleitos nos níveis nacionais e integrantes de governos locais e comissões parlamentares) tiveram que acatar as necessidades dos usuários de informação.

### ***Barreiras para a implantação***

A principal barreira que dificultou a transição suave para o regime de competência foi a falta de aptidão contábil no setor público. O diretor de finanças de um dos conselhos reclamou que muitos dos funcionários no seu departamento não tinham

qualquer qualificação formal em contabilidade, o que tornou difícil a tarefa de seguir as orientações e os conceitos do regime contábil. Ele admitiu que existiam inúmeros problemas a serem resolvidos com o passar dos anos, após a adoção do regime de competência.

Em outra entrevista, um executivo financeiro de conselho governamental local apontou como outro problema a ausência de padrões contábeis que pudessem ser usados como diretrizes na preparação das demonstrações financeiras no regime de competência. Ele argumentou que não foi possível aos conselhos usarem padrões contábeis do setor privado, uma vez que a natureza e a função das operações dos conselhos eram muito diferentes das entidades no setor privado, ou seja: inexistia qualquer padrão contábil do setor público que pudessem ser seguidos pelos conselhos. Atualmente, os Padrões Contábeis Internacionais do Setor Público não têm validade alguma em Fiji.

Os funcionários dos conselhos tiveram que cumprir as disposições da lei do governo local na preparação de balanços, mas tais disposições não forneceram qualquer orientação sobre como prepará-los no regime de competência. Além disso, as entrevistas com funcionários dos conselhos envolvidos na preparação dos balanços revelaram que, em muitos casos, registros (como o de ativos) não eram bem realizados ou eram inadequados, o que dificultou a adoção do regime de competência. Isto confirma a quinta hipótese (H5), de que a falta de aptidões contábeis no setor público se tornou uma barreira séria para a implantação do regime de competência.

### **Conselhos governamentais locais ainda usam o regime de caixa**

Sete conselhos governamentais locais em Fiji ainda usam o regime de caixa. Como ainda não foi aprovado o projeto de lei que exige o uso do regime de competência, esses conselhos locais não estão obrigados a usar o regime de competência. Qualquer mudança para o regime de competência, portanto, está sendo realizada de acordo com critérios do conselho governamental local.

O modelo de contingência ainda pode ser usado para explicar o comportamento daqueles conselhos governamentais locais que não optaram por alterar os seus sistemas contábeis para o regime de competência, apesar das diversas pressões para a mudança – mesmo com as pressões de auditores e consultores, que expressaram preocupação

com a qualidade dos relatórios dos governos locais baseados no regime de caixa. Um ingrediente essencial para a mudança estava faltando: a ausência de alguns conselheiros influentes que entendessem os motivos da mudança e que tivessem a determinação e a capacidade necessárias para assegurar a implantação das mesmas. Sem este ingrediente essencial, a mudança simplesmente não aconteceu.

Muitos conselheiros e pessoas eleitas para os conselhos não se preocuparam com a forma dos relatórios nos seus conselhos e demonstraram pouco interesse na mudança para o regime de competência. Deduz-se que esses conselheiros não pareciam acompanhar o que os contadores diziam em relação às recomendações feitas pelos auditores. O resultado foi que sete conselhos não fizeram a transição para o regime de competência – e este é um resultado consistente com a teoria do interessado, ao afirmar que “interessados que estão no poder podem ter influência sobre como os recursos são usados em qualquer organização”.

Da mesma maneira, fica evidente que os usuários de informação como conselheiros e representantes eleitos são interessados que exercem grande influência nos conselhos, pois detêm o poder e o mandato dos contribuintes. Esses usuários desempenham um papel vital nas operações dos conselhos governamentais locais, inclusive na seleção e promoção dos funcionários contábeis e outros empregados da organização. Assim, os produtores de informação (funcionários contábeis do conselho) podem até certo ponto ser influenciados, ao se sentirem obrigados a seguir o que os conselheiros desejam para manter a segurança dos seus empregos.

Outro grupo poderoso de usuários de informação está no Ministério de governo local e outras comissões parlamentares que precisam obter relatórios apropriados e completos das atividades dos conselhos. Mas a autoridade do Ministro é limitada por estatutos diversos, o Ministro não tem poder de fazer cumprir mudanças voluntárias. Somente depois que o projeto de lei exigindo a mudança para o regime de competência se tornar lei, o Ministro de governo local terá como fazer cumprir esta alteração em todos os conselhos governamentais locais.

A análise acima destaca e apóia a sexta hipótese (H6), de que os interessados que estiverem no poder têm influência sobre a maneira dos recursos serem utilizados nas organizações. Da mesma forma, fica evidente que o Ministro de governo local e as



comissões parlamentares são interessados importantes, visto que estão no poder e fornecem apoio financeiro aos conselhos governamentais locais. O resultado é que parecem ter êxito em propor um projeto de lei que possa exigir a mudança para o regime de competência por todas as entidades do setor público. Além disso, os conselheiros são vistos como usuários importantes de informação que optaram por pressionar a adoção rápida do regime de competência nos conselhos governamentais locais.

### **Conclusão**

Apesar da ausência de qualquer obrigação legal, cinco conselhos governamentais locais em Fiji são usuários do regime de competência. Usando o modelo de contingência como base, identificou-se que os estímulos para a mudança foram a necessidade de relatórios melhores, a fim de que os ativos e os assuntos dos conselhos fossem bem administrados. Ficou evidente também que se constituiriam como promotores de mudança principalmente as quatro grandes empresas de contabilidade e a Auditoria Geral, que fizeram recomendações constantes para melhorar os relatórios e incentivaram a mudança para o regime de competência. Os usuários de informação identificados eram representantes eleitos – no nível nacional, de governo local e nas comissões parlamentares. Estes usuários desempenharam papel vital na promoção da mudança para o regime de competência. Pode-se afirmar que os promotores de mudança causaram impacto nos usuários de informação, o que exigiu que os produtores de informação (funcionários contábeis do conselho) mudassem o sistema contábil dos conselhos governamentais locais para o regime de competência. A pressão dos promotores e usuários de informação foi tão intensa que os produtores de informação tiveram que tomar a medida corajosa de mudança.

A falta de aptidões contábeis e a ausência de padrões no setor público foram identificadas como as maiores barreiras que dificultaram a transição para o regime de competência. O estudo também revelou que os promotores de mudança e os usuários de informação são agentes muito influentes no que se refere à mudança, o que está de conformidade com a teoria do interessado.

## Notas

<sup>1</sup> Os países em desenvolvimento das ilhas do Pacífico Sul considerados aqui incluem as Ilhas Cook, Fiji, Kiribati, Ilhas Marshall, Estados Federados de Micronésia, Nauru, Niue, Palau, Papua Nova Guinéa, Samoa, Ilhas Solomon, Tokelau, Tonga, Tuvalu e Vanuatu.

## Referências Bibliográficas

- Asian Development Bank. (2002), *Diagnostic Study of Accounting and Auditing Issues in the Republic of the Fiji Islands*, Manila.
- Appana, S. (2003), "New public management and public enterprise restructuring in Fiji" *Fijian Studies*, vol. 1, nº 1, p 51-73.
- Ba Town Council, 1995-2001, Annual Report, Suva, Fiji.
- Christensen, M. (2002) "Accrual accounting in the public sector: the case of the New South Wales government", *Accounting History*, vol.7, nº 2, p 3-124.
- El-Batanoni, K. and Jones, R. (1996), "Governmental accounting in the Sudan", *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, vol. 9, p.209-218.
- Goddard, A. (2002), Development of the accounting profession and practices in the public sector - a hegemonic analysis", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol. 15, nº 2, p.655-688.
- Godfrey, A., Devlin, P. and Merrouche, C., (1996), "Governmental accounting in Kenya, Tanzania and Uganda", *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, vol. 9, p.198-208.
- Gray, R., Dey, C., Owen, D., Evans, R. and Zadek, S. (1997), "Struggling with the praxis of social accounting: stakeholders, accountability, audits and procedures", *Accountability, Auditing & Accountability Journal*, vol.10, nº 3, p.325-64.
- International Federation of Accountants (IFAC), Study 5, *Definition and Recognition of Assets*, <http://www.ifac.org/Store/Category.tml?Category=Public%20Sector%20Accounting&Cart=1052177336180303>, August 1995.
- International Federation of Accountants (IFAC), Study 6, *Accounting for and Reporting Liabilities*, [www.ifac.org/Store/Category.tml?Category=Public%20Sector%20Accounting&Cart=1052177336180303](http://www.ifac.org/Store/Category.tml?Category=Public%20Sector%20Accounting&Cart=1052177336180303), August 1995.
- International Federation of Accountants (IFAC). Study 8, *The Government Financial Reporting Entity*, <http://www.ifac.org/Store/Category.tml?Category=Public%20Sector%20Accounting&Cart=1052177336180303>, July 1996.

- International Federation of Accountants (IFAC), Study 9, *Definition and Recognition of Revenues*, <http://www.ifac.org/Store/Category.tpl?Category=Public%20Sector%20Accounting&Cart=1052177336180303>, December 1996.
- International Federation of Accountants (IFAC), Study 10, *Definition and Recognition of Expenses/Expenditures*, <http://www.ifac.org/Store/Category.tpl?Category=Public%20Sector%20Accounting&Cart=1052177336180303>, December 1996.
- International Federation of Accountants (IFAC), Study 11, *Governmental Financial Reporting: Accounting Issues and Practices*, <http://www.ifac.org/Store/Category.tpl?Category=Public%20Sector%20Accounting&Cart=1052177336180303>, May 2000.
- Labasa Town Council, 1995-2001, Annual Report, Suva, Fiji.
- Lami Town Council, 1995-2001, Annual Report, Suva, Fiji.
- Lautoka City Council, 1995-2001, Annual Report, Suva, Fiji.
- Levuka Town Council, 1995-2001, Annual Report, Suva, Fiji.
- Likierman, A., (1996), "The UK government's accounting and budgeting revolution", *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, vol.9, pp.302-322.
- Luder, K.G. (1992), "A contingency model of governmental accounting innovations in the political-administrative environment", *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, vol.7, p.99-127.
- Monsen, N. and Nasi, S. (1998), "The contingency model of governmental accounting innovations: a discussion". *The European Accounting Review*, vol.7, n° 2, p.275-288.
- Montesinos, V. and Bagues, J., (1996), "Governmental accounting in Spain: Evolution and Reforms", *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, vol.9, p.219-238.
- Morris, R.D. (1984), "Corporate disclosure in a substantially unregulated environment". *Abacus*, vol.20, n° 1, p.52-86.
- Nadi Town Council, 1995-2001. Annual Report, Suva, Fiji.
- Nasinu Town Council, 1995-2001, Annual Report, Suva, Fiji.
- Nausori Town Council, 1995-2001. Annual Report, Suva, Fiji.
- Pallot, J. (1992), "Innovations in National Government Accounting and Budgeting in New Zealand", *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*. Vol.9. p.328-348.
- Poullaos, C. (1993). "Making profession and state, 1907 to 1914: The ACPA's first Charter attempt", *Abacus*, vol.29, n° 2, p.196-229.

- Roberts, R.W. (1992), "Determinants of corporate social responsibility disclosure: an application of stakeholder theory". *Accounting, Organization and Society*, vol. 17, nº 6, p.595-612.
- Sarker, A.E. (2003), "Public enterprise reform in Fiji Islands". *Public Organization Review*, vol. 3, nº 1, p.55-75.
- Savusavu Town Council, 1995-2001, Annual Report, Suva, Fiji.
- Scott, J.E.M., McKinnon, J. L. and Harrison, G.L. (2003), "Cash to accrual and cash to accrual - A case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post 1975", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol. 16, nº 1, p.104-140.
- Sigatoka Town Council, 1995-2001, Annual Report, Suva, Fiji.
- Sumit, K.L and Burritt, R.L. (2004), "Public sector accountability failure in an emerging economy" *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol. 17, nº 4, p.345-359.
- Suva City Council, 1995-2001, Annual Report, Suva, Fiji.
- Tavua Town Council, 1995-2001, Annual Report, Suva, Fiji.
- Ullman, A. (1985), "Data in search of a theory: a critical examination of the relationship among social performance, social disclosure, and economic performance", *Academy of Management Review*, vol. 10, p.540-577.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) *Local Government in Asia and the Pacific, a comparative study; Country Paper: Fiji* <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/fiji/fiji.html>, 2000.
- Yamamoto, K., (1999), "Accounting system reform in Japanese local governments", *Financial Accountability and Management*, vol. 15, nº 3&4, p.291-307.
- Legislative Council Papers. Fiji Legislative Papers, 1995-2004.

## Corrupção e liberdade de imprensa: teorias e evidências\*

Henrique Serra Sitja\*\*  
henrique.sitja@gmail.com

Giácomo Balbinotto Neto\*\*\*  
giacomo.balbinotto@terra.com.br

### Resumo

O objetivo deste artigo é estudar a relação existente entre corrupção e liberdade de imprensa discutindo conceitos, definições e implicações no que se refere aos aspectos econômicos e sociais. A hipótese é que o nível de liberdade de imprensa está relacionado com a corrupção de uma maneira negativa, ou seja, quanto mais livre a imprensa em uma nação, menor a percepção da corrupção. São apresentadas evidências empíricas de que essa relação é significativa e discutidos os canais pelos quais a liberdade de imprensa pode ajudar no combate à corrupção.

**Palavras-chave:** *corrupção, burocracia, liberdade de imprensa*

### Resumen

El objetivo de este artículo es estudiar la relación existente entre corrupción y libertad de prensa discutiendo conceptos, definiciones e implicaciones en lo que se refiere a los aspectos económicos y sociales. La hipótesis es que el nivel de libertad de prensa está relacionado con la corrupción de una manera negativa, o sea, cuanto más libre la prensa en una nación, menor la percepción de la corrupción. Son presentadas evidencias empíricas de que esa relación es significativa y discutidos los canales por los cuáles la libertad de prensa puede ayudar en el combate a la corrupción.

**Palabras clave:** *corrupción, burocracia, libertad de prensa*

### Abstract

The objective of this work is to study the relation which exists between corruption and freedom of the press, discussing concepts, definitions and implications of both with regard to the economic and social aspects. Our hypothesis is that the level of press freedom is related to corruption in a negative way, that is to say, the more freedom of the press there is in a given country, the less the perception of corruption. Empirical evidence is presented showing that this relation is significant and the channels by which press freedom can help to combat corruption are discussed.

**Key words:** *corruption, bureaucracy, freedom of the press.*

---

\* *Este artigo é versão reduzida e adaptada de trabalho de conclusão de curso defendido no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.*

\*\* *Economista.*

\*\*\* *Professor do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.*

Artigo recebido em 10/03/2008 e aceito em 02/04/2008

## Introdução

O objetivo do trabalho é verificar a relação existente entre liberdade de imprensa e corrupção, tanto do ponto de vista teórico como empírico. Além disso, verificar-se-á quais são as implicações de uma imprensa livre sobre a percepção da corrupção e seus impactos econômicos. A definição que propomos para liberdade de imprensa está relacionada ao artigo 19º da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), que defende o direito à liberdade de opinião e expressão, além da possibilidade de obter, repassar e trocar informações e idéias não importando fronteiras. Atualmente organizações não governamentais como Repórteres Sem Fronteira e Freedom House são mundialmente reconhecidas pela sua dedicação ao estudo e à defesa da liberdade de imprensa.

O termo corrupção é definido pelo Banco Mundial como o abuso do poder público para obter benefício privado. Tal definição vem ao encontro do que os estudiosos do tema classificam como corrupção política. Segundo Tanzi (1995), a corrupção é uma prática ilegal intencional, buscando o estabelecimento de tratamento diferenciado entre agentes econômicos, esses atos caracterizando a corrupção burocrática. Uma outra série de definições também vem à tona quando tratamos desse assunto, uma vez que a corrupção pode assumir formas variadas e cada estudioso procura enfatizar aqueles aspectos que ele considera mais relevante. Fatos comuns a todas as conceituações de corrupção são a ilegalidade e a clandestinidade.

Instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e organizações não governamentais como a Transparência Internacional<sup>1</sup>, Community Information, Empowerment and Transparency (CIET) mostraram-se preocupadas com as implicações da corrupção sobre a economia mundial e seus efeitos sobre o crescimento econômico, os investimentos, déficit público e a eficiência do setor público. Iniciativas da sociedade civil, dos organismos internacionais e dos próprios governos em vários países, com apoio de organizações de cooperação internacional, começaram a produzir um grande número de estudos, levantamento de dados, pesquisas, questionários sobre a percepção da corrupção, aumentando, assim, as informações sobre os efeitos da corrupção sobre aquelas variáveis. O Banco Mundial diz que a corrupção “*is an obstacle*

*to economic and social development. It undermines development by distorting the rule of law and wakening the institutional foundations on which economic growth depends”.*

Desde 1996 o Banco Mundial incorporou o combate à corrupção às suas principais linhas de ação, tem incentivado a realização de diagnósticos em vários países e é responsável pelo incremento considerável dos dados empíricos disponíveis sobre o tema. Defende que o combate à corrupção deve estar entre as principais políticas públicas, destacando que, em Estados com elevados índices de corrupção, a propina aumenta o custo na operacionalização de negócios, afastando investidores e tendo efeitos perversos sobre o crescimento econômico e a alocação de recursos, constituindo-se num dos maiores obstáculos ao desenvolvimento econômico e social na medida em que distorce o cumprimento das leis e enfraquece os fundamentos institucionais sobre os quais depende o crescimento econômico<sup>2</sup>. Mas no nosso entender não basta apenas nos indignarmos com relação à corrupção, é necessário identificá-la e medi-la, a fim de que sejam criados instrumentos e instituições que busquem lidar com ela de modo eficiente e eficaz, e um passo inicial nesta direção é buscar uma definição adequada para o problema que se deseja atacar e lidar e ver quais são os seus custos, implicações e inconveniências.

A corrupção pode ser tratada na literatura como um fenômeno isolado. Nesse caso ela é considerada em termos de um comportamento individual, julgada de uma perspectiva moral, ética<sup>3</sup> e legal<sup>4</sup>. Os atos de corrupção implicariam desvios isolados de normas e leis bem estabelecidas, sem a inclinação da conduta para a repetição de ações que caracterizam a corrupção como crime. Contudo, ela também é tratada como sistêmica (generalizada ou hiper-corrupção), nas quais os atos corruptos se generalizaram e se tornaram intrínsecos à sociedade. Essa corrupção manifesta-se em práticas não necessariamente ilegais nas esferas burocráticas e política. A corrupção sistêmica aparece como uma troca clandestina entre dois mercados, ocorrendo a partir do relacionamento entre o público e o privado, nos setores onde existe um alto poder decisório por parte dos agentes públicos (burocratas e políticos). Aqui iremos adotar esta última perspectiva, mostrando os efeitos da corrupção quando dois ou mais órgãos públicos estão envolvidos em atos corruptos.

Um dos principais empecilhos aos estudos científicos sobre o tema é a dificuldade em descrevê-la e mensurá-la, uma vez que, apesar de diversos observadores concordarem que certos atos conotem corrupção, eles são praticados, como proposto acima, no âmbito da clandestinidade, devido à própria natureza da corrupção. Para melhor entender essa afirmativa vale traçar um paralelo entre a corrupção e a sabedoria como termo geral. Segundo o crítico literário Harold Bloom, a sabedoria é difícil, talvez impossível, de ser medida. Mas exemplificando com extratos de obras de William Shakespeare, ele afirma que, quando estamos diante dela, é impossível não a reconhecer. Isso vai ao encontro do que afirmou Tanzi (1998)<sup>5</sup> especificamente para a corrupção. Dado isso, as instituições que se propõem a mensurá-la geram índices de percepção<sup>6</sup> da corrupção, uma vez que sua própria natureza ilícita impossibilita a coleta de dados que apontem sua dimensão exata.

Segundo Garcia (2004), a preocupação de organismos internacionais e da imprensa demonstra a importância que o tema vem recebendo ultimamente. Para a OCDE a corrupção é um obstáculo para o desenvolvimento econômico<sup>7</sup> e social dos países, e defende que o assunto deve ser tratado com maior rigor e importância. A Transparência Internacional, organização que se dedica ao estudo da corrupção, considera combatê-la como um dos maiores desafios da sociedade na atualidade.

A corrupção não é uma prática exclusiva dos governantes da atualidade. Segundo Tanzi (1998), dois mil anos atrás, *Kautilya*, então primeiro ministro do reino indiano, já havia escrito um livro, *Arthashastra*, sobre o assunto. Entretanto, somente nos últimos anos os economistas têm dedicado maior destaque ao tema. Analisando os motivos para tal mudança, podemos conceder parte do mérito ao crescente papel da imprensa nas investigações e denúncias de atos ilícitos. Com os países divididos em dois blocos mundiais antes da década de 90, muitos casos graves de corrupção nas nações em desenvolvimento não eram criticados pelos países do primeiro mundo simplesmente por pertencerem ao mesmo campo político. Ao mesmo tempo, nas economias planificadas do bloco soviético, a corrupção não era combatida nem estudada pelo fato de a maioria da população nem sequer tomar conhecimento dos atos ilícitos, uma vez que a imprensa não os noticiava.



Assim, a década de 1990, marcada pelo aumento no número de governos democráticos e pela maior liberdade em todas as áreas, criou uma nova realidade na qual a discussão da corrupção deixou de ser um tabu, tornando-se assunto relevante nos estudos econômicos e tema recorrente para a imprensa e a sociedade no geral. Ao encontro desses fatos, a dedicação do Banco Mundial e de organizações não governamentais na coleta de dados sobre indicadores sociais num número cada vez maior de países facilitou a elaboração de análises empíricas *cross-section* entre países, tornando-se ferramenta importante nos estudos sobre corrupção.

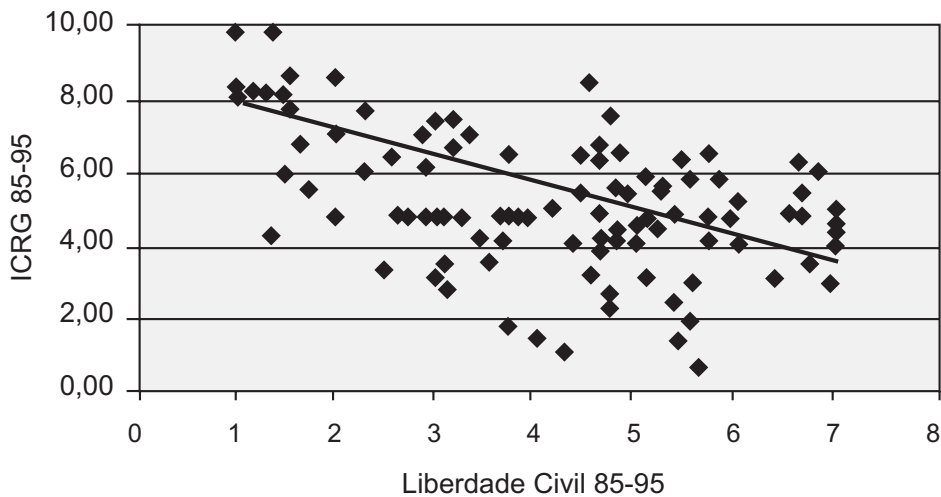
Ao notarmos que a corrupção está presente nos diversos países e em diferentes níveis faz-se relevante estudo que se proponha a esclarecer os motivos dessa discrepância. O principal argumento para a elaboração deste trabalho é que o nível de liberdade de imprensa se correlaciona de forma negativa com a percepção da corrupção nos países, ou seja, quanto mais livre a imprensa, menor será a corrupção existente na nação, e que tal relação possui explicação à luz da racionalidade econômica. Segundo Brunetti e Weder (2003), a liberdade de imprensa é um instrumento poderoso de controle sobre os atos dos burocratas. Jornalistas independentes têm fortes incentivos para investigar e descobrir casos de má conduta dos governantes, aumentando a chance de os burocratas serem descobertos praticando atos ilícitos, o que acaba por diminuir os incentivos para praticá-los.

Segundo o Banco Mundial (1997), “a sociedade civil e a mídia são cruciais para criar e manter uma atmosfera na vida pública que desencoraje fraudes e corrupção. Elas são, provavelmente, os dois fatores mais importantes para eliminar a corrupção nas instituições”. A organização internacional Freedom House, dedicada ao estudo da liberdade no mundo, afirma que, entre seis bilhões de pessoas, apenas 20% têm acesso a uma imprensa inteiramente livre, ao passo que 40% convivem com uma imprensa parcialmente livre e o restante da população mundial vive sem liberdade de imprensa. Estudos do Banco Mundial (1997) mostram que as pessoas sem acesso à imprensa livre residem, na grande maioria, em nações em desenvolvimento.

Tendo em vista que também nos países em desenvolvimento os índices de percepção de corrupção apontam uma maior incidência, surge como imperativo para os estudos da ciência econômica investigar se existem argumentos lógicos para explicar tal correlação.

Como ilustração inicial para a proposição central do nosso estudo, desenvolvemos um gráfico comparando o terceiro *Ranking* Mundial de Liberdade de Imprensa, englobando 156 países, divulgado em outubro de 2004 pela organização internacional de jornalistas Repórteres sem Fronteiras (RsF), com o Índice de Percepções de Corrupção (CPI), da Transparência Internacional. O CPI de 2004 incluiu 146 países, e os que aparecem em ambos os índices totalizam 134. O gráfico a seguir relaciona os dois conjuntos de dados, com o índice CPI apresentando escala decrescente do nível de corrupção de dez a zero, onde dez representa uma menor percepção de corrupção no país, e o índice RsF se encontra em escala crescente, com o zero apontando uma maior liberdade de imprensa.

**Figura 1**  
**Corrupção X liberdade de imprensa**



Amostra: 122 países

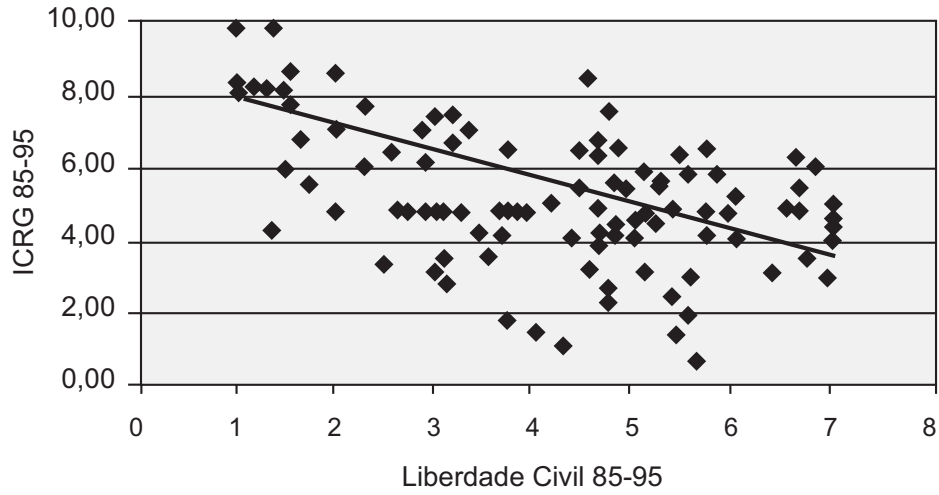
Percebemos uma correlação entre o nível de liberdade de imprensa e a percepção de corrupção nos países, tendo em vista a linha de tendência<sup>8</sup>. Os efeitos perversos da corrupção na economia são, atualmente, idéia praticamente consensual refutando os estudos que afirmavam que os comportamentos corruptos seriam desejáveis, com a justificativa que eles acelerariam os procedimentos burocráticos<sup>9</sup>.

Segundo Shleifer e Vishny (1993), a corrupção, definida como a venda por parte de oficiais do governo de propriedade governamental para benefício pessoal, tem característica semelhante à cobrança de impostos. Necessitam, porém, manter-se em segredo, assim as propinas acabam por possuir um custo tanto financeiro como social, mais elevado que a taxa de impostos.

No que tange ao crescimento econômico, como veremos no capítulo 2, Mauro (1995) demonstrou empiricamente que os níveis de corrupção de um país têm correlação negativa com as taxas de crescimento, tanto no sentido estatístico como no econômico, concluindo que existem evidências de que uma maior eficiência burocrática eleva os índices de investimento e crescimento econômico. Ainda segundo Mauro (1997), o investimento sofre uma influência negativa do nível de corrupção percebido no país, pois os agentes sabem que parte do lucro auferida em seus empreendimentos pode ser requerida por funcionários corruptos.

Analisando outros aspectos referentes à corrupção, nota-se que esta varia de acordo com o país, não por acaso, mas dada uma série de determinantes econômicos e institucionais. A seguir está a relação do índice de corrupção da Political Risk Services, o International Country Risk Guide (ICRG), entre os anos de 1985 a 1995, com indicadores relacionados à liberdade e outros fatores econômicos e sociais. O ICRG, tal qual o CPI, apresenta uma escala decrescente de dez até zero da percepção de corrupção nos países.

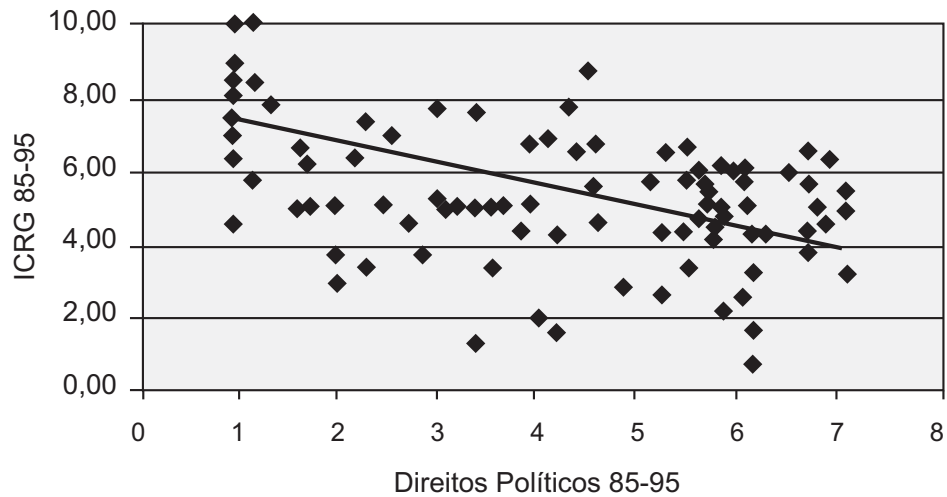
**Figura 2**  
**Corrupção X liberdades civis**



Amostra: 122 países

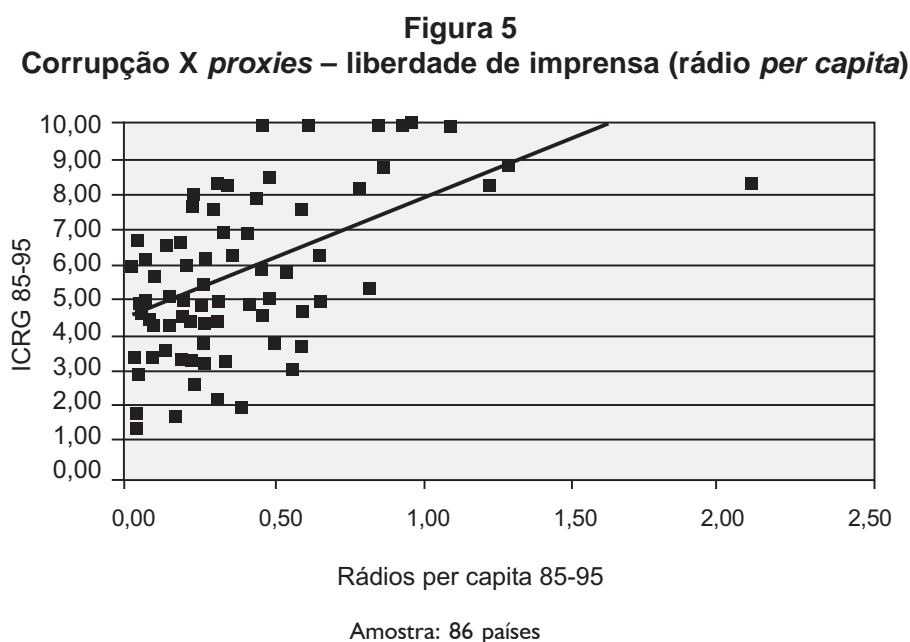
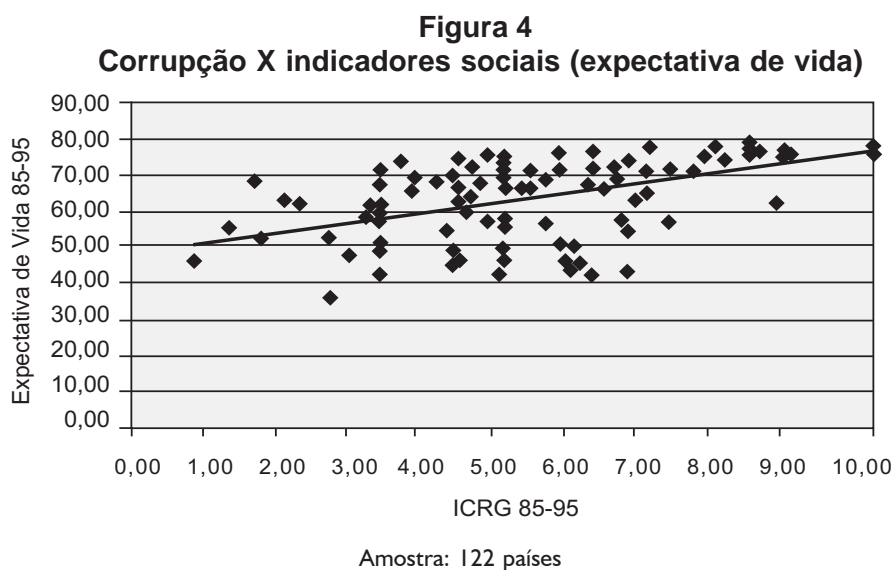
Notamos no gráfico uma correlação negativa entre corrupção e liberdade civil, ou seja, quanto maiores as liberdades civis, menor a percepção de corrupção.

**Figura 3**  
**Corrupção X direitos políticos**

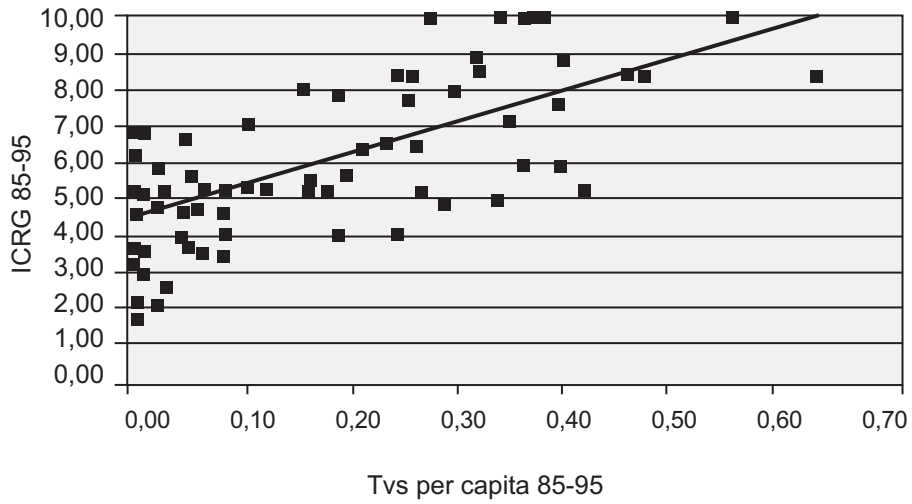


Amostra: 122 países

Também se percebe uma correlação negativa bastante significativa entre os direitos políticos dos países com o seu nível de corrupção, o que significa que quanto menos abrangentes os direitos políticos, maior a percepção da corrupção na nação. Segundo esse gráfico, quanto maior o índice de corrupção, menor a expectativa de vida no país.

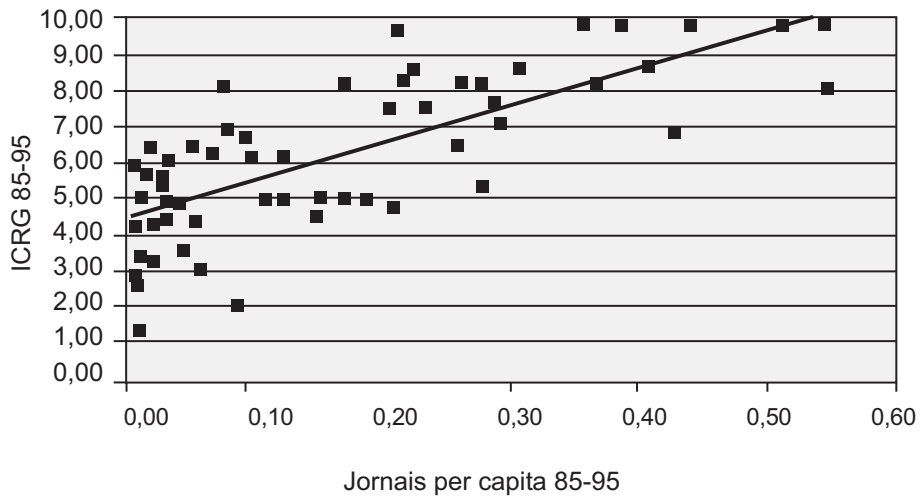


**Figura 6**  
**Corrupção X proxies - liberdade de imprensa (TVs per capita)**



Amostra: 86 países

**Figura 7**  
**Corrupção X proxies - liberdade de imprensa (jornais per capita)**



Amostra: 71 países

Notamos que, nos três gráficos anteriores, o índice de corrupção possui correlação positiva com os indicadores fornecidos pelo Banco Mundial, ou seja: o número de aparelhos de rádio, televisão e de jornais *per capita* está relacionado a um maior índice de corrupção (menos corrupção).

Com base nessas evidências, julgamos pertinente analisarmos com maior profundidade a relação entre o índice de percepção corrupção e o nível de liberdade de imprensa nos diversos países, a fim de produzir subsídios para melhor entendermos se existe justificativa para tal correlação. A proposição central do trabalho, como afirmada anteriormente, é a de que uma maior liberdade de imprensa reduz a incidência da corrupção. Essa hipótese será testada utilizando dados de *cross-section*, ou seja, dados obtidos de uma amostra de vários países, buscando-se obter a força dessa correlação e o que existe de comum na experiência de vários países entre liberdade de imprensa e corrupção.

Tendo como norte o proposto acima, propomos em nosso estudo responder também as seguintes perguntas, uma vez que as consideramos de suma importância para a elucidação do objetivo principal em questão:

1. O que é corrupção, quais seus efeitos e como medi-los?
2. O que é liberdade de imprensa e como ela pode ser medida?
3. Como a teoria econômica explica a relação entre corrupção e liberdade de imprensa?
4. Quais as evidências empíricas que comprovam a correlação proposta na questão anterior e sua significância estatística?
5. Qual papel a livre imprensa pode exercer na diminuição dos níveis de corrupção?

Sabemos que as questões expostas acima não exaurem os problemas sobre a corrupção e a liberdade de imprensa, porém as consideramos significativas para melhor guiar e orientar trabalho. Além desta seção introdutória, o trabalho é constituído de mais quatro seções. A próxima trará uma revisão literária sobre corrupção, apresentando suas definições, causas, conseqüências e o seu entendimento como um fenômeno de *rent-seeking*. A terceira seção trará a conceituação de liberdade, tanto econômica quanto civil, tratando principalmente da liberdade de imprensa, suas definições e efeitos sobre os indicadores econômicos. A seção subsequente trará evidências teóricas e empíricas, por meio de uma abordagem de *cross-country*, de

como, qual a intensidade e por quais canais se dá a influência do nível de liberdade de imprensa nos índices de percepção de corrupção nos países. Por fim, uma seção final trará as considerações finais baseadas no que foi visto nas seções anteriores.

### **A corrupção: definições, causas e efeitos econômicos**

Esta seção tratará da corrupção, suas diversas definições, causas e efeitos econômicos. Também apresenta a racionalidade econômica por trás do comportamento corrupto dos agentes.

#### **Definições de corrupção**

A palavra corrupção, segundo o dicionário Aurélio de língua portuguesa, significa devassidão, depravação, perversão, suborno. Tanzi (1998) afirma que o termo corrupção vem do verbo latino *rumpere*, significando romper, quebrar algo. Corrupção, no sentido usado neste trabalho significaria a quebra das regras de conduta dos burocratas. Sua racionalidade econômica vem do fato de que o agente corrupto sempre terá um ganho privado em troca do ato de corrupção. O sentido de perversão ou depravação pura e simples não se encaixa nesta análise.

Carlton-Carew (1993) afirma que os conceitos de corrupção e *rent-seeking* seriam equivalentes, pois ambos tratam da má alocação dos recursos, levando à perda por parte da sociedade devido ao emprego de pessoas e recursos produtivos em atividades não produtivas. Tal fato ocorre quando os agentes possuem mais incentivos, ou seja, vislumbram maiores ganhos ao praticarem atos corruptos ou de *rent-seeking* do que se mantendo em atividades produtivas.

Para Lambsdorff (2002, p.104), corrupção pode ser considerada uma forma de *rent-seeking*, pois seria também uma forma de escapar da mão invisível do mercado e influenciar decisões políticas em benefício próprio. Lambsdorff (2002, p.97) também define corrupção como os atos do agente que ultrapassam as regras impostas pelo principal em conluio com terceiros para promover ganhos para si próprio. Para Jain (2001), corrupção é um ato no qual o poder do agente público é usado para ganho pessoal de maneira contrária às regras do jogo. Huntington



(1968, p.59) afirma que “corrupção é o comportamento de agentes públicos, que foge das normas aceitáveis, para atingir fins privados”. Tanzi (1998), ao citar a definição empregada pelo Banco Mundial, segundo o qual corrupção é o abuso do poder público para benefício privado, afirma que os ganhos não necessariamente servem a um agente privado, mas também beneficiam partidos, classes, tribos, amigos, famílias, etc. Complementa afirmando que em muitos países alguns procedimentos corruptos são empregados para financiar as próprias atividades de partidos políticos.

Para Shleifer e Vishny (1993), a corrupção observada em nível governamental é definida como a venda de propriedade pública efetuada por funcionários do governo com o intuito de obter ganhos pessoais. Segundo Bac (1998, p.101), a corrupção pode se dar tanto na esfera individual, com o aceite de suborno para facilitar algum processo administrativo, como na esfera de grupo, na qual os responsáveis por certo serviço ou projeto controlariam esquemas de cobranças de propinas ou desvios de recursos durante todo o processo por eles administrados.

A dificuldade de uma definição estrita para corrupção vem justamente do fato de que a quebra ou rompimento pode se dar das mais diversas maneiras. Porém, ao encontro do que defendeu Aidt (2003), mesmo se tratando de um fenômeno de muitas faces e difícil de ser definido de uma forma precisa e compreensiva é essencial tentar, pois um conceito de corrupção é necessário, no mínimo, para sabermos o que está sendo modelado, medido e percebido, e assim garantir a validade dos resultados empíricos.

Para Schweitzer (2005), a corrupção pode ser definida como a obtenção de vantagens individuais pela troca, na qual a legitimação e os aspectos morais envolvidos são no mínimo duvidosos ou os métodos usados são considerados moralmente ou legalmente não aceitáveis. Então, a corrupção seria uma manifestação de uma competição não resolvida entre normas particulares e universais que não são compatíveis ou mesmo contraditórias. Comum a todas as definições empregadas para corrupção são a noção de clandestinidade nos atos e o fato de que constituem crime, além da existência do poder público a serviço de fins privados.

### **Causas da corrupção**

Segundo Rose-Ackerman (1996), as causas da corrupção são tão múltiplas e complexas quanto suas possíveis formas e definições. A parte a seguir verifica os fatos que levam ao comportamento corrupto dos agentes e sua racionalidade econômica.

### **Determinantes da corrupção**

A corrupção está presente em diferente intensidade e agindo de maneira distinta nos países por uma série de razões, algumas específicas de cada local, porém alguns fatos comuns são determinantes para que ela ocorra. O fator primordial para a existência da corrupção é a presença do Estado. Segundo o vencedor do Prêmio Nobel de Economia Gary Becker, se abolirmos o Estado, aboliremos junto com ele a corrupção. Tanzi (1998 p. 565-566) aponta o paradoxo dessa afirmação, pois entre os países menos corruptos vários deles estão na lista das nações com maiores setores públicos do mundo<sup>10</sup> – Canadá, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Suécia, entre outros. Uma simples redução no tamanho da participação estatal na economia não garantiria a diminuição do nível de corrupção. Mais importante na incidência da corrupção nos países é a maneira como o Estado opera e conduz suas funções, pois existem aspectos particulares das atividades governamentais mais suscetíveis às práticas ilícitas.

No âmbito das atribuições do poder público, Jain (2001, p. 77-85) e Aidt (2003, p. 632-633) defendem que pelo menos três condições devem coexistir para a corrupção ocorrer e persistir, sendo elas: a) arbitrariedade nos poderes – o oficial público responsável pela administração das regulamentações e políticas deve ter a autoridade de designá-las segundo seu próprio julgamento; b) rendas econômicas – as decisões arbitrárias dos burocratas devem permitir a realocação ou a criação de renda de possível apropriação; c) instituições fracas – as instituições políticas, administrativas e legais devem agir de maneira que os burocratas possuam incentivos para explorar a arbitrariedade de suas decisões na criação de renda ou na retenção de renda já existente.

Mbaku (1992) enfatiza que a intervenção governamental nos mercados cria lucros monopolistas por meio da atividade de *rent seeking*, de tal forma que os burocratas buscarão capturar parte das rendas monopolistas, despendendo recursos para se tornarem burocratas e demandando suborno daqueles que buscam privilégios e lucros

monopolistas. Mas essa demanda somente existirá se houver uma excessiva intervenção governamental na economia<sup>11</sup> criando rendas que serão buscadas pelo processo político. Não havendo o processo de alocação política dos recursos, a oportunidade para os burocratas demandarem suborno será nula.

Rose-Ackerman (1978) destaca dois aspectos mutuamente associados à corrupção: a regulamentação excessiva e a discricionariedade garantida a certos burocratas, isto é, oportunidades e incentivos. Ela afirma que quanto mais o Estado intervir – e a intervenção estatal ocorre por meio da regulamentação –, maior será a corrupção, pois a regulamentação excessiva estimula a invasão da burocracia sobre a atividade privada, aumentando os riscos para o surgimento de mercados paralelos. A regulamentação excessiva, deste modo, também amplia o poder discricionário dos servidores públicos e políticos, permitindo que decisões relevantes sejam tomadas sem a necessidade de prestação de contas.

Tanzi (1998, p. 566-570) aponta às atividades governamentais nas quais a arbitrariedade nas decisões dos oficiais pode levar a atos de corrupção. A necessidade de autorizações e regulamentações específicas para as mais diversas atividades dá aos burocratas uma espécie de monopólio, podendo eles exigir suborno para exercerem suas funções<sup>12</sup>. As decisões sobre os gastos governamentais representam uma das melhores oportunidades para os agentes corruptos, com a escolha dos projetos de investimentos podendo se dar por conta de ganho de “comissão” por parte do funcionário público responsável pago pela firma executora do projeto. Também na compra de bens por parte do governo pode-se alterar o verdadeiro preço do bem em questão, além de várias instituições oficiais possuírem contas extracaixa para fins legítimos que podem ser usadas para desvio de fundos. Decisões sobre investimentos estrangeiros, uso de áreas de propriedade pública, concessão de isenções fiscais, privatizações de empresas estatais, entre outras atividades, também apresentam solo fértil para que as decisões dos burocratas resultem na apropriação de renda indevida por parte deles mesmos e de agentes privados.

Se os rendimentos esperados na utilização das atividades citadas acima de maneira ilegal para a obtenção de renda forem suficientemente grandes ou as perdas a serem arcadas caso pego forem pequenas, o caminho está trilhado para os atos de corrupção.

Entre os fatores que contribuem diretamente para a ocorrência da corrupção estão regulamentações e autorizações; sistemas tributários complexos; decisões sobre gastos governamentais; provisões pelo governo de bens e serviços a preço abaixo do valor de mercado; situações nas quais funcionários públicos têm poder arbitrário sobre decisões econômicas e necessidade dos partidos políticos de financiamento. Já entre as causas indiretas devemos incluir: a qualidade do sistema burocrático; o nível salarial dos servidores públicos; os controles institucionais, tanto internos quanto externos; a eficiência do sistema penal; a transparência das regras, leis e processos e o exemplo dado pelas lideranças do país (TANZI, 1999).

Uma série de fatores entra em pauta quando tratamos das possíveis perdas que um agente pode enfrentar ao praticar atos de corrupção. No que tange às instituições, é de suma importância que o sistema legal do país seja eficiente, punindo os agentes corruptos e mantendo-os presos. Treisman (2000, p. 402-403) afirma que os países cujo sistema legal advém do *common law* apresentam menores índices de corrupção do que os que adotam o sistema de *civil law*. Isso se daria devido ao fato de os direitos civis terem abrangência mais significativa no sistema de *common law* e os aspectos legais apresentarem maior preocupação com os processos burocráticos, uma vez que surgiram dos costumes, ao contrário do *civil law*, no qual as leis vêm do próprio Estado.

Conforme Weiner (1987) e Lipset et al. (1993) apud Treisman (2000), a preocupação britânica com os processos é parte da explicação do porquê de várias antigas colônias da Inglaterra apresentarem hoje democracias consolidadas. Quando juízes têm a possibilidade de seguir os processos administrativos mesmo ameaçando a hierarquia, as chances de os atos corruptos serem descobertos aumentam consideravelmente.

Mauro (2002) sugere que quando a corrupção se espalha pelas instituições, individualmente não faz sentido tentar lutar contra ela, mesmo tendo a noção que todos estariam melhor caso fosse eliminada. Para um cidadão que trabalha num órgão público onde inclusive seus superiores são corruptos é difícil negar ofertas de suborno, uma vez que eles podem estar esperando uma parcela. Das mesmas maneiras, ambientes burocráticos honestos representam grande ameaça de punição para um indivíduo que aja desonestamente.

Como agravante, analisando o comportamento individual dos agentes inseridos em um governo altamente corrupto, eles terão forte incentivo para recolher valores altos como propina, dada a perspectiva de que seu tempo no poder será curto. No momento que um agente exige grandes quantias como propina, ele está prejudicando a economia como um todo e reduzindo a expectativa de ganho dos outros agentes, pois também as possibilidades de reeleição estariam menores. Com isso, os outros agentes estariam mais dispostos a aumentar sua fatia do bolo hoje, sem se importarem com o seu tamanho amanhã. Estudos empíricos dão consistência a essa proposição, mostrando como corrupção, instabilidade política e baixo nível de investimento e crescimento são fortemente correlacionados.

Andvig e Moene (1990) e Tirole (1996) apud Mauro (2002, p. 4) enfatizaram que os lucros esperados por indivíduos corruptos têm relação positiva com o grau de corrupção no grupo ou em toda a sociedade na qual estão inseridos. Uma vez que o comportamento individual é difícil de ser perfeitamente observado, a reputação do grupo depende em boa parte da observação do comportamento dos agentes no passado. Logo, geram-se incentivos para que os agentes inseridos em grupos com má reputação se corrompam também, perpetuando a corrupção dentro do grupo em questão. De acordo com Johnson (1975) apud Garcia (2004, p. 21):

Quanto mais fracas as instituições que impõe restrições competitivas e legais à corrupção e quanto menor for a aversão da sociedade à corrupção, maiores serão os rendimentos advindos da corrupção que o grupo político que controla o governo poderá realizar.

Ahrend (2002) aprofunda a relação entre educação e corrupção, indo além da simples noção de que o nível de educação do país reduz a ocorrência de atos corruptos<sup>13</sup>. Segundo ele, o impacto da educação depende de quão bem a sociedade civil monitora os detentores do poder público. Em países que apresentam sistemas de monitoramento eficientes, mais educação reduz o nível de corrupção, porém essa relação pode ser inversa caso os mecanismos de controle não funcionem. Agentes mais preparados podem simplesmente usar sua maior capacidade em atividades de *rent-seeking*. A liberdade de imprensa também influencia na relação entre educação e corrupção. Países onde a imprensa não é livre podem apresentar uma correlação positiva entre o número de pessoas com ensino médio e superior e o nível de corrupção.

Com isso, temos clara a importância das instituições no nível de corrupção dos países. Embora tenhamos abordado diversos aspectos, outra série de fatores contribui também na tentativa de elucidar as razões que levam os agentes a se dedicarem a atos de corrupção. Valores morais, éticos, religiosos, costumes etc. também entram em pauta quando nos dedicamos a entender os determinantes do comportamento dos agentes nos diversos locais.

### **Corrupção como fenômeno de *rent-seeking***

A teoria econômica da *rent-seeking* foi formulada no final dos anos 1960, a partir do trabalho seminal de Gordon Tullock (1967), num contexto de crescente intervenção governamental na economia, seja ela por meio do estabelecimento de barreiras legais à entrada em alguma atividade econômica, legislação restritiva, protecionismo, controle de preços, concessão de monopólios e transferências de renda. E com a idéia, baseada principalmente nos estudos empíricos que se originaram do trabalho de Harberger (1954), de que os custos sociais dos monopólios e tarifas eram desprezíveis do ponto de vista econômico devido ao seu reduzido valor.

A renda pode ser definida como o pagamento em excesso aos custos de oportunidade, os quais, do ponto de vista alocativo, não são necessários para atrair recursos para um dado emprego. As rendas econômicas podem surgir naturalmente devido às mudanças nas curvas de demanda e oferta ou às restrições e interferências impostas pelo governo na economia. Contudo, numa economia de mercado, na qual há livre concorrência e todos são considerados tomadores de preço (*price takers*), não haveria rendas que fossem restritas ou que surgissem de algum tipo de restrição ao funcionamento do mercado, pois neste caso, quando não houvesse algum tipo de interferência ou uma restrição ao processo competitivo, ninguém seria forçado a pagar um preço acima do preço competitivo por algum recurso. A *rent-seeking* é, assim, uma busca por rendas de monopólio que visa a eliminar e reduzir a competição nos mercados. As restrições à competição e as distorções de preços resultantes indicam o montante de *rent-seeking* que há numa economia. É a existência dessas rendas, artificialmente criadas, que induzem ao comportamento de *rent-seeking*. As rendas são um fenômeno onipresente na economia, existindo sempre que houver

algum tipo de assimetria de informação ou imobilidade que impeça o fluxo de recursos de se mover para uma nova atividade que apresente uma taxa de retorno maior do que a média ou normal para o setor. Tais rendas existem tanto nos mercados de bens, de ativos, de recursos e nos mercados políticos e, onde existirem rendas haverá *rent-seekers*.

É consenso na abordagem econômica sobre corrupção que, apesar de ela ser um tipo de crime, um ato subversivo às regras da sociedade, sua ocorrência pode ser explicada como comportamento racional dos agentes, buscando, eles, a maximização de seus ganhos, em resposta às condições que a sociedade na qual eles estão inseridos lhes proporciona. Por isso podemos entender melhor a corrupção tratando-a como um fenômeno de *rent-seeking*. O termo em questão foi cunhado em Krueger (1974). Basicamente, o comportamento *rent-seeker* é caracterizado pela tentativa dos agentes em capturar rendas artificialmente criadas por restrições à livre atividade econômica, motivados pela maximização da utilidade econômica.<sup>14</sup>

Para Balbinotto (2000) e Garcia (2004) a corrupção pode ser considerada como comportamento de *rent-seeking* por existir a necessidade da presença de burocratas responsáveis por decisões arbitrárias que levarão à criação ou à possibilidade de apropriação de renda. Esses atos serão considerados ilegais quando uma das seguintes condições for quebrada: a) o processo de influência dos tomadores de decisão representa um jogo competitivo, com regras que são conhecidas por todos os jogadores; b) todos os pagamentos aos agentes são explícitos e c) os clientes e os agentes são independentes entre si, ou seja, os ganhos de um grupo não influenciarão no bem-estar do outro.

Para Goel e Rich (1989, p. 269), a atividade *rent seeking*, por meio do suborno, cria ineficiências quando os funcionários públicos se atrasam nas suas tarefas, antecipando uma obtenção de suborno. Isso induz os agentes privados, com altas taxas de desconto, a oferecer suborno a esses funcionários. Servidores públicos e políticos com poder discricionário poderão “taxar” as rendas, criando ineficiências econômicas.

Quando um agente em particular julgar que os ganhos advindos de ato corrupto sejam suficientes para que ele tenha incentivo em praticá-lo, mesmo levando em conta a possibilidade de ele ser pego e as possíveis perdas que isso significaria, ele o fará. Siriprachai (1993) apud Garcia (2004) compara o comportamento dos burocratas

com os indivíduos maximizadores de bem-estar, afirmando que quando houver possibilidade para que os burocratas se beneficiem de comportamentos de *rent-seeking*, haverá oportunidade para corrupção.

Balbinotto (1999) afirma que “a corrupção nada mais é do que um comportamento racional por parte dos indivíduos que atuam dentro de um determinado sistema de incentivos que torna tal atividade mais ou menos atrativa, podendo ser vista como um comportamento de *rent-seeking*”. Corrupção e *rent-seeking* geram ineficiência, isto é de conhecimento geral da economia. Agentes privados obtêm monopólios nesse caso, impossibilitando que o mercado aja de maneira livre, fazendo com que produtores ineficientes se mantenham por longo período no mercado, caso possuam influência política suficiente.

Segundo Mbaku (1998), a corrupção burocrática relaciona-se diretamente com a extensão da regulação na economia, pois o controle estatal no acesso às atividades econômicas faz com que firmas dispostas a conquistar posições monopolísticas artificialmente criadas pelo Estado, por exemplo, tenham incentivos para comprá-las, uma vez que burocratas têm a oportunidade de criar renda demandando propinas para proporcionar o privilégio. Ainda de acordo com Mbaku (1992), nem todas as atividades corruptas podem ser classificadas como comportamento *rent-seeker*. Apropriação ilegal de recursos públicos, nepotismo, tributação ilegal, entre outras atividades, são considerados atos de corrupção, porém não se classificam como atividades de *rent-seeking*.

### **Conseqüências da corrupção**

Na presente seção analisaremos os diversos efeitos da corrupção na economia dos países. Como afirmou Mauro (1997), ainda não está perfeitamente definida a noção de causalidade em todos os aspectos apresentados. Por exemplo, nem sempre é claro se a existência de regras que possibilitam aos burocratas exigir propina é o que os estimula ou se tais regras foram criadas por corruptos em busca de meios para se apropriar de renda extra. Outros fatores podem, inclusive, apresentar-se tanto como causa quanto como conseqüência da corrupção.

No campo econômico, uma das conseqüências mais importantes da corrupção é a redução do crescimento econômico. Entre os motivos para tal relação, Mauro (1995), baseando-se em análise de *cross-country*, encontrou que a corrupção reduz a quantidade



de investimento privado<sup>15</sup>, afirmando que a associação negativa entre ambos indicadores se mostra significativa também no sentido estatístico, assim como economicamente. Com a redução no investimento, o crescimento econômico também diminuiu. Ainda segundo Mauro (1995, p. 683), o aumento de um desvio padrão no índice de eficiência burocrática<sup>16</sup> proporciona um aumento de cinco pontos percentuais na taxa de investimento e mais de meio por cento na taxa de crescimento anual do PIB. Tal fato ocorre porque os investidores enxergam a propina como mais um imposto que encarece o investimento, e a situação é agravada, como afirmam Shleifer e Vishny (1993), dado que a corrupção tem um custo mais alto e causa maior distorção do que os impostos, contribuindo também para frear o crescimento econômico. O Banco Mundial também atenta para o fato, afirmando que propinas aumentam o custo burocrático dos negócios e afastam os investidores.

Murphy, Shleifer e Vishny (1991) apud Mauro (1997, p. 87) defendem que, em situações nas quais a atividade de *rent-seeking* proporciona oportunidades mais lucrativas em comparação com atividades produtivas, a alocação de talentos será prejudicada, pois indivíduos mais qualificados terão incentivos maiores para se dedicar à apropriação de renda do que à criação, conseqüentemente contribuindo para uma menor taxa de crescimento do país. Tanzi (1998, p. 583-584) enumera as razões que levam a corrupção a contribuir para a má alocação dos recursos: reduz a habilidade dos governantes de regular e controlar as falhas de mercado; distorce os incentivos; age como um imposto arbitrário (com altos custos para o bem-estar); reduz ou distorce o papel do governo no cumprimento de contratos e proteção de direitos e diminui a legitimidade da economia de mercado e, em alguns casos, também da democracia.

No longo prazo, os custos de transação tendem a ficar ainda mais altos, incentivados por um ambiente burocrático corrupto. Wu (2005) defende que as empresas, nesse prisma, possuem incentivos maiores para investir seu tempo na tentativa de corromper funcionários públicos do que em aumentar sua produtividade e suas vantagens comparativas.

Mauro (1997) ainda aponta para outras conseqüências da corrupção, como a perda na arrecadação tributária. Ela aconteceria quando funcionários públicos responsáveis por arbitrariamente conceder isenções fiscais recebem pagamentos (propinas) dos

beneficiados em contrapartida pelas suas decisões, para então definir tais concessões. Também agentes privados, fugindo do alto custo burocrático das propinas, possuem incentivos para atuar na informalidade. Os déficits fiscais gerados por uma menor arrecadação tributária podem levar a uma maior taxa de inflação, como defende Al-Marhubi (2000). Tal relação se dá devido à dependência que o Estado pode vir a ter do imposto inflacionário como fonte de receita, já que a arrecadação fiscal pode não ser suficiente.

Também os serviços públicos e as obras de infra-estrutura sofrem perdas com a corrupção, segundo Mauro (1997). Obras de maior visibilidade são preferidas, como aeroportos e estradas, enquanto setores como saneamento público recebem dotações menores, por representar possibilidade de ganhos menores. Também as licitações dirigidas por burocratas corruptos podem levar a obras e serviços de menor qualidade, sendo feitas sob medida para a vitória de determinada empresa que está em conluio com os funcionários públicos envolvidos na escolha, não importando a eficiência e eficácia do serviço a ser prestado por ela.

No que tange à composição dos gastos governamentais, Mauro (1997) demonstra empiricamente que o nível de corrupção está ligado à forma como cada governo define suas prioridades para gastos públicos. Ele aponta principalmente para os gastos com educação, que apresentaram forte relação negativa com a corrupção. Uma possível explicação para o fato é que os governos corruptos definem a composição dos seus gastos visando àquelas atividades que apresentam maior facilidade na coleta de propinas e desvio de recursos, deixando para segundo plano os gastos em setores a princípio mais importantes para o desenvolvimento e a qualidade de vida, como educação e saúde, mas que apresentam poucas oportunidades de ganhos privados.

Huang e Wei (2003) apresentam os efeitos da corrupção nas políticas dos países em desenvolvimento, defendendo que devemos encará-las de maneira distinta em relação às políticas tomadas pelos países desenvolvidos. Demonstram que o nível de inflação ótima será mais alto para um país altamente corrupto, e mesmo pressões externas para a manutenção de taxas aceitáveis de inflação (como metas do FMI) não necessariamente induzem os países a lutarem contra a corrupção. Com relação ao papel do Banco Central, eles propõem que o nível ótimo de conservadorismo é

inversamente relacionado ao nível de corrupção na economia.

Apresentamos aqui uma visão geral do tema corrupção e como ele é tratado atualmente pela ciência econômica. Apesar de alguns autores (os chamados revisionistas) argumentarem que a corrupção não é realmente prejudicial, resultados empíricos nos últimos anos demonstram que seus efeitos são perversos para o desenvolvimento econômico e social<sup>17</sup>. A corrupção afeta negativamente o crescimento de uma nação ao alterar a alocação dos recursos e talentos, reduzir o investimento e alterar a composição dos gastos governamentais. A corrupção é um fenômeno racional praticado por agentes em busca da maximização de seu bem-estar por meio da teoria do *rent-seeking*.

### **Liberdade de imprensa**

Nesta seção abordamos as diversas formas de liberdade, com destaque à liberdade de imprensa e à liberdade econômica, trazendo definições, um histórico e as implicações de cada uma delas para a sociedade e a economia.

### **Definições de liberdade**

O termo liberdade é objeto de estudo desde muito tempo, sendo tratado já pelos filósofos da Antigüidade e até a atualidade, fato que ajuda a explicar a diversidade de definições que ele apresenta. Platão, Smith, Marx, Freud, Locke, Hobbes e Bentham, entre muitos outros, têm seu conceito de liberdade, todos discordando em alguns pontos sobre sua natureza.

Partindo para uma definição mais genérica, o dicionário Aurélio indica que a palavra liberdade, oriunda do latim *libertate*, significa a faculdade de cada um se decidir ou agir segundo a própria determinação. Filosoficamente, liberdade é apresentada como o caráter ou a condição de um ser que não está impedido de expressar, ou que efetivamente expressa, algum aspecto de sua essência ou natureza.

Já num sentido mais prático, o instituto Freedom House define liberdade como a oportunidade de agir espontaneamente em várias áreas sem o controle externo dos governos e outros potenciais centros de dominação. Conforme a jurisprudência, liberdade é o direito de o indivíduo autonomamente definir suas próprias ações, quando não há obrigações a exercer ou leis a seguir sobre o tema. Essas últimas definições

vêm ao encontro do que será tratado no presente trabalho, as implicações das diferentes formas de liberdade, tendo em vista as relações econômicas e sociais.

Uma boa distinção entre as definições propostas anteriormente pode ser feita analisando a proposição de Hobbes (1983) sobre as leis naturais. Segundo ele, os seres humanos abrem mão de alguns aspectos de sua liberdade ao abandonarem o estado natural, caracterizado pela ausência de governo, sociedade ou qualquer regra, no qual todos têm o direito a tudo, e uma vez que os bens são escassos, isso representa uma guerra permanente e, na prática, o não-exercício de sua liberdade, devido ao medo da morte violenta. Com isso, todos os membros da sociedade entram num contrato social, abrindo mão do suficiente de sua liberdade natural para uma autoridade soberana que garanta a defesa comum e a paz<sup>18</sup>. Dobriner (1977) diz que a autoridade é condição necessária para a existência da liberdade a partir de três características: é sempre relativa; é estabelecida e limitada por normas sociais e é uma condição da estrutura social, contrabalançando escolhas e interesses.

Na concepção liberal, segundo Friedman (1962), a liberdade individual seria o objetivo final de qualquer arranjo social, tendo a ver com relações entre as pessoas. O problema da organização social seria prevenir que pessoas “más” agissem de forma a impedir que pessoas “boas” fizessem o bem, sempre tendo em vista que a qualificação entre “boa” ou “má” para uma pessoa é totalmente relativa, pois a mesma pessoa pode ser adjetivada com os dois termos dependendo de quem a está julgando.

John Stuart Mill, no primeiro capítulo de sua obra *A Liberdade*, afirma que “sobre si mesmo, sobre seu próprio corpo e mente, o indivíduo é soberano”. Ele defende que o poder só deve ser exercido com o intuito de impedir algum comportamento individual que cause a interferência de um indivíduo sobre outro, promovendo algum mal ao receptor da ação. Segundo ele, a autodefesa é a única razão para qualquer arranjo social entre seres humanos que impeça a liberdade de ação de qualquer de seus membros.

### **Formas de liberdade na sociedade**

Nesta seção abordaremos alguns aspectos da vida em sociedade como notamos hoje e o papel da liberdade em cada uma das áreas expostas.

### ***Liberdade civil***

O princípio básico de liberdade civil é o da defesa dos direitos dos indivíduos contra o poder dos Estados. Atualmente, a maioria dos países, principalmente as democracias ocidentais, possui leis e políticas públicas que visam a garantir os direitos individuais, tais como o direito a julgamento (impedindo que o Estado arbitrariamente retire o direito à vida, às liberdades, à propriedade etc., sem que haja a possibilidade de defesa por parte do indivíduo), à legítima defesa, à privacidade, ao direito de ir e vir e à liberdade de expressão, religião, associação, imprensa e pensamento, entre outros.

A origem histórica da preocupação da sociedade na garantia dos direitos individuais do cidadão tem como primeiro ato de defesa a Magna Carta, datada de 1215, na Inglaterra. Ela teve como objetivo limitar o poder exercido pela monarquia inglesa, na tentativa de impedir a prática do poder absoluto pelo rei. Os pontos principais do documento eram os que obrigavam o regente a sujeitar seus atos e vontades às leis vigentes.

A liberdade civil, como notada hoje, teve sua gênese com a independência dos Estados Unidos, no dia 4 de julho de 1776. Na Declaração Unânime dos Treze Estados Unidos da América, em tradução livre de seu prefácio, é dito que:

Afirmamos essas verdades como evidentes por elas mesmas, que todos os homens foram criados iguais, que eles foram providos, por seu Criador, de certos direitos inalienáveis, entre eles estando a vida, a liberdade e a busca pela felicidade (...).

Tendo como influência principal o pensamento filosófico do século XVIII, com a idéia dos direitos naturais de John Locke, a declaração acabou servindo de base para a constituição federal dos Estados Unidos, datada de 1789, sendo esta a mais antiga a estar em uso até os dias de hoje.

Por meio da Revolução Francesa, foi instituída, em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, inspirada na Declaração de Independência dos Estados Unidos e nas idéias filosóficas do Iluminismo, no dia 26 de agosto. No texto, é defendido o direito de todos à propriedade, à liberdade e à igualdade<sup>19</sup>. Em seu artigo primeiro, é declarado que “homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. Distinções sociais somente podem ser feitas tendo em vista a utilidade comum”, numa tradução livre da versão em inglês.

Em 1948, a Organização das Nações Unidas, em assembléia geral realizada em Paris, apresentou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, motivada principalmente pelas atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial. O documento, constituído de 30 artigos, não faz parte das leis internacionais e não possui signatário, mas é utilizado como instrumento em questões diplomáticas e serve como conduta a ser seguida pelos Estados. Os princípios mais importantes defendidos pelo documento são: o direito à vida, liberdade e segurança; o direito à educação e cultura; liberdade de pensamento, expressão, opinião e religião; defesa contra trabalho escravo e defesa contra tortura e tratamento cruel ou desumano.

Ainda hoje existe uma série de disputas sobre se determinadas condutas devem ser consideradas como exercício das liberdades civis e, caso sim, se o direito sobre elas deve ser garantido ou não. Diferentes países ou até mesmo membros do mesmo Estado Federativo garantem direito em lei a certos atos que em outros lugares seriam considerados crimes. Os exemplos vão desde prática de aborto e eutanásia até casamento entre pessoas do mesmo sexo ou consumo de entorpecentes.

### ***Medindo a liberdade civil***

A Freedom House produz anualmente um relatório denominado *Freedom in the World*, no qual ela avalia o nível de liberdade encontrado nos países, tendo como norte para sua avaliação os preceitos descritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Em 2005 foram avaliados 192 países e 14 territórios quanto ao nível de liberdade civil e de direitos políticos desfrutados pelos indivíduos residentes nesses países. A média dos dois quesitos indicou a situação da liberdade nos territórios.

Liberdade civil, segundo o instituto, é constituída das liberdades de expressão, de crença e de associação, além do respeito às leis e da autonomia individual sem a interferência do Estado, é medida através da avaliação de duas dúzias de analistas e escritores e de 13 acadêmicos. Os resultados são balizados por um questionário com 15 pontos subdivididos em quatro categorias: liberdade de expressão e crença; direitos à associação e organização; validade das leis e direitos individuais.

A nota final de cada país leva em conta o conceito dado em cada questão e pode ser de um até sete, onde a menor nota representa maior liberdade civil. Conforme os

resultados de 2006, levando em conta as avaliações feitas durante o ano anterior, fazem parte do grupo de países com maior liberdade de imprensa (nota um) 52 nações, de regiões como Europa Ocidental (além de vários do Leste Europeu), América do Norte, Austrália e Nova Zelândia e outros espalhados pelo globo, como os sul-americanos Uruguai e Chile. O Brasil aparece com nota dois, e os classificados como menos livres (sete) são Coréia do Norte, Cuba, Líbia, Mianmar, Somália, Sudão, Síria, Turquemenistão e Uzbequistão.

### ***Liberdade política***

Liberdade política se refere ao direito ou a capacidade dos indivíduos de determinarem seu futuro. A liberdade política depende de dois elementos principais<sup>20</sup>: os direitos políticos e as liberdades civis. Uma boa dose de ambos fatores representa para a sociedade uma menor incidência de coerção pelo governo através de seus poderes arbitrários, uma vez que caberia aos indivíduos a escolha de como e por quem serão governados (DAVIS; WU, 1999).

Friedman (1962) afirma que a história demonstra somente que o capitalismo é condição necessária para a liberdade política, mas que essa claramente não é uma condição suficiente. Inclusive, a liberdade política, quando instaurada, tende a diminuir a liberdade econômica na sociedade, conforme Friedman (1992), já que o processo de competição política pode levar os governantes a adotarem políticas que afetam as regras de livre mercado. Ademais, indivíduos no exercício de seus direitos políticos geralmente lutam por uma diminuição nas desigualdades econômicas e sociais, por meio de políticas que redistribuam renda, por exemplo. Porém, mesmo que o estabelecimento de uma democracia afete até certo ponto a liberdade econômica, é fato que num regime autoritário ela sofrerá um revés muito mais significativo. Segundo Hayek (1944) apud Davis e Wu (1999), a liberdade econômica só se desenvolve por acidente, nunca por modelo.

A relação entre liberdade econômica e liberdade política aparece mais bem definida quando notamos os efeitos da primeira sobre a segunda. Uma sociedade de livre mercado com direitos de propriedade bem definidos acaba por criar as condições necessárias para os indivíduos lutarem pelos direitos políticos, uma vez que a não-

interferência do Estado na economia leva a uma melhor alocação dos recursos com conseqüente desenvolvimento econômico, conforme a doutrina liberal<sup>21</sup>.

Segundo Dahl (1971), apud Davis e Wu (1999), entre os direitos que os indivíduos idealmente necessitam para gozar de liberdade política estão: liberdade para formar ou se unir a organizações; liberdade de expressão; direito ao voto; possibilidade de se eleger para cargos públicos; direito aos candidatos políticos para competir por votos; fontes alternativas de informação; eleições livres e justas e instituições responsáveis pela elaboração das políticas dependentes de voto ou outras formas de expressão de preferências. Quando essas condições estão satisfeitas, os governos eleitos podem ser julgados como responsáveis pelas preferências dos indivíduos, uma vez que a liberdade política está estabelecida.

### ***Medindo a liberdade política***

A Freedom House utiliza na elaboração anual de seus índices de liberdade no mundo a abrangência dos direitos políticos como ponto crucial no respeito às liberdades individuais. A metodologia nesse caso é semelhante à utilizada no índice de liberdade civil, sendo constituída de um questionário com dez pontos agrupados em três subcategorias: processo eleitoral; pluralismo e participação política e funcionamento do governo.

O instituto também mede o número de democracias eleitorais existentes, exigindo que um Estado apresente as seguintes características para ser classificado como tal: sistema político competitivo e pluripartidário; distinção entre maior idade e menor idade (com exceção a restrições legítimas por condenação criminal); eleições regulamentadas e conduzidas por meio de voto secreto e seguro, não existindo fraudes tamanhas que desvirtuem o resultado da vontade da maioria e acesso público significativo dos eleitores às informações pertinentes através da mídia e de campanha política aberta. Segundo o relatório de 2006, 122 países foram considerados como democracias eleitorais, ou 64% do total, número que não passava de 69 (ou 41%) em 1990, o que demonstra um positivo movimento de democratização dos Estados.

O conjunto dos países onde, segundo o instituto, os direitos políticos englobam as características mais próximas das ideais é composto por 61 nações, sendo elas



as mesmas classificadas como de maior liberdade civil (com exceção de Mônaco e São Vicente e Granadinas), acrescidas de África do Sul, Coreia do Sul, Grécia, Israel e Japão, entre outros. Na lista dos países onde os indivíduos possuem maiores restrições aos direitos políticos estão os mesmos onde há menor liberdade civil (com exceção da Somália, classificada como nota seis), com o acréscimo de dez Estados – entre eles China, Haiti e Arábia Saudita, somando 19.

### **Liberdade econômica**

Trataremos agora da liberdade econômica especificamente, apresentando definição, alguns de seus determinantes e os métodos contemporâneos para mensurá-la.

#### ***Definição de liberdade econômica***

Durante as últimas décadas, tanto estudos teóricos quanto observações práticas vêm apresentando evidências de que países cujo envolvimento direto do governo nas atividades econômicas foi reduzido têm obtido melhores taxas de crescimento. Na gênese dos estudos econômicos, Smith (1983) propõe que os indivíduos agindo livremente em busca de seus interesses pessoais acabarão proporcionando o bem-estar social. Tal pensamento influenciou o surgimento do liberalismo econômico, doutrina defensora do livre mercado, segundo a qual uma menor interferência dos governos nas decisões econômicas possibilita resultados melhores (mais eficientes) para a economia.

Afirmar que os indivíduos buscam a contemplação de seus próprios interesses não significa que sua única motivação seria em torno de ganhos financeiros. Não se trata de uma proposição sobre motivação pessoal, mas sim de um método de análise comportamental. Tal método assume que os indivíduos maximizam a sua própria concepção de bem-estar, podendo ser altruísta, egoísta, leal, traiçoeiro, masoquista etc. (BECKER, 1992).

A ausência de liberdade econômica, por sua vez, significa muito mais do que simplesmente o controle arbitrário de uma parte da vida dos indivíduos que pode ser separado do restante, segundo Hayek (1944) apud Davis e Wu (1999). O controle econômico, conforme o autor, significa dominar os meios para todos os fins.

### **Determinantes da liberdade econômica**

O papel dos governos na garantia da liberdade econômica não se restringe à diminuição de sua interferência nas decisões econômicas privadas, como decisões sobre preços, produção, consumo e distribuição de bens e serviços. Tão ou mais importante que tais atitudes está também a obrigação do Estado em garantir, sobre uma série de prismas, o livre mercado. Locke, Smith e Friedman, entre outros, apontam para uma participação legítima, mesmo que limitada, de governos e Estados. Seu papel seria essencial no que tange ao cumprimento das leis e à manutenção da ordem; à definição e garantia dos direitos de propriedade; à defesa nacional contra rivais estrangeiros; ao cumprimento de contratos cujas partes aderiram voluntariamente e à provisão para a sociedade de serviços e bens públicos, sendo este ponto o de maior divergência entre os autores<sup>22</sup>, com diferentes opiniões sobre em quais áreas o Estado deve realmente atuar.

O papel da legislação aparece como indispensável na garantia de uma economia livre. Praticamente todos os países possuem uma constituição escrita, e ela deve garantir o direito à propriedade e à liberdade econômica individual. Para que as provisões constitucionais sejam cumpridas, necessita-se de legisladores capacitados, uma força policial eficiente e incorruptível, além de um poder Judiciário independente e imparcial. Um ponto crucial na aplicação das leis é que ela seja dada da mesma maneira para todas as classes da sociedade. Os pontos a serem levados em conta na avaliação de como o sistema legal afeta a liberdade econômica nos países são: a existência de um código legal formal e sua descrição; o papel do Judiciário, devendo estar dentro da estrutura governamental de forma independente e com possibilidade de se sobrepôr, em caso de necessidade, aos poderes Executivo e Legislativo; o status constitucional e a estabilidade do Judiciário; o direito à apelação e a cultura judicial na garantia do direito à propriedade e da liberdade individual (RABUSHKA, 1991).

O direito à propriedade privada é, segundo o instituto Freedom House, o mais fundamental componente da liberdade econômica. John Locke na obra *Tratado do Governo Civil* aponta a necessidade de definição e garantia dos direitos de propriedade como fato primordial para a existência dos governos, uma vez que na prática as leis naturais de propriedade (tanto sobre território quanto sobre o fruto do trabalho individual)

não são respeitadas no estado de natureza, tornando-se necessária a existência de leis e de um Estado que as assegure. Para Friedman (1962), o direito à propriedade privada dos meios de produção é essencial para que a liberdade econômica exista.

O papel do governo como regulador também afeta a condição de livre mercado, conforme Rabushka (1991), devendo se restringir unicamente àquelas atividades legitimamente essenciais. Segundo essa visão, o Estado deve criar regulamentações que imponham segurança nos alimentos e remédios, controlem externalidades negativas (como poluição do ar, desmatamento etc.) e versem sobre assuntos que afetam a saúde e a segurança pública. Regras que beneficiem firmas específicas ou áreas da economia como um todo, assim como regulamentações salariais, restrição à criação de organizações coletivas e ao direito de greve (exceto em casos de serviços essenciais), violação do direito de viajar, tanto dentro do próprio país quanto para o exterior, em busca de oportunidades mais lucrativas, entre outras regras, afetam diretamente a liberdade econômica.

A atuação do Estado no que diz respeito à política monetária e, especificamente, à circulação de moeda, é de suma importância na realização da liberdade econômica. Friedman (1962) defende que a provisão de moeda na economia é função legítima estatal, uma vez que o comprometimento para a manutenção da quantidade de dinheiro em circulação é realizado por autoridades monetárias submetidas a regulamentações constitucionais. O papel de responsável pela provisão de moeda não é simples, contudo, e tem como objetivo principal possibilitar crescimento econômico e ao mesmo tempo estabilização dos preços.

O nível de abertura na economia dos países para o comércio exterior também é determinante para a liberdade econômica. São geralmente aceitos por economistas os méritos econômicos do livre comércio, pois possibilita que os indivíduos realizem transações de compra ou venda a preços mais eficientes, além de ajudar na especialização produtiva de cada região e na especialização do trabalho, fatos que aumentam a produtividade.

Uma vez que o Estado assume tarefas, ele necessita de financiamento que possibilite a sua realização, que viria principalmente por meio dos impostos<sup>23</sup>. O principal objetivo do sistema tributário, segundo Rabushka (1991), é arrecadar fundos suficientes para

garantir a operacionalidade do governo<sup>24</sup>. Uma vez que cada unidade monetária arrecadada em impostos pelo Estado representa uma unidade monetária a menos para consumo privado, o que reduz a liberdade do consumidor para gastar sua renda da maneira que lhe pareça mais atraente, a liberdade econômica é menor quanto mais altos forem os impostos.

A qualificação de um sistema tributário, porém, não se resume à relação algébrica acima. Os três aspectos principais para avaliação são a eficiência, a equidade e a simplicidade. A proposição anterior justifica-se também no campo da eficiência e por diversos motivos: altos impostos transferem ao Estado a responsabilidade pelo emprego de grande parte da renda da sociedade e os gastos públicos são menos eficientes do que os privados, além de suscetíveis à corrupção. Os impostos também aumentam as distorções nos preços, desrespeitando as leis de oferta e demanda, além de diminuir os incentivos para investimentos, fato que resulta num menor crescimento econômico. O sistema tributário deve contribuir para melhorar a distribuição de renda, com os impostos sendo progressivamente mais altos dada a renda do agente. A última norma de avaliação do sistema de impostos é a da simplicidade e transparência, segundo o qual o contribuinte deve ter a possibilidade de reconhecer quanto está pagando em impostos<sup>25</sup>, o que contribui para que a sociedade cobre do Estado o retorno da renda coercitivamente repassada por meio de serviços públicos.

### ***Medindo a liberdade econômica***

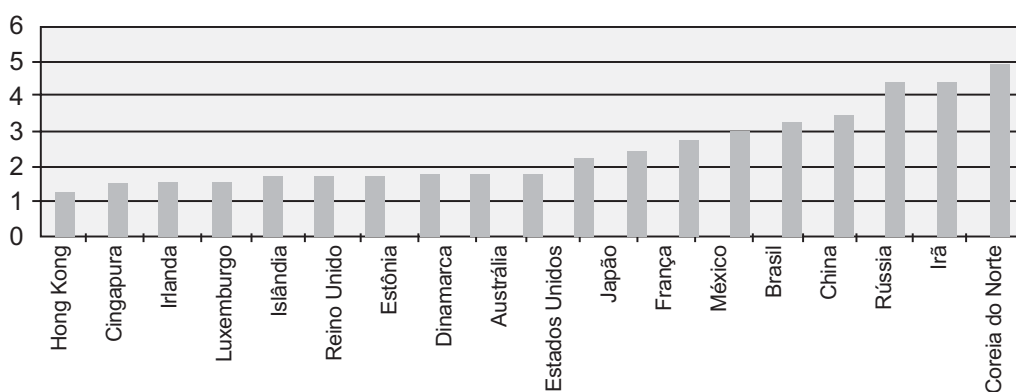
Desde os anos 1990, algumas instituições internacionais se empenham na elaboração de índices que apontem para o nível de liberdade econômica notada nos diversos países. Conforme o Fraser Institute, responsável por um dos índices de liberdade econômica mais respeitados atualmente, o intuito na elaboração dos dados é o de medir a extensão na qual o direito sobre propriedades adquiridas de forma legal é protegido pelo Estado e nível de incentivo que os indivíduos têm para entrar voluntariamente em transações. Na prática, tal índice tem de ser embasado em estatísticas e dados, na tentativa de diminuir ao máximo a subjetividade dos resultados. O índice de liberdade econômica do Fraser Institute contempla 45 variáveis divididas entre cinco áreas principais: tamanho do governo (gastos, impostos e empresas públicas);

estrutura legal e garantia dos direitos de propriedade; acesso ao dinheiro; liberdade para comércio internacional e regulamentações de crédito, trabalho e negócios. O score final de cada um dos 127 países avaliados vai de um até dez, no qual quanto maior a nota, maior a liberdade econômica que o Estado proporciona a seus residentes.

A Heritage Foundation avaliou 161 países em 2005, por meio de 50 variáveis independentes divididas em dez fatores principais, que levam à liberdade econômica – uma menor interferência governamental significa nota mais baixa, e o índice pode assumir valores crescentes até cinco. As variáveis são divididas nas seguintes categorias: políticas comerciais; arrecadação fiscal do governo; intervenção governamental na economia; política monetária; fluxo de capital e investimentos estrangeiros; bancos e sistema financeiro; salários e preços; direitos de propriedade; regulamentações e atividades de mercado informal.

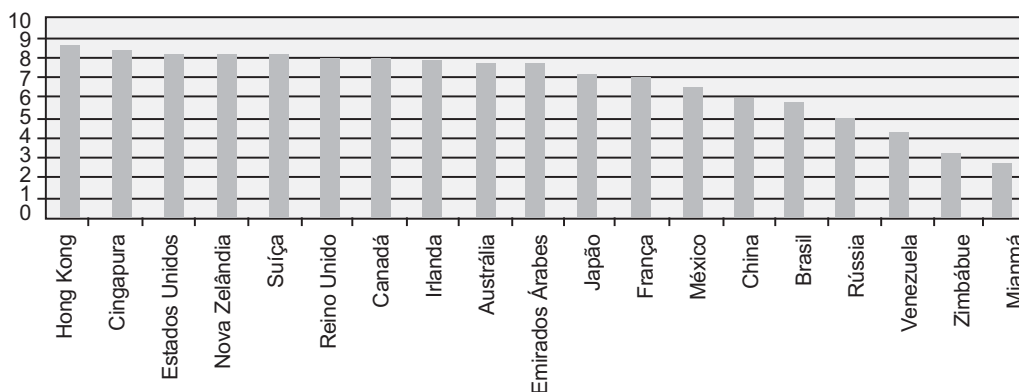
A seguir estão dois gráficos comparativos dos índices publicados pela The Heritage Foundation e pelo Fraser Institute em 2005, com os dez países com maior liberdade econômica e os três com menor, além de alguns países intermediários significativos.

**Figura 8**  
**Índice de liberdade econômica da The Heritage Foundation**



Fonte: The Heritage Foundation, 2005.

**Figura 9**  
**Índice de liberdade econômica do Fraser Institute**



Fonte: Fraser Institute, 2005.

A principal efetividade dos índices está na qualificação dos países quanto à liberdade econômica notada, não necessariamente à quantificação. Os índices devem ser avaliados de forma ordinal e não cardinal. Por exemplo: usando o resultado de Hong Kong (8,7) e Venezuela (4,3), segundo o Fraser Institute, é errado afirmarmos que a economia do primeiro país é duas vezes mais livre em comparação à do segundo. O intuito é poder identificar que a Venezuela tem uma economia mais livre que o Zimbábue e que ambos apresentam menor liberdade econômica que o Brasil.

### **Definições, implicações e medidas**

A presente subseção é destinada à apresentação do conceito de liberdade de imprensa, os fatos históricos que remetem à sua importância atual e o impacto de sua observância ou não dentro das sociedades organizadas.

#### ***Definição e história da liberdade de imprensa***

A liberdade de pensamento e de possuir opinião formada é própria de todos os seres humanos. A possibilidade individual de transmitir esses pensamentos e idéias necessita que a sociedade na qual os indivíduos estejam inseridos garanta o direito à livre expressão e à livre imprensa, esses sendo considerados, hoje em dia, direitos que não poderiam ser negados.

Liberdade de imprensa se refere à garantia dada pelo Estado aos seus cidadãos e suas associações de expressar, obter ou trocar opiniões pelos meios de comunicação. Esses direitos, na maioria dos casos, são garantias constitucionais, fato que ocorreu pela primeira vez nos Estados Unidos em 1791, com a Primeira Emenda Constitucional, cujo conteúdo versava também sobre a liberdade de religião e expressão.

O artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU afirma que “todos têm o direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de manter opiniões sem interferências e de buscar, receber e trocar informações e idéias através de qualquer meio e independentemente de fronteiras”. Porém, atualmente, mais de um terço das pessoas do mundo vive em países que não permitem à imprensa atuar livremente, segundo a organização Repórteres Sem Fronteiras.

A importância dada à liberdade de imprensa está ligada em grande parte ao seu fundamental papel de controlador dos atos maléficis dos governantes, conforme Brunetti e Weder (2003). Seguindo a noção dos três poderes, iniciada pelo Barão de Montesquieu, sendo eles o Executivo, o Legislativo e Judiciário, muitos estudiosos apontam para a imprensa como o quarto poder na sociedade, responsável pelo acompanhamento intermitente das ações dos outros três.

O desenvolvimento da liberdade de imprensa se deu paralelamente à consolidação dos regimes políticos democráticos. A gênese de sua defesa se deu por influência das idéias liberais dos séculos XVIII e XIX, críticas à monarquia e balizadas nos conceitos de leis naturais, já brevemente apresentadas nas seções anteriores do presente capítulo.

### ***Implicações da liberdade de imprensa***

A relação existente entre a livre imprensa e os indicadores econômicos foi objeto de estudos dos economistas somente nas últimas décadas. Tal fato justifica o vasto campo ainda a ser explorado no que tange às implicações da liberdade de imprensa na sociedade. É fato que grande parte da população que não possui acesso à liberdade de imprensa reside nos países mais pobres. Apesar de, a princípio, não ficar evidente uma relação de causalidade entre os índices, uma vez que ambos são frutos de uma série de determinantes, acreditamos que a imprensa representa um ótimo instrumento no processo de diminuição da pobreza econômica, e que tal ajuda pode ser dada

justamente no controle exercido pelos órgãos de imprensa sobre as ações governamentais.

Segundo Wolfensohn (1999), o papel da imprensa livre é fundamental para que se crie um consenso público que altere a realidade de pobreza em que parte da população se encontra, uma vez que ela traz à tona práticas corruptas e inadequadas e contribui para o direito à liberdade de expressão. Entre os aspectos que levam os países a apresentar diferentes níveis de corrupção, a liberdade de imprensa tem ganhado destaque como ferramenta de controle externo, no mesmo nível da qualidade do Judiciário.

De acordo com Brunetti e Weder (2003, p.1803), “a liberdade de imprensa é outro controle externo em potencial sobre a corrupção”. Os autores apontam para evidências empíricas que corroboram tal afirmação. Por meio de análise de *cross-country*, eles demonstram que há uma relação significativa entre os níveis de liberdade de imprensa e de corrupção e sugerem uma direção de causalidade entre os indicadores, afirmando que um aumento no primeiro significaria uma diminuição no segundo<sup>26</sup>.

O canal pelo qual a liberdade de imprensa reduz a percepção da corrupção, conforme Brunetti e Weder (2003, p.1804-1805), é pelo aumento da chance de os burocratas serem pegos praticando atos de corrupção extorsiva (exigindo pagamentos ilícitos), mas principalmente na prática de corrupção por conluio (união entre agentes públicos e privados na qual ambos ganham). Eles afirmam que, no primeiro caso, o próprio agente que está sendo achacado tem incentivos em lutar contra a corrupção. Já no segundo, a imprensa livre é, provavelmente, a instituição mais eficaz no seu combate.

A forma pela qual se dá a intervenção na imprensa, e a conseqüente influência na corrupção, é tema do estudo de Freille, Haque e Kneller (2005). Por meio de análise empírica, eles demonstram que nem todas as formas de sanção à livre imprensa têm o mesmo efeito sobre os índices de percepção da corrupção. Segundo os autores, restrições normativas e legais à liberdade de imprensa produzem efeitos menos nocivos no que tange à incidência da corrupção do que quando há uma intervenção política e econômica. Uma possível explicação para tal fato seria a possibilidade de corrupção adentrar os próprios meios de comunicação, incentivada pelo poder político e econômico.



Ahrend (2002) analisa a ligação entre corrupção, capital humano e a capacidade de monitoramento da sociedade civil usando como *proxy* a liberdade de imprensa e o sistema jurídico. Ele afirma que a liberdade de imprensa age contra a corrupção por dois canais: um direto e outro indireto. O canal direto pelo qual se dá essa relação seria por denúncias feitas pela imprensa sobre atos de corrupção, informando os eleitores e fazendo com que os políticos corruptos não sejam escolhidos.

O canal indireto, segundo o autor, seria pelo efeito da educação na percepção da corrupção. Ele constata que um bom nível educacional só contribui para a diminuição da incidência de corrupção numa nação onde a sociedade civil possua condições de controlar as ações dos governantes de forma eficiente. A probabilidade de ser punido depende da eficácia do monitoramento civil, que pode se dar por meio de uma imprensa livre. Um aumento no capital humano representa um aumento na capacidade de monitoramento, porém também vai resultar numa maior capacidade de os burocratas praticarem atos ilícitos sem serem punidos. Logo, um simples aumento no nível educacional pode representar um aumento no nível de corrupção, caso a sociedade não possua condições de controlar os atos dos burocratas.

A relação existente entre democracia e corrupção também é tema de estudo dos economistas<sup>27</sup>, e a liberdade de imprensa influi nessa análise. Segundo Chowdhury (2004), a livre imprensa age contra a corrupção da seguinte maneira: as informações sobre casos de corrupção são levadas até os eleitores, que por sua vez, usando o direito democrático ao voto, punem os governantes corruptos, não os elegendo. Então, os políticos eleitos após isso terão menores incentivos para se envolverem em atos ilícitos, sabedores que poderão ser descobertos e, por conseguinte, não serão eleitos em eleições futuras.

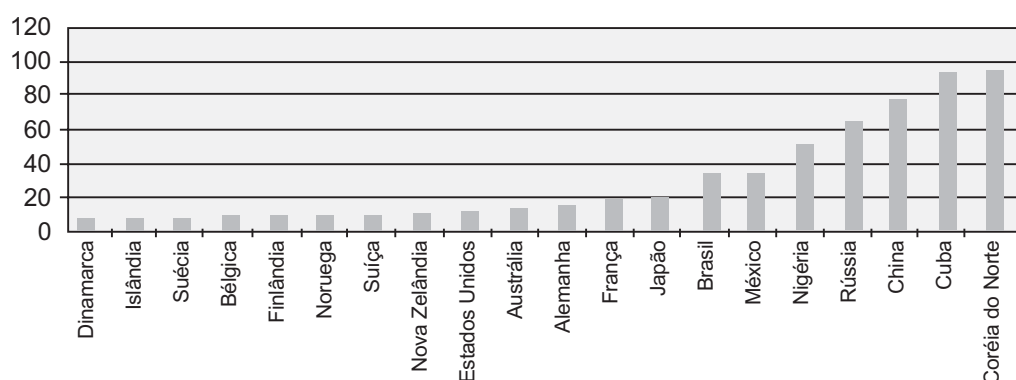
### ***Medindo a liberdade de imprensa***

Anualmente, uma série de índices medindo a liberdade de imprensa é divulgada. Entre as instituições mais respeitadas no assunto estão os Repórteres Sem Fronteiras e a Freedom House. As duas organizações procuram observar a liberdade de imprensa como direito individual de todo ser humano, tendo em vista a descrição do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratada anteriormente. O índice

utilizado em nossa análise empírica é o produzido pela Freedom House, iniciado em 1980, assim abrangendo o período de tempo analisado neste trabalho.

A elaboração do índice de liberdade de imprensa, pela Freedom House, se dá pela análise de especialistas com base num questionário com 23 perguntas, divididas entre aspectos legais, políticos e econômicos. No ano de 2005, foram avaliados 194 nações e territórios. Os conceitos finais dos países vão de zero a cem, sendo que uma nota menor significa uma maior liberdade de imprensa. A seguir estão alguns países e seus respectivos resultados obtidos no índice divulgado pela Freedom House em 2004.

**Figura 10**  
**Índice de liberdade de imprensa - Freedom House**



Fonte: Freedom House

No próximo item, no intuito de aprofundar a relação entre corrupção e liberdade de imprensa, trataremos empiricamente mais proposições tangentes à qualidade da influência existente entre os indicadores. O papel exercido pela liberdade de imprensa, porém, não se restringe ao combate à corrupção. Os meios de comunicação são, também, fonte importante no auxílio à educação e à saúde pública, além de agirem como disseminadores culturais e artísticos.

## Evidências empíricas

O objetivo deste capítulo é analisar empiricamente os determinantes da corrupção por meio de regressões do tipo *cross-country*, destacando os efeitos do índice de liberdade de imprensa e suas implicações que serão medidas por uma série de *proxies*.

A hipótese fundamental do trabalho é a de que as sociedades onde há uma maior liberdade de imprensa apresentam menor incidência de práticas de corrupção. Tal fato ocorreria porque uma livre imprensa funciona como um controlador das atividades dos governantes e possui fortes incentivos para investigar atos corruptos. Ao encontro disso, se nossa hipótese central estiver correta, esperamos encontrar evidências empíricas de que as nações que apresentam maior liberdade de imprensa, também experimentam menor incidência de corrupção, *ceteris paribus*. Para tal efeito nos propomos a identificar os canais pelos quais a livre imprensa se manifesta, enfatizando as variáveis que podem ser investigadas por análise de *cross-country*. Segundo Rose-Ackerman (1999, p. 166), por exemplo, a mídia ou a imprensa pode facilitar a discussão pública se for de propriedade privada e livre para criticar o governo sem medo de represálias. Mesmo em sociedades não democráticas é provável que os ditadores sejam sensíveis em alguma medida à opinião pública, se eles não desejarem manifestações públicas. Assim, temos que uma imprensa livre constitui-se num mecanismo de checagem institucional nas restrições ao comportamento de políticos e burocratas.

Uma das principais críticas apontadas aos estudos empíricos ligando corrupção e liberdade de imprensa é a de que ambas seriam resultado do nível social do país, não caracterizando claramente uma relação de causalidade entre elas. Mas, tal qual defendem Brunetti e Weder (2003), acreditamos que apenas em casos extremos de corrupção espalhada por todas as esferas da sociedade a livre imprensa poderia ter incentivos para não denunciar práticas de corrupção. Na grande maioria dos países, pelo contrário, o papel da imprensa é justamente o de controlador dos atos dos burocratas.

A fim de testarmos o porquê da percepção da corrupção se apresentar de maneira tão distinta de país para país, assumimos que a sua ocorrência possa ser explicada em função das variáveis propostas como suas determinantes, apresentando durante o presente capítulo uma série de equações, de modo geral, como a abaixo:

$$C_i = a + b_j X_{ij} + e_i \quad (4.1)$$

Na qual:  $C_i$  = índice de percepção de corrupção médio no período para o país “i”;  $a$  = constante;  $X_{ij}$  = o conjunto de variáveis explicativas “j” do país “i”;  $b_j$  = vetor dos coeficientes da regressão e  $e_j$  = erro aleatório do país “i”.

O modelo de *cross-country* parte do pressuposto que os coeficientes  $a$  e  $b$  serão constantes para todas as nações, o que é uma proposição bastante forte. Em outras palavras, o modelo sugere que a corrupção é afetada por uma dada variável na mesma intensidade em todos os países da amostra. Por exemplo, caso aumentássemos a liberdade de imprensa em 10% no Brasil e nos Estados Unidos, a corrupção seria afetada da mesma forma em ambos países.

Todavia, os resultados das regressões de *cross-section* não devem ser interpretados como evidências de uma relação estrutural, mas como a existência de uma correlação parcial entre as variáveis em questão, mantendo as demais constantes. Mesmo quando as regressões *cross-country* produzirem resultados que possam ser considerados “fortes” e “robustos”, eles devem ser vistos apenas como “regularidades empíricas sugestivas”.

Outro problema que os economistas empíricos que tratam a corrupção enfrentam é que teoricamente ainda não se consegue explicitar com certeza quais variáveis  $X_j$  pertencem à verdadeira regressão. Em outras palavras, mesmo que soubéssemos que o “verdadeiro” modelo se pareça com (4.1), não sabemos quais são, exatamente, as variáveis  $X_j$  que devemos usar para estimar o modelo econométrico.

A contribuição pretendida com esse estudo é a de testar empiricamente a proposição de que a liberdade de imprensa é um determinante do nível de corrupção percebida nos países, e através de quais canais essa relação se dá. A estratégia empírica adotada será a de usar a técnica econométrica de mínimos quadrados ordinários (MQO). Visto que também desejamos isolar os efeitos da liberdade de imprensa de outros efeitos, buscamos controlar as diferenças por uma série de variáveis que procuram medir tais diferenças e que são amplamente usadas na literatura e outras que estão sendo apenas agora introduzidas.

### **Especificação econométrica**

O objetivo desta seção é utilizar os dados disponíveis sobre liberdade de imprensa para verificar em que sentido e significância eles afetam e explicam as diferenças entre os índices de corrupção entre os países, estatisticamente.

### **Amostra**

As equações de *cross-country* foram estimadas com o uso de amostra de 86 países para o período 1985-1995. A restrição quanto ao período de tempo da análise foi à disponibilidade de índice de medida da liberdade de imprensa, além de alguns outros indicadores econômicos e sociais. A restrição quanto ao número de nações da amostra deveu-se ao fato da existência de disponibilidade de dados para o conjunto de países no período. Acreditamos que essa amostra é representativa no sentido de incluir nações nos mais variados estágios de desenvolvimento, com diversas características institucionais, geográficas, culturais e legais.

### **A variável dependente**

A variável dependente a ser explicada é o índice de percepção da corrupção. Os dados, retirados do relatório *International Country Risk Guide* da instituição Political Risk Service, cobrem um período de dez anos, entre 1985 e 1995.

### **Capital humano**

O capital humano como determinante na incidência da corrupção é tema de estudo dos economistas desde a década de 1990. Ades e Di Tella (1997) encontraram, em análise de *cross-country* com 32 nações, que o nível educacional reduz a corrupção. A nossa proposição é a de que o capital humano contribui para melhorar a capacidade de monitoramento da sociedade quanto aos atos dos governantes. Com isso, podemos supor que uma melhoria no nível de capital humano em dada nação acarrete numa diminuição da corrupção na mesma região.

Os indicadores utilizados nesse ponto são a média de matrículas nos ensinos médio e superior no período de 1985 a 1995, em pontos percentuais. Eles se referem ao total de matrículas, independente da idade que corresponde oficialmente ao nível de educação. As estimativas são baseadas nas Finanças de Desenvolvimento Global e Indicadores de Desenvolvimento Mundiais. A educação em nível secundário é ainda parte da educação básica, como complemento à educação primária. Junto com o ensino superior, constitui ponto importante tanto para a melhoria na qualidade das informações passadas à sociedade quanto à capacidade dos indivíduos de interpretação dos dados que lhes são apresentados.

### **Variáveis geográficas**

A intenção, ao introduzir variáveis qualificadoras geográficas na regressão, é o de verificar a influência histórica e cultural na corrupção, além de a localização geográfica influenciar também na economia<sup>28</sup>. A influência da localização do país pode ajudar a explicar o porquê de a corrupção ser notada de maneira tão distinta de nação para nação. Apesar de não competir com outras variáveis no que se refere à explicação sobre a incidência da corrupção, a expectativa é de que o valor do coeficiente de determinação da regressão aumente com a inserção das variáveis geográficas.

As *dummies* que serão utilizadas em nosso estudo englobarão países das seguintes regiões: América Latina e Caribe, Sul da Ásia, Europa Ocidental e Oriente Médio e Norte da África. Esperamos sinal negativo para todas as variáveis, exceto a que se refere às nações da Europa Ocidental.

### **Religiões**

A inserção de variáveis relacionadas à religião praticada nos países tem como intenção também identificar características culturais e sociais. A influência das práticas religiosas é significativa no que diz respeito às instituições, tais como a democracia<sup>29</sup>. O direito à crença e à prática religiosa é devido a todos os seres humanos, fazendo parte das liberdades individuais, influenciando também na liberdade de expressão e imprensa. Elas referem-se a uma fração da população ligada aos seguintes grupos religiosos: budistas, católicos, confucianos, hinduístas e judeus. Esperamos sinais positivos para o judaísmo e confucionismo e negativo para o catolicismo, mas não possuímos expectativas quanto às outras.

### **Origem do sistema legal**

Continuando com as variáveis inseridas no modelo com o intuito de captar a influência da origem cultural nas nações, as referentes à origem do sistema legal também apresentam como finalidade servir de *proxies* institucionais. Países com sistema Judiciário mais forte garantem o direito à propriedade e o cumprimento dos contratos, fatos de suma importância na garantia dos direitos e liberdades individuais, como comentado anteriormente.

As *dummies* utilizadas serão referentes aos sistemas legais advindos dos modelos britânico, francês e germânico. Acreditamos, seguindo o defendido por La Porta *et al* (1997), que as nações com leis baseadas nos preceitos germânicos apresentam maior efetividade na garantia dos direitos, fato que nos leva a esperar um sinal positivo da variável em relação ao nível de corrupção. Os sistemas legais de origem francesa possuem uma menor tradição de garantia dos contratos, com isso o sinal esperado será o negativo, enquanto as nações cujo conjunto de leis é baseado no *common law* inglês ficariam sem expectativa prévia.

### **As proxies da liberdade de imprensa**

Na busca de um indicador que demonstre não só a “quantidade” de liberdade de imprensa presente nas nações, mas a qualidade e a abrangência dessa imprensa livre, adicionamos alguns indicadores sociais ao modelo. O índice de liberdade de imprensa foi medido pela organização não-governamental Freedom House, reconhecida na divulgação de medidas sobre liberdades individuais. A medição teve início em 1980 e até 1993 o índice era conceitual, variando entre livre, parcialmente livre e não-livre. A partir de 1994, cada país recebe uma nota que vai de zero (menor liberdade de imprensa) a 100. Utilizamos os resultados de 1985 até 1995, atribuindo nota um para os países classificados como não-livres, dois para os parcialmente livres e três para os livres. Os dois últimos anos seguiram essa lógica também, uma vez que a própria instituição ainda divulga os resultados classificando os países entre as três possibilidades.

Os indicadores sociais inseridos dão conta do número de televisores e rádios por habitante, e esperamos um sinal positivo dos coeficientes. Acreditamos que apenas uma imprensa livre não seja suficiente para controlar os atos dos governantes: é essencial que a população tenha acesso à informação, como evidenciam dados coletados pelo Banco Mundial.

### **Direitos individuais**

Seguindo a proposição deste estudo inseriremos no modelo outras formas de liberdades e direitos individuais que podem ajudar a explicar a influência da liberdade

de imprensa na percepção da corrupção nos países. Acreditamos que a garantia de direitos políticos e sistemas de governo democráticos e controlados por civis possuam ligações fundamentais com a livre imprensa. Regimes democráticos tendem a facilitar a liberdade de imprensa, que por sua vez, como propôs Chowdhury (2004), contribui para uma melhor informação dos eleitores, resultando em melhoria do nível governamental.

Foram utilizadas medidas da Freedom House de direitos políticos e dados do Banco Mundial, como tipo de regime e fracionamento partidário. A expectativa é de um coeficiente positivo para a média dos direitos políticos, enquanto para o tipo de regime esperamos uma relação negativa, já que nações governadas por civis recebem nota um, por civis e militares, dois e exclusivamente por militares são classificadas como três. Já para o fracionamento partidário não possuímos expectativa quanto ao sinal.

### **Indicadores sociais**

Por fim, adicionaremos ao modelo inicial indicadores referentes à qualidade de vida das nações. Entendemos que países cujos habitantes gozam de melhores condições de vida possuem mais tempo e condições de obter e assimilar as informações. Tais dados podem servir também ao propósito de qualificar o nível de capital humano. Os dados que inserimos ao modelo medem a expectativa de vida e a mortalidade infantil nas nações e foram organizados pelo Banco Mundial. A expectativa sobre o sinal do coeficiente é que seja positivo para o primeiro indicador, ou seja, quanto maior a expectativa de vida, menos corrupta será a nação e negativo para o segundo.

A análise dos dados reforça a idéia de que a amostra escolhida para as regressões é representativa no que diz respeito à abrangência que pretendemos alcançar em nossa análise. A maioria dos indicadores apresenta a média próxima à mediana para os 86 países incluídos. Temos que o índice médio de corrupção para o período entre 1985 e 1995 foi de 5,5647 e a mediana foi 5,0000. O valor máximo apresentado foi justamente o máximo possível (dez), o que representa um país virtualmente livre de corrupção. O desvio-padrão foi de 2,1098. As medidas referentes à média das liberdades civis e aos direitos políticos entre os anos de 1985 e 1995 ficaram com valores próximos, mostrando mais uma vez a forte correlação entre ambos.



Entre as variáveis inéditas nas regressões, a que mede a liberdade de imprensa multiplicada pelo número de aparelhos televisores por habitante apresentou desvio padrão menor em relação à variável que leva em conta o número de rádios *per capita*, porém a média da segunda variável se apresentou maior também.

O índice de liberdade de imprensa em relação aos países e ao período da amostra, apresentou uma média de 2,1563 e desvio-padrão 0,7177, um valor bastante alto, lembrando que os valores que a variável assume vão de um (menor liberdade de imprensa) a três.

### **Resultados econométricos**

Analisando os resultados das regressões envolvendo as variáveis descritas, os sinais esperados e os obtidos, temos uma boa idéia da importância da liberdade de imprensa na percepção do nível de corrupção das nações. Os resultados econométricos não são conclusivos ou definitivos, mas sugerem evidências empíricas que os fatos teorizados anteriormente encontram embasamento estatístico. As variáveis incluídas no modelo por nossa autoria apresentaram resultados dentro de nossas previsões, que foram significativos estatisticamente. Utilizamos a variável resultado da multiplicação do índice médio de liberdade de imprensa entre os anos de 1985 e 1995 pelo número de televisores *per capita* médio entre o mesmo período nas demais equações, pois ela apresentou coeficiente de determinação ( $R^2$  ajustado) e significância maior com relação à variável que leva em conta o número de rádios *per capita*.

Testamos as variáveis referentes aos direitos políticos e liberdades civis em comparação à variável, uma vez que a sua correlação com a variável liberdade de imprensa é bastante alta. Os resultados obtidos ficaram dentro do previsto no que diz respeito ao sinal, porém se encontraram fora do nível de significância estatística. Com relação ao capital humano, a variável que diz respeito à porcentagem de matrículas no ensino médio apresentou sinal positivo, como esperávamos, mas só se mostrou significativa em algumas equações, como com o acréscimo das variáveis *dummies*.

Nas equações seguintes, acrescentamos variáveis quanto aos indicadores sociais e qualificadores dos direitos políticos. Os resultados obtidos anteriormente se mantiveram, colaborando para a nossa hipótese central. Entre as variáveis acrescentadas, a expectativa de

vida apresentou sinal divergente do esperado, a taxa de mortalidade infantil e o tipo de regime existente na nação ficaram dentro da expectativa, e o fracionamento partidário, para o qual não possuíamos expectativa prévia, apresentou sinal negativo. Entretanto, todos os resultados não são significativos estatisticamente.

Acrescentamos também as *proxies* quanto à origem do sistema legal e as *dummies* referentes à localização geográfica e prática religiosa. Notamos um aumento no coeficiente de determinação ( $R^2$  ajustado), o que significa que as variáveis incluídas contribuem para uma melhor explicação do índice de percepção da corrupção nos países. Os sinais e a significância das variáveis já presentes ao modelo não se alteraram, à exceção da porcentagem de matrículas no ensino médio, como já frisado anteriormente, que se mostrou significativa estatisticamente. Tal fato indica a robustez do modelo proposto.

Os resultados para a origem do sistema legal, quanto às nações advindas do modelo francês, ficaram dentro do esperado, impactando de forma negativa na variável a ser explicada. As variáveis referentes aos países com sistema legal originado do *common law* inglês e do modelo germânico também apresentaram sinal negativo, mas a última não pode ser aceita estatisticamente.

A inclusão das variáveis referentes à localização geográfica das nações obteve resultados dentro do esperado em relação ao sinal dos coeficientes para cada região, sendo positivo para nações da Europa ocidental e negativo para países do Oriente Médio e Norte da África, América Latina e Caribe e do Sul da Ásia. Somente a primeira se mostrou não significativa, com os resultados para as outras variáveis aceitando, estatisticamente, a hipótese. Por fim, adicionando as religiões ao modelo, os resultados ficaram dentro do previsto e do nível de aceitação, conforme a distribuição de Student, somente para a religião católica.

### **A liberdade de imprensa é importante para explicarmos a corrupção?**

Como podemos notar nos resultados apresentados na seção anterior, a imprensa livre pode, sim, ser um dos determinantes para o fato de os níveis de corrupção variarem de nação para nação. Encontramos resultados estatísticos significativos mostrando que o nível de liberdade de imprensa e a sua difusão pela sociedade contribuem no controle dos atos dos governantes, com conseqüente redução na percepção da corrupção.

Utilizamos uma série de variáveis para aprofundarmos essa relação, com o intuito de controlar aspectos históricos, culturais, geográficos, institucionais e econômicos, buscando uma maior efetividade à análise de *cross-country*. Ainda outros aspectos podem ser levados em conta quando tratamos de um fenômeno tão diverso e com tantas possibilidades como a corrupção, mas acreditamos que o bloco de variáveis escolhido para nossa análise apresentou indicações de ser eficiente para tratarmos do assunto.

As regressões de *cross-country* proporcionam resultados importantes ao testar a hipótese por diversos motivos. Escolhemos esse método, pois uma única nação não pode ser considerada representativa com relação à percepção da corrupção e o nível de liberdade de imprensa. Além disso, elas podem oferecer pistas valiosas referentes aos aspectos comuns que explicam as razões que levam os países a apresentarem índices distintos de percepção de corrupção. Busca-se, na realidade, descobrir quais as características comuns e fundamentais das experiências para explicar a relação entre a corrupção e a liberdade de imprensa, uma vez que os dados de *cross-country* nos permitem comparar diversos países ao mesmo tempo.

Durante as regressões, o acréscimo das variáveis referentes à difusão dos meios de comunicação, em especial o número de televisores *per capita*, contribuiu para uma melhor qualificação da liberdade de imprensa e sua relação com a corrupção e com as outras variáveis. Variáveis referentes aos direitos políticos e ao desenvolvimento social notado na nação também se mostraram relevantes aos estudos sobre corrupção.

## **Conclusão**

O objetivo desse trabalho foi analisar, tanto do ponto de vista teórico como empírico, a relação existente entre corrupção e liberdade de imprensa, no intuito de testar a hipótese de que uma imprensa livre contribui para o controle dos atos dos governantes, com conseqüente redução na percepção da corrupção nas nações.

A ciência econômica está atenta aos efeitos perversos que as práticas corruptas provocam na economia dos países. Diversos trabalhos têm sido desenvolvidos nos últimos anos demonstrando as conseqüências da corrupção, com destaque principalmente para os estudos seminais de Mauro (1995, 1997 e 1998). A redução do crescimento econômico é apontada como um dos principais resultados da

corrupção e tal impacto seria resultado da diminuição do investimento privado ocasionado pela má alocação dos recursos e aumento dos custos, entre outros motivos.

Entre as causas da corrupção destacam-se a falta ou o excesso de regulamentações, o atraso nas instituições, a arbitrariedade nas decisões dos burocratas e a estrutura econômica. Entre o problema institucional, seguimos os estudos de Ahrend (2002), Brunetti e Weder (2003) e Chowdhury (2004), para quem a liberdade de imprensa é um dos principais instrumentos de controle contra a corrupção, e buscou-se aprofundar o tema no intuito de se testar sobre quais canais se dá essa influência.

Por meio de análise de *cross-country* chegamos a algumas conclusões sobre essa relação. Uma amostra de 26 variáveis para 86 países entre os anos de 1985 e 1995 mostrou que a abrangência das informações é importante para que a sociedade monitore melhor os burocratas. A difusão das informações, medida pelo número de aparelhos televisores e radiofônicos por habitante, aliada à liberdade de imprensa, contribui para o controle exercido pela sociedade civil sobre os governantes. Conforme propostos e testados previamente por Chowdhury (2004), também constatamos que, nas nações onde os direitos políticos são garantidos à população, a imprensa, ao informar os eleitores sobre atos ilícitos dos burocratas, possibilita que sejam diminuídos os incentivos dos membros do governo a se corromper. Fatores referentes às instituições e ao capital humano também se mostraram estatisticamente significativos como contribuintes à liberdade de imprensa e seu papel de controladora dos atos dos governantes.

As evidências empíricas obtidas nesse trabalho sugerem que a liberdade de imprensa se relaciona com o nível de corrupção nas nações e que a relação causal entre eles seria a seguinte: uma imprensa mais livre resulta em um país com menos corrupção.

O combate à corrupção está na agenda de instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e também de diversas organizações como a Transparência Internacional. Todos reconhecem cada vez mais as conseqüências negativas trazidas por esses atos ilícitos e que esse impacto não se dá somente sobre indicadores econômicos: o resultado influencia, também, os indivíduos. O papel da liberdade de imprensa não está restrito, então, ao monitoramento dos governos e governantes. Sua influência é sentida, mesmo que indiretamente, no desenvolvimento

econômico e social das nações, na medida em que afeta o crescimento econômico, o investimento e a qualidade de vida dos indivíduos. Assim, tentativas de controle da imprensa têm efeitos perversos, tanto em termos de perda de liberdades fundamentais, como também de implicações econômicas. Em outras palavras, imprensa livre importa!

## Notas

<sup>1</sup> A Transparency International é uma Organização Não Governamental (ONG) criada em 1993 com o objetivo de lutar contra a corrupção nas transações comerciais internacionais, inspirar políticas governamentais, influir sobre o comportamento comercial e sensibilizar a opinião pública para o problema.

<sup>2</sup> Conferir [www.worldbank.org/publicsecto/anticorrupt/](http://www.worldbank.org/publicsecto/anticorrupt/)

<sup>3</sup> Conferir Argandoña (2001, p. 167).

<sup>4</sup> Conferir Ramina (2002).

<sup>5</sup> “A corrupção tem sido definida das mais diversas formas, cada uma pecando em algum aspecto. Porém (...) apesar de ser difícil descrevê-la, geralmente não é difícil reconhecê-la quando observada. Na maioria dos casos, mesmo que não em todos, observadores distintos concordarão que dado comportamento conota corrupção. Infelizmente, o comportamento é geralmente difícil de ser observado diretamente, uma vez que atos de corrupção não se dão à luz do dia”. (Tradução livre de Tanzi – 1998, p. 564).

<sup>6</sup> Organizações como a Transparência Internacional e o Political Risk Service publicam anualmente índices construídos através de questionários subjetivos com especialistas sobre a percepção deles do nível de corrupção em dado país.

<sup>7</sup> Durante a década de 1990 diversos trabalhos foram divulgados abordando empiricamente essa proposição, tais como Mauro (1995), Keefer e Knack (1995) e Brunetti, Kisunko e Weder (1997), todos obtendo resultados comprobatórios e significativos estatisticamente.

<sup>8</sup> Brunetti e Weder (2003) mostram essa forte correlação usando dados de cross-country.

<sup>9</sup> Leff (1964), Nye (1967) e Huntington (1968) defenderam que a corrupção poderia promover o desenvolvimento econômico.

<sup>10</sup> Medidos por meio da participação dos gastos governamentais no produto interno bruto do país.

<sup>11</sup> A intervenção estatal, sob a forma de ampla regulamentação e subsídios, torna os empresários dependentes das decisões e das políticas do Estado, aumentando o interesse em influenciar as decisões e sua disposição para investir dinheiro resultando os custos das atividades de rent seeking.

<sup>12</sup> Shleifer e Vishny (1993, p. 4-8) propõem um modelo para esse comportamento.

<sup>13</sup> Ades e Di Tella (1997) apresentaram evidências empíricas para tal afirmação através de análise de cross-country.

<sup>14</sup> Confira Tullock (1967 e 1971) e Krueger (1974).

<sup>15</sup> Wei (1997 e 2000) também tratou do tema.

<sup>16</sup> Índice baseado em nove indicadores de eficiência institucional publicado pela The Economist Intelligence Unit (Mauro, 1995 p. 683-690).

<sup>17</sup> Ver Garcia (2004) para uma revisão ampla e abrangente das definições, causas e conseqüências da corrupção.

<sup>18</sup> É atribuída a Thomas Jefferson a seguinte frase em um discurso: “O preço da liberdade é a eterna vigilância”.

<sup>19</sup> Igualdade jurídica, não social nem econômica, uma vez que os termos “liberdade” e “igualdade” são, até certo ponto, excludentes. Uma sociedade livre garante o direito ao mais forte de se sobrepor ao mais fraco, e assim por diante. Na tentativa de contornar essa disparidade, os revolucionários incluíram o sentimento humanitário “fraternidade” em seu lema principal.

<sup>20</sup> Diretamente, porque Friedman (1962) aponta também para uma relação estreita entre liberdade econômica e liberdade política.

<sup>21</sup> Não é certo, porém, que tal movimento resulte em democracia. Isso depende de fatores complexos, em especial das interações entre os grupos políticos, conforme Przeworski (1992), apud Davis e Wu (1999).

<sup>22</sup> Segundo Smith (1983), por exemplo, o Estado deve responsabilizar-se pela educação e construção de estradas. Friedman (1962) aponta para o direito do Estado de prover moeda.

<sup>23</sup> Smith (1983) defende que os serviços públicos deveriam ser financiados por seus usuários, não por meio de impostos, pois sua incidência sobre consumo e salários aumenta o preço do trabalho. Argumenta que os impostos existentes têm de ser mantidos baixos pela minimização dos custos administrativos.

<sup>24</sup> Outros objetivos são incentivar ou desencorajar comportamentos dos indivíduos (por exemplo, com isenção fiscal para empresas que investem em projetos sociais ou sobretaxa para produtos como cigarro e bebidas alcoólicas) e promover uma melhor distribuição das riquezas, cobrando mais impostos relativamente de quem possui renda maior.

<sup>25</sup> Talvez o imposto implícito mais danoso e difícil de ser reconhecido é o imposto inflacionário, que diminui a renda e a riqueza dos agentes.

<sup>26</sup> Freille, Haque e Kneller (2005) também defendem tal relação.

<sup>27</sup> Cf. Persson e Tabellini (2000) e Treisman (2000).

<sup>28</sup> Adam Smith (1983) já sugeria que o progresso econômico está relacionado, em parte, às características geográficas dos países (clima, solo etc.).

<sup>29</sup> Barro (1997) utiliza variáveis religiosas na explicação da diferença nos níveis de democracia entre os países.

## Referências Bibliográficas

ABRAMO, Cláudio W.; CAPOBIANCO, Eduardo Ribeiro. *Licitações e Contratos: Os Negócios entre o Setor Público e o Privado*. Transparência Brasil, 2001.

ACEMOGLU, Daron; VERDIER, Thierry. Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach. *Economic Journal*, vol. 108, nº 450, p. 1381-1403, September 1998.

ADES, A.; DI TELLA, R. National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic. *Economic Journal*, Vol. 107, p. 1023-42, jul. 1997.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results. In: TULCHIN, J.S.; ESPACH, R.H.(ed). *Combating Corruption in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press, 2000.

AHREND, R. *Press Freedom, Human Capital, and Corruption*. Working Paper n. 11, DELTA, 2002.

AIDT, S. Economic Analysis of Corruption: A Survey. *Economic Journal*, 113 (491), p. 632-52, 2003.

AL-MARHUBI, F.A. Corruption and Inflation. *Economics Letters*, vol. 66, p.199-202, 2000.

ANDVIG, J. The Economics of Corruption: A Survey. *Studi Economici*, v.43, p.57-94, 1991.

ARANDONIA, A. Corruption: The Corporate Perspective. *Business Ethics: A European Review*, 10 (2): 163-175, 2001.

BALBINOTTO, G. "Rent-Seeking" e Crescimento Econômico: Teoria e Evidências. Tese de Doutorado, USP, 2000.

BANCO MUNDIAL. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. PREM, set., 1997.

BARRO, R. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, Vol. 98, n.5, p.103-125, 1990.

\_\_\_\_\_. Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics*, p. 407-443, 1991.

BARRO, R. Democracy and Growth, *Journal of Growth*, 1 (1), p.1-27, 1996.

- BATES, Robert H. *Toward a Political Economy of Development – A Rational Choice Perspective*. University of California Press, Berkeley, California, 1988.
- BECKER, G. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, vol.76, n.2, p.169-217, mar., 1968.
- \_\_\_\_\_. *The Economic Way of Looking at Life*. University Of Chicago, dez., 1992.
- BREI, Z. *Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso*. Rio de Janeiro: [s.e.], p.64-77, 1996.
- BAC, M. The Scope, Timing, and Type of Corruption. *International Review of Law and Economics*, 1998.
- BJORNSKOV, C.; PALDAN, M. Corruption Trends. In: LAMBSDORFF, J.; TAUBE, M.; SCHRAMM, M. *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge, 2005.
- BRAY, J. The Use of Intermediaries and Other 'Alternatives' to Bribery. In: LAMBSDORFF, J.; TAUBE, M.; SCHRAMM, M. *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge, 2005.
- BRUNETTI, A.; KISUNCO, G.; WEDER, B. *Economic Growth with Incredible Rules: Evidence from a Worldwide Private Sector Survey*. World Development Report, 1997.
- \_\_\_\_\_.; WEDER, B. A Free Press is Bad News for Corruption. *Journal of Public Economics*, 87, p. 1801-1824, 2003.
- BUSCAGLIA, Edgardo. An Economic Analyses of Corrupt Practices Whithin the Judiciary in Latin America. In: Claus Ott and George Von Waggenheim, eds. *Essays in Law and Economics*, V. Amsterdam: Kluwer Press, 1997.
- \_\_\_\_\_. An Analysis of The Causes of Corruption in the Judiciary. *Law and Policy in International Business*, 30: 95-116, 1999.
- CAMPOS, Francisco. *Corrupção: Aspectos Econômicos e Institucionais*. *Revista de Economia Aplicada*, FEA/USP e FIPE, v.6, n. 4, p. 767-791, out./dez., 2002.
- CAMPOS, J. Edgardo; LIEN, Donald; PRADHAN, Sanjay. The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters. *World Development*, v.27, n.7, p. 1129-1140, 1999.
- CARLTON-CAREW, M. *Competition for Services and Resources Under Rent-Seeking Society: An Analysis of Its Effects on Economic Growth in Developing Countries*. University of Arizona. Ph.D Thesis, 1993.
- CHOWDHURY, S. The Effect of Democracy and Press Freedom on Corruption: An Empirical Test, *Economic Letters*, v.85, p.93-101, 2004.
- DAVIS, A.; WU, W. Two Freedoms, Economic Growth and Development: An Empirical Study. *Public Choice*, 100, p.39-64, 1999.



- DJANKOV, S.; LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. The Regulation of Entry. *Quarterly Journal of Economics*, 107 (1): 1- 37, February.
- DJANKOV, S.; MCLIESH, C.; NENOVA, T.; SHLEIFER, A. *Who Owns The Media?* National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2001. (Working Paper 8288).
- DOBRINER, W. *Freedom and Authority*. Yale Review, 66, p.237-251, 1977.
- FEILLE, S.; HAQUE, E.; KNELLER, R. *A contribution to the Empirics of Press Freedom and Corruption*. Research Paper 2005/24, University of Nottingham, 2005.
- FLEISCHER, David. Os Custos da Corrupção. Reforma Política e Financiamento das Campanhas Eleitorais, *Cadernos Fundação Adenauer* 10, 2000.
- FREEDOM HOUSE. *Freedom of the Press 2004: A Global Survey of Media Independence*, Rowman and Littlefield Publishers, New York 2004.
- \_\_\_\_\_. *Freedom in the World 2005*. Freedom House, New York, 2005.
- \_\_\_\_\_. *The Annual Survey of Press Freedom 2005*. Freedom House, New York, 2005.
- FREILLE, S.; HAQUE, E.; KNELLER, R. A Contribution to the Empirics of Press Freedom and Corruption. *European Journal of Political Economy*, 2007.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e Liberdade*. São Paulo: Abril Cultural, 1962.
- \_\_\_\_\_. *Economic Freedom, Human Freedom, Political Freedom*. Discurso feito no The Smith Center for Private Enterprise Studies, California State University, Hayward, 1992.
- GARCIA, R.L. *O Controle da Corrupção no Brasil*. Monografias e Redações da Controladoria Geral da União, 2004.
- \_\_\_\_\_. *A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências - Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul*. Tese de Doutorado, UFRGS, 2003.
- GOEL, Rajeev K.; RICH, Daniel. On the Economic Incentives for Taking Bribes. *Public Choice*, n. 61, p. 269-275, 1989.
- GOUDIE, W. & STASAVAGE, D. Corruption: The Issues. *Technical Papers*, n. 122, January, OECD, 1997.
- GRAEFF, P. Why Should One Trust in Corruption? The Linkage Between Corruption, Norms and Social Capital. In: LAMBSDORFF, J.; TAUBE, M.; SCHRAMM, M. *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge, 2005.
- GRAY, C. W.; KAUFMANN, D. Corruption and Development. *Finance and Development*, v.35, n. 1, p.7 – 10, 1994.

- HANKE, S.; WALTERS, S. *Economic Freedom, Prosperity, and Equality: A Survey*. Senate Joint Economic Committee, 1997.
- HARRIS, R. *Political Corruption: In and Beyond the Nation State*. London: Routledge, 2003.
- HOBBS, T. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- HUANG, H.; WEI, S.J. *Monetary policies for emerging countries: The role of corruption*. NBER Working Paper, Vol. 10093, 2003.
- HUNTINGTON, S. Modernization and Corruption. *Political Order in Changing Society*. Yale University Press, p.59-71, 1968.
- \_\_\_\_\_. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense Universitária/ EDUSP, 1975.
- JAIN, A. Corruption: A Review. *Journal of Economics Surveys*, 15, p. 71-121, 2001.
- \_\_\_\_\_. (ed.) *Economics of Corruption*. Boston, Kluwer Academic Publishers, 1998.
- \_\_\_\_\_. Corruption: An Introduction. In: JAIN, A.K. (ed.) *Economics of Corruption*. Boston, Kluwer Academic Publishers, 1998.
- \_\_\_\_\_. Models of Corruption. In: JAIN, A.K. (ed.) *Economics of Corruption*. Boston, Kluwer Academic Publishers, 1998.
- \_\_\_\_\_. Corruption: Quantitative Estimates. In: JAIN, A.K. (ed.) *Economics of Corruption*. Boston, Kluwer Academic Publishers, 1998.
- JOHNSON, M. (ed). *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform*. Lanhan, University Press of America, 2005.
- KAUFMANN, D. Research on Corruption: critical Empirical Issues. In: JAIN, A.K. (ed.) *Economics of Corruption*. Boston, Kluwer Academic Publishers, 1998.
- KEEFER, P.; KNACH, S. Institutions and Economic Performance: Cross-Country Test Using Alternative Institutions Measures. *Economic and Politics*, v.7, n.3, p.207-227, 1995.
- KRUEGER, A. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, v. 64, p. 291-303, June 1974.
- \_\_\_\_\_. O. Government Failures in Development. *Journal of Economic Perspectives*, v.4, p.9-23, 1990.
- LAMBSDORFF, J. Corruption in Comparative Perception. In: JAIN, A.K. (ed.) *Economics of Corruption*. Boston, Kluwer Academic Publishers, 1998.

- \_\_\_\_\_. Corruption and Rent Seeking. *Public Choice*, 113, p. 97-125, 2002.
- \_\_\_\_\_.; TAUBE, M.; SCHRAMM, M. *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge, 2005.
- \_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. Corrupt Constricting: exploring the Analytical Capacity of new Institutional Economics and new Economic Sociology. In: LAMBSDORFF, J.; TAUBE, M.; SCHRAMM, M. *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge, 2005.
- LEFF, N. Economic Development through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, p. 8-14, 1964.
- MACIEL, F.G. *Corrupção como um Fenômeno de Rent-Seeking*. Trabalho de Diplomação, UFRGS, 2004.
- MAURO, P. Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, p. 681-712, 1995.
- \_\_\_\_\_. The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis (83-107). *Corruption and the Global Economy*, Washington DC: Institute for International Economics, 1997.
- \_\_\_\_\_. Corruption and the Composition of Government Expenditure. *Journal of Public Economics*, v. 69, p. 263-279, 1998.
- \_\_\_\_\_. *The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth*. Washington D.C.: International Monetary Fund. November, 2002.
- MBAKU, J.M. Bureaucratic Corruption as Rent Seeking Behavior, *Konjunkturpolitik*, p. 247-265. 1992.
- \_\_\_\_\_. *Bureaucratic and Political Corruption in Africa: The Public Choice Perspectives*. Malabar: Krieger Publishing Company, 2000.
- MYRDAL, G. Corruption as a Hindrance to Modernization in South Asia. In: HEIDENHEIMER, A.J.(org). *Political Corruption*. Transaction Publisher, p.405-21, 1997.
- MO, Hung Pak. Corruption and Economic Growth. *Journal of Comparative Economics*, vol. 29, p. 66-79, 2001.
- MURPHY, Kevin; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. Why is Rent-Seeking so Costly to Growth. *American Economic Review*, vol. 83, n.2, May 1993.
- NOVEL, A. *Press Freedom and Poverty*, UNESCO-CPHS Research Project, Paris, Jul. 2006.
- NYE, J.S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*, v.61, p. 417-427, June 1967.

- PORTA, D.; VANNUCCI, A. The Governance mechanism of Corrupt Transactions. In: LAMBSDORFF, J.; TAUBE, M. e SCHRAMM, M. *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge, 2005.
- PECHLIVANOS, L. Self-Enforcing Corruption: Information transmission and Organizational Response. In: LAMBSDORFF, J.; TAUBE, M.; SCHRAMM, M. *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge, 2005.
- QUICK, S. Inter-American Development Bank Initiatives Against Corruption. In: TULCHIN, J.S. e ESPACH, R.H.(ed). *Combating Corruption in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press, 2000.
- RABUSHKA, A. Preliminary Definition of Economic Freedom. In: W. Block (ed.) *Economic Freedom: Toward a Theory of Measurement*. The Fraser Institute, 1991.
- RAMINA, L.L.O. (2002). *Ação Internacional Contra a Corrupção*. Curitiba: Juruá Editora.
- ROSE-ACKERMAN, S. The Political Economy of Corruption - Causes and Consequences, *Public Policy for the Private Sector*, World Bank, Note 74. Abril, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- SHIHATA, I.F.I. The Role of World Bank in Combating Corruption. In: TULCHIN, J.S.; ESPACH, R.H. (ed). *Combating Corruption in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press, 2000.
- SHLEIFER, A.; VISHNY, R. Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, v. 109, (3), p. 599-617, August, 1993.
- SHWEITZER, H. Corruption – It's Spread and Decline. In: LAMBSDORFF, J.; TAUBE, M.; SCHRAMM, M. *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge, 2005.
- SILVA, Carlos Eduardo Lins. Journalism and Corruption in Brazil. In: TULCHIN, J.S.; ESPACH, R.H. (ed). *Combating Corruption in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press, 2000.
- SILVA, Marcos F. G. da. O Controle dos Processos de Licitação: uma Análise de Economia Política. *Estudos Econômicos da Construção – Sinduscon/SP*, v.2, n.3, 1997.
- \_\_\_\_\_. The Political Economy of Corruption in Brazil. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 39, n. 3, jul./set. 1999.
- \_\_\_\_\_. *A Economia Política da Corrupção no Brasil*. São Paulo: Senac, 2001.
- SMITH, A. *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Os Economistas).
- SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a Corrupção: Uma Revisão de Dados Provenientes de Pesquisas Empíricas. *Cadernos Adenauer: Os Custos da Corrupção*, n. 10, 2000.
- SULZBACH, R. *Corrupção e Crescimento Econômico: Teoria e Evidências*. Trabalho de Diplomação, UFRGS, 2002.

- STAPENHURST, R. *The Media's Role in Curbing Corruption*. World Bank Institute, 2000.
- SUPHACHALASAI, S. Bureaucratic Corruption and Mass Media. *Environmental Economy and Policy Research*, University of Cambridge, 2005. (Discussion Paper Series Number 05.2005).
- TANZI, V. Corrupção, Atividades Governamentais e Mercados. *Finanças e Desenvolvimento*, v. 15, n.4, p. 24-26, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. International Monetary Fund, 1998 p. 559-594. IMF Staff Paper, 45, dez. 1998.
- \_\_\_\_\_. Corruption and The Budget: Problems and Solutions. In: JAIN, A.K. (ed.). *Economics of Corruption*. Boston, Kluwer Academic Publishers, 1998.
- \_\_\_\_\_. Governance, Corruption and Public Finance: An Overview. *Governance, Corruption and Public Management*. Manila: Asian Development Bank. 1999.
- THOMPSON, D.F. *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington, D.C.; 1995.
- TREISMAN, Daniel. The Causes of Corruption: a Cross-National Study. *Journal of Public Economics*, v. 76, p. 399-457, 2000.
- TULCHIN, J.S.; ESPACH, R.H.(ed). *Combating Corruption in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press, 2000.
- TULLOCK, G. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal*, V, p.224-32 1967, in: ROWLEY, Charles K. *The Characteristics of Political Equilibrium - Public Choice Theory II*. 1993.
- \_\_\_\_\_. The Cost of Transfers. *Kyklos*, XXIV, 629-42 1971, in: ROWLEY, Charles K. *The Characteristics of Political Equilibrium - Public Choice Theory II*, 1993.
- USLANER, R.C. Trust and Corruption. In: LAMBSDORFF, J.; TAUBE, M.; SCHRAMM, M. *The New Institutional Economics of Corruption*. Routledge, 2005.
- VAIDYA, S. Corruption in the Media's Gaze. *European Journal of Political Economy*, 21: 667-687, 2005.
- WEDER, Beatrice. Institutional Obstacles to Doing Business. *Background Paper for World Development Report*, 1997.
- WEI, Shang - Jin. How Taxing is Corruption on International Investors? *Review of Economics and Statistics*. v.82, n.1, p.1-11, Feb., 2000.
- WERLIN, Hebert H. *The Consequences of Corruption*. In: *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa*. Washington: University Press of America, 1979.

WOLFENSOHN, J.D. *Liberdade de Imprensa e sua Importância*. Discurso feito no *World Press Freedom Committee*, Washington, D.C, 8 nov. 1999.

WU, X. Corporate Governance and Corruption: A *Cross-Country Analysis*. *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, (18) 2, p. 151-170, abril 2005.

# O sistema educacional e sua contribuição para o futuro do país: avaliação do ensino público municipal no Rio de Janeiro\*

Wagner de Castro Carvalho Rosa\*\*  
wagrosa.cgm@rio.rj.gov.br

## Resumo

Este trabalho aborda a utilização de métodos de programação matemática na avaliação de ensino. Por meio de um estudo de caso, explora a possibilidade de utilização da Análise de Envoltória de Dados – DEA – na medição do desempenho do Sistema de Ensino Público da Cidade do Rio de Janeiro. De acordo com os resultados apresentados na pesquisa, conclui-se que a DEA pode auxiliar a geração de informações para suporte à gestão do Sistema de Ensino, uma vez que ele fornece critérios para formulação e acompanhamento dos convênios e ajuda gerentes a investigar e detectar as causas dos desvios em relação aos padrões de desempenho de ensino, bem como a identificar as melhores práticas.

**Palavras-chave:** Avaliação, desempenho, sistemas de ensino público.

## Resumen

Este trabajo aborda la utilización de métodos de programación matemática en la evaluación de enseñanza. Por medio de un estudio de caso, explora la posibilidad de utilización del Análisis por Envoltura de Datos – DEA – en la medición del desempeño del Sistema de Enseñanza Pública de la Ciudad de Río de Janeiro. De acuerdo con los resultados presentados en la investigación, se concluye que el DEA puede auxiliar la generación de informaciones para soporte a la gestión del Sistema de Enseñanza, una vez que él suministra criterios para formulación y acompañamiento de los convenios y ayuda a los gerentes a investigar y detectar las causas de los desvíos en relación con los patrones de desempeño de enseñanza, así como a identificar las mejores prácticas.

**Palabras clave:** evaluación, desempeño, sistemas de enseñanza pública

## Abstract

This work deals with the utilization of mathematical programming methods in the evaluation of education. By means of a case study, it explores the possibility for utilization of Data Enveloping Analysis – DEA – in measuring the performance of the Public Education System of the City of Rio de Janeiro. According to the results presented by the research, the conclusion is reached that DEA can help in generating information to support the management of the Education System, since it furnishes criteria for formulation and follow-up of the agreements and helps managers to investigate and detect the causes of the deviations from the educational performance standards, as well as to identify the best practices.

**Key words:** Evaluation, performance, public education systems

---

\* Artigo baseado em monografia de conclusão do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia em 2007.

\*\* Wagner de Castro Carvalho Rosa é auditor da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro e professor convidado da Universidade da Amazônia.

Artigo recebido em 14/01/2008 e aceito em 25/02/2008

## **Introdução**

Pode-se dizer que a educação constitui fator de desenvolvimento de um país, na medida em que possibilita melhor preparar o homem e a sociedade para o trabalho, assegurar a independência científica e tecnológica, elevar o valor agregado da produção e melhorar o potencial competitivo interno e em relação ao mercado internacional. É o que assegura Robert Solow<sup>1</sup>, Prêmio Nobel de Economia, que comprovou estatisticamente a existência de uma forte correlação entre o desenvolvimento econômico e a educação de um povo. Ressalta-se também que a educação, além do desenvolvimento econômico, tem por finalidade preservar e disseminar as múltiplas formas de expressão cultural e constitui meio indispensável para participação político-democrática no direcionamento da sociedade. Por conseguinte, pode-se deduzir que a educação constitui meio fundamental de transformação de uma sociedade, na medida em que pode criar condições para uma distribuição de oportunidades socialmente mais justa. No Brasil<sup>2</sup>, a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Para atender as expectativas da gestão dos sistemas de ensino, deve-se considerar a necessidade de fazer uso racional dos recursos disponíveis. Desta forma, o processo avaliativo deve estar baseado em parâmetros operacionais válidos, que auxiliem a formulação e manutenção de políticas e contribuam para melhorar a condução das estratégias educativas. No presente trabalho, é verificada uma possibilidade de emprego de programação matemática – Análise de Envoltória de Dados – na avaliação do Sistema Público Municipal de Ensino, na Cidade do Rio de Janeiro.

## **Sistemas de ensino**

De acordo com Roemer (1991), um Sistema Público de Serviços<sup>3</sup>, ou simplesmente Sistema Público, é uma combinação de recursos, organização, financiamento e gerenciamento que culmina na prestação de serviços à população. Na expectativa de possibilitar maior explicitação das relações entre os agentes, seu funcionamento e dos resultados, Mendes (2002, p. 17) assinala que os Sistemas Públicos traduzem respostas sociais deliberadamente organizadas para responder às necessidades, demandas e representações das populações, em determinada sociedade e determinado tempo.



Sabe-se, contudo, que a estruturação dos Sistemas Públicos é bastante complexa e que suas inter-relações não são harmônicas, mas sim dialéticas, fazendo com que tais sistemas funcionem de forma conflitiva e segundo trajetórias bastante próprias. Ou seja, a consecução dos objetivos compartilhados provém de uma direcionalidade intencional, resultante da interação dinâmica de concepções particulares.

Para que se estabeleça um adequado entendimento sobre os sistemas de ensino, mostra-se conveniente explorar o domínio político de suas inter-relações. Ocorre que, na busca pela legitimação de seus interesses, os agentes<sup>4</sup> desenvolvem relações de conflito e cooperação. Considera-se, portanto, que as estratégias advindas dos variados agentes, portadores de racionalidades heterogêneas e interesses múltiplos, não raro, controversos, porém legítimos per si, são construídas em função de pressões sofridas e por eles exercidas no sistema.

Para Mintzberg (2000), as organizações que refletem demandas concorrentes e percepções diferentes acerca de um mesmo problema são denominadas “arenas políticas”. Segundo ele, nestas organizações, a formação das estratégias é, ao mesmo tempo, fruto de planejamento e análise, cálculo deliberado e posicionamento, como também resultado de um processo de acomodação de interesses entre indivíduos, grupos e coalizões. Este é o conceito associado aos sistemas de ensino do Brasil adotado neste trabalho, pois se reconhece a existência de coalizões governadas por múltiplas racionalidades e autoridades negociadas, ao invés de sistemas unificados de coordenação. Os agentes, nesta concepção, são políticos e tomam decisões de acordo com o delineamento de alternativas, conseqüências, preferências, interesses e opções estratégicas, potencialmente conflituosas e fortemente afetadas pelo contexto institucional em que se encontram.

### **Sistema municipal de ensino do Rio de Janeiro**

O sistema municipal de ensino no Rio de Janeiro atende à educação infantil e à educação fundamental. A educação infantil compreende o atendimento de crianças até três anos, nas creches públicas, e o atendimento de crianças de quatro e cinco anos, nas pré-escolas.

Na idade de seis anos, a quase totalidade das crianças residentes no Município, fora da rede particular, é matriculada no período inicial do 1º Ciclo de Formação do Ensino Fundamental, independentemente de matrícula anterior nas creches e pré-escola. O 1º Ciclo de Formação tem a duração de três anos letivos e corresponde à antiga classe de alfabetização, acrescida das duas primeiras séries do ensino fundamental. Durante o 1º Ciclo de Formação, funciona o critério da aprovação automática, de forma que todos os alunos matriculados concluem sua formação nos três anos.

Para que ingressem na 3ª série os alunos devem comprovar que possuem aptidão para participar do processo educativo, mediante o domínio dos conteúdos teóricos pedagógicos exigidos. Os alunos que não demonstrarem possuir tal aptidão são matriculados nas classes de progressão, de forma a obter reforço até adquirirem condições de retornar ao processo educativo.

Da 3ª a 8ª série, continuam valendo os critérios de reprovação, que ocorrem nas situações em que os alunos demonstram não ter aptidão para prosseguir para a série seguinte. Logo, a partir da 3ª série, começam a ocorrer dois fenômenos: a reprovação e a evasão escolar. Observa-se que os alunos que passam por todo o processo, sem terem sido reprovados, concluem a 8ª série no ano em que completam 15 anos.

A reprovação e a evasão podem ser mais bem compreendidas pelos números extraídos do Sistema de Movimentação Escolar, da Secretaria Municipal de Educação. Por hora, é conveniente salientar que uma parcela significativa de alunos não completa o ensino fundamental com 15 anos. Para atender estas situações, foi criado o Programa de Jovens e Adultos, que começa a receber jovens a partir da idade de 14 anos que estejam atrasados em relação aos alunos de sua faixa etária. Durante o Programa de Jovens e Adultos, o ensino fundamental é realizado na metade do tempo do que levaria na forma convencional. Evidentemente, a reprovação e evasão continuam presentes mesmo no Programa de Jovens e Adultos, fazendo com que ainda exista uma parcela significativa da população carioca sem ter concluído o ensino fundamental.

O Sistema Municipal de Ensino ainda presta atendimento educacional às pessoas com alguma necessidade educacional especial. Visa, portanto, propiciar um

atendimento diferenciado para alunos com necessidades especiais, matriculados nas classes comuns da educação infantil, do ensino fundamental, da educação de jovens e adultos, a fim de que possam participar do processo de ensino aprendizagem no âmbito escolar.

A faixa etária constitui um parâmetro adotado pela Prefeitura do Rio, através da Secretaria Municipal de Educação, para uniformizar o Sistema Municipal de Ensino, de modo que a cada faixa etária esteja relacionada a uma série ideal e daí seja possível calcular a quantidade de vagas a serem oferecidas. Pela análise da Tabela I.1, pode-se observar que, de 2003 a 2005, a Prefeitura ofereceu, em média, sessenta mil vagas para alunos de cada idade. Por exemplo, foram matriculados 61.425 alunos de seis anos de idade, sendo que 97% destes no período inicial do 1º Ciclo de Formação, o que não acontece por acaso. Trata-se de uma política adotada pela Secretaria Municipal de Educação de assegurar que toda criança a partir da idade de seis anos esteja matriculada na série devida.

Conforme informações obtidas do censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2001, é desprezível o quantitativo de crianças cariocas na faixa de seis a oito anos de idade que não estejam estudando. Como, no 1º Ciclo de Formação, há a aprovação automática<sup>5</sup>, a relação entre a idade e série é praticamente mantida inalterada nos três respectivos anos, exceto por pequenos acréscimos de alunos que saíram da rede particular.

Uma análise das matrículas efetuadas na 3ª série do ensino fundamental evidencia uma das vulnerabilidades do sistema. Como já mencionado anteriormente, os alunos que não estiverem aptos a ingressar na 3ª série são matriculados nas classes de progressão. Evidencia-se então a necessidade de segregar os alunos para tentar manter um padrão mínimo de qualidade do ensino. Dos 64.700 alunos de nove anos, 24% não apresentaram o padrão requerido para a matrícula na 3ª série e tiveram de ser matriculados nas classes de progressão. Significa dizer que estes alunos começam, a partir daí, a retardar o período de conclusão do ensino fundamental.

Outro problema do Sistema revelado a partir da 3ª série é a reprovação, que entre outras conseqüências também está relacionada com o aumento do tempo para conclusão do ensino fundamental. De acordo com a Tabela I, foram matriculados na

3ª série, em média, de 2003 a 2005, 43.331 alunos de nove anos, mas também foram matriculados 28.525 alunos com idade superior, desde 10 anos até alunos com mais de 18 anos. Do todo, uma parte significativa foi constituída por alunos que não obtiveram avaliação satisfatória de aprendizagem e por isto foram reprovados.

Quando o atraso gerado pela participação das classes de progressão é conjugado com a reprovação, evidencia-se a terceira debilidade do Sistema: a evasão escolar. Os alunos que se encontram fora da relação faixa etária - série ideal, muitas vezes, se sentem deslocados e não contam com incentivo da família para permanecer estudando. Ou ainda: faltam-lhes perspectivas objetivas de que o ensino poderia possibilitar uma melhoria das condições de vida.

Um dos remédios encontrados para combater a evasão é o Programa de Jovens e Adultos – PEJ, que tem o propósito de abreviar em 50% o tempo de realização do ensino fundamental, para alunos fora da faixa etária - série ideal, ao mesmo tempo em que procura evitar o contato, em sala de aula, deles com os alunos na faixa ideal.

Um problema diretamente relacionado com a evasão é a dificuldade de assegurar o ensino universal. O ensino, para ser universal, não pode ser excludente. Ou seja, independente do nível de aprendizado adquirido pelo aluno, ele precisa continuar sendo assistido. A grande dificuldade decorre de não tratar como iguais situações que merecem tratamento especial. A aprovação automática no 1º Ciclo de Formação, as classes de progressão e o PEJ são exemplos de mecanismos que objetivam auxiliar o Sistema a fornecer uma educação universal.

Como já discutido anteriormente, uma parcela da população ainda permanece excluída pelas próprias vulnerabilidades do Sistema. Porém, existe também uma parcela da população excluída por razões ainda não comentadas. Uma parcela da exclusão é formada por alunos portadores de necessidades especiais e outra por alunos do ensino infantil. Para atender aos primeiros foi criada a Classe Especial que atendeu, em média, de 2003 a 2005, 5.635 alunos, de todas as faixas etárias e séries (vide Tabela 2). Por fim, para o Sistema Municipal de Ensino ser realmente universal, o ensino infantil também precisaria ser.

**Tabela 1**  
**Média de Alunos Matriculados em 2003, 2004 e 2005 no Sistema Municipal de Ensino no Rio de Janeiro**

Série	Até 3 Anos	4 Anos	5 Anos	6 Anos	7 Anos	8 Anos	9 Anos	10 Anos	11 Anos	12 Anos	13 Anos	14 Anos
Ed. Infantil - Creche	19.084	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ed. Infantil Pré-Escola	2	41.829	54.059	2	0	0	0	0	0	0	0	0
1º Ciclo de Formação - Período Inicial	0	0	3	59.838	3.266	750	2	1	1	0	0	0
1º Ciclo de Formação - Período Intermediário	0	0	0	1.351	57.106	4.034	13	4	4	2	0	0
1º Ciclo de Formação - Período Final	0	0	0	15	3.490	54.814	44	15	7	2	1	1
3ª Série	1	0	0	1	87	4.707	43.331	13.302	6.949	3.806	2.077	1.006
4ª Série	0	1	0	0	3	159	5.349	36.535	11.078	5.904	3.158	1.571
5ª Série	1	2	1	0	1	2	230	6.156	32.849	14.399	8.699	4.972
6ª Série	2	1	0	1	0	0	1	235	6.270	26.764	14.310	8.612
7ª Série	0	1	1	1	0	0	0	1	250	6.408	22.898	13.918
8ª Série	0	1	0	0	1	0	0	0	1	291	6.393	19.825
Classe de Progressão	0	0	0	0	0	3	9.501	4.394	2.355	1.330	783	372
Classe de Progressão I	0	0	0	0	0	1	3.192	1.356	710	386	215	116
Classe de Progressão II	0	0	0	0	0	1	2.583	1.810	1.015	578	325	173
PEJ 1 Bloco 1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	97
PEJ 1 Bloco 2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	206
PEJ 2 Bloco 1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	529
PEJ 2 Bloco 2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	200
Média Classe Especial	178	72	86	216	340	414	455	469	449	420	399	367
Média Ed. Infantil	19.086	41.831	54.059	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Média Global 1º Grau	5	6	6	61.207	63.954	64.466	48.969	56.250	57.409	57.576	57.536	49.905
Média Classe Progressão	0	0	0	0	0	5	15.276	7.560	4.081	2.294	1.323	661
Média PEJ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	1.032
Média Geral Ensino Fundamental	19.269	41.908	54.151	61.425	64.294	64.885	64.700	64.278	61.938	60.290	59.265	51.965

Fonte: Sistema de Movimentações Escolares – Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro.

O sistema educacional e sua contribuição para o futuro do país:  
avaliação do ensino público municipal no Rio de Janeiro

**Tabela 2**  
**Média de Alunos Matriculados em 2003, 2004 e 2005 no Sistema Municipal de Ensino no Rio de Janeiro**

Série	15 Anos	16 Anos	17 Anos	18 Anos	18+ Anos	Total
Ed. Infantil - Creche	0	0	0	0	0	19.086
Ed. Infantil Pré-Escola	0	0	0	0	0	95.892
1º Ciclo de Formação - Período Inicial	0	1	0	0	0	63.862
1º Ciclo de Formação - Período Intermediário	0	0	0	0	0	62.514
1º Ciclo de Formação - Período Final	1	0	0	0	0	58.390
3ª Série	389	136	40	11	12	75.856
4ª Série	613	193	67	20	19	64.670
5ª Série	2.259	779	214	60	45	70.667
6ª Série	4.290	1.738	561	147	76	63.009
7ª Série	7.487	3.336	1.247	349	176	56.073
8ª Série	11.646	5.533	2.207	692	305	46.897
Classe de Progressão	155	62	21	9	8	18.993
Classe de Progressão I	42	14	3	1	3	6.040
Classe de Progressão II	67	28	12	4	3	6.599
PEJ 1 Bloco 1	134	139	123	141	4.405	5.039
PEJ 1 Bloco 2	305	284	217	205	4.374	5.594
PEJ 2 Bloco 1	1.043	967	691	488	5.810	9.533
PEJ 2 Bloco 2	938	1.343	1.132	807	5.570	9.990
Média Classe Especial	344	314	265	217	632	5.635
Média Ed. Infantil	0	0	0	0	0	114.978
Média Global 1º Grau	26.685	11.715	4.337	1.280	633	561.937
Média Classe Progressão	264	105	36	14	15	31.633
Média PEJ	2.420	2.733	2.162	1.640	20.159	30.156
Média Geral Ensino Fundamental	29.713	14.867	6.801	3.151	21.439	744.340

Fonte: Sistema de Movimentações Escolares – Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro.

### **Avaliação do sistema de ensino**

A avaliação de Sistemas Públicos de Ensino deve fornecer suporte à implantação de mecanismos que assegurem a consistência, a coerência e a integração da gestão do Sistema de Educação no Município do Rio de Janeiro. Além do mais, deve-se reconhecer que o estabelecimento das metas e direcionamentos organizacionais ocorre por intermédio de um processo político, de disputa de poder entre os diversos agentes que integram ou pressionam a gestão para seus interesses. É evidente a complexidade de se proceder a avaliação, pois, além de monitorar as múltiplas interações educativas, entre educadores e

educandos, há de se considerar objetiva e simultaneamente as condições sócio-educativas da população, assim como todas as interações entre as instituições públicas e privadas que participam do processo. Neste sentido, não podem ser desconsideradas as pressões exercidas pelos grupos de interesse – as decorrentes das participações das múltiplas instituições disseminadoras, financiadoras e fomentadoras de conhecimento, cultura e tecnologia. No que diz respeito ao financiamento, é fundamental considerar as restrições orçamentárias às quais a Administração Pública está submetida.

Ressalta-se que as avaliações devem ser realizadas de forma ampla e permanente, não se limitando a questões de natureza econômica. Devem ser estabelecidas comparações, verificadas as tendências e indicados os reajustes necessários para o cumprimento das metas de desempenho previamente traçadas. Por fim, a avaliação deve fornecer informações que atenda às seguintes finalidades:

- I - certificar que as metas e os objetivos de ensino entregues à responsabilidade dos gestores estão sendo cumpridos;
- II - investigar e identificar as causas dos desvios em relação a padrões de desempenho de ensino;
- III - indicar as soluções adequadas, no sentido de possibilitar suas correções;
- IV - sugerir medidas que motivem a melhoria do desempenho do sistema;
- V - permitir que comparações sejam feitas entre as várias unidades de ensino;

Em razão das expectativas educacionais serem de longo prazo, é conveniente que as avaliações sejam procedidas periodicamente, com abrangência de pelo menos cinco anos.

### **Análise de Envoltória de Dados**

A Análise de Envoltória de Dados, *Data Envelopment Analysis* (DEA), constitui uma metodologia de avaliação comparativa da eficiência de unidades decisórias com múltiplos *inputs* / *outputs*. Emprega programação matemática não-paramétrica para estimação de fronteiras de possibilidade de produção<sup>6</sup>. Uma unidade é considerada eficiente quando maximiza a razão entre a quantidade de *outputs* sobre e a quantidade de *inputs* disponíveis, como na fórmula a seguir:

$$\frac{u1.Output1 + u2.Output2 + \dots + un.Outputn}{v1.Input1 + v2.Input2 + \dots + vm.Inputm}$$

A DEA foi proposta por Charnes, Cooper e Rhodes (1978) para obter, entre outras medidas, fronteiras e scores de eficiência relativa. As medidas obtidas são comparativas e identificam as melhores práticas dentre os casos observados e analisados, e, para cada caso, podem ser decompostas em medidas de ajuste e de desajuste em relação a valores de fronteira (*target*) para cada *input* e para cada *output*. Para avaliadores e gestores, essa informação é valiosa e reveladora da consistência do desempenho de unidades e do sistema.

As medidas de eficiência relativa podem ser obtidas mediante a comparação dos *outputs* observados (relativos a um conjunto de *inputs*) com os *outputs* “ideais” (e os mesmos níveis de *inputs*). Percebe-se que, pela abordagem paramétrica, o estabelecimento da função de produção teórica requer que seja explicitada a relação funcional entre *inputs* e *outputs*, requisição difícil de ser atendida em processos complexos, com múltiplos *inputs* e *outputs*.

Resumidamente, a DEA procura encontrar os coeficientes ( $u$  e  $v$ ) que maximizem, para cada unidade avaliada,  $i$ -ésima, a razão  $u'y_i / v'x_i$ ,<sup>7</sup> sujeita às restrições da não negatividade dos coeficientes e da não negatividade do modelo. Para facilitar as comparações, também é imposta a restrição que estabelece que nenhuma unidade pode ter eficiência maior do que a unidade ou 100%. Para cada unidade são obtidas as medidas escalar e a dimensional de eficiência em relação ao seu conjunto de referência, de acordo com a ponderação mais favorável que as restrições permitam.

Charnes, Cooper e Rhodes (1978) consideraram explicitamente, entre suas referências fundamentais, o trabalho de Farrell (1957), que investigou as possibilidades do desenvolvimento de medidas de eficiência através de dois componentes: eficiência técnica, que reflete a capacidade da unidade em obter o máximo de *outputs* para uma quantidade de *inputs* fornecida, e eficiência alocativa, que reflete a capacidade da unidade usar os *inputs* em proporções ótimas, considerada a diferença de preços.

Pela DEA, a função de produção, locus das unidades eficientes, é obtida por observações empíricas. Em vez de uma unidade organizacional representativa, tem-se uma fronteira, ou superfície representativa, de eficiência. A identificação das unidades eficientes e, concomitantemente, das ineficientes, tem a vantagem adicional de permitir ao analista, sem prejuízo dos procedimentos usuais, estudar as possíveis fontes de



ineficiência e fazer projeção para torná-las eficientes (MARINHO, 1996, p.78).

O modelo original da mensuração de eficiência DEA, desenvolvido por Charnes, Cooper e Rhodes (CCR) em 1978, apenas admitia retornos constantes de escala. Posteriormente, em 1984, Banker, Charnes e Cooper (BCC) desenvolveram, a partir do modelo CCR, um novo modelo de fronteira de eficiência que passou a admitir retornos variáveis de escala.

### **Aplicação da Análise de Envoltória de Dados**

As 210 unidades, representadas por seus respectivos conjuntos de variáveis de *input* e *output* foram submetidas ao software DEA-Solver, disponível em Cooper, Seiford e Tone (2000). Não pretendemos, neste ponto, ingressar na acirrada polêmica sobre se é adequado ou não a adoção de indicadores ou métodos quantitativos na avaliação de programas sociais. Segundo Marinho (1996), uma referência favorável pode ser encontrada em Johnes (1992) e outra bastante diversa em Leitão (1987). Resumidamente, podemos dizer que, em nosso entendimento, seria impossível, na ausência de indicadores numéricos, alocar eficientemente os escassos recursos nas diversas unidades de ensino.

A DEA avaliou a eficiência do ensino infantil por meio de comparações de desempenho de suas unidades componentes. Este processo é chamado de *benchmarking* competitivo. Através do *benchmarking*, buscou-se a melhor forma de desenvolver as atividades com base no padrão estabelecido pelas melhores práticas. Estas foram identificadas a partir das unidades avaliadas como eficientes. No modelo CCR, nove unidades serviram de referência para o estabelecimento das melhores práticas e para projeção de medidas de padrão de desempenho para as outras 211 unidades. Nos modelos BCC, 22 unidades eficientes serviram para estabelecer os padrões de desempenho das outras 188 unidades.

As possibilidades de redução de consumo de *inputs*, indicadas na aplicação da metodologia DEA, neste trabalho, apontaram possíveis economias orçamentárias no Custeio do Programa Rio Creche. A partir das melhores práticas, seguidas pelas unidades eficientes, foi possível identificar as composições eficientes em gastos com alimentação, com pessoal e subvenções sociais de cada unidade submetida à avaliação. As possíveis economias foram apuradas mediante a aplicação das taxas de variações

(reduções) de *inputs*, obtidas da aplicação da metodologia, proporcionalmente à parcela do orçamento destinada ao custeio de cada unidade.

Em relação à aplicação do modelo CCR-IN, foram identificadas possibilidades de redução nos gastos com alimentação – R\$ 3.092.426,19 (36,7%) –, com pagamento de funcionários – R\$ 1.319.218,04 (39,9 %) – e nas subvenções sociais, destinadas ao custeio das organizações da sociedade civil – R\$ 12.017.220,87 (38,1%). No total, se as práticas das unidades eficientes, identificadas pelo modelo CCR, tivessem sido seguidas pelas demais, teria sido possível efetuar uma redução total do custeio do Programa Rio Creche de R\$ 16.428.865,10 (37,9%).

Como é sabido, no modelo BCC-IN, são levados em consideração os retornos variáveis de escala. Como já comentado anteriormente, este modelo apresenta uma quantidade de unidades eficientes superior ao modelo com retornos constantes de escala, CCR. Sendo assim, uma maior quantidade de unidades encontra-se na fronteira de eficiência ou próxima a ela e, conseqüentemente, é requerida uma menor redução de *inputs* para transformar as unidades ineficientes em eficientes. Este aspecto foi comprovado no presente trabalho, pois, com a adoção do modelo BCC-IN, foram encontradas menores possibilidades de redução de *inputs*.

No orçamento do Programa Rio Creche, de acordo com os resultados obtidos na aplicação do modelo BCC-IN, teria sido possível obter uma economia de R\$ 2.349.233,23 (27,9%) nos gastos com alimentação, de R\$ 1.067.200,99 (32,3%) nos gastos com pagamento de funcionários e de R\$ 9.458.981,10 (30 %), nas subvenções sociais. Embora inferior à possível economia obtida com a aplicação do modelo CCR-IN, o modelo BCC-IN assinalou uma possível e significativa economia no orçamento de custeio do Programa Rio Creche, R\$ 12.875.415,31 (29,7%).

### **Ampliação do nível de atendimento**

Os modelos DEA orientados a *outputs* exploram as possibilidades de aumento da capacidade de atendimento do Programa Rio Creche, sem que seja requerida ampliação dos níveis de recursos alocados. A aplicação da DEA, na orientação para *outputs*, possibilita a identificação de padrões de eficiência a serem estabelecidos, sobretudo, na elaboração das metas físicas constantes no Plano Plurianual.

A variável utilizada para medir o produto final do Programa Rio Creche foi “crianças” (quantidade média mensal de “crianças” atendidas por unidade), que constitui uma Medida de Volume de Trabalho, conforme já mencionado em seção anterior. A escolha desta variável para representar o *output* do Programa apresenta como vantagem sua fácil mensuração e a possibilidade de sua utilização na formulação das metas físicas do Plano Plurianual.

A ampliação do volume de trabalho é particularmente importante, quando se leva em consideração que o atendimento à população é o objetivo principal de um programa social e que, em razão do Princípio da Universalização (vide LOAS), as demandas sociais reprimidas devem ser sanadas.

De acordo com os resultados obtidos no modelo CCR, teria sido possível ampliar a quantidade média de crianças atendidas por mês de 18.052 para 27.541, o que representaria um aumento de 52,6% do atendimento total do Programa realizado em 2001. Já no modelo BCC-OUT, teria sido possível ampliar a quantidade média de crianças atendidas por mês de 18.052 para 22.920, o que representaria um aumento de 27 %.

As diferenças entre as possibilidades de aumento dos níveis de atendimento, nos dois modelos, ocorreram em razão da diferença de tratamento dadas aos retornos de escala no modelo CCR e no modelo BCC.

### **Crítérios para formulação de convênios**

Na gestão 2001 do Programa Rio Creche foram firmados convênios entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e organizações da sociedade civil. Para a celebração destes convênios, as organizações da sociedade civil interessadas tiveram que tomar a iniciativa e apresentar seus planos de atendimento à Prefeitura do Rio, para que ela os avaliasse quanto ao interesse social da comunidade e à viabilidade de celebração do convênio.

Das 18.052 crianças atendidas pelo Rio Creche em 2001, 7.847 (43,5%) foram atendidas nas unidades PNP e, por este motivo, dependeram da iniciativa de organizações da sociedade civil para que fossem firmados os convênios que assegurassem a prestação do serviço.

O sistema educacional e sua contribuição para o futuro do país:  
avaliação do ensino público municipal no Rio de Janeiro

Apesar destas iniciativas serem importantes e merecerem incentivo por parte da Administração Pública, sem um adequado dimensionamento da demanda pode se tornar inviável assegurar a universalização do acesso aos serviços. Caso a demanda pelo serviço em uma comunidade seja desconhecida pela Prefeitura e não haja uma organização da sociedade civil que apresente um plano viável de atendimento, a comunidade acabará não sendo atendida pelo Programa.

O ideal seria que a Prefeitura adotasse como meta, no Plano Plurianual, o atendimento integral da demanda social. Supondo que isto fosse possível, o critério adotado na avaliação dos planos de atendimento, para formulação de convênios, poderia privilegiar as propostas mais eficientes, mediante a comparação das unidades que compõem o Programa. A decisão da Prefeitura recairia sobre firmar o convênio ou prestar diretamente o atendimento à comunidade.

Por este critério, a decisão a cargo da Prefeitura seria eminentemente econômica e a metodologia DEA poderia fornecer um conjunto de padrões de desempenho e melhores práticas que constituiria o critério para avaliação dos planos de atendimentos, propostos pelas organizações da sociedade civil, e para decisão de celebrar ou não o convênio. Para melhor entendimento, considere como exemplo a simulação a seguir:

### **Simulação de aplicação da DEA na avaliação de proposta de convênio**

a) Admitamos por simulação que, no Plano Plurianual referente ao Programa Rio Creche, tivesse sido estabelecida a meta de atendimento de 95 crianças, para uma comunidade específica, e que o atendimento a esta comunidade viesse sendo prestado pela PP 31 de Outubro, nas mesmas condições observadas neste trabalho.

**Tabela 3**  
**Medidas de *inputs* e *outputs* da PP 31 de Outubro**

Creche	Funcionários	Recreadores	Cozinheiros	Aux. Serv.	Alimentação	Crianças
PP 31 de Outubro	4,69	10	4	3	14.697,74	90

b) Por simulação, admita que a PP Visconde de Sabugosa tivesse apresentado sua proposta para atender a referida comunidade e que tivessem sido mantidas todas as condições, já assinaladas nesta pesquisa. Assim, o plano de atendimento da PP Visconde de Sabugosa poderia ser representado conforme disposto na Tabela 4.

**Tabela 4**  
**Medidas de *inputs* e *outputs* da PP Visconde de Sabugosa**

Creche	Funcionários	Recreadores	Cozinheiros	Aux. Serv.	Alimentação	Crianças
PP Visconde de Sabugosa	42,75	1	2	3	20.826,68	95

c) A Prefeitura deveria optar, neste caso, entre ampliar o atendimento da PP 31 de Outubro, de 90 para 95 crianças, ou firmar um convênio com a PP Visconde de Sabugosa, para atender as 95 crianças.

d) De acordo com os resultados da avaliação de eficiência DEA (modelo BCC-OUT), já comentado neste trabalho, a PP 31 de Outubro é ineficiente, pois obteve  $score\ \hat{e} = 0,763$ , e a PP Visconde de Sabugosa é eficiente, pois obteve  $score\ \hat{e} = 1$  e não apresentou folgas.

e) Nestas condições, a PP 31 de Outubro só seria eficiente se elevasse seu atendimento mensal para 118 crianças por mês. Caso atendesse 95 crianças por mês, ainda permaneceria ineficiente.

f) Entretanto, a PP Visconde de Sabugosa poderia atender 95 crianças eficientemente, cumprindo a meta traçada no Plano Plurianual.

g) Nesta simulação, a DEA poderia indicar para a Prefeitura que seria mais eficiente celebrar o convênio com a PP Visconde de Sabugosa do que procurar elevar o atendimento da PP 31 de Outubro.

De acordo com os resultados obtidos nesta pesquisa, a DEA apontou possibilidades de ampliação do atendimento para 27.541 crianças, no modelo CCR, e para 22.920, no modelo BCC-OUT, sem que seja necessário efetuar acréscimos no orçamento do Programa. Contudo, a simulação desenvolvida anteriormente mostra que o aumento do atendimento deve estar condicionado ao conhecimento prévio da demanda pelo serviço.

O sistema educacional e sua contribuição para o futuro do país:  
avaliação do ensino público municipal no Rio de Janeiro

Em pesquisa de opinião dos usuários do Programa Rio Creche, desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2001), por solicitação da SMDS, o principal motivador para as crianças serem atendidas pelo Programa Rio Creche é para que suas mães possam trabalhar (86% dos entrevistados). Subentende-se, assim, que um bom indicador da demanda do Programa Rio Creche poderia ser obtido pela conjugação da distribuição de renda domiciliar *per capita*, com a distribuição demográfica por faixa etária.

### **Esquemas de incentivos**

É oportuno salientar que, no estado atual da arte, vêm sendo desenvolvidas pesquisas que buscam verificar a aplicabilidade da DEA na formulação de esquemas de incentivos. Bogetoft (1997) mostrou que esquemas de incentivo, que reembolsam custos efetivos mais fração de reduções de custos estimadas pela Análise de Envoltória de Dados, induziriam as firmas a reduzir custos.

Marinho, Resende e Façanha propuseram um modelo alternativo para distribuição de verbas públicas para custeio, aplicado pelo MEC, a partir de regra linear de incentivo. Bowlin, Wallace e Murphy (1989) apresentaram solução combinada de DEA com modelos de regressão de uma variável dependente, que representa as participações orçamentárias de bases militares americanas. Os autores utilizam variáveis independentes resumidas por aquelas representativas da produção e das necessidades das unidades, negociadas com gestores e especialistas, e com valores “ajustados” (*targets*) para a fronteira de eficiência.

### **Recomendações para futuras pesquisas**

- Realizar novos estudos voltados para subsidiar o planejamento, coordenação e controle, integrando as múltiplas expressões do poder nacional;
- estender a análise a todo ensino fundamental, por um período de tempo superior a um ano, com o propósito de consolidar um conjunto de estudos e generalizar os resultados encontrados;
- utilizar medidas de produto final ou de realizações, para avaliar a efetividade das ações da Prefeitura;
- rever e propor critérios de repartição de transferências de recursos do Governo Federal para a Prefeitura;

- aplicar a técnica em auditorias de desempenho de programas, mediante a avaliação do cumprimento de metas entregues à responsabilidade dos gestores;
- utilizar medidas de produto final e de realizações, em vez de utilizar somente medidas de volume de trabalho.

## Conclusão

Este trabalho verificou a possibilidade de utilização da metodologia de programação matemática identificada como “Análise de Envoltória de Dados” na avaliação do sistema de ensino público da cidade do Rio de Janeiro. De acordo com os resultados apresentados, concluímos que a DEA pode auxiliar a geração de informações que suportem decisões sobre a gestão, uma vez que:

- a identificação das melhores práticas possibilita a racionalização na definição das metas, sem suprimir a necessidade de tratamento adequado aos aspectos políticos da formulação das metas;
- pode auxiliar a coordenação do Sistema e fornecer critérios para formulação e acompanhamento dos convênios;
- pode fornecer suporte às avaliações das ações decorrentes da discricionariedade gerencial e pode mostrar o quanto eficientes foram os gestores no cumprimento das metas;
- possibilita a investigação e identificação de causas de desvios em relação aos padrões de desempenho e indica soluções adequadas para cada caso;
- aponta possíveis economias orçamentárias (apesar de análises mais completas exigirem um período de observação igual ou superior a cinco anos).
- faculta a utilização de padrões de desempenho físicos, monetários e de tempo.

A DEA, a partir de um sistema de medidas de padrões de desempenho, permitiu a identificação das causas que determinaram um volume de gastos desnecessários, decorrentes de ineficiências.

## Notas

<sup>1</sup> Robert Solow, Prêmio Nobel de Economia.

<sup>2</sup> Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

<sup>3</sup> Estendemos a definição genérica de Sistemas de Saúde dada por Roemer (1991) a Sistemas Públicos de Serviços.

<sup>4</sup> Entende-se por agentes todas as partes interessadas nos rumos estratégicos da organização do Sistema, que o influenciam ou são por ele influenciados, segundo definição de Mitchell et al. (1997).

<sup>5</sup> A partir de 2007, a aprovação automática foi estendida até a 4ª série do ensino fundamental.

<sup>6</sup> De acordo com Button & Weyman-Johnes (1992) apud Marinho (1996), as três técnicas mais populares de mensuração de eficiência são: a programação paramétrica, a programação não paramétrica e a fronteiras estocásticas paramétricas.

<sup>7</sup> Os inputs e outputs da  $i$ -ésima DMU são representados respectivamente por  $x_i$  e  $y_i$ .

## Referências Bibliográficas

BANKER, R.D.; CHARNES, A.; COOPER, A.Y. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in Data Envelopment Analysis. *Management Science*, 1984. n.º 30, p. 1078-1092.

BANKER, R.D.; CHARNES, A.; COOPER, W.W.; SWARTS, J. e THOPAS, D. An Introduction to Data Envelopment Analysis with some of its models and their Uses, In: J.L. Chan and J.M. Patton., eds. *Research in governmental and nonprofit accounting*, no. 5, pp. 125-63, 1989. JAI Press. Greenwich, CT

BOGETOFT, P. DEA-based yardstick competition: the optimality of best practice regulation. *Annals of Operations Research*, v. 73, p. 277-298, 1997.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Brasília: Senado Federal, 1996.

BUCLEY, W. *A Sociologia Moderna e a Teoria dos Sistemas*. 2ª ed. São Paulo: Cultrix, 1976.

CARDOSO, L.C.; FAÇANHA, L.O.; MARINHO, A. *Avaliação de programas sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER): eficiência relativa e esquemas de incentivo*. Rio de Janeiro: IPEA, jan. 2002 (Texto para Discussão n.º.859).

CHARNES, A.; COOPER, W.W.; RHODES. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operations Research*, 1978. vol.2, p. 429-444.

COOPER, W.W.; SEIFORD, L.M.; TONE, K. *Data Envelopment Analysis: a comprehensive text with models, applications, references and DEA-Solver Software*. Norwell: Kluwer, 2000.

FARREL, M.J. The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society*. 1957. A CCX, part 3, p. 253-290.

GRAHAM, C.B.; HAYS, S.W. *Para administrar a organização pública*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994. 280 p.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. et al. *Mudança estratégica: perspectivas cognitiva e institucional*. In: ENANPAD, 22, Anais. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.





- MACHADO JR. José Teixeira. *Teoria e prática de orçamento municipal*. Rio de Janeiro: FGV, 1962.
- MARINHO, A. "Avaliação organizacional de uma universidade pública: uma abordagem não paramétrica da Universidade Federal do Rio de Janeiro". 1996. 244 p. (Tese – Doutorado em Economia, Escola de Pós-graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro).
- \_\_\_\_\_. Dois estudos sobre a distribuição de verbas públicas para instituições federais de ensino superior: o aporte de recursos públicos para instituições federais de ensino superior. *Texto para Discussão do IPEA*, n.º.679, Rio de Janeiro, 1999. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2005.
- \_\_\_\_\_. Estudo de eficiência em alguns hospitais públicos e privados com a geração de rankings. *Texto para Discussão do IPEA*, n.º.794, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2005.
- MARINHO, A.; FAÇANHA, L.O. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia*. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2001 (Texto para Discussão n.º.787) e Universidade Federal do Rio de Janeiro / Instituto de Economia, jul. 2001.
- MEYER Jr., V. MEYER, B. *Planejamento Estratégico nas Instituições de Nível Superior: técnica ou arte?* Curitiba, 2005. Disponível em <http://www.inpeau.ufsc.br/coloquio/anais> Acesso em: 20 jun. 2005.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Programa Nacional de Treinamento: Manual básico para municípios – Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: MP / BNDES / CEF, 2.ª. ed., 2002.
- MINTZBERG, H. *Criando organizações eficazes*. Hertfordshire: Prentice Hall, 1995.
- \_\_\_\_\_. et al. *Safári de Estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Power in Around Organization*. Englewoods Cliffs: Prentice Hall, 1983.
- \_\_\_\_\_. *The Organization as a Political Arena*. *Journal of Management Studies*, 22:2, 1985, p. 134-54.
- \_\_\_\_\_. *The rise and fall of strategic planing*. Hertfordshire: Prentice Hall, 1994.
- MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. *The strategy process, concepts, contexts, cases*. 2<sup>nd</sup> ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1991. p. 44.
- MITCHELL, R. et al. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts, *Academy of Management Review*, vol. 22, n. 4, 1997, p. 853-886.

- MOITA, Márcia H.V. Medindo a eficiência relativa de escolas municipais de Rio Grande (RS) usando a abordagem DEA (Data Envelopment Analysis). 1995. 65 p. (Dissertação de Mestrado em Engenharia, Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina).
- MORGAN, G. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas, 1996, 421 p.
- ORGANIZAÇÃO dos Estados Americanos (OEA). Programa de administração para o desenvolvimento. Avaliação orçamentária. *Revista ABOP*. Brasília, 1 (1):3772, maio/ago. 1975.
- PISCITELLI, R.B. *Controle interno na administração pública federal*. Brasília: ESAF, 1988, 105p.
- RAMOS, Naimar M. Aperfeiçoamento das técnicas de avaliação de desempenho na administração pública: uma contribuição. Brasília. *Revista ABOP*, v.4. jan-abr, 1978.
- REIS, H.C. Auditoria governamental: uma visão da qualidade. *Revista de Administração Municipal*. IBAM, Rio de Janeiro, v.40, n. 209, out-dez 1993.
- \_\_\_\_\_. Em busca da transparência na contabilidade governamental. *Revista de Administração Municipal* IBAM, Rio de Janeiro, v.39, n. 202, jan-mar 1992.
- \_\_\_\_\_. Sistema de Controle Interno e Avaliação de Desempenho Governamental com Utilização de Informações Contábeis. *Revista de Administração Municipal* IBAM, Rio de Janeiro, v.23, n. 135, mar-abr 1988.
- RESENDE, Marcelo. Relative efficiency measurement na prospects for yardstick competition in Brazilian electricity distribution. *Energy Policy* n 30, 2002. Disponível em <http://www.elsevier.com/locate/enpol>. Acesso em: 30 set. 2003.
- REZENDE, Fernando A. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2001.
- ROEMER, M. *National Health Systems of the World. (Vol. 1: The Countries)*. Oxford University Press: Oxford, 1991.
- ROSA, W.C.C. Avaliação de Programas Sociais com Emprego de Envoltória de Dados: o caso do Programa Rio Creche. 2004. 78 p. (Dissertação do Mestrado em Contabilidade, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro).
- SFEZ, Lucien. *Crítica da Decisão*, 1ª ed. Lisboa: Dom Quixote, 1990. p. 375.
- SOUZA, D. B., VASCONCELOS, M. C. C. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). Ensaio: *Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro, v. 14 nº 50, jan./mar 2006.
- VIACAVA, F et al. Uma metodologia de avaliação do desempenho do sistema de saúde brasileiro. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 9, n.º 3, 2004.

# Ouvidoria na administração pública municipal: o caso da Prefeitura do Rio de Janeiro

Enes Fernandes Tunalá\*  
efernand.cgm@pcrj.rj.gov.br

## Resumo

O artigo parte do interesse em conhecer o surgimento da figura do ouvidor/*ombudsman* e sua propagação pelo mundo. Trata do papel e da importância do ouvidor/*ombudsman* nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, como canal direto e democrático entre o cidadão e os responsáveis pelos serviços a ele oferecidos. Considera a instituição da ouvidoria na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e sua influência na melhoria da qualidade dos serviços públicos ao cidadão carioca. Traz um perfil do ouvidor e da Ouvidoria na Prefeitura do Rio de Janeiro, avalia a atuação do contato profissional com o cliente/cidadão e a sua satisfação em relação aos serviços recebidos. Os dados obtidos sugerem caminhos para um denominador comum para aplicação de recursos por meio de um mediador que agregue qualidade aos serviços públicos e à satisfação do cidadão.

**Palavras-chave:** ouvidoria, serviços, cidade do Rio de Janeiro

## Resumen

El artículo parte del interés en conocer el surgimiento de la figura del ouvidor/*ombudsman* y su propagación por el mundo. Trata del papel y de la importancia del ouvidor/*ombudsman* en las organizaciones, sean ellas públicas o privadas, como canal directo y democrático entre el ciudadano y los responsables por los servicios a él ofrecidos. Considera la institución de la ouvidoria en el Gobierno de la Ciudad de Río de Janeiro y su influencia en la mejoría de la calidad de los servicios públicos para los ciudadanos cariocas. Trae un perfil del ouvidor y de la Ouvidoria en el Gobierno de Río de Janeiro, evalúa la actuación del contacto profesional con el cliente/ciudadano y su satisfacción en relación con los servicios recibidos. Los datos obtenidos sugieren caminos para un denominador común para aplicación de recursos por medio de un mediador que agregue calidad a los servicios públicos y a la satisfacción del ciudadano.

**Palabras clave:** ouvidoria, servicios, ciudad de Río de Janeiro

## Abstract

This article derives from the interest in learning about the emergence of the figure of complaints manager/*ombudsman* and its propagation throughout the world. It deals with the role and importance of the complaints manager/*ombudsman* in organizations, both public and private, as a direct democratic channel between the citizens and those responsible for the services offered them. It comments on the institution of the complaints department in the Municipal Government of the City of Rio de Janeiro and its influence on the improvement in the quality of

---

\* *Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e especialista em Controladoria Pública pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Servidor da Coordenadoria de Normas e Informações Gerenciais da Controladoria Geral do Município.*

Artigo recebido em 11/02/2008 e aceito em 07/03/2008

the public services provided for Rio de Janeiro residents. It draws a profile of the complaints manager and of the Complaints Department of the Rio de Janeiro Municipal Government, evaluates the performance of the professional contact with the customers/citizens and the latter's satisfaction with the services received. The data obtained suggests paths leading to a common denominator for application of resources by means of a mediator, which increases the quality of public services and the satisfaction of the citizenry.

**Key words:** *complaints department, services, City of Rio de Janeiro*

## Introdução

A Constituição Federal de 1988, mais precisamente a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, inseriu dentro do contexto relativo à administração pública o princípio da eficiência. A referida Carta Constitucional, em seu Artigo 37, parágrafo 3º, prevê em seu inciso I “as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica (externa e interna) da qualidade dos serviços”. Nesse contexto constitucional, Cardoso e Vieira (2007) destacam que a partir desta determinação surge o fato da criação da instituição das ouvidorias, sendo esta criação, conforme os autores, instrumento que visa permitir à sociedade interagir com a figura do governo, a fim de efetivar os princípios constitucionais, ou seja, garantir a aplicabilidade dos valores implícitos e explícitos na ordem constitucional vigente.

Exemplo de efetividade na prestação dos serviços públicos é a otimização do desempenho do Estado, cujas ações precisam ser, além de eficientes, eficazes. A efetividade ocorre quando os bens e serviços resultantes de determinada ação produzem resultados na sociedade, repercutindo sobre a realidade de forma positiva. A efetividade diz respeito às conseqüências dos resultados produzidos sobre a realidade ou âmbito no qual uma ação é realizada. O conceito de efetividade reflete, no conjunto, um refinamento normativo da capacidade de auto-organização do Estado voltado para responder às demandas crescentes da sociedade por melhorias de desempenho na administração (SEPCG – PR, 2007).

É neste contexto que este trabalho tratará do estudo da instituição das ouvidorias e, especificamente, da criação da Ouvidoria da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Questionar-se-á aqui também em que medida a criação do órgão proporcionou melhorias na qualidade dos serviços prestados à população da cidade.

## Histórico das ouvidorias

A origem das ouvidorias data de 1713, na Suécia, a partir da iniciativa do rei Charles II. O monarca ausentava-se freqüentemente do reinado para visitar seus condados em viagens de até dois anos; por isso, criou-se a figura do ouvidor, a fim de controlar os súditos. Posteriormente, também na Suécia, o rei Carlos XII instituiu o Supremo Representante do Povo, responsável pela supervisão do cumprimento das leis e das atividades exercidas pelos funcionários públicos. Mas somente em 1776, com o fortalecimento do parlamento e sob a denominação de Chanceler de Justiça é que o instituto das ouvidorias pôde ser considerado como precedente do ombudsman como conhecemos hoje. Com a promulgação da constituição sueca de 1809 foi instituída a figura do ombudsman, que tinha a função de resguardar o cumprimento das leis por parte da administração pública (ABO, 2006).

Ouvidor ou *ombudsman*, as duas palavras são praticamente sinônimas e as responsabilidades idênticas. A origem da palavra *ombudsman* (*ombus* = representante; *man* = homem) é suíça (ABO, 2006). Também se costuma atribuir ao termo origem nórdica, sendo composição do prefixo *om* (movimento ao redor de um ponto médio, em torno, em direção à), da raiz *bud* (embaixador, delegado) e do sufixo *man*, em germânico ocidental (homem). *Ombudsman* se traduz, literalmente, como “homem que dá trâmite” – o procurador, defensor ou representante de algo ou alguém em vista de certo assunto, interesse ou problema (Portal Ouvidoria do MF, 2006).

Assim foi o surgimento, desenvolvimento e expansão da figura do *ombudsman* / ouvidor pelo mundo, sendo que os primeiros países a incorporarem o instituto sueco foram a Finlândia em 1919 e a Noruega em 1952. Mas foi na Dinamarca, em 1953, que houve a promoção e a propagação rápida do *ombudsman*, reproduzida no resto do mundo. Em 1973, dez países haviam instalado *ombudsmen* nacionais; até 1983, eram 21. Atualmente, mais de 120 países adotaram o *ombudsman* em suas estruturas administrativas.

Nos países da União Européia foi instituído o “Euro-*ombudsman*” para recebimento das manifestações de particulares, instituições e empresas,

domiciliadas na União, que se considerem vítimas de ato de má administração vinda da parte das instituições ou dos órgãos comunitários. O “Euro-ombudsman” exerce suas funções com total independência e imparcialidade e não solicita nem aceita instruções de governo ou organismo algum. Atua como mediador entre os cidadãos e a administração da comunidade europeia, com o direito de formular recomendações dirigidas às instituições comunitárias e de submeter questões ao Parlamento Europeu, para que este possa dar solução em casos de má administração (Portal Ouvidoria do MF, 2006).

Podemos encontrar o *ombudsman* em vários países da América Latina, África e Ásia. Em quase todos, o termo original foi mantido, ainda que em alguns o seu significado tenha sido traduzido. Mas o modelo sueco foi pouco alterado em sua essência. Os *ombudsmen* na América Latina enfocam a defesa da liberdade e dos direitos humanos. Nos Estados Unidos, apesar de instalado no Executivo, o *ombudsman* atua como uma espécie de serviço de atendimento ao consumidor (Id, ibid).

A figura do ouvidor surge no Brasil em 1549, quando Tomé de Souza nomeou Pero Borges como o primeiro Ouvidor-Geral do Brasil. Sua função, porém, era de representar a administração da justiça real portuguesa, servindo como juiz em nome do rei – bastante diferente de como se apresenta hoje, e com outros objetivos. Fica claro que o conceito colonial para o termo ouvidor diferencia-se do modelo sueco, que possui maior afinidade com o que conhecemos modernamente no Brasil em termos de ouvidoria (Id, ibid).

O primeiro registro de ouvidoria no Brasil, como conhecemos hoje, data de 1986, quando o então prefeito Roberto Requião instituiu a Ouvidoria Municipal em Curitiba, no Paraná. No mesmo ano, o presidente José Sarney criou o Conselho de Defesa dos Direitos do Cidadão – CODICI, com a finalidade de proteger o indivíduo contra erros, omissões ou abusos de autoridades administrativas federais mediante reclamações de qualquer cidadão. Em 1988, a criação da função de *ombudsman* federal foi negada pela Assembléia Nacional Constituinte devido ao poderoso *lobby* exercido pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério Público, que usaram como argumento os custos da criação de um novo cargo. Apenas em 19 de novembro de 1992 foi criada no Ministério da Justiça a Ouvidoria Geral da

República. Em março de 1995 foi fundada a Associação Brasileira de *Ombudsman* / Ouvidores, a ABO, com a finalidade de congregar esses profissionais, defender seus interesses, divulgar a profissão, oferecer cursos e promover o intercâmbio com seus congêneres no país e no mundo (SILVA, 2004, p. 19).

### **O papel das ouvidorias nas organizações públicas e privadas**

Com o objetivo de aprimorar um canal de comunicação entre as organizações e o cliente/consumidor, Cogo afirma que:

“O mito da comunicação tem que ser quebrado. As organizações não poderão mais se satisfazer com os métodos arcaicos de falar com o seu público interno e externo. A comunicação moderna tem de ser ágil e informal, de preferência “olho no olho”, a comunicação deve voltar aos seus princípios básicos de verdade. Os clientes não mais se deixarão levar pelas propagandas enganosas e pelos produtos fora das especificações prometidas. A instituição do *Ombudsman* / Ouvidor é uma das formas mais eficazes de as Organizações gerenciarem a relação com o consumidor, em virtude de haver uma maior possibilidade de representação desse público. A extensão desta representatividade é definida de forma que o *Ombudsman* tem o poder para interagir imediatamente nas questões, pessoalmente ou em contato direto com a administração, gerência ou alta cúpula da empresa. Tem voz ativa e comunicação aberta com a diretoria, podendo com isso agir por conta própria. Sua postura não é reativa, não espera somente sua solicitação. Tem caráter pró-ativo, vai atrás do melhor entendimento e atendimento. É responsável também por levantar pesquisas, contato com clientes, previamente aos problemas” (COGO, 2006).

A distinção entre os SACs (Serviços de Atendimento ao Cliente) e a figura do *ombudsman* / ouvidor, que se encontra num patamar estratégico nas organizações, é a de que o último vai além de apenas ouvir e responder as reclamações dos consumidores: funciona mais como uma espécie de auditor de serviços e, principalmente, como agente de mudanças no que se refere a sensibilização e conscientização do público interno. Os SACs tiveram um caráter apenas reativo, ou seja: o de informar e resolver os problemas quanto às condições do produto. Mas não deveriam limitar-se tanto à esfera tático-operacional e sim atuar como *ombudsman* / ouvidor, que parte para o estratégico. Os SACs têm outro caráter, o cosmético, que traduz sua real finalidade na maioria das empresas. A adoção do modismo de atender ao consumidor não está atrelada necessariamente a uma

estratégia mercadológica ou institucional, o que justifica em muitos casos a sua ineficiência na resolução de conflitos (COGO, 2006).

A Empresa Central do Brasil – ECB descreve que,

“Em linhas básicas, o ouvidor / *ombudsman* é definido como um representante do cidadão, zeloso de seus legítimos interesses junto às instituições públicas ou privadas nas quais atuam, sendo que o conceito de ouvidoria, hoje, é uma ferramenta de consolidação da democracia. É um canal de participação do cidadão em relação às organizações. O ouvidor está dentro da Organização para buscar racionalidade. Deve entender o olhar de quem usa o serviço, vendo a empresa pelo lado de fora. Tal racionalidade é levada para dentro dela. Aí entra a mágica e o grande diferencial da ouvidoria em relação às outras áreas que cuidam do atendimento: o seu papel é estratégico. Parte da racionalidade, leiga por natureza, e elabora internamente para conseguir interagir com a organização” (ECB, 2007).

Internamente, o ouvidor deve obter todas as informações para responder ao cidadão com qualidade e clareza. Informar corretamente, encontrar o ponto de gargalo do problema e, se for necessário, orientar como a pessoa deve proceder caso o ouvidor não possa atender à sua solicitação. Às vezes as informações são reservadas e o ouvidor tem a obrigação de obedecer ao sigilo dos dois lados. Assim deve elaborar a resposta correta para o cidadão com as áreas competentes e, sobretudo, buscar a solução dentro da organização para a sua questão. Por mais absurda ou ingênua que uma reclamação possa ser, ela sempre deve ser levada em consideração. Não raro, uma grande inovação pode estar por trás de uma reclamação, seja nos processos internos da organização, nas diferentes formas de apresentar o produto ou na própria qualidade do produto (ECB, 2007).

A Empresa Central do Brasil também esclarece em relação ao perfil do ouvidor que:

“O mesmo tem que ter uma visão pontual do foco do problema, o que facilita encontrar soluções. É preciso ver com clareza que, por mais qualidade que se confira a um serviço, a organização sempre terá possibilidades de falha. Nas organizações modernas, a questão não é não errar, é ter agilidade para corrigir. Assim, o Ouvidor é como um termômetro que avisa a alta administração o que está ocorrendo”.

Os ouvidores / *ombudsman* conferem ainda transparência às Organizações, sejam elas públicas ou privadas, agregando valor percebido às instituições ou empresas. Essa nova relação, de respeito às pessoas, consumidoras diretas ou não, tem se revelado



como ponto decisivo na imagem de uma organização, determinando a escolha do consumidor e, no caso de instituições públicas, a aprovação ou reprovação dos serviços prestados pelos quais o cidadão paga – às vezes compulsoriamente (ECB, 2007).

Para Cardoso e Vieira (2007), existe a necessidade de o ouvidor estar alinhado à visão estratégica, à missão da organização, como citado nas regras da Empresa Central do Brasil. Isso implica perceber a ouvidoria como subsistema organizacional que realiza uma tarefa com o objetivo de colaborar com a execução do plano de ação institucional, de forma a garantir que sejam alcançadas as metas estabelecidas nos objetivos estratégicos e na própria missão da organização.

Assim, o ouvidor deve ser um profissional com visão sistêmica, que entenda a organização como um conjunto de macro dimensões interligadas, interdependentes e harmônicas entre si. Só assim será possível entender que cada reclamação tem sua origem na desarmonia do processo de ligação entre as diversas macrodimensões ou que o modelo de gestão é incompatível com o ambiente externo em que se encontra. Só assim poderá, além de resolver o problema do reclamante, sugerir mudanças ou ajustes no modelo de gestão, de forma a evitar que a reclamação ocorra novamente e romper dessa forma um círculo vicioso e ineficiente (CARDOSO E VIEIRA, 2007).

O ouvidor, como ator fundamental no processo de mediação entre o cidadão e as organizações na busca pelo atendimento de suas necessidades, não é simples “caixa” ou “recipiente” depositário de demandas individuais ou coletivas, nem mero ouvinte-mensageiro. Para se afastar desse estigma, o ouvidor necessita conhecer a arquitetura organizacional e a dinâmica das organizações, de modo que possa desenvolver diagnósticos precisos e detectar as disfunções do modelo vigente – um caminho indispensável à proposição de mudanças. Esta perspectiva nos leva a outra questão fundamental: não basta estar instrumentalizado. É necessário que o ouvidor participe da cadeia decisória, assuma parcelas de poder e atue no processo de construção dos valores. Aqui reside a essência do conceito de ouvidoria no mundo contemporâneo, em que se desenha o papel do ouvidor como figura central na cadeia do processo decisório organizacional e, conseqüentemente, na estrutura de poder dominante.

Quimera? Sonho? Utopia? Mesmo que alguns respondam afirmativamente a essas indagações, basta lembrar que o impossível se transforma em possível quando, nas

organizações, são construídos e estabelecidos valores que premiam a solidariedade, a preservação de bens comuns e coletivos, a inclusão social, o arrefecimento de desigualdades. O ouvidor, como facilitador e principal responsável pela mediação entre as necessidades individuais ou coletivas da sociedade e as estruturas de poder dominantes nas organizações, há de integrar essas estruturas, seja através da outorga de maiores parcelas de poder ou até mesmo pela conquista dessas parcelas mediante sua atuação transformadora no cotidiano organizacional (CARDOSO E VIEIRA, 2007).

Cardoso e Vieira ainda apontam:

“A importância de ouvidores / *ombudsmen* terem a competência interpessoal de saberem ouvir e comunicar-se com presteza e fidedignidade, terem a capacidade empática, isto é, colocarem-se no lugar do outro – no caso do cidadão e cliente que reclama e no da empresa também –, que sejam mediadores com habilidades no processo de negociação, tendo em vista que a mediação é um processo de resolução de conflito existente ou latente, por meio da composição dos interesses das partes com o auxílio de um terceiro imparcial.”

No caso de organização privada, apresenta-se o caso do Banco Itaú S.A., que mantém um canal de comunicação exclusivo para clientes que não tiveram seus problemas solucionados pelos outros canais de atendimento da empresa: para isso foi criada em 2005 a ouvidoria corporativa Itaú, constituindo um canal para atender os clientes de acordo com suas expectativas. A ouvidoria busca uma solução consensual para os problemas, com independência e imparcialidade, sempre comprometida com a defesa dos direitos dos clientes e tendo um novo canal de atendimento: conta com sete ouvidores especialistas em atendimento sobre vários serviços. O ano de 2005 foi de reafirmação dos compromissos com a excelência no atendimento e o respeito ao cliente, transformando problemas em oportunidades de medidas (Portal Banco Itaú, 2007).

Outro caso é o das seguradoras, que conseguiram fazer da ouvidoria um forte canal de comunicação com o consumidor. Em pouco mais de dois anos, o setor conta com quase 60 ouvidorias, que representaram praticamente 95% do faturamento de R\$ 78 bilhões em 2006. Em 2005 eram apenas 20, de acordo com a Federação Nacional das Seguradoras - FENASEG. Neste contexto, a ouvidoria do grupo Bradesco de Seguros e Previdência, criada em setembro de 2003, já realizou mais de 50 mil

atendimentos. Segundo sua ouvidoria, as decisões de improcedência caíram de 26 casos por dia em 2005 para nove casos por dia em 2006, o que mostra a melhora nos processos internos (Portal Banco Bradesco, 2007).

Para a conclusão deste capítulo, conforme Cardoso e Vieira, a despeito de algum desalento quando se observa a precariedade do atendimento às necessidades individuais, coletivas e comunitárias no mundo, começam a surgir novas vertentes no processo de condução das organizações com o objetivo de se construir uma sociedade mais justa e igualitária. Nesse aspecto, o papel do ouvidor por meio de sua habilidade e conhecimento de gestão pode ser de grande importância para a consolidação da gestão da comunhão<sup>1</sup> e da gestão libertária<sup>2</sup>. Há que se ouvir mais e melhor, decidir mais livremente, agir mais eficazmente e, assim, contribuir para a redução das desigualdades humanas.

### **A ouvidoria na administração pública municipal**

Neste item, a intenção é conhecer a atuação de ouvidorias na administração pública municipal e apontar características de algumas ouvidorias, entre elas as das cidades de Santos e Taboão da Serra em São Paulo, Cuiabá em Mato Grosso e João Pessoa na Paraíba, conforme informações de seus respectivos órgãos de ouvidoria. Depois serão analisadas em detalhes as características do órgão de ouvidoria na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Na prefeitura de Santos, a ouvidoria tem funções importantes, como canalizar a participação popular na administração pública; reforçar a efetiva conquista da cidadania; receber todo tipo de reclamação relacionada ao atendimento e sugestões sobre os serviços prestados. Na prefeitura de Taboão da Serra, a ouvidoria, cujo objetivo é zelar pela qualidade dos serviços públicos, tem autonomia administrativa e orçamentária. Já na prefeitura de Cuiabá, a Ouvidoria Geral do Município desenvolve ações de combate à corrupção, ao autoritarismo e à ineficiência da máquina administrativa, com independência e autonomia administrativa, orçamentária e funcional. Por último, na prefeitura de João Pessoa existe o Sistema de Ouvidoria Municipal, órgão da estrutura administrativa e funcional vinculado à Secretaria de Transparência Pública. Ali, a ouvidoria preza pela valorização do patrimônio e do interesse público.

Está voltada para a ampla disseminação da noção de propriedade pública, do patrimônio municipal, do direito de controle social da gestão administrativa e da impessoalidade do acesso público, com a preservação deste interesse através de uma política de transparência.

Na cidade do Rio de Janeiro, o Sistema de Ouvidorias da Prefeitura foi criado em junho de 2001. Tem um modelo próprio que difere das demais ouvidorias do Brasil, onde não existe a figura do ouvidor geral. Cada órgão tem a sua ouvidoria; elas são coordenadas pela ouvidoria central, que orienta e passa diretrizes para todos os ouvidores, sendo também o órgão responsável pela elaboração de programas de capacitação, visando a permanente qualificação e integração da equipe de ouvidoria. Está inserida na Secretaria Especial de Publicidade, Propaganda e Pesquisa, que funciona como assessoria direta ao prefeito, com foco na comunicação direta com o cidadão (*Manual do Ouvidor da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro*, Secretaria Municipal de Fazenda, 2006).

Quanto às atribuições da ouvidoria central, o mesmo Manual destaca: coordenar as funções de ouvidoria no âmbito do Poder Executivo Municipal, utilizando como suporte de dados o Sistema Informatizado de Ouvidorias da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – SISO; propor medidas que visem melhorar o funcionamento das ouvidorias; elaborar planos de ação junto aos órgãos competentes para resolver questões demandadas pelo cidadão; monitorar e avaliar o desempenho das ouvidorias; analisar e propor mudanças no Sistema, junto à Empresa Municipal de Informática do Rio de Janeiro – IplanRio, adaptando e fazendo evoluir o sistema informatizado; emitir relatórios mensais da ouvidoria, com gráficos estatísticos e pesquisas de opinião pública; treinar e capacitar os ouvidores; planejar ações de incentivo à cidadania em conjunto com as ouvidorias setoriais; analisar os tele-atendimentos da Prefeitura e acompanhar o seu andamento, com apoio e orientações em relação a condutas e diretrizes; coordenar o sistema de *call center* (central de chamadas) do Poder Executivo Municipal, adaptando e ajustando ao tele-atendimento existente nos diversos órgãos.

O Manual também apresenta as atribuições das ouvidorias setoriais: representar o cidadão junto à instituição em que atua, ao viabilizar um canal de

comunicação com o público; estabelecer parceria com os demais servidores, ao participar da melhoria da qualidade dos serviços; simplificar procedimentos; encaminhar a questão à área competente; sugerir recomendações para a solução de conflitos; buscar a correção de erros, omissões e abusos; apurar as questões levantadas em sua área de atuação e propor soluções que entenderem cabíveis; atender com cortesia e respeito, sem preconceito ou pré-julgamento e, por fim, participar das reuniões de ouvidorias, cursos, palestras e treinamentos promovidos pela ouvidoria central.

O Manual mostra que o cidadão carioca pode ter acesso às ouvidorias por telefone, carta, fax, pessoalmente ou pela internet via Portal da Prefeitura ([www.rio.rj.gov.br](http://www.rio.rj.gov.br)). Ao escolher um assunto, a solicitação é direcionada para a ouvidoria correspondente, que fará o devido encaminhamento, com informe sobre as providências tomadas. Caso o assunto da solicitação seja pertinente a outra ouvidoria, o sistema permite que seja feito o repasse, sem que isso atrapalhe a demanda inicial do cidadão (Manual do Ouvidor – PCRJ, 2006).

O cidadão pode consultar sua solicitação e receber a resposta por e-mail, se tiver acesso à internet. As questões recebidas através de outros meios são cadastradas pelo ouvidor e tratadas da mesma maneira nas ouvidorias. O atendimento não exige a identificação do cidadão e sempre preserva o sigilo dos dados pessoais, com exceção de casos onde as informações pessoais sejam importantes para a solução do caso. É fundamental que o ouvidor sempre tenha todos os cuidados com o sigilo dos casos (Manual do Ouvidor – PCRJ, 2006).

Também está no Manual que a Ouvidoria do Rio, por ser um canal de comunicação direta com o cidadão, não lida com deputados, vereadores, associações de moradores e instituições públicas ou particulares. Caso aconteça este tipo de acesso nas ouvidorias, o responsável intercede explicando que é um espaço exclusivo para o cidadão e solicita que o contato seja feito diretamente com os dirigentes dos órgãos. O próprio prefeito separa completamente política de ouvidoria e orienta os seus secretários, nas reuniões de secretariado, para sempre agirem dessa forma. A determinação reforça a certeza de que o trabalho de ouvidoria está sendo direcionado exclusivamente para o cidadão, sem fins políticos-partidários.

Há também alguns fatores que, ainda conforme o Manual do Ouvidor, são essenciais para o bom funcionamento da ouvidoria. São eles:

**a) Apoio do gestor**

O prefeito é o maior ouvidor. Ele lê, encaminha e responde pessoalmente a todas as mensagens que recebe por correio eletrônico, pois tem noção da importância da opinião pública no trabalho que exerce. Entende que a ouvidoria é uma ferramenta fundamental na gestão e sempre a apóia junto ao seu secretariado.

**b) Ouvidor qualificado**

Tem sido de extrema relevância o permanente investimento em treinamentos e cursos para os ouvidores, além da participação em seminários promovidos pela Associação Brasileira de Ouvidores – ABO. Isso possibilita a existência de uma equipe integrada e capacitada para o exercício da função de ouvidor.

**c) Ferramenta de trabalho adequada**

Na Prefeitura do Rio, o Sistema Municipal de Ouvidoria possui uma ferramenta de trabalho moderna: o ouvidor necessita apenas de um computador e de um telefone. Para acessá-lo basta estar conectado à internet.

**d) Gerenciamento permanente**

O acompanhamento permanente da performance das ouvidorias, por meio dos diversos meios de contato com os ouvidores, direciona ações específicas para a solução de cada situação. O sistema informatizado também possui mecanismos de alerta que indicam demora nas respostas ou repasses desnecessários, o que ajuda a manter a meta de um atendimento ágil e eficiente.

**e) Comprometimento da equipe**

O respeito que os ouvidores estão conseguindo na Prefeitura do Rio com os resultados da ouvidoria é fator que impulsiona a motivação da equipe, que está comprometida com o projeto e com o perfil de ouvidor.

O Manual do Ouvidor destaca que todo o empenho da ouvidoria central é voltado para manter uma boa integração da rede de ouvidores que compõem o Sistema

Municipal de Ouvidoria e, ao mesmo tempo, preservar a identidade de cada uma das ouvidorias setoriais, que lidam com questões extremamente diversas. O conhecimento é compartilhado por meio de reuniões com todos os ouvidores, que tratam de estudos de casos, orientações e diretrizes necessárias para o bom andamento das questões. O diálogo é praticamente diário entre os ouvidores e a ouvidoria central, via telefone ou via e-mail, com endereço interno específico criado exclusivamente para os ouvidores – Grupo 9975<sup>1</sup>. Este é o espaço para a discussão de casos, diretrizes ou dúvidas que possam ter em relação a seus trabalhos de rotina; que envolve todos os ouvidores e da ouvidoria central.

Este artigo tem como objetivo enriquecer o estudo sobre o trabalho desenvolvido pela ouvidoria da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, e usa como base dois relatórios relevantes extraídos do SISO, com referência ao desempenho de ouvidorias selecionadas até abril de 2007 e com dados quantitativos consolidados das demandas até 2006, com base nas formas de acesso do cidadão carioca.

**Tabela 1**  
**Relatório de performance das ouvidorias – abril de 2007**

Ouvidoria	Demanda mensal			Pendências		
	Março	Abril	Percentual	Março	Abril	Percentual
COMLURB	930	767	-18	57	78	37
SMF	296	211	-29	53	65	23
CENTRAL	121	156	29	20	80	300
DEFESA CIVIL	144	124	-14	40	33	-18
SME	99	91	-8	10	20	100
SMS/CAP3.3	61	45	-26	50	55	10
SME/8 <sup>o</sup> CRE	66	39	-41	31	44	42
SMS/CAP4.0	34	28	-18	24	29	21
SMS/CAP5.1	32	27	-16	56	46	-18
SMS/CAP5.2	23	20	-13	24	21	-13

Fonte: Sistema de Ouvidoria da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – SISO.

**Tabela 2**  
**Relatório consolidado de demandas e formas de acesso – 29/05/2007**

	2001		2002		2003	
<b>Total</b>	<b>22.049</b>		<b>61.185</b>		<b>95.827</b>	
	<b>Via de Solicitação</b>					
Internet	15.843	71,85 %	42.917	70,14 %	55.273	57,68 %
Telefone	4.358	19,77 %	13.526	22,11 %	27.809	29,02 %
Pessoal	1.370	6,21 %	3.735	6,10 %	11.130	11,61 %
Outros	478	2,17 %	1.007	1,65 %	1.615	1,69 %
	<b>Natureza</b>					
Reclamação	9.150	41,50 %	23.381	38,21 %	38.935	40,63 %
Pedido de serviço	11.443	51,90 %	34.903	57,05 %	28.945	30,21 %
Informação	2	0,01 %	126	0,21 %	24.660	25,73 %
Sugestão	964	4,37 %	1.596	2,61 %	1.738	1,81 %
Agradecimento	490	2,22%	1.179	1,93%	1.549	2,32 %
	2004		2005		2006	
<b>Total</b>	<b>109.160</b>		<b>129.111</b>		<b>126.398</b>	
	<b>Via de Solicitação</b>					
Internet	66.712	61,11 %	90.555	70,14 %	92.688	73,33 %
Telefone	29.532	27,05 %	24.736	19,16 %	23.928	18,93 %
Pessoal	9.610	8,80 %	9.114	7,06 %	5.878	4,65 %
Outros	3.306	3,03 %	4.704	3,64 %	3.904	3,09 %
	<b>Natureza</b>					
Reclamação	44.707	40,71 %	64.357	49,41 %	65.107	51,25 %
Pedido de serviço	24.267	22,23 %	23.801	18,43 %	23.671	18,73 %
Informação	35.454	32,48 %	33.522	25,96 %	31.274	24,74 %
Sugestão	2.732	2,50 %	4.433	3,43 %	3.620	2,86 %
Agradecimento	2.000	1,83 %	2.998	2,32 %	2.726	2,16 %

Fonte: Sistema de Ouvidoria da Prefeitura do Rio de Janeiro – SISO.

De todo o exposto percebe-se que a ouvidoria representa um instrumento de extrema importância para o aprimoramento de um canal de comunicação e interação entre o cliente / cidadão e a administração ou gerência. Na administração pública, constata-se que o ouvidor em geral se apresenta como um elemento que atua num patamar estratégico, indo muito além de somente ouvir e responder as reclamações. Mostra-se como um verdadeiro auditor de serviços junto ao órgão em que atua, reforçando a efetiva conquista da cidadania, zelando pela qualidade dos serviços públicos e chegando inclusive ao combate à corrupção, ao autoritarismo e à ineficiência da máquina administrativa. É elemento que tem a competência interpessoal de saber



ouvir e comunicar-se com presteza e fidedignidade, com a necessária capacidade empática, isto é, coloca-se no lugar do outro e é mediador no processo de resolução de conflitos existentes ou latentes. Este artigo parte da coleta de dados por meio de pesquisa com usuários dos serviços de ouvidorias da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

## Metodologia

Este texto baseia-se em pesquisa que se caracteriza como exploratória, pois na visão de Vergara,

“a investigação exploratória, que não deve ser confundida com leitura exploratória, é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Por sua natureza de sondagem, não comporta hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa” (VERGARA, 2000, p.47).

Afonso Vieira descreve a pesquisa exploratória da seguinte maneira:

“A pesquisa exploratória visa proporcionar ao pesquisador uma familiaridade com o problema em estudo. Este esforço tem como meta tornar um problema complexo mais explícito ou mesmo construir hipóteses mais adequadas. Usada em casos nos quais é necessário definir o problema com maior precisão e identificar cursos relevantes de ação ou obter dados adicionais antes que se possa desenvolver uma abordagem. Como o nome sugere, a pesquisa exploratória procura explorar um problema ou uma situação para prover critérios e compreensão” (VIEIRA, 2007).

Considerando também a pesquisa de embasamento qualitativo, Demo afirma que:

“A pesquisa qualitativa é uma pesquisa participante, pesquisa-ação, história oral, observação de cariz etnometodológico, hermenêutica, fenomenologia, levantamentos feitos com questionários abertos ou diretamente gravados, análises de grupo que, como vemos, abrigam horizontes bastante heterogêneos, buscando depoimentos que se transformam em dados relevantes, também oriundos de pessoas simples, que a pesquisa qualitativa deve favorecer a percepção mais profunda dos sentimentos e racionalizações do entrevistado” (DEMO, 2000, p. 151-152).

Em relação à pesquisa documental aqui utilizada, há dados primários e secundários. Os primeiros foram obtidos em contato com amostra de usuários dos serviços de ouvidoria informados pelo órgão respectivo da Prefeitura do Rio de Janeiro, para constatar se as suas demandas estavam sendo atendidas de forma satisfatória.

Já em relação aos segundos, utilizamos documentos provenientes de *sites* na Internet – artigos, portais, livros – e a Constituição de 1988.

Durante a pesquisa houve necessidade de utilização de um caminho alternativo para levantamento de dados primários. Isso foi feito com a aplicação de questionário, no qual os entrevistados declaravam ter utilizado os serviços de ouvidoria da Prefeitura do Rio. Nenhum deles foi indicado por ouvidoria da Prefeitura, já que, conforme o Manual do Ouvidor, não é permitida a divulgação de dados dos cidadãos que tiveram qualquer contato com qualquer ouvidoria, central ou setorial, da Prefeitura. Isso deixa claro o caminho alternativo utilizado na busca por depoimentos de usuários dos serviços de ouvidoria, de forma a conseguir um quantitativo razoável de entrevistados. Tendo os participantes sido selecionados, foi realizada uma reunião para se explicar o objetivo do trabalho, com a garantia de que nomes ou qualquer outro tipo de informação pessoal seriam mantidos em sigilo.

A pesquisa, portanto, teve como base cidadãos cariocas que declararam ter utilizado os serviços de ouvidoria da Prefeitura do Rio e incluiu questões sobre atendimento, solução de demandas, confiabilidade, iniciativas, resultados da criação da ouvidoria, divulgação do órgão e comentários gerais (espaço livre para os entrevistados).

### **Alguns resultados**

#### ***Avaliação do atendimento prestado pela ouvidoria da Prefeitura do Rio de Janeiro***

O cidadão carioca pode acessar as ouvidorias pelos meios citados anteriormente (telefone, fax, etc). A partir daí é feito o devido encaminhamento interno, com informações sistemáticas sobre as providências tomadas. Os depoimentos dos entrevistados apontam a existência de satisfação, ao afirmarem, por exemplo: “*sim, gostei muito do trabalho*”. Ou então: “*houve muita atenção com o pedido*”. Essas afirmações mostram, em relação ao atendimento inicial, a satisfação dos pesquisados quanto às medidas tomadas no ato da recepção de suas demandas, quanto à atenção proporcionada pelo órgão de Ouvidoria, a sensibilização deste órgão com a problemática apresentada por cada um.

### ***Solução dos casos pelas ouvidorias***

O ouvidor / ombudsman deve atuar como mediador entre os cidadãos e a administração, operando como agente de mudanças internas na organização, um elemento que age na busca de soluções das demandas dos cidadãos, em um processo de representação do cliente / cidadão junto à administração. A capacidade das ouvidorias em dar solução aos casos foi percebida das seguintes formas: “*não foram solucionadas todas*”; “*não se complementaram*”; “*não foram totalmente solucionadas*”; ou ainda “*algumas sim, outras não*”.

Observa-se pelas respostas a falta de uma melhor interação do ouvidor / ombudsman com a administração. Em função disto, o profissional da área terá que mostrar o seu poder de canalizar de modo mais eficaz as demandas recebidas, mantendo a comunicação aberta com a diretoria ou níveis hierárquicos mais altos da administração.

### ***A confiança do cidadão em relação às ouvidorias da Prefeitura***

A revisão da literatura determina que a comunicação da ouvidoria deve voltar aos seus princípios básicos de verdade, de falar “olho no olho” com o público – um público que não mais se contenta com propagandas enganosas, com promessas que não são cumpridas. Para buscar racionalidade, o ouvidor deve conhecer profundamente as demandas da população, de forma que esta tenha confiança e acredite na ação governamental.

As opiniões dos entrevistados sobre confiabilidade se traduzem da seguinte maneira: “*transmite confiabilidade, mas os problemas não são totalmente resolvidos*”; ou “*transmite, mas ainda falta muito para nós confiarmos mais nela*”; ou “*transmite e é uma maneira muito prática de você resolver uma solicitação junto à Prefeitura*”. Pelas falas conclui-se que existe um certo nível de confiança na atuação das ouvidorias para solução de demandas, mas não fica demonstrado que existe uma credibilidade total.

### ***A divulgação da ouvidoria da Prefeitura junto à população***

O ouvidor / ombudsman é definido como um representante do cidadão, sendo que o conceito de ouvidoria hoje é uma ferramenta de consolidação da democracia. Partindo deste princípio conclui-se que, para a consolidação da democracia como consequência da atuação da ouvidoria, é necessário que o cliente / cidadão saiba que existe um

órgão dedicado a isso e que o mesmo pode ser utilizado efetivamente para solução de demandas. Sobre este ponto temos as seguintes falas dos entrevistados: “as pessoas não têm conhecimento total da Ouvidoria”; ou “muita gente desconhece”; ou “não foi bem divulgada a Ouvidoria”; ou “nem todos conhecem, bem poucos”; e também “não, a maioria não conhece”. De acordo com os entrevistados, não há divulgação do que seja uma ouvidoria e sua função de encaminhar e acompanhar soluções às questões demandadas pelo usuário dos serviços públicos.

### ***Eficácia das iniciativas tomadas pela ouvidoria***

O ouvidor / ombudsman nas organizações não se restringe apenas a ouvir as reclamações do cliente / cidadão, não se limita à esfera tático-operacional, mas parte para o estratégico, sempre avançando para além de ouvir e responder a reclamações. Quanto às iniciativas adotadas, os pesquisados responderam da seguinte forma: “no cumprimento das demandas, muitas vezes não se complementaram”; ou “pequenas iniciativas”; ou “gostei das iniciativas tomadas”; ou “na reclamação que fiz sobre escola, gostei das iniciativas tomadas”; ou “da vez em que eu fui atendida gostei das iniciativas”. As respostas indicam que, em relação às iniciativas, tudo caminha de forma razoável, mas ao mesmo tempo é demonstrado que ainda existe concomitantemente um problema no processo de conclusão da demanda apresentada às ouvidorias.

### **A visão da organização pelo ouvidor**

O ouvidor deve possuir uma visão sistêmica da organização, a visão de um mesmo conjunto de macro dimensões interligadas, interdependentes e harmônicas entre si. Com tal visão sistêmica é possível que enxergue a organização como uma unificação do processo administrativo – o que resulta em uma boa comunicação dentro da organização, com base em ferramentas suficientes para uma perfeita interação com o órgão executor da demanda que lhe é encaminhada – e, assim, agilizar o processo.

Dentro das expectativas dos entrevistados sobre a interação da ouvidoria com órgãos executores, temos: “o problema é que a Ouvidoria está atrelada a outros órgãos, que não trabalham na mesma sincronia”; ou então “gostaria que as demandas fossem mais agilizadas, passassem mais energia ao cumprimento do que foi pedido; eu coloco

*confiança nos governantes*”. Na análise das respostas desses pesquisados, nota-se que eles percebem uma certa deficiência das ouvidorias quanto ao cumprimento de suas demandas, pois constatam que é preciso que os órgãos executores atuem com o mesmo empenho que atua a ouvidoria.

### ***Avaliação dos entrevistados sobre a importância da existência da ouvidoria na Prefeitura***

Embora os respondentes observem que há precariedade no atendimento às necessidades individuais, é importante destacar o surgimento de novas vertentes no processo de condução das organizações, diante da enorme demanda pelos serviços públicos. A complexidade de uma cidade que cresce, nem sempre ordenadamente, exige a cada dia que os gestores acompanhem de perto as dificuldades da população. Esta situação é vista da seguinte forma pelos entrevistados: “*é um órgão bem criado*”; ou “*foi boa a criação da Ouvidoria da Prefeitura do Rio de Janeiro, mas por que não realiza tudo o que nós pedimos?*”; ou “*eu acho que todas as unidades deveriam ter ouvidores. Eu mesmo, que trabalho num órgão da Prefeitura, da Saúde, sofro com isso*”. Nas afirmações dos entrevistados nota-se que existe a esperança da existência de uma ouvidoria que possa se adequar totalmente aos anseios da população, proporcionando aos usuários satisfação crescente em suas demandas.

### **Considerações finais**

O cidadão carioca tem um canal aberto disponibilizado pelo órgão de Ouvidoria com todas as ferramentas para contribuir no processo de melhoria dos serviços colocados à disposição da população. É um instrumento de extrema importância na consolidação de meios democráticos para a participação popular no emaranhado de trajetos percorrido pelos órgãos da administração pública municipal. Aqui está a sua essência: a possibilidade de transformação, que deve caminhar de acordo com os desejos e necessidades de cada cliente / cidadão.

O contato com a população e o recebimento de suas demandas, além de criar confiabilidade junto ao cidadão, estimula a existência de um órgão que atue na produção de esperanças para que estas se transformem em realidade. A ação cotidiana do ouvidor

– de receber e encaminhar demandas – resulta de uma visão macro, que acontece por meio de um processo transparente que incentiva a participação do usuário para que este tenha a sua demanda conhecida progressivamente pela ouvidoria. Ela poderá interagir com o cliente / cidadão, pois só assim haverá um processo amplo de atuação de setor tão importante para uma gestão moderna, focada nos problemas da população. É a ação governamental voltada para mudanças, para a real satisfação do cidadão carioca.

Este artigo teve por finalidade conhecer o papel das ouvidorias – que se transformaram em instrumento vital para a busca da efetividade das ações dos serviços públicos junto à população da cidade do Rio de Janeiro – e identificar a sua importância no processo administrativo, ao contribuírem para uma satisfação real da população sobre os serviços colocados à disposição. Buscou-se, dentro da sua evolução histórica, saber qual é o significado e como surgiu a figura do ouvidor / *ombudsman*. Descobriu-se que este atua como procurador, defensor e representante do interesse deste povo, que por sua vez sonha com dias melhores para uma condição de vida satisfatória.

A pesquisa de campo realizada demonstra que, na visão dos entrevistados, há uma satisfação em saber que existe um órgão que pode agilizar a solução de suas demandas, que tenta ser um canal direto entre o cliente / cidadão e a área executora dos serviços colocados à disposição da população. Há necessidade, segundo os entrevistados, de que as medidas tomadas não fiquem apenas no atendimento e nas iniciativas do órgão de ouvidoria, mas que suas demandas sejam complementadas, solucionadas, e transmitam, assim, maior confiabilidade ao cidadão carioca. Há vontade dos entrevistados, por exemplo, que existam ouvidorias em todas as unidades e que diversos setores trabalhem em sincronia com elas, com maior divulgação do trabalho do ouvidor. Nota-se aí que o cliente / cidadão busca serviços públicos efetivos, de modo que perceba a presença do poder público atuando na melhoria dos serviços.

A mudança do modelo de gestão está de acordo com o princípio da eficiência contido na Constituição de 1988, no seu artigo 37, que cita “a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços”. Observa-se que ainda há necessidade de aprimorar as ouvidorias, de forma a permitir que atuem como elemento transformador para a construção de um modelo de gestão moderno. O cliente / cidadão que utiliza efetivamente os recursos que uma

ouvidoria pode proporcionar reconhece uma melhoria constante da qualidade dos serviços oferecidos e sente o orgulho de ser um carioca. Também procura cobrar da administração da cidade, chamada “maravilhosa”, a aplicação dos recursos públicos de forma eficiente e eficaz para a população. Tudo isso serve como amostra de que a ouvidoria comprometida com os anseios da população pode proporcionar uma substancial melhoria da qualidade dos serviços públicos à disposição do cliente / cidadão carioca.

### Nota

<sup>1</sup> E-mail interno entre a ouvidoria central e as ouvidorias setoriais.

### Referências Bibliográficas

AFONSO VIEIRA, Valter. As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing. Disponível em: [www.fae.edu](http://www.fae.edu). Acesso em 14. março. 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE OUVIDORES / OMBUDSMAN, Seção São Paulo. Disponível em: [www.abosaopaulo.org.br](http://www.abosaopaulo.org.br). Acesso em: 18 out. 2006.

BRADESCO Vida e Previdência – Seguradora. Disponível em: [www.bradesco.com.br](http://www.bradesco.com.br). Acesso em: 27 abr. 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CANALIS DE COMUNICAÇÃO E EVENTOS – Ouvidoria Corporativa Itaú. Disponível em: [www.itaui.com.br](http://www.itaui.com.br). Acesso em: 27 abr. 2007.

CARDOSO, Antonio Semeraro Rito; e VIEIRA, Paulo Reis. Ouvidor: leva-e-traz ou mediador-gestor. Disponível em: [www.ipea.gov.br/ouvidoria](http://www.ipea.gov.br/ouvidoria). Acesso em: 23 fev. 2007.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE FORMIGA. Estrutura para projetos de pesquisa. Disponível em: [www.uniformg.edu.br](http://www.uniformg.edu.br). Acesso em: 14 maio. 2007.

COGO, Rodrigo Silveira. A instituição do ombudsman nas organizações do Brasil como fator para o desenvolvimento da cidadania. Disponível em: [www.mundorp.com.br](http://www.mundorp.com.br). Acesso em: 22. nov. 2006.

COGO, Rodrigo Silveira. Pesquisa de Mercado. Disponível em: [www.mundorp.com.br/rp.pesquisa.htm](http://www.mundorp.com.br/rp.pesquisa.htm). Acesso em: 6. fev. 2007.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. *Pesquisa em administração - Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação*. Porto Alegre: Editora Bookman, 2005.

- DEMO, Pedro. *Metodologia Científica*. São Paulo. Editora Atlas, 2000.
- OUVIDORIA – História. Ouvidor/Ombudsman: Saiba o que é. Disponível em: [www.central.rj.gov.br](http://www.central.rj.gov.br). Acesso em: 22 fev. 2007.
- OUVIDORIA GERAL DO MUNICÍPIO. Prefeitura Municipal de Cuiabá. Disponível em: <http://www.cuiaba.mt.gov.br/> Acesso em: 01 dez de 2006.
- OUVIDORIA. Prefeitura Municipal de João Pessoa. Disponível em: [www.joaopessoa.pb.gov.br/setransp/ouvidoria](http://www.joaopessoa.pb.gov.br/setransp/ouvidoria). Acesso em: 1º dez. 2006.
- OUVIDORIA. Prefeitura Municipal de Santos. Disponível em: [www.santos.sp.gov.br/ouvidoria/ouvidoria.php](http://www.santos.sp.gov.br/ouvidoria/ouvidoria.php). Acesso em: 1º dez 2006
- OUVIDORIA. Prefeitura Municipal de Taboão da Serra. Disponível em: <http://www.taboao daserra.sp.gov.br/> Acesso em: 1º de dez. 2006.
- PORTAL OUVIDORIA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. Disponível em: [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br). Acesso em: 01 dez.2006.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Manual do ouvidor. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/smf> Acesso em: 8. dez. 2006.
- SILVA, Lílian Alves. Considerações sobre o perfil do Ombudsman no Brasil e sua inserção na atividade de Relações Públicas. Disponível em: <http://www.gestcorp.incubadora.fapesp.br/portal/monografias> Acesso em: 1º dez. 2006.
- SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ (SEPL-PR). Estudos e projetos / Conceitos. Disponível em: [www.pr.gov.br](http://www.pr.gov.br) Acesso em: 2 fev.2007.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.



## JULHO

### **8º Encontro Brasileiro de Finanças**

**Data:** de 31 de julho a 2 de agosto

**Local:** Rio de Janeiro - RJ

O encontro será focado nas seguintes áreas: investimentos, finanças corporativas, derivativos e risco e econometria e métodos numéricos em finanças. A organização está sob responsabilidade da Sociedade Brasileira de Finanças em associação com o IBMEC-RJ. A Sociedade Brasileira de Finanças, criada em julho de 2001, é uma associação de estudiosos da área de finanças, abrangendo acadêmicos, estudantes e profissionais do setor, que visa a incentivar o estudo de finanças no país, desenvolver e disseminar o conhecimento de teorias e técnicas para elevação da qualidade do ensino, da pesquisa e da aplicação prática em atividades de gestão financeira e de investimentos. Informações em <http://epge.fgv.br/ocs/index.php/ebf/>.

## AGOSTO

### **XVIII Congresso Brasileiro de Contabilidade**

**Data:** 24 a 28 de agosto

**Local:** Gramado - RS

O congresso, realizado a cada quatro anos, é organizado pelo Conselho Federal de Contabilidade. Em 2008 o lema será “Contabilidade: ciência a serviço do desenvolvimento”. Os organizadores esperam um público de cerca de 4 mil pessoas. Entre os painéis do evento estão: Empreendedorismo no setor contábil – um novo tempo para os negócios e para o Brasil; Demonstrações contábeis eletrônicas e o XBRL; Implementação das IFRS no Brasil; Abordagens do *fair value*

(valor justo) no Brasil; A carga tributária brasileira na ótica da empresa e do governo; Controle e transparência na gestão de entidades do terceiro setor; Auditoria e controles internos das empresas brasileiras após a Lei Sarbanes-Oxley; Contabilidade pública: desafios e perspectivas da convergência aos padrões internacionais e Custos no setor público. Haverá premiação para os cinco melhores trabalhos científicos apresentados. Informações podem ser obtidas na página <http://www.congressocfc.org.br/>.

## **SETEMBRO**

### **XXXII Encontro da Anpad**

**Data:** 6 a 10 de setembro

**Local:** Rio de Janeiro – RJ

O encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad) está dividido em onze áreas: administração da informação; administração pública e gestão social; estratégia em organizações; estudos organizacionais; finanças; gestão de ciência, tecnologia e inovação; gestão de pessoas e relações de trabalho; gestão de operações e logística; marketing; ensino e pesquisa em administração e contabilidade. Haverá um prêmio para o melhor trabalho de cada divisão acadêmica, totalizando onze. Além desses, poderão também ser concedidas premiações gerais para até três grandes categorias: melhor trabalho teórico-empírico, melhor trabalho ensaio teórico e melhor trabalho caso de ensino. A entidade desenvolve trabalho de ensino, pesquisa e produção de conhecimento no campo das ciências administrativas, contábeis e afins no Brasil. A página oficial do evento é [http://www.anpad.org.br/evento.php?cod\\_evento\\_edicao=38](http://www.anpad.org.br/evento.php?cod_evento_edicao=38).

**17º Congresso Nacional de Auditoria de Sistemas, Segurança da Informação e Governança (CNASI) e 2º Congresso Latino Americano de Auditoria de Sistemas, Segurança da Informação e Governança (CLASI)**

**Data:** 22 a 24 de setembro

**Local:** São Paulo – SP

O CNASI tem por objetivo atualizar e capacitar profissionais das áreas de segurança da informação, auditoria de sistemas e governança. Os participantes passarão por cursos de qualificação, palestras, painéis e apresentação de soluções/produtos. O evento tornou-se internacional com o CLASI, agregando experiências de profissionais e representantes de instituições de TI de toda a América Latina. Os congressos são destinados a executivos e técnicos de empresas auditoras de segurança de TI; executivos e gerentes responsáveis pelo planejamento estratégico de tecnologia; executivos e técnicos de *e-commerce*; executivos e técnicos de aplicações e soluções; executivos e gerentes de empresas de serviços de *outsourcing* e consultores técnicos. Os detalhes dos eventos podem ser acessados em [http://www.cnasi.com.br/conteudo\\_eventosite\\_1097.php](http://www.cnasi.com.br/conteudo_eventosite_1097.php).

## **OUTUBRO**

**XLIII Assembléia Anual do Conselho Latino-americano de Escolas de Administração (Cladea)**

**Data:** 22 a 25 de outubro

**Local:** Puebla, México

“Para uma América Latina mais unida e integrada” é o tema central do congresso, que ressalta a importância da colaboração os países latino-americanos para impulsionar o desenvolvimento e a competitividade. Os melhores trabalhos apresentados serão selecionados e farão parte de uma edição especial da revista *Academia*. Entre os temas estão: alianças e redes estratégicas em mercados emergentes, integração e desenvolvimento regional, responsabilidade social corporativa, governo corporativo, tecnologia da informação e conhecimento, investimento e risco na América Latina. O Cladea é uma organização que promove a cooperação em nível internacional e mantém vínculos com as principais instituições acadêmicas do mundo dedicadas à docência e à

pesquisa na área de administração pública e privada (mais de 140 escolas afiliadas) da América Latina, América do Norte, Europa e Oceania. Informações em <http://www.udlap.mx/cladeapuebla/>.

## **NOVEMBRO**

### **20ª Conferência Ásia-Pacífico sobre Contabilidade Internacional**

**Data:** 9 a 12 de novembro

**Local:** Paris – França

O principal objetivo da conferência, uma das maiores da área, é promover o encontro entre acadêmicos e profissionais, a fim de disseminar o conhecimento da contabilidade internacional nos países da Ásia e do Pacífico. A primeira conferência foi realizada na Califórnia (Estados Unidos) em 1989 e contou com a participação de 150 acadêmicos de 17 países. Já a 13ª conferência aconteceu em 2001 no Rio de Janeiro, contou com 400 participantes e recebeu 150 trabalhos. Informações podem ser obtidas em <http://www.apconference.org/main.asp?goto=openPage.asp&pid=44>.

## **Normas para publicação** **RCA – Revista de Controle e Administração**

Os artigos para a *RCA – Revista de Controle e Administração* devem ser encaminhados por correio eletrônico, disquete ou CD, configurados no programa Word ou equivalente, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1.5, alinhamento justificado, dentro das seguintes especificações, de acordo com as normas da ABNT:

- Textos com dimensão variável entre 15 e 20 páginas (21 mil a 28 mil caracteres), contendo análise, reflexão e conclusão sobre temas acadêmicos ou profissionais.
- Os originais devem ser encaminhados revisados e acompanhados de um resumo de até sete linhas (500 caracteres) em português, espanhol e inglês, com a indicação de três palavras-chave, além de identificação do(s) autor(es) (máximo de três linhas por autor), informando a instituição à qual está vinculado.
- Eventuais tabelas que acompanhem as matérias devem ser enviadas em arquivo separado do texto, configurado no programa Excel ou correspondente. Neste caso, o texto deverá conter a indicação de onde as tabelas devem ser inseridas. Devido à limitação da página da revista, as tabelas não podem ser extensas. Pede-se aos autores, portanto, bom senso na hora de criá-las.

As colaborações devem ser necessariamente inéditas, destinadas exclusivamente à *RCA – Revista de Controle e Administração* e tratar de assuntos vinculados ao universo das ciências contábeis e da administração pública ou privada, o que pressupõe também a análise interdisciplinar. A decisão final sobre a publicação dependerá de parecer emitido por três membros do Conselho Editorial, cabendo a seleção final ao comitê de redação.

O material deve ser enviado para [acs.cgm@pcrj.rj.gov.br](mailto:acs.cgm@pcrj.rj.gov.br) ou para Assessoria de Comunicação Social - Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, Rua Afonso Cavalcanti, nº 455, s. 1582, Cidade Nova - CEP: 20211-901 - Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

## **Regras para citações, notas e referências**

### **I. Citações**

As citações podem ser diretas ou indiretas, podendo estar em língua estrangeira. Neste caso, devem ser apresentadas na língua original com a tradução como nota de rodapé.

#### **I.1 Citações diretas, literais ou textuais**

- Inseridas no texto:

As citações breves (até três linhas) são incluídas no próprio texto, entre aspas.

- Em destaque:

As citações com mais de três linhas aparecem em parágrafo(s) destacado(s) do texto corrido (com recuo na margem esquerda, corpo II, em espaço simples entre linhas).

#### **I.2 Citações indiretas**

A fonte deverá ser citada, ou no próprio texto em que estão expostas idéias do autor ou ao final do período sob forma de nota bibliográfica.

## **2. Notas bibliográficas**

- A nota bibliográfica deve constar no final da citação, indicando o último nome do autor em caixa alta, o ano de publicação da obra, seguido do número da página onde a citação se encontra e observando a pontuação a ser obedecida.

- Os dados completos da obra deverão aparecer na seção de referências.

- Existem ainda situações especiais para apresentação das notas:

a) Quando o nome do autor citado aparecer no texto, não é necessário repeti-lo na nota.

b) Para citar uma obra que não foi lida no original, mas citada na obra de outro autor, na nota bibliográfica aparece a palavra latina *apud* (citado por).

c) Quando obra citada anteriormente, deve-se usar a expressão *Op. Cit.* (obra citada).

d) Quando citar seguidamente o mesmo autor em obras diferentes, usar a expressão *Id.* (mesmo autor).

e) Quando citar seguidamente o mesmo autor e a mesma obra, usar a expressão *Ibid.* (na mesma obra).

### 3. Notas de rodapé

Usadas para acrescentar informações relacionadas ao texto e importantes para o seu entendimento.

### 4. Referências

#### 4.1 Livros, teses, dissertações, monografias e trabalhos científicos em geral

- Quando a obra tem até três autores, mencionam-se todos, na ordem em que aparecem na publicação. Os nomes vêm separados por ponto-e-vírgula.
- Se há mais de três autores, mencionam-se até os três primeiros, seguidos da expressão *et al.*

#### 4.2 Capítulos de livros

##### a) De um autor em sua própria obra

LÉVY, Pierre. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. Rio de Janeiro: 34, 1993. Cap. 9: A rede digital. 203 p.

##### b) De um autor em uma coletânea

MARTONE, Celso Luiz. Modelo básico para economia fechada e aberta. In: LOPES, Luiz Martins; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (Org.). *Manual de Macroeconomia: nível básico e nível intermediário*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000. cap. 13, p. 299-311.

#### 4.3 Documentos oficiais

BRASIL. Ministério da Fazenda; Secretaria da Receita Federal; Coordenadoria Geral de Receita Tributária; Coordenadoria de Estudos Econômicos; Divisão de Estudos Tributários. *Carga tributária no Brasil - 2002*. Brasília: SRF, 2003. 19 p. (Estudos tributários, 11)

#### 4.4 Autoria institucional

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Planejamento estratégico em auditoria, auditoria baseada em risco*. Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, 2004. 35 p.

#### 4.5 Autoria desconhecida

ENCICLOPÉDIA Barsa. 15ª ed. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica, 1979. 16v.

#### 4.6 Artigos de revistas científicas

SILVA, Lino Martins da. Auditoria das receitas públicas: análise crítica e contribuição. *Revista de Controle e Administração*, Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, v. 1, nº 1, p. 7-28, jun 2005.

#### **4.7 Congressos, seminários, conferências**

ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20, 1996, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 1996.

#### **4.8 Trabalhos apresentados em congressos, simpósios, conferências**

SOARES, T. Empresas estatais privatizadas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20, 1996, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ANPAD, 1996.

#### **4.9 Documentos eletrônicos**

##### **a) Na web**

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. *Resolução n° 750, de 29 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade. Disponível em: <[http://cfcspw.cfc.org.br/resolucoes\\_cfc/RES\\_750.DOC](http://cfcspw.cfc.org.br/resolucoes_cfc/RES_750.DOC)>. Acesso em: 6 set. 2004.

##### **b) Em CD-ROM**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. ABEP 20 anos anais dos encontros nacionais de estudos populacionais 1978-1996. Campinas, SP: ABEP, [2005]. CD-ROM.

##### **c) Artigos de revistas**

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. Revista de economia e sociologia rural: 1979-1998 = Brazilian Review of Agricultural Economics and Rural Sociology: 1979-1998. Brasília, DF: SOBER, 1999.

##### **d) Artigos em jornais**

LEITE, Janaína (6 set. 2005). Auditoria vê gastos “exorbitantes” em teles. *Folha de S. Paulo* [Online]. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult9lul00002.shtml>>.



## Normas para la publicación RCA – Revista de Controle e Administração

Se comunica que todos los artículos para la *RCA – Revista de Controle e Administração* deben ser encaminados por correo electrónico, disquete o CD, configurados en el programa Word o equivalente, tipo de letra Times New Roman, cuerpo 12, espacio 1.5, con alineamiento, dentro de las siguientes especificaciones, de acuerdo con las normas de la ABNT:

- Textos de una extensión entre 15 y 20 páginas (de 21 mil a 28 mil caracteres).  
Contenido: análisis, reflexión y conclusión sobre temas académicos o profesionales.
- Los originales deben enviarse revisados y adjuntando una síntesis del trabajo en no más de siete líneas (500 caracteres) escrita en portugués, español e inglés, con la indicación de tres palabras-clave y biografía del autor (o de los autores) sintetizada en no más de tres líneas por autor, informando el nombre de la institución a la cual pertenece.
- Los posibles cuadros, gráficas y tabulaciones propios del trabajo deben ser enviados en un archivo separado del texto y configurados en el programa Excel o equivalente. En este caso, se deberá indicar en el texto su lugar preciso donde deben ir colocados. Se les pide que dado el tamaño limitado de la revista, traten de confeccionar las gráficas con una dimensión regular y visible, evitando que sean demasiado grandes. Las colaboraciones deben ser necesariamente originales, destinadas exclusivamente a la *RCA – Revista de Controle e Administração* y acerca de asuntos vinculados a las ciencias contables y a la administración pública o privada con un análisis interdisciplinario. La decisión final sobre la publicación dependerá del veredicto emitido por tres miembros del Consejo Editorial recayendo la decisión final al Comité de Redacción.

Los artículos deben ser enviados para [acs.cgm@pcrj.rj.gov.br](mailto:acs.cgm@pcrj.rj.gov.br) o para Assessoria de Comunicação Social - Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, Rua Afonso Cavalcanti, nº 455, s. 1582, Cidade Nova - CEP: 20211-901 - Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

## **Reglas para citas, notas y referencias**

### **I. Citaciones**

Las citas pueden ser directas o indirectas y pueden estar en lengua extranjera. En este caso, deben presentarse en la lengua original con la traducción como nota al pie de página.

#### **I.1 Citaciones directas, literales o textuales**

- Inseridas en el texto:

Las citas breves (hasta tres líneas) se incluyen en el propio texto, entre comillas.

- En destaque:

Las citas con más de tres líneas aparecen en párrafo(s) destacado(s) del texto corrido (aumentando el margen izquierdo, cuerpo 11, espacio simple entre líneas).

#### **I.2 Citaciones indirectas**

La fuente debe ser citada o en el propio texto en que se exponen las ideas del autor o al final del período en forma de nota bibliográfica.

## **2. Notas bibliográficas**

- La nota bibliográfica debe constar al final de la cita, indicando el apellido principal del autor en letras mayúsculas, el año de publicación de la obra, seguido del número de la página donde se encuentra la cita y observando la puntuación que debe ser obedecida.

- Los datos completos de la obra citada deberán aparecer en la sección de las referencias.

- Existen situaciones especiales para presentación de las notas:

- a) Cuando el nombre del autor citado aparece en el texto, no es necesario repetirlo en la nota.
- b) Para citar una obra que no fue leída en la original, sino citada en la obra de otro autor, en la nota bibliográfica debe aparecer la palabra latina *apud* (citado por).
- c) Cuando la obra fue citada anteriormente, se debe usar la expresión *Op. Cit.* (obra citada).

- d) Cuando se cita en secuencia el mismo autor en obras diferentes, usar la expresión Id. (el mismo autor).
- e) Cuando se cita en secuencia el mismo autor y la misma obra, usar la expresión Ibid. (en la misma obra).

### **3. Notas de pie de página**

Se usan para adicionar informaciones relacionadas al texto e importantes para su entendimiento.

### **4. Referencias**

#### **4.1 Libros, tesis, tesinas, monografías, trabajos científicos en general**

- Cuando la obra tiene hasta tres autores, se mencionan todos en el orden en que aparecen en la publicación. Los nombres vienen separados por punto y coma.
- Si hay más de tres autores, se mencionan los tres primeros, seguidos de la expresión *et al.*

#### **4.2 Capítulos de libros**

##### **a) De un autor en su propia obra**

LÉVY, Pierre. As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática. Rio de Janeiro: 34, 1993. Capitulo 9: A rede digital. 203 p.

##### **b) De un autor en una colección**

MARTONE, Celso Luiz. Modelo básico para economia fechada e aberta. In: LOPES, Luiz Martins; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (Org.). *Manual de Macroeconomia: nível básico e nível intermediário*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000. cap. 13, p. 299-311.

#### **4.3 Documentos oficiales**

BRASIL. Ministério da Fazenda; Secretaria da Receita Federal; Coordenadoria Geral de Receita Tributária; Coordenadoria de Estudos Econômicos; Divisão de Estudos Tributários. *Carga tributária no Brasil - 2002*. Brasília: SRF, 2003. 19 p. (Estudos tributários, 11)

#### **4.4 Autoría institucional**

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Planejamento estratégico em auditoria, auditoria baseada em risco*. Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, 2004. 35 p. 4.5 Autoría desconocida

#### **4.5 Autoria desconocida**

ENCICLOPÉDIA Barsa. 159ª ed. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica, 1979. 16 v.

#### **4.6 Artículos de revistas científicas**

SILVA, Lino Martins da. Auditoria das receitas públicas: análise crítica e contribuição. *Revista de Controle e Administração*, Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 7-28, jun 2005.

#### **4.7 Congressos, seminarios, conferencias**

ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20, 1996, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 1996.

#### **4.8 Trabajos presentados en congresos, simposios, conferencias**

SOARES, T. Empresas estatais privatizadas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20, 1996, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ANPAD, 1996.

#### **4.9 Documentos electrónicos**

##### **a) En la web**

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. *Resolução n.º 750, de 29 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade. Disponible en: <[http://cfcspw.cfc.org.br/resolucoes\\_cfc/RES\\_750.DOC](http://cfcspw.cfc.org.br/resolucoes_cfc/RES_750.DOC)>. Acceso en: 6 sep. 2004.

##### **b) En CD-ROM**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. ABEP 20 anos anais dos encontros nacionais de estudos populacionais 1978-1996. Campinas, SP: ABEP, [2005]. CD-ROM.

##### **c) Artículos de revistas**

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. *Revista de economia e sociologia rural: 1979-1998 = Brazilian Review of Agricultural Economics and Rural Sociology: 1979-1998*. Brasília, DF: SOBER, 1999.

##### **d) Artículos en diarios**

LEITE, Janaína (6 sep. 2005). Auditoria vê gastos “exorbitantes” em teles. *Folha de S. Paulo* [Online]. Disponible en: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult9lul00002.shtml>>.ult9lul00002.shtml>.

## Rules for publishing RCA – Revista de Controle e Administração

The articles to the *RCA – Revista de Controle e Administração* must be sent by e-mail, diskette or CD configured under Word or equivalent, Times New Roman font, size 12, 1.5 spacing, justified alignment following the categories below, according to the rules of ABNT:

- Articles may have 15 to 20 pages (21,000 to 28,000 characters). It should contain analysis, reflection and conclusion about academic or professional themes.
- Originals must be revised before sending and must have a summary of about seven lines (500 characters) in Portuguese, Spanish and English, having three keywords indicated, besides author(s) biography (no more than three lines per author) and the name of the institution that he/they belong(s) to.
- Any tables included in the work should be in a separated file, configured under Excel or corresponding. In such case, there must be an indication where to place them in the text. Due to limited page space, tables can not be too long. Thus, we ask the authors to pay attention to that when designing such tables.

Works sent have to be unpublished and aimed only to *RCA – Revista de Controle e Administração*. Subjects must deal about the Accounting Science and Public or Private Administration universe, taking for granted an interdisciplinary analysis. Final decision about publishing will depend on three Editorial Board member's opinions, and the editorial staff will do the final selection.

Works should be sent to [acs.cgm@pcrj.rj.gov.br](mailto:acs.cgm@pcrj.rj.gov.br) or to Assessoria de Comunicação Social - Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, Rua Afonso Cavalcanti, nº 455, s. 1582, Cidade Nova - CEP: 20211-901 - Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

## **Guidelines for quotations, notes and references**

### **I. Quotations**

Quotations can be direct or indirect, or in a foreign language. In this case, they should be presented in the original language with the respective translation in the footnote.

#### **I.1 Direct, literal or textual quotations**

- Inserted in the text:

Short quotations (up to three lines) are included in the text, between quotation marks.

- Highlighted:

Quotations with more than three lines appear as (a) paragraph(s) highlighted from the body of the text (indented from the left margin, body 1, simple line spacing).

#### **I.2 Indirect quotations**

The source should be mentioned either in the text itself where the author's ideas are stated, or at the end of the sentence as a bibliographic note.

## **2. Bibliographic notes**

- At the end of a quotation there should be a bibliographic note, indicating the last name of the author in capitals, the year of publication of the work followed by the number of the page where the quotation is found, and observing the punctuation to be used.

- Complete data about the quoted work should appear in the references section.

- There are other special situations for the presentation of notes:

a) When the name of the quoted author appears in the text it isn't necessary to repeat it in the note.

b) To quote a work that wasn't read in the original, but quoted in a work by another author, the Latin word *apud* (quoted by) appears in the bibliographic note.

c) For a previously quoted work, the expression *Op. Cit* (quoted work) should be used.

d) When the same author is successively quoted in different works, the expression *Id.* (same author) should be used.

e) When the same author and the same work are successively quoted, the expression *Ibid.* (in the same work) should be used.

### 3. Footnotes

Used for additional information related to the text and important for its understanding.

### 4. References

#### 4.1 Books, thesis, dissertations, monographs, scientific works in general

- When the work has up to three authors, they should all be mentioned, in order of appearance in the publication. The names are separated by semicolon.

- If there are more than three authors, the first three are mentioned, followed by the expression *et al.*

#### 4.2 Book chapters

##### a) Of an author in his/her own work

LÉVY, Pierre. As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática. Rio de Janeiro: 34, 1993. Chap. 9: A rede digital. 203 p.

##### b) Of an author in a collective work

MARTONE, Celso Luiz. Modelo básico para economia fechada e aberta. In: LOPES, Luiz Martins; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (Org.). *Manual de Macroeconomia: nível básico e nível intermediário*. 2<sup>nd</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2000. Chap. 13, p. 299-311.

#### 4.3 Official documents

BRASIL. Ministério da Fazenda; Secretaria da Receita Federal; Coordenadoria Geral de Receita Tributária; Coordenadoria de Estudos Econômicos; Divisão de Estudos Tributários. *Carga tributária no Brasil - 2002*. Brasília: SRF, 2003. 19 p. (Estudos tributários, 11)

#### 4.4 Institutional authorship

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Planejamento estratégico em auditoria, auditoria baseada em risco*. Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, 2004. 35 p.

#### 4.5 Unknown authorship

ENCICLOPÉDIA Barsa. 15<sup>th</sup> ed. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica, 1979. 16 v.

#### 4.6 Articles from scientific journals

SILVA, Lino Martins da. Auditoria das receitas públicas: análise crítica e contribuição. *Revista de Controle e Administração*, Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 7-28, jun 2005.

#### **4.7 Congresses, seminars, conferences**

ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20, 1996, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 1996.

#### **4.8 Works presented in congresses, symposiums, conferences**

SOARES, T. Empresas estatais privatizadas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20, 1996, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ANPAD, 1996.

#### **4.9 Electronic documents**

##### **a) On the web**

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. *Resolução n° 750, de 29 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade. Available at: <[http://cfcspw.cfc.org.br/resolucoes\\_cfc/RES\\_750.DOC](http://cfcspw.cfc.org.br/resolucoes_cfc/RES_750.DOC)>. Access on: 6 sep. 2004.

##### **b) On CD-ROM**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. ABEP 20 anos anais dos encontros nacionais de estudos populacionais 1978-1996. Campinas, SP: ABEP, [2005]. CD-ROM.

##### **c) Articles in journals and magazines**

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. *Revista de economia e sociologia rural: 1979-1998 = Brazilian Review of Agricultural Economics and Rural Sociology: 1979-1998*. Brasília, DF: SOBER, 1999.

##### **d) Articles in newspapers**

LEITE, Janaína (6 set. 2005). Auditoria vê gastos “exorbitantes” em teles. *Folha de S. Paulo* [Online]. Available at: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult9l1u100002.shtml>>.