

Márcia Lopes Rodrigues de Souza - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Maria Amália da Costa Bairral - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Maria Moro - Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG

Nilo Cruz Neto - Universidade Federal do Maranhão

Olavo Venturim Caldas - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Orlando Vieira de Castro Júnior - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Raimer Rodrigues Rezende - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Raylla Neves Araújo - Conselho Nacional de Justiça

Renata Mendes de Araújo - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Ricardo Plácido Ribeiro - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Rodrigo Piquet Saboia de Mello - Museu do Índio/Fundação Nacional do Índio

Romualdo Anselmo dos Santos - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Rossana Ingrid Jansen dos Santos - Tribunal de Contas do Maranhão

Simone Auxiliadora Borges Oliveira - Fundação Oswaldo Cruz

Simone Cristine Araújo Lopes - UFJF

Taiana Fortunato Araujo - Inmetro

Temístocles Murilo Oliveira Júnior - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Vanessa Oliveira de Queiroz - Pesquisadora

Vladimir Pinto Coelho Feijó - IBMEC

Victor Godeiro de Medeiros Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Índice

O teste de integridade dos agentes públicos como ferramenta de combate à corrupção: validade e efetividade

The integrity test for public agents as a tool to combat corruption: validity and effectiveness

Almerinda Alves de Oliveira

619

Corrupção e Pensamento Social Brasileiro: Abordagens e Críticas a Partir das Interpretações de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro

Corruption and Brazilian Social Thinking: Approaches and Critics from the Interpretations of Sérgio Buarque de Holanda and Raymundo Faoro

*Anna Carolina de Oliveira Azevedo
Rômulo Magalhães Fernandes*

643

O modelo de três linhas de defesa para uma gestão eficaz de riscos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo

The three-line defense model for effective risk management within the Executive Branch of the State of Espírito Santo

*Frederico Pinto de Souza
Fabiano da Rocha Louzada*

659

Risco Bottom Up: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro

Bottom Up Risk: A reflection on the challenge of implementing risk management in the Brazilian public sector

Marcus Vinicius de Azevedo Braga

682

Economicidade na Assistência Farmacêutica Básica: Uma Comparação dos custos do Programa de Assistência Farmacêutica Básica e do Programa Farmácia Popular do Brasil em Alagoas

Economicity in Basic Pharmaceutical Assistance: A Comparison of the Costs of the Basic Pharmaceutical Assistance Program and the Popular Pharmacy Program of Brazil in Alagoas

*Nilson Nogueira de Andrade
Antônio Francisco de Almeida da Silva Júnior*

700

Apresentação

É com satisfação que apresentamos a 15ª edição da Revista da CGU (jul.-dez. 2017). Em especial, esta publicação consagra o caráter multidisciplinar do periódico, construído a cada número pela variedade temática publicada e recentemente reconhecido pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (ISSN) a pedido da Controladoria-Geral da União (CGU).

Conforme disposto no sítio eletrônico <https://ojs.cgu.gov.br>, a Política Editorial, embora englobe diversas áreas do conhecimento, mantém uma preferência por artigos que se vinculem aos temas de controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria, melhoria da gestão e enfrentamento à corrupção. A Revista seleciona artigos pelo sistema duplo cego que aprofundem temas bem delimitados, com problema de pesquisa evidente, metodologia e hipóteses aderentes aos objetivos e que inovem o conhecimento em sua área, além de cumprir as regras basilares da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). A qualidade do periódico é garantida pelo cumprimento da Política Editorial, tendo a Revista da CGU obtido no corrente ano a classificação (B4) junto a CAPES muito em razão desse rigoroso processo seletivo aos quais os artigos são submetidos.

Acompanhando esse movimento de qualificação da Revista, merece menção ainda a expansão de membros do Comitê de Política Editorial, inclusive com a adesão de pesquisadores internacionais. Todos os conselheiros da Revista da CGU possuem as mais altas titulações acadêmicas e trabalhos consagrados junto a instituições de ensino renomadas.

Em particular, este número da Revista da CGU traz um conjunto de 5 artigos inéditos, compreendendo as áreas de controle interno, correição, melhoria da gestão e enfrentamento à corrupção.

Importa citar que os trabalhos apresentados na Revista não representam necessariamente a opinião da CGU, sendo de inteira responsabilidade dos seus autores, não obstante a reconhecida qualidade argumentativa cuidadosamente selecionada. Nesse sentido, é preciso agradecer aos professores e pesquisadores que atuaram como pareceristas ad hoc da Revista nos brindando com esta e outras edições. São contribuições voluntárias, não remuneradas, e indispensáveis à seleção dos artigos a serem publicados. O trabalho atencioso e tempestivo dos pareceristas ad hoc é fundamental para a melhoria contínua deste periódico.

Boa leitura!

O teste de integridade dos agentes públicos como ferramenta de combate à corrupção: validade e efetividade

The integrity test for public agents as a tool to combat corruption: validity and effectiveness

Almerinda Alves de Oliveira*

Resumo

O objetivo deste estudo é analisar a validade e a efetividade do teste de integridade dos agentes públicos como ferramenta de combate à corrupção. A base da reflexão propiciada por este trabalho é o estudo da literatura, principalmente internacional, e de casos relacionados ao tema em conjunto com os normativos e a jurisprudência nacionais. Consideram-se as principais críticas apontadas contra o teste de integridade no contexto das discussões do Projeto de Lei nº 4.850/2016, que introduziu a possibilidade de inserção desse instrumento no direito brasileiro. Além disso, são apresentados o posicionamento de organizações internacionais que tratam do tema de combate à corrupção, bem como casos de sucesso na implementação da *integrity test*.

Palavras-chave: Teste de integridade. Combate à Corrupção. Agentes públicos.

Abstract

The main goal of this study is to analyze the validity and effectiveness of the *integrity test* of public agents as a tool to combat corruption. The basis of this paper is the study of the academic literature, mainly international articles and case studies, related to the topic, as well as with national laws and jurisprudence. This article aims to evaluate the main criticisms made against the *integrity test* in the context of the discussions related to bill No. 4850/2016, which introduced the possibility of the test into Brazilian Law. In addition, the article discusses how international organizations deal with the issue of anti-corruption, as well as successful cases in the implementation of *integrity test*.

Keywords: Integrity test. Fight against corruption. Public agents.

* Auditora da Controladoria Geral do Estado do Mato Grosso (CGE-MT).

I. Introdução

O presente texto tem como objetivo analisar a validade e a efetividade da utilização do teste de integridade (*integrity test*) dos agentes públicos como ferramenta no combate à corrupção. Esse instituto, ainda não adotado pelo Estado brasileiro, pode ser definido como a construção de uma situação-teste na qual é dada a um agente público a oportunidade de praticar corrupção ou outro ato ilícito. O teste é conduzido sem o conhecimento do agente e, em caso de cometimento da ilicitude, o indivíduo pode ser responsabilizado pelo ato cometido.

O estudo do teste de integridade se mostra relevante principalmente em razão do contexto atual de divulgação frequente de escândalos nacionais relacionados à corrupção. Nos últimos anos, a sociedade brasileira acostumou-se a acompanhar pelos jornais e outros veículos de imprensa a realização de investigações que revelam esquemas de corrupção, lavagem de dinheiro, gestão fraudulenta, entre outros crimes, nos diversos entes e poderes da Administração Pública. A percepção de uma corrupção desenfreada acentuou-se com os desdobramentos da Operação Lava Jato, conduzida pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, que trouxe à tona a existência de um verdadeiro cartel dedicado à realização de fraudes em licitações e corrupção, notadamente na Petrobras.

É justamente nesse ambiente que a discussão sobre mecanismos mais efetivos na luta contra a prática de atos ilícitos por agentes públicos tem ganhado força na sociedade em geral.

É essencial ressaltar que a corrupção é extremamente nociva à governança e ao desenvolvimento econômico. Segundo a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE, 2004), nenhum país, por mais democrático que seja, está livre de corrupção. Para essa instituição, a corrupção é um problema social que envolve funcionários do governo, políticos, líderes empresariais e jornalistas; destrói as economias nacionais; prejudica a estabilidade e provoca a erosão da confiança pública. A corrupção diminui a receita fiscal, infla os custos públicos dos serviços e distorce a alocação de recursos no setor privado. Além disso, a OSCE (2004) afirma que a corrupção é um atentado à dignidade do cidadão e enfraquece o Estado democrático de Direito.

O ambiente corrupto pode gerar prejuízos à qualidade dos recursos humanos na Administração Pública como um todo, pois os indivíduos mais competentes e honestos podem se sentir constrangidos e até evitar trabalhar em um ambiente dominado pela corrupção. Nesse sentido, Ruzindana (2002) apud Orth (2010):

[...] a corrupção afetou as práticas de contratação e de promoção de tal forma que se chegou ao ponto de não haver mais nenhuma possibilidade de se contratar pessoal qualificado. Os funcionários públicos honestos e competentes eram intimidados, envergonhados, e muitas vezes atemorizados para que permanecessem em silêncio. Isso terminou fazendo com que boa parte dos indivíduos honestos migrasse para o exterior à procura de trabalho

e que os únicos interessados no serviço público fossem aqueles indivíduos em busca de benefícios ilícitos como o recebimento de subornos.

Segundo O'Donnell (1998), o controle da corrupção está intimamente ligado à gênese dos sistemas políticos modernos, além de se envolver intimamente com os conceitos de República e Democracia. A preservação do interesse público e da legalidade surgem como instrumentos contra os abusos do poder socioeconômico dos grupos privilegiados, revelando a luta contra a corrupção como um desafio contínuo.

No âmbito nacional, o combate à corrupção tem tido importantes avanços¹, resultado, por exemplo, da atuação das principais instituições nacionais de controle, como o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) e da maior participação do controle social. Em 2001, o estudo da organização Transparência Internacional, intitulado *National Integrity Systems Country Study Report - Brazil*, constatou que não havia preocupações do governo federal na implementação de mecanismos no controle da corrupção e que medidas ou reformas sistemáticas direcionadas para evitar esquemas específicos de corrupção eram raras. Quase duas décadas depois, em 2017, a organização concedeu menção honrosa à Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)², destacando no relatório que o governo brasileiro tem demonstrado muita preocupação com a promoção da transparência pública como meio de incentivar o controle social e a participação democrática (Transparência Internacional, 2017).

Ainda que os avanços tenham sido notáveis, a luta contra a corrupção é contínua e dinâmica. Sendo assim, no contexto da necessidade da evolução da estrutura atual de prevenção e perseguição da corrupção, a inserção de novos mecanismos já utilizados internacionalmente, tal como ocorreu com os institutos do agente infiltrado, da colaboração premiada e da ação controlada³, surge como importante auxílio na melhoria do sistema de combate à corrupção no país.

Além disso, segundo Furtado (2015), a manutenção de elevados níveis de corrupção no Brasil aponta para a presença de aspectos permissivos ao ambiente corrupto: vulnerabilidades na legislação, excesso de oportunidades para desviar recursos públicos, a certeza da impunidade e os baixos investimentos direcionados a políticas de combate à corrupção⁴. Tome-se como exemplo a demissão dos servidores envolvidos em casos de corrupção, já prevista no estatuto dos servidores federais desde 1952⁵.

1 Notícia veiculada no portal da CGU esclarece que, de 39 recomendações emitidas pela OCDE no campo de combate à corrupção, o Brasil foi capaz de implementar total ou parcialmente 31 delas, das quais se destacam a edição da Lei Anticorrupção e a aprovação do Estatuto das Empresas Estatais. Notícia disponível em <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/10/ocde-reconhece-avancos-do-brasil-no-combate-a-corrupcao>>. Acesso em: 16 set. 2017.

2 Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/03/estrategia-brasileira-de-combate-a-corrupcao-recebe-mencao-internacional>>. Acesso em: 16 set. 2017.

3 O instituto da colaboração premiada foi inserido no ordenamento jurídico nacional por meio da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Os institutos do agente infiltrado e da ação controlada já haviam sido introduzidos no ordenamento brasileiro na Lei do Crime Organizado, hoje já revogada, nº 9.034/95.

4 Um levantamento feito pela BBC Brasil indicou que a CGU é um dos ministérios cujo orçamento é quase integralmente destinado a despesas de custeio, ou seja, não há disponibilidade de recursos para investimentos e, conseqüentemente desenvolvimento de novas políticas. Disponível em <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41977919>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

5 Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, dispõe sobre os funcionários públicos civis da União. Disponível em <<http://>

Deve-se ressaltar que a prática de atos envolvendo corrupção, mesmo sujeita a penalidades severas, como a expulsão, ainda se mostra constante na Administração Pública. Dados da CGU apontam que, em 2017, 65,6% das punições expulsivas foram decorrentes de atos relacionados à corrupção⁶.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes - UNODC (2004) considera que a retirada ou afastamento dos agentes corruptos da Administração Pública não é a medida mais efetiva no combate à corrupção, já que os escândalos têm funcionamento cíclico: há diminuição dos casos de corrupção após a “limpeza” das “maçãs podres”, mas em um curto período, os escândalos recomeçam. A ideia do combate à corrupção com fundamento na “teoria das maçãs podres” parte da premissa de que o ambiente é íntegro e de que a corrupção seria decorrente de casos isolados, ou seja, a eliminação dos “frutos podres” resolveria o problema. Ocorre que tal visão se revela simplista, por ignorar que a corrupção é um “fenômeno bastante complexo e de difícil intervenção” e que, conseqüentemente, seu enfrentamento envolve a compreensão do contexto facilitador, “bem como dos determinantes organizacionais e institucionais” (REIS, 2012).

Conforme Newburn (2015), o teste de integridade representa uma das táticas mais controversas no controle da corrupção, mas é uma abordagem cada vez mais utilizada nos últimos tempos.

O teste de integridade enquanto medida permanente surgiria, então, como um mecanismo mais eficaz por atuar na manutenção do ambiente íntegro. Segundo o UNODC (2004), o recomendado é um sistema de acompanhamento e monitoramento contínuo da conduta dos agentes, capaz de atuar não só na perseguição, mas na prevenção, evitando ações corruptas de quem nunca as praticou e ainda desestimulando a reincidência. Nesse sentido: “A melhor abordagem a ser utilizada para combater a corrupção, a mais efetiva, deve estar relacionada à prevenção da ocorrência dos ilícitos, e não à sua repressão” (FURTADO, 2015, p. 36).

Em âmbito nacional, a discussão sobre o teste de integridade ganhou destaque por fazer parte do pacote das dez medidas de combate à corrupção que constam no Projeto de Lei nº 4.850/2016⁷. A iniciativa legislativa nasceu no Ministério Público Federal em 2014 e obteve relevante apoio de diversos segmentos da sociedade: o projeto é de iniciativa popular nos termos do art. 61, § 2º, da Constituição Federal e foi assinado por mais de dois milhões de pessoas⁸. Após tortuosa tramitação na Câmara dos Deputados, o projeto de lei foi encaminhado para o Senado Federal, em março de 2017⁹.

www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm > Acesso em: 17 set. 2017.

6 Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas/arquivos/punicoes-novembro-de-2017-estatutarios.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

7 O teste de integridade está proposto no detalhamento da medida nº 1: prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação. Disponível em <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/historico>>. Acesso em: 17 set. 2017.

8 Embora o projeto tenha atendido ao requisito de subscrição de um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, a proposta foi autuada na Câmara dos Deputados como de autoria de grupo de parlamentares, que apoiam as medidas. Destaque-se que tal situação – parlamentares que assumem o papel de ‘patrocinadores’ de determinada medida – ocorreu em todos os casos de projetos de iniciativa popular até hoje aprovados no Congresso.

9 Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em: 15 set. 2017. Deve-se ressaltar que o projeto foi consideravelmente alterado na Câmara dos Deputados. Apenas duas das dez

A possibilidade de aprovação desta lei e, conseqüentemente, a inserção do teste de integridade no ordenamento jurídico pátrio tem suscitado questionamentos de ordem ética, jurídica e administrativa. Verifica-se, entretanto, que as discussões ocorrem em um plano superficial e principalmente na mídia, sendo quase inexistente a literatura acadêmica nacional sobre o tema.

Em especial, os opositores acadêmicos à implementação desse instrumento de combate à corrupção citam os argumentos apresentados como fundamento da Súmula 145 do Supremo Tribunal federal (STF), que afirma que: “Não há crime, quando a preparação do flagrante pela polícia torna impossível a sua consumação.”

Sendo assim, este artigo se propõe a aprofundar a discussão sobre o teste de integridade, apresentando casos internacionais de utilização do mecanismo e analisando as principais críticas à sua utilização.

2. Procedimentos metodológicos

Para examinar as questões apontadas, foi realizada uma pesquisa qualitativa utilizando como técnica a documentação indireta, com a realização de pesquisa bibliográfica e documental. A escassez da literatura nacional, talvez em decorrência do instituto não ter sido inserido no ordenamento jurídico nacional, reforçou a necessidade de pesquisas em artigos e trabalhos acadêmicos de âmbito internacional.

Em um segundo momento, verificou-se a necessidade da pesquisa sobre o posicionamento das principais instituições internacionais que tratam do tema do combate à corrupção, como: o Banco Mundial, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹⁰, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)¹¹ e a organização não-governamental Transparência Internacional.

Em um terceiro momento, foram pesquisados casos de implementação do teste de integridade em países democráticos, tendo em vista que este trabalho parte do pressuposto de que o combate à corrupção deve ser efetivado por meios que respeitem os direitos dos cidadãos. Além disso, na análise dos casos, buscou-se averiguar o aspecto do custo-benefício da implementação da ferramenta, ou seja, sua eficácia.

medidas inicialmente propostas permaneceram. A possibilidade de realização do teste de integridade foi retirada por completo com a aprovação de uma emenda.

10 A OCDE é uma organização, composta por 35 países membros, em sua maioria europeus, cuja missão é promover políticas que melhorem o bem-estar econômico e social das pessoas em todo o mundo. O Brasil não é membro, embora deseje ser parte dessa organização; sendo que, no próprio sítio eletrônico da organização, o Brasil é citado como país de economia emergente que tem trabalhado junto com a OCDE. Disponível em <<http://www.oecd.org/about>>. Acesso em: 23 set. 2017.

11 A OSCE é uma organização europeia composta por 57 países membros que trabalha por temas ligados à democracia e estabilidade. Disponível em <<http://www.osce.org/what-we-do>>. Acesso em: 23 set. 2017.

3. Principais conceitos relacionados ao teste de integridade

Segundo o art. 3º do projeto de lei nº 4.850/2016, os testes de integridade “consistirão na simulação de situações sem o conhecimento do agente público, com o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer ilícitos contra a Administração Pública”. De acordo com o UNODC (2009), no *integrity test* é criado um cenário no qual um servidor público é colocado em uma situação cotidiana típica em que tem a oportunidade de usar o discernimento pessoal para decidir se deve ou não se envolver em atos criminosos ou outros comportamentos inadequados.

O UNODC (2009) descreve o teste de integridade como uma situação em que é dada oportunidade do empregado não somente se envolver em situações de corrupção propriamente dita, mas de cometer abuso no exercício das funções públicas. O Banco Mundial (2011) exemplifica a condução de um teste de integridade com o oferecimento de suborno a determinado agente público em troca de uma prática ilícita. A instituição destaca que o teste de integridade pode ser considerado uma poderosa ferramenta de detecção da corrupção, mas deve ser usado com grande cautela e em casos excepcionais, além de exigir legislação permissiva em específico.

Existem duas modalidades conhecidas de teste de integridade e que foram previstas no Projeto de Lei nº 4.850/2016: o aleatório ou randômico e o dirigido ou direcionado. Basicamente a diferença entre os dois tipos reside na forma de escolha do indivíduo a ser testado: no primeiro tipo, o agente é escolhido aleatoriamente e, no segundo tipo, será submetido ao teste aquele indivíduo cuja conduta já esteja sob suspeita (OCDE, 2005). Para o UNODC (2009), geralmente é utilizado o teste de integridade na modalidade direcionada, ou seja, em circunstâncias em que a inteligência fornece indicações de que um indivíduo ou um grupo de servidores públicos são corruptos.

De acordo com a justificativa do Projeto de Lei nº 4.850/2016, o objetivo principal do teste de integridade está intimamente relacionado à ideia de que a sujeição ao escrutínio faz parte da natureza do exercício da atividade pública, ou seja, “a qualquer momento a atividade pode estar sendo objeto de análise, inclusive sob o ponto de vista de honestidade”.

O UNODC (2004) considera que o teste de integridade tem três objetivos principais: (i) determinar quais setores e tipos de agentes governamentais estariam mais suscetíveis ao envolvimento com corrupção; (ii) aumentar o risco real e percebido para os funcionários corruptos de que eles podem ser detectados, impedindo o comportamento corrupto e incentivando os funcionários a denunciarem casos em que são oferecidos subornos e (iii) identificar funcionários que trabalham em áreas expostas à corrupção como sendo honestos e confiáveis e, portanto, pode ser utilizado como mecanismo de auxílio no processo de avaliação de desempenho e promoção.

Para o UNODC (2009), o teste de integridade é um método que possibilita a prevenção da corrupção e já provou ser extremamente eficaz por atuar na dissuasão da prática do ilícito, principalmente em decorrência das experiências na polícia nova-iorquina e londrina. Mas o teste de integridade não é passível de aplicação apenas em forças policiais. Segundo Pope (2000), o uso na área de contratos e licitações públicas poderia propiciar a criação de uma *public blacklist*, na qual constariam as empresas reprovadas no teste de integridade, quer por terem oferecido suborno, quer por omissão em deixar de reportar o conhecimento de situações de corrupção envolvendo a licitação e/ou contratos.

Newham (2003) afirma que o sucesso do teste de integridade reside na criação de uma “aura de omni-presença”, na medida em que os policiais poderiam pensar que qualquer interação com um membro do público (incluindo suspeitos de crimes) poderia ser, na verdade, um teste.

Nesse sentido, interessante abordar que segundo Farias Neto (2011), um indivíduo seria corrupto quando tivesse a percepção de que os benefícios (vantagens financeiras, por exemplo) relacionados à prática de ilícitos superam os custos (possibilidade real de punição, severidade da sanção, por exemplo). Dessa forma, a corrupção seria mais provável de ocorrer em instituições cujos ambientes são ausentes de efetiva fiscalização da conduta dos agentes.

Para Farias Neto (2011), o indivíduo calcularia a recompensa de ser corrupto em uma espécie de fórmula matemática, por meio da qual, o resultado seria decorrente do valor referente ao suborno, reduzido do custo moral e do custo da eventual penalidade infligida ao corrupto. Fatores como o custo de uma eventual aplicação de penalidade, a probabilidade de ser descoberto e punido e o valor da penalidade infligida também seriam considerados pelo agente. O autor considera que a utilidade (recompensa) de não ser corrupto é calculada em função do valor referente ao seu salário, acrescido do valor referente à satisfação de ser honesto.

4. O teste de integridade em outros países

Embora seja novidade no Brasil, o *integrity test* já é aplicado em países como Estados Unidos, Austrália, Reino Unido, Geórgia e Hong Kong. Além disso, diversas organizações internacionais de relevância recomendam o teste de integridade: a OSCE, a OCDE o UNODC, o Banco Mundial e a Transparency International.

De acordo com Pope (2000), desde o ano de 1994 o *New York City Police Department* (NYPD) tem utilizado o teste de integridade para avaliar seus policiais. O departamento cria cenários nos quais seria possível a prática de atos corruptos, tais como a apropriação pelos policiais de drogas e dinheiro apreendido em operações. As situações-teste são monitoradas, gravadas e há presença de testemunhas.

Ainda segundo Pope (2000), desde que o programa foi implementado no NYPD, houve um aumento no número de relatos pelos próprios policiais de ofertas de suborno e do conhecimento de outras condutas

corruptas envolvendo cidadãos e outros oficiais. Um outro aspecto importante apontado pelo autor na análise do teste de integridade no NYPD é que, além da questão da corrupção em si, o mecanismo pode servir como meio de conhecimento dos pontos fortes e fracos da supervisão e controle de policiais em campo. As informações podem ser utilizadas no desenvolvimento de uma formação melhor e políticas mais efetivas para assegurar que os serviços de polícia sejam prestados de forma mais efetiva.

Ao analisar o caso de utilização do *integrity test* na polícia nova-iorquina, Faull (2009) apresenta um aspecto interessante sobre como a ferramenta contribui para a prevenção da corrupção: a sensação da possibilidade de submissão ao teste acarretaria uma conscientização dos agentes para a responsabilização de sua conduta, inibindo a prática. O autor afirma ainda que muitas agências preferem não informar sobre o número exato de testes realizados, justamente para maximizar essa projeção de consciência: o *Internal Affairs Bureau* do polícia de Nova York realizava cerca de mil testes por ano, mas os oficiais acreditavam que mais de seis mil foram conduzidos.

Antes do caso do NYPD, entre os anos de 1978 a 1980, uma operação polêmica do *Federal Bureau of Investigation* (FBI), a Abscam¹², fez uso do *integrity test* como ferramenta de combate à corrupção. A história de um sheik árabe fictício que desejava investir dinheiro do petróleo em valiosas obras de arte foi usada como forma de atrair ladrões de artes. Entretanto, com o avançar da operação, os agentes foram apresentados a criminosos que lidavam com ações e títulos falsos, bem como suborno envolvendo a concessão de licença de jogos em Atlantic City e uma cidadania americana. Ao final da Abscam, 25 pessoas foram indiciadas, incluindo um senador, seis congressistas, o prefeito de Camden, estado de New Jersey, e mais de uma dúzia de outros criminosos e funcionários corruptos (GERSHMAN, 1982, p. 1575).

Segundo Gershman (1982), a Suprema Corte americana não conseguiu achar mecanismos constitucionais que pudessem impedir o uso desse tipo de investigação, embora fosse reconhecido pelos juízes que poderia ter havido excessos por parte da agência americana, principalmente porque a operação foi iniciada sem haver suspeitos específicos. Não obstante a defesa dos acusados tenha lançado mão da teoria do *entrapment* ou Teoria da Armadilha¹³, segundo a qual os acusados teriam sido induzidos pelo estado à prática dos ilícitos, os réus foram todos condenados por júri popular.

Em relação à questão legal, verifica-se que os Estados Unidos parecem ter avaliado como positiva a utilização do teste de integridade nas investigações, pois segundo o próprio FBI: "*In the end, the case reaffirmed the importance of undercover operations and led to stronger rules and safeguards on these kinds of investigations within the FBI*"¹⁴, ou seja, ao final, o caso (Abscam) reafirmou a importância das operações secretas e levou a regras e salvaguardas mais fortes sobre esses tipos de investigações dentro do FBI.

12 Disponível em <<https://www.fbi.gov/history/famous-cases/abscam>>. Acesso em: 24 set. 2017.

13 O Banco Mundial (2011) ao tratar sobre o *integrity test*, lembra que em algumas jurisdições a utilização da ferramenta não é permitida por ser considerado *entrapment*.

14 Disponível em <<https://www.fbi.gov/history/famous-cases/abscam>>. Acesso em: 24 set. 2017.

No caso da Austrália, um relatório de seu Parlamento¹⁵ sobre o teste de integridade analisa o sucesso da implementação da ferramenta nos estados daquele país. Interessante notar que, mesmo a Austrália sendo um país com índice de percepção de corrupção baixo¹⁶, o teste de integridade é utilizado, indicando sua eficácia na manutenção do ambiente íntegro. O relatório, além de discorrer sobre os efeitos positivos da ferramenta, recomenda a implementação do *integrity test*, na modalidade direcionada, no âmbito de toda a *Commonwealth*¹⁷.

O Parlamento australiano destaca as dificuldades de se detectar e reunir provas sobre a conduta corrupta no âmbito da Administração Pública, alertando que não se deve subestimar o desafio envolvido. Nesse sentido, adicionar testes de integridade às opções disponíveis para combater a corrupção pode ser muito útil. O *integrity test* não seria para esse parlamento uma panaceia, ou seja, não pode ser considerado o método certo para todos os órgãos e todos os casos. O relatório do parlamento considera pouco recomendável confiar apenas em valores compartilhados e confiança: é necessária alguma verificação efetiva da conduta dos agentes públicos. Além disso, o documento destaca que uma cultura aparentemente apropriada e um ambiente de controle aparentemente eficaz não significarão sempre que todos resistirão à tentação ou às tentativas de manipulação por forças externas. Além disso, nem todas as oportunidades de conduta corrupta podem ser facilmente removidas ou controladas. Conseqüentemente, um mecanismo que propicie a verificação das ações dos agentes públicos é essencial.

Para Pope (2000), com o sucesso do *integrity test* no NYPD a Polícia Metropolitana de Londres, iniciou um programa semelhante de testes de integridade e, os relatórios iniciais indicaram a obtenção dos mesmos benefícios. Segundo Newburn (2015), no Reino Unido, a ideia de testes de integridade foi adaptada como uma das respostas propostas ao problema do racismo. Para o autor, a utilização do teste muda a abordagem sobre a corrupção de um agente, passando do questionamento “o indivíduo é corrupto?” para “o indivíduo é corruptível?”.

Não somente países de democracias tradicionais implementaram o teste de integridade. Hoppe (2016) cita o caso da República Moldávia, um país pequeno do leste europeu, que, em 2014, viu o número de relatos de denúncias de ofertas de suborno a funcionários públicos aumentar de forma impressionante dentro de um curto período de tempo: de agosto de 2014 a fevereiro de 2015, a média mensal cresceu de 3 para 42 casos, em decorrência da implementação do teste de integridade.

As situações simuladas consistiam em testadores secretos fingindo ser cidadãos comuns usuários de serviços pú-

15 Disponível em <http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Australian_Commission_for_Law_Enforcement_Integrity/Completed_inquiries/2010-13/integrity_test/report/c02> e <http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Australian_Commission_for_Law_Enforcement_Integrity/Completed_inquiries/2010-13/integrity_test/report/c03>. Acesso em: 24 set. 2017.

16 O ranking da Transparência Internacional conta com 176 países, ordenados em escala crescente de percepção da corrupção, e a Austrália ocupa a 13ª posição. Corruption Perceptions Index 2016, da Transparência Internacional. Disponível em <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em: 24 set. 2017.

17 A *Commonwealth* é uma associação política de países que inicialmente reunia nações cuja origem colonizadora é britânica. Disponível em <<http://thecommonwealth.org/about-us>>. Acesso em: 24 set. 2017.

blicos. Os funcionários públicos, além de terem sido previamente avisados a respeito da nova ferramenta, receberam treinamento promovido pelo Centro Nacional Anti-Corrupção sobre como responder adequadamente às ofertas de suborno. Os testes eram apenas administrativos, pois só podiam levar a consequências disciplinares, e não a julgamentos criminais. No entanto, tiveram o seguinte efeito imediato: os funcionários públicos ficaram hesitantes em pedir subornos, porque qualquer cidadão à sua frente era um potencial testador de integridade. Funcionários públicos começaram a denunciar ofertas de suborno, porque suspeitavam que essas ofertas fossem testes de integridade e queriam demonstrar um bom comportamento. Os cidadãos deixaram de oferecer subornos, porque os funcionários públicos começaram a denunciá-los. E, pela primeira vez na história da Moldávia, os juízes relataram ofertas de suborno, embora esses relatórios logo se apagaram novamente quando os juízes descobriram que a lei sobre testes de integridade não se aplicava a eles (Hoppe, 2016).

Além disso, Hoppe (2016) afirma que o teste é um risco político: a Moldávia implementou o *integrity test* em pleno ano eleitoral de 2014. À época, havia grande temor de que os testes pudessem expor os membros dos partidos políticos governamentais, fato que geraria danos irreparáveis às imagens dos parlamentares.

Na América Latina, de acordo com Cortés (2000), o teste de integridade foi utilizado na Polícia colombiana em um sistema similar ao do NYPD. A principal diferença é que os casos não conduziram ao processamento judicial, mas à instrução de um processo disciplinar, no qual, discricionariamente, cabia ao diretor da instituição aplicar penalidades aos envolvidos nos casos de corrupção. Segundo a autora, aproximadamente 10.500 funcionários teriam sido demitidos em quatro anos (1994 a 1998).

Importante destacar que se observa a utilização do *integrity test* predominantemente em países cujo direito segue o modelo do precedente judicial anglo-saxão do *common law*, caracterizado pela preocupação em resolver o caso concreto e pelo enaltecimento do precedente judiciário (*stare decisis*) como fonte de direito (AGRA, 2005). O Brasil tradicionalmente segue o modelo codificado, *civil law* (LENZA, 2015), o que torna essencial a existência de previsão legal para a utilização do teste de integridade. Sobre a diferença entre os modelos, segundo Tavares (2007, p.20), “este modelo do *common law* está fortemente centrado na primazia da decisão judicial [...] já o direito codificado, como se sabe, está baseado, essencialmente na lei”.

No Brasil, ainda que uma lei autorizando a condução dos testes de integridade venha a ser sancionada, o caráter controverso da medida pode fazer com que o tema seja apreciado por meio do mecanismo de controle de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário. Ainda que tal situação venha a ocorrer, é importante destacar que já se verifica uma abertura do direito brasileiro a possíveis evoluções decorrentes de influências de outros modelos jurídicos. Cite-se, por exemplo, a inserção do mecanismo da Súmula Vinculante no ordenamento jurídico nacional que aponta a “influência do *stare decisis* da família da *common law*” no direito pátrio (LENZA, 2015, p. 947).

Assim, a eventual apreciação do assunto pelo Supremo Tribunal Federal poderia lançar mão de uma interpretação harmônica ao contexto, reforçando a necessidade da evolução da jurisprudência de maneira consentânea aos anseios da sociedade, aspecto condizente com o modelo jurídico do *common law*.

5. Análise da validade do teste de integridade no Brasil

Uma das principais críticas apontadas à possível inserção do teste de integridade no direito brasileiro se fundamenta basicamente na alegação de que a situação ocorrida durante o teste seria um flagrante preparado ou crime de ensaio e, conseqüentemente, um crime impossível por ser decorrente de um agente provocador.

O Direito Penal define o flagrante preparado como uma situação na qual um indivíduo: “[...]é impelido à prática de um delito por um agente provocador, normalmente um policial ou alguém a seu serviço. [...] É uma provocação meticulosamente engendrada para fazer nascer em alguém a intenção, viciada, de praticar um delito, com o fim de prendê-lo” (LOPES JUNIOR, 2013, p. 815-816).

Trata-se do chamado flagrante provocado, erigido a crime impossível e, assim, não se poderá falar em flagrante. Para que haja o chamado flagrante provocado, a atuação do agente da autoridade deve ser tal que acabe transformando o ato delituoso em verdadeira peça teatral, sendo manipulada a vontade do agente, que passa a ser um mero ‘ator’ do fato criado, de molde que, sem a intervenção policial não se daria a prática delituosa. (LIMA, 2010, p. 616).

Segundo Pacelli (2014, p. 535), a questão da rejeição ao flagrante preparado geralmente parte de dois pressupostos. O primeiro é a existência do agente provocador (autoridade ou agente policial) cuja intervenção seria decisiva para “preparar ou provocar a prática de ação criminosa e, assim, do próprio flagrante”. O segundo pressuposto é decorrente do primeiro, pois de acordo com o autor, essa preparação gera no indivíduo uma vontade viciada para a prática do delito, uma “situação de impossibilidade de consumação da infração de tal maneira que a hipótese se aproximaria do conhecido crime impossível”. Pacelli (2014, p. 537) rebate as duas premissas afirmando que “não se pode afastar a responsabilidade penal do autor que age por provocação de terceiro, pelo menos sob o argumento da influência no ânimo e contaminação da vontade do agente”.

Para Pacelli (2014, p. 538), há necessidade de evolução jurisprudencial e doutrinária, de modo que o entendimento antigo de não aceitação do flagrante preparado se configuraria em tese inconsistente “em face de nossa realidade e do uso cada vez mais frequente de recursos materiais de alta tecnologia” demonstrados em “[...] inúmeras reportagens televisivas”.

De acordo com as críticas em geral, haveria entendimento do STF de que o teste de integridade seria equivalente ao flagrante preparado, o qual, por sua vez seria incompatível com o ordenamento constitucional vigente. De fato, a Súmula nº 145 do Supremo discorre que “não há crime quando a preparação do flagrante pela polícia torna impossível a sua consumação”¹⁸. Entretanto, apontar a inconstitucionalidade do teste de integridade com

18 Súmula emitida na sessão plenária de 13 de dezembro de 1963. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=145.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 16 set. 2017.

base na súmula do STF se mostra prematuro: inicialmente, não se pode olvidar que o entendimento data de 1963 (anterior à constituição atual) e, principalmente, que o mecanismo do teste de integridade ainda não foi especificamente examinado pela Suprema Corte. Nesta avaliação, há de ser considerado o atual contexto social e político e a consequente necessidade da jurisprudência acompanhar a evolução das técnicas investigativas. Nesse sentido, ao se referir ao instituto da ação controlada, o ministro Ricardo Lewandowski proferiu em seu voto: “A lei 9.034 disponibiliza o Judiciário e o Ministério Público, enfim, aos órgãos de segurança novos meios de investigação consentâneos com a evolução da criminalidade moderna.”(HC nº 102.819).

Na análise de recentes julgados, verifica-se uma tendência à aceitação de mecanismos modernos de obtenção de prova, tal como ocorreu com os institutos da colaboração premiada, agente infiltrado e ação controlada, previstos na lei de organizações criminosas (Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013).

Em 2011, no julgamento do HC nº 102.819¹⁹, no qual a defesa alegava que houvera “a preparação de atos policiais para a prática de fato criminoso”, a polícia havia utilizado o instrumento da ação controlada, que consiste basicamente em retardar intervenção policial naquilo que se acredita ser uma conduta delituosa, com a finalidade de que a medida legal se concretize no momento mais eficaz do ponto de vista da formação de provas e fornecimento de informações. Como resumiu o ministro-relator Marco Aurélio, o julgamento, em seu cerne, envolvia a “célebre questão, considerado flagrante preparado e esperado. Entendo que, no caso, a operação controlada mostrou-se legítima”. Sobre essa diferenciação, Pacelli (2014, p. 537): “No flagrante preparado não há intervenção de terceiros na prática do crime, mas informação de sua existência”.

A diferença principal entre o flagrante preparado e o esperado é que, no primeiro, o crime só ocorre por obra de um agente provocador, que instiga o ato criminoso, enquanto no segundo, uma autoridade competente toma conhecimento previamente da possibilidade do crime e apenas espera o desenrolar dos acontecimentos, sem intervir (TOURINHO FILHO, 1993).

Ainda, no HC nº 102.819, ao proferir seu voto, o relator faz observação consentânea com a linha de raciocínio da importância da evolução jurisprudencial no sentido de permitir, em benefício do interesse público: “É sempre difícil esclarecer-se procedimentos que discrepam do dia a dia da boa administração pública. Na maioria das vezes, são escamoteados e, surgindo elementos capazes de levarem à elucidação, deve-se acioná-los, procedendo-se em prol da coisa pública.”

Quanto ao argumento de que o uso do teste de integridade fere direitos fundamentais dos cidadãos, importante destacar que a legislação brasileira já dispensa tratamento diferenciado aos agentes públicos, tornando em uma espécie de categoria especial de cidadãos, dos quais o ônus da vida pública impõe deveres que são totalmente alheios aos cidadãos comuns. Nesse sentido, o STF no julgamento do Agr. nº 3.902, “estabeleço uma distinção, diria uma gradação, considerada a privacidade do homem comum e do homem público. Pre-

19 Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623513>>. Acesso em: 16 set. 2017.

valece, na Administração Pública, o princípio da publicidade, a permitir aos contribuintes acompanharem o dia a dia da atividade, cobrando eficiência”.

Além disso, não se pode deixar de destacar que o STF, em 2006, no julgamento do MS nº 32.442²⁰, concluiu ao analisar o caso de demissão de um servidor público cuja defesa utilizou o enunciado da Súmula nº 145, que a “alegação de flagrante preparado é próprio de ação penal e que não tem pertinência na instância administrativa”.

Ademais, a própria legislação prevê em diversos casos um tratamento diferenciado entre o cidadão comum e o funcionário público. Por exemplo, os princípios da publicidade e transparência determinam a divulgação nominal das remunerações dos agentes públicos. Nesse ponto, importante lembrar a polêmica envolvida quando do início da discussão sobre tais divulgações. Foram impetradas diversas ações judiciais, sob a alegação de que tais divulgações seriam inconstitucionais e estariam ferindo a intimidade e fragilizando a segurança pessoal dos agentes públicos. Ao analisar a constitucionalidade do assunto, o Supremo destacou:

[...] não cabe falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto de divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo ‘nessa qualidade’. [...] No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. Estado que somente por explícita enunciação legal rimada com a Constituição é que deixa de atuar no espaço de transparência e visibilidade dos seus atos (STF, Agr. nº 3.902).

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/93) determina que os agentes públicos devem entregar no ato da posse, bem como manter atualizada anualmente, declaração de bens e valores que compõem seu patrimônio privado, compreendendo, inclusive, os valores patrimoniais do cônjuge, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob sua dependência econômica. Com efeito, o agente público que se recusar a prestar a declaração, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa, será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

No aspecto penal, verifica-se que os crimes praticados por funcionários públicos contra a administração são merecedores de um capítulo específico no Código Penal (CP). Tome-se como exemplo o crime de prevaricação²¹ (art. 319 do CP), que é classificado como um crime funcional próprio puro, pois se aquele que pratica a conduta não é “funcionário público”, a conduta é um indiferente penal, ou seja, não há qualquer infração penal. Assim, se um funcionário público se ausenta do trabalho por motivação pessoal, retarda ou deixa de praticar, indevidamente, ato de ofício, sua conduta pode ser enquadrada como prevaricação, na esfera penal, mas se o indivíduo não é funcionário público, a conduta não se constitui em nenhuma infração penal.

Outra informação importante para a compreensão de como a questão do ônus de ser funcionário público se

20 Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85732>>. Acesso em: 16 set. 2017.

21 Prevaricação é o ato de “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal” (art. 319 do Código Penal).

mostra tão relevante no direito brasileiro é que o exercício de cargo de direção, chefia ou assessoramento é considerado causa de aumento de pena no Código Penal. Assim, aquele que ocupa um cargo em comissão (de confiança) e pratica crime contra a Administração Pública pode ter sua pena aumentada, pois compreende-se que nestes indivíduos a administração deposita maior confiança no exercício das atividades públicas. O art. 327, § 2º, do Código Penal: “A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento”.

Dessa forma, considerando o tratamento diferenciado imposto ao servidor público, entende-se que uma lei poderia tornar o teste de integridade válido para esses agentes. Tal situação não afastaria, necessariamente, a aplicação da súmula n. 145, que poderia continuar válida para o cidadão comum ou funcionários públicos em atos de sua vida privada, por não se verificar conflito entre as duas normas.

O teste de integridade pode ser encarado como mais um mecanismo que enaltece a prestação de contas. Sylvie Trosa (2001) entende que a obrigação de prestar contas, no âmbito da Administração Pública, além de ser um corolário do sistema democrático, deve ser interpretada extensivamente. Trosa afirma que a prestação de contas deve ser enfaticamente reforçada, sob pena de se lançar mão da entropia ou da corrupção no serviço público. Dessa forma, a realização do teste é uma forma do servidor público prestar contas de sua conduta.

Sendo assim, o pressuposto para realização do teste de integridade está ligado à “noção de que todo agente público tem um dever de transparência e *accountability*, sendo natural o exame de sua atividade”. Nesse sentido, segue explicação do Tribunal de Contas da União sobre a definição de *accountability*:

A “obrigação constante de prestação de contas” a que se refere Peters, denomina-se relação de accountability e representa o processo de contínua demonstração, por parte do agente, de que sua gestão está alinhada às diretrizes previamente fixadas pelo principal. Ou seja, o agente deve prestar contas de sua atuação a quem o fez a delegação e responde integralmente por todos os atos que praticar no exercício desse mandato. (TCU, 2011).

Outra crítica no aspecto jurídico consiste no suposto desrespeito do teste de integridade ao direito fundamental da presunção de inocência ou de não culpabilidade: nos termos do art. 5º, inciso LVII, da Constituição Federal, “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”. Esse preceito “tem por finalidade evitar juízos condenatórios precipitados, protegendo pessoas potencialmente culpáveis contra eventuais excessos das autoridades públicas” (CUNHA JR.; NOVELINO, 2015, p. 110).

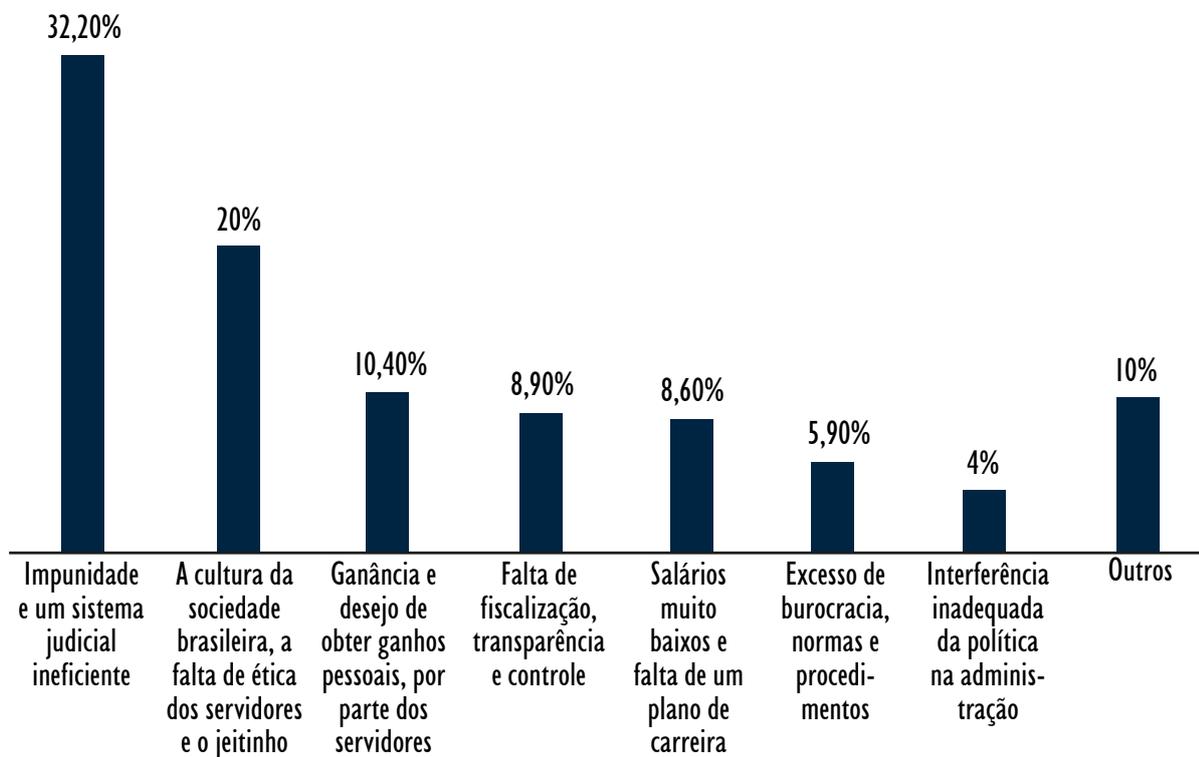
Ocorre que a argumentação de transgressão ao princípio de presunção de inocência não se sustenta, pois o teste de integridade é essencialmente uma avaliação da conduta moral do agente público e, somente em caso de reprovação, surge como mecanismo de coleta de provas em um processo que deve observar os direitos e garantias fundamentais, tais como contraditório e ampla defesa.

No aspecto ético, um dos argumentos contrários à utilização do teste de integridade é o de que a remunera-

ção baixa aliada a uma oferta de suborno tornaria a propina uma proposta irrecusável para o agente público carente de recursos financeiros. Ora, tal argumento se mostra deveras preconceituoso, pois parte do pressuposto de que a prática de atos corruptos tem origem na privação de recursos. Seguindo tal linha de raciocínio, a pobreza seria, então, um fator determinante para a corrupção. Essa conexão, além de incorporar uma elevada carga preconceituosa, simplifica o fenômeno da corrupção ao tentar explicá-lo por meio de uma sobrecarga excessiva a um aspecto superficial, em detrimento da análise de elementos como multidimensionais, como a cultura, a formação histórica e o contexto político e social do país.

Além disso, de acordo com pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) realizada em 2010 com apoio do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes e da Controladoria-Geral da União, o fator “salários muito baixos e falta de um plano de carreira” seria responsável por apenas 8,6% dos casos de corrupção, ocupando a quinta posição no ranking dos 15 principais fatores que contribuem para a corrupção. A questão da “impunidade e ineficiência do sistema judicial” (primeiro lugar no ranking) aliada à “cultura da sociedade e falta de ética dos servidores” são fatores apontados por 52,2% dos entrevistados, como maiores causadores da corrupção nacional (Tabela 1).

Tabela 1. Principais fatores que contribuem para a corrupção



Fonte: Adaptado de UFMG (2011).

Outra pesquisa, realizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)²², aponta que, nos últimos 10 anos, das sanções aplicadas em promotores e membros do MP, foram: 11,09 % decorrentes de atos de improbidade administrativa; 6,35% em razão do exercício do cargo em benefício próprio ou de particulares e 4,23% consequente de conduta penalmente enquadrada como corrupção.

Quanto a pesquisas de âmbito internacional, um indicativo dos níveis de corrupção é o índice *Corruption Perceptions Index* (CPI) elaborado pela organização não governamental, Transparência Internacional (TI), que expressa “as visões de analistas, empresários e especialistas em países de todo o mundo”²³. O CPI publicado em 2016²⁴, aponta a situação do Brasil nesse aspecto: a pontuação do país é 40, em uma escala de 0 (altamente corrupto) a 100 (muito limpo). O Chile e o Uruguai, vizinhos latinos, apresentam índices melhores: 66 e 71, respectivamente. Além disso, ao explicar o índice, a organização afirma que a pontuação inferior a 43 indica corrupção endêmica no setor público de um país, destacando que seus cidadãos enfrentam o impacto da corrupção diariamente.

Sendo assim, com bases nos dados das pesquisas aqui citadas, verifica-se que a corrupção se apresenta como um grave problema da sociedade brasileira. Dessa forma, instrumentos eficazes no combate à corrupção podem enfrentar fortes críticas, justamente por se proporem a diminuir práticas ilícitas que beneficiam grupos de poder interessados em direcionar a atuação do estado em benefício próprio e não do interesse público. Nesse sentido, Hoppe (2016) afirma que a resistência dos governantes à utilização do teste de integridade em países nos quais há corrupção sistêmica é decorrência justamente da eficácia do mecanismo.

6. Limitações não jurídicas apontadas para a utilização do teste de integridade

No aspecto mais relacionado à gestão, a utilização do teste de forma desconectada de uma política efetiva de promoção do ambiente íntegro nas organizações pode resultar na ineficiência da ferramenta na prevenção à corrupção. Segundo o conceito *tone from the top*, o exemplo vem de cima, ou seja, é necessário um programa de integridade efetivo vindo desde a liderança até os níveis hierárquicos mais baixos. Para a Transparência Internacional (2017), o comportamento honesto nem sempre é incentivado e as funções de recursos humanos tendem a refletir o exemplo que “vem de cima”. A organização afirma, ainda, que alguns pesquisadores argumentam que os gerentes de gestão de pessoas tendem a atuar de acordo com os pontos de vista dos gerentes seniores, independentemente da moral (ou sua falta) nas decisões de gestão, prejudicando a confiança no profissionalismo e na ética de toda a organização. De acordo com o *Human Resource Institute* (2005),

22 Disponível em <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/San%C3%A7%C3%B5es_Aplicadas_pelo_CNMP_Vers%C3%A3o_Simplificada_e_Padronizada.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

23 Definição extraída de <<https://www.transparency.org/research/cpi/overview>>. Acesso em: 09 set. 2017.

24 Disponível em <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016> Acesso em: 15/09/2017.

pesquisas recentes mostram que o ambiente de ética institucional é em grande parte impulsionado por uma combinação de práticas de liderança, cultura corporativa e programas organizacionais.

Um aspecto importante a ser considerado na utilização do teste de integridade é sua possível influência sobre o ambiente organizacional, capaz de criar um clima de insegurança e desconfiança. Conforme ressalta Pope (2000), investigações dessa natureza podem apenas procurar o que está errado e não estabelecer o que está indo bem e quem é honesto. Tal situação teria, inclusive, efeitos nocivos à produtividade dos indivíduos. Nesse sentido, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro elaborou uma análise crítica, afirmando que:

[...] esses testes criam oportunidades para que os servidores públicos sejam perseguidos aleatoriamente, especialmente naqueles casos em que não demonstra afinidade e subserviência ao chefe imediato (ou mediato). A Administração Pública se tornaria assim um grande palco de perseguição e desconfiança, afastando-se de seu objetivo primordial, da prestação de serviço público de qualidade, e dos princípios que a norteiam. (LOPES; BARATA, 2016, p.3)

Ainda sobre reflexos mais relacionados à gestão, é necessário abordar a questão dos custos para implementação, pois podem envolver necessidade de aquisição de sistemas, deslocamento de pessoal para realização das atividades, remanejamento de servidores, que deixa de atuar na execução de outras atividades e investimento em treinamento das equipes. Pope (2000) afirma que uma limitação da efetividade do teste é que seria mais difícil adaptar a metodologia para aplicação aos altos funcionários. O autor afirma que os funcionários de nível mais baixo hierarquicamente não são o cerne do problema da corrupção.

Em relações a outras limitações, destaca-se que, para Pope (2000), é necessária cautela no desenvolvimento e na condução do *integrity test*. Segundo o autor, seria essencial que a “tentação” não fosse tão grande a ponto de fazer um honesto sucumbir. De certa forma, pode-se dizer que o autor considera que todo homem-médio tem seu preço. Nesse aspecto, importante destacar que deve haver razoabilidade entre a “tentação” e a conduta lícita. Por exemplo, não seria razoável o oferecimento de R\$ 10.000,00 de propina para que um agente de trânsito deixasse de aplicar uma multa de R\$ 1.000,00.

A OCDE (2005) destaca que, embora o teste de integridade possa ser uma poderosa ferramenta de detecção de corrupção, há limitações: pode precisar de legislação especial para permitir (por exemplo, um teste que envolveria realmente oferecer um “suborno” a um funcionário que está sob suspeita); é necessário treinamento especial para implementar a técnica de forma eficaz e pode precisar de legislação especial para permitir o uso de qualquer evidência obtida, em processo penal.

Para Faull (2009), é importante que os agentes submetidos ao teste não sejam informados sobre isso: é necessário manter a crença de que eles simplesmente completaram outra tarefa diária. Como resultado, haveria

maximização do profissionalismo e integridade, pois os agentes tratariam qualquer situação envolvendo conduta ilícita como um teste potencial.

Quanto às modalidades existentes: aleatória e direcionada, segundo Newburn (2015), um relatório da KPMG em 1996 sobre a implantação do *integrity test* no Departamento de Polícia de Nova York concluiu que, embora a modalidade aleatória fosse uma tática potencialmente útil, o sucesso desse ponto não justificaria sua continuação: o teste direcionado parecia ter tido uma taxa de sucesso muito maior. Os resultados do *integrity test* na polícia nova-iorquina apontam que 20% dos oficiais submetidos ao teste no tipo direcionado falharam, contrastando com apenas 1% de reprovação no teste na modalidade aleatória (Pope, 2000).

7. Tramitação do Projeto de Lei nº 4.850/2016

Considerando toda polêmica em torno do teste de integridade, durante a discussão do Projeto de Lei nº 4.850/2016, foram realizadas diversas audiências públicas. Como resultado, algumas mudanças foram introduzidas no texto original da iniciativa legislativa de modo a estabelecer como regra a vedação da utilização do teste de integridade para fins cíveis (improbidade) e criminais, ou seja, os resultados só poderiam refletir na via administrativa: disciplinar e correcional. Somente em caso de fundada suspeita de prática de infração penal ou ato de improbidade e, mediante autorização judicial a ser requerida pelo Ministério Público, é que os resultados poderiam vir a ser utilizados nas esferas cível e penal.

No substitutivo elaborado pelo Deputado Onyx Lorenzoni e aprovado pela Comissão Especial instituída, foi incluído dispositivo estabelecendo que o teste de integridade somente poderia ser realizado após a aplicação de treinamento a todos os agentes públicos do órgão, “para esclarecimentos acerca de sua natureza, finalidade, objetivos, forma de realização e consequências cíveis e administrativas”²⁵. Além disso, o substitutivo previa que nenhuma sanção administrativa ou correcional seria imposta ao agente público com fundamento somente nos resultados do teste de integridade.

A despeito de todas as mudanças realizadas com bases nas sugestões dos palestrantes durante as audiências públicas, a Comissão especial que analisou o projeto de lei nº 4.850/2016, aprovou, por 16 votos a 12, o destaque que retirou por completo o teste de integridade da proposta.

25 Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=401A605B62312672D-4F811FA6D2333A9.proposicoesWebExterno2?codteor=1510399&filename=Tramitacao-PL+4850/2016>. Acesso em: 15 set. 2017.

8. Considerações finais

No contexto atual de constante descoberta de casos envolvendo corrupção em todos os níveis da Administração Pública brasileira, esse tipo de ilícito parece ter chegado a patamares antes não imaginados. A corrupção é comparada a uma endemia e tem se desenhado em uma estrutura transnacional e altamente organizada, causando graves danos à sociedade e ao Estado, pois prejudica o desenvolvimento econômico e fragiliza a democracia.

Sendo assim, as instituições envolvidas no combate à corrupção têm buscado novos instrumentos e técnicas mais consentâneas com a evolução da própria criminalidade. As experiências positivas em diversos países apontam que o teste de integridade, caso adequadamente conduzido, é uma ferramenta altamente eficaz no enfrentamento à corrupção na Administração Pública. Nesse sentido:

Uma das principais características da criminalidade organizada corresponde exatamente à busca das falhas nas legislações para poderem agir com maior liberdade. A cada dia são desenvolvidos novos mecanismos para fraudar, desviar, subornar ou praticar todo tipo de malversação. Essa fecunda capacidade dos que buscam proveitos na corrupção, que demonstram imensa criatividade, muitas vezes impede a utilização do Direito Penal como instrumento efetivo de combate à corrupção. (FURTADO, 2015, p. 35)

Importante destacar que, entre as críticas ao teste de integridade, não se verifica a alegação de que seja ineficaz para a prevenção e o combate da corrupção ou de outras condutas ilícitas praticadas por agentes públicos. Nesse ponto, pode-se afirmar, inclusive, que o fato de a ferramenta ser tão eficaz aumenta a resistência a sua implementação, principalmente por parte daqueles que usufruem dos benefícios do ambiente corrupto.

Hoppe (2015), em artigo publicado no site da UN *Convention against Corruption* (UNCAC) *Civil Society Coalition*, traça tal suposição. Ao questionar o porquê de o teste de corrupção não ser adotado em muitos países, o autor defende que a eficácia da ferramenta e seu potencial de erradicar fontes de recursos decorrentes de suborno acabam por “pisar em muitos calos”:

So, given the effectiveness of integrity test, why is it not applied in many more countries? The answer is simple: because it is so effective. Applied properly, integrity test has the potential to dry up the stream of revenue from bribery. So it steps on many toes.²⁶

A possibilidade de inserção do teste de integridade na legislação brasileira gerou uma discussão polêmica, principalmente no aspecto jurídico. O entendimento de que o *integrity test* seria equivalente ao flagrante preparado e, conseqüentemente, inconstitucional, mostra-se precipitado. Talvez seja necessária uma evolu-

26 Hoppe, Tilman. *Integrity test: Too effective for corrupt countries?*. Disponível em <http://uncaccoalition.org/en_US/integrity-test-too-effective-for-corrupt-countries>. Acesso em: 22 set. 2017.

ção jurisprudencial e doutrinária para se admitir a utilização de testes de integridade para fins de aplicação na esfera penal, em razão da Súmula do STF nº 145. Além disso, a jurisprudência mais recente da corte tem sido no sentido de permitir o uso de ferramentas na investigação mais modernas e mais condizentes com os avanços tecnológicos, o que pode indicar a possibilidade de revisão do entendimento contido na Súmula de 1963. Ademais, a promulgação de uma lei autorizativa certamente poderia alterar o posicionamento do STF, de forma que o instituto pudesse ser aplicado, inclusive, nas esferas penal e cível.

Embora seja controversa a punição do agente no aspecto criminal, a situação pode ser considerada diferente para punições administrativas. O próprio Supremo já se manifestou sobre a inviabilidade de alegação de flagrante preparado, por ser instituto penal. Além disso, administrativamente o instrumento apresenta utilidade não somente para punições, pois a UNODC (2004) considera que a aprovação no teste de integridade pode servir como elemento para avaliação de desempenho e promoção dos aprovados.

Conforme já abordado neste artigo, a implementação do teste de integridade como ferramenta de combate à corrupção está associada ao contexto do dever de prestação de contas, inerente à condição de agente público, além de ser congruente ao tratamento diferenciado já dispensado pelo direito brasileiro a essa categoria de cidadãos.

A questão da previsão legal ganha relevância por representar o controle judicial sobre o que é permitido no uso da ferramenta. Segundo a OSCE (2004), as possibilidades que a técnica apresenta ainda não foram exploradas por completo. No entanto, já se pode afirmar que parece haver considerável mérito em estabelecer um sistema pelo qual todos funcionários (sejam policiais, alfandegários ou outros sistemas) sabem, pelo menos, que podem ser submetidos a um teste de forma a se preocuparem com a integridade, gerando um efeito positivo de redução nos níveis da corrupção.

De toda forma, a partir da observação dos casos já implementados em diversos países e das polêmicas levantadas nas audiências públicas para discussão do Projeto de Lei nº 4.850/2016, é recomendável que a submissão do agente público aos testes de integridade, em regra, dependa de uma fundada suspeita de que aquele indivíduo está envolvido em alguma prática ilícita, ou seja, a modalidade direcionada se mostra mais eficiente. Destaca-se que o uso da modalidade direcionada não descarta o efeito psicológico de inibição da prática corrupta provocado pela sensação da possibilidade de submissão ao teste, pois o agente não tomaria conhecimento de possíveis investigações prévias que o apontariam como suspeito. Além disso, a opção por essa modalidade seria capaz de apresentar maior apoio popular (e, conseqüentemente, dos parlamentares), já que argumentos no sentido de que o teste de integridade poderia ser usado como ferramenta de perseguição a servidores perderiam força.

Não se pode olvidar que diversos estudos comprovam que a corrupção é um problema grave em nosso país e, que por acarretar danos sociais e econômicos precisa ser enfrentado. O combate à corrupção exige uma visão atenta aos modernos instrumentos processuais e de investigação e mais consentâneos com a nova

criminalidade, demandando, principalmente, uma preocupação com a preservação do interesse público, sem desprezar os direitos fundamentais dos investigados.

Nesse sentido, é essencial que o momento atual de intensa discussão sobre mecanismos que possibilitem a redução da corrupção no país seja aproveitado para inserir uma ferramenta que já tem sua eficácia comprovada empiricamente por outros países, além de ser recomendada por instituições importantes na luta contra a corrupção como o UNODC e a Transparência Internacional. O teste de integridade não é uma panaceia que pode solucionar o problema da corrupção em todos os órgãos, entidades e agentes da Administração Pública brasileira, mas se mostra uma ferramenta capaz de contribuir positivamente por agir não somente de modo *a posteriori* ou *pari-passu* quando os casos de corrupção já aconteceram ou estão em curso, mas preventivamente, contribuindo para que o ilícito sequer chegue a acontecer.

Referências bibliográficas

- AGRA, Walber de Moura. *A reconstrução da legitimidade do Supremo Tribunal Federal: densificação da jurisdição constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- BEATO, Cláudio. *Corrupção Policial*. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Corrupção: Ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria governamental / Tribunal de Contas da União*; Conteudistas: Antônio Alves de Carvalho Neto, Carlos Alberto Sampaio de Freitas, Ismar Barbosa Cruz, Luiz Akutsu; Coordenador: Antônio Alves de Carvalho Neto. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2011.
- BRASIL. Projeto de lei nº 4.850/2016 disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1448689&filename=PL+4850/2016>. Acesso em 16 set. 2017.
- CORTÉS, Nubia Esperanza Urueña. *Formación anticorrupción en la Policía Nacional de Colombia*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000. Disponível em <<http://siare.clad.org/fulltext/0039411.pdf>>. Acesso em: 26 nov.2017.
- CUNHA JR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. *Constituição para concursos*. 6ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015.
- FARIAS NETO, Pedro Sabino de. *Ciência Política: Enfoque integral avançado*. São Paulo: Atlas, 2011.
- FAULL, Andrew. *Taking the test. Policing integrity and professionalism in the MPDs*. Institute for Security Studies, 2009.
- FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.
- GERSHMAN, Bennett L. *Abscam, the Judiciary, and the Ethics of Entrapment*. Yale, 1982.
- HOPPE, Tilman. REGIONAL COOPERATION COUNCIL. *Corruption – cancer of each society?* 2016. Disponível em <www.rcc.int/seeds/expert_view/6/corruption-cancer-of-each-society> Acesso em: 16 set. 2017.
- HOPPE, Tilman. *Integrity testing: Too effective for corrupt countries?*, 2015. Disponível em <http://uncaccoalition.org/en_US/integrity-test-too-effective-for-corrupt-countries>. Acesso em: 16 set. 2017.
- LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 19ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- LOPES Marina Magalhães; BARATA, Ana Paula Calandrini. *Prevenção à corrupção transparência e proteção à fonte de informação – crítica apenas ao teste de integridade* In: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO

RIO DE JANEIRO. *10 medidas em xeque: uma análise crítica das propostas de combate à corrupção*. 2016. Disponível em < <http://www.defensoria.rj.def.br/uploads/imagens/d8a82703a08b4a4096424c576bdf239.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

LOPES JUNIOR. *Direito processual penal*. 10ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMA, Marcellus Polastri. *Manual de Processo Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 5ª ed. 2010.

NEWBURN, Tim. *Literature review: police integrity and corruption*. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, London, UK, 2015.

NEWHAM, Gareth. *Preventing Police Corruption: Lessons from the New York City Police Department*. Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2003.

OCDE, *Managing Conflict of Interest in the Public Sector*, 2005.

O'Donnell, Guilherme. *Accountability horizontal e novas poliarquia*. Lua Nova 44. São Paulo, 1998.

ORTH, C. F. *Perspectivas de inibição da corrupção a partir da Carta Compromisso do Governo Gaúcho – um enfoque econômico*. 5º Concurso de Monografias da CGU, 2010.

OSCE, *Best Practices in Combating Corruption*. Organization for Security and Co-operation in Europe. Viena, 2004.

PACELLI, Eugênio. *Curso de Processo Penal*. São Paulo: Atlas. 18ª ed., 2014.

TAVARES, André Ramos. *Nova lei da súmula vinculante: estudos e comentários à Lei 11.417, de 19.12.2006*. São Paulo: Método, 2007.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Daphnee Iglesias. *Open data and the fight against corruption in Brazil*. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Jeremy Pope. *Confronting corruption: the elements of a national integrity system*. Berlin, 2000.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Anti-Corruption Helpdesk*. Disponível em < www.transparency.org/files/content/corruptionqas/HR_management_and_anti-corruption_2017_PR.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2017.

UNITED NATIONS Handbook on. *Practical anti-corruption measures for prosecutors and investigators*. Viena, September, 2004. p. 89 a 94. Disponível em: < www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf> Acesso em: 15 set. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Technical guide to the United States Convention against corruption*. New York, July, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS: CENTRO DE REFERÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO (CRIP). *Projeto Corrupção, Democracia e Interesse Público*. Belo Horizonte, 2010.

WORLD BANK. Heike Gramckow. *Preventing Corruption in Prosecution Offices: Understanding and Managing for Integrity*. 2011.

Corrupção e Pensamento Social Brasileiro: Abordagens e Críticas a Partir das Interpretações de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro

Corruption and Brazilian Social Thinking: Approaches and Critics from the Interpretations of Sérgio Buarque de Holanda and Raymundo Faoro

Anna Carolina de Oliveira Azevedo*
Rômulo Magalhães Fernandes**

Resumo

O enfrentamento da corrupção é um tema prioritário na agenda contemporânea. Um dos elementos desse cenário é a denominada globalização que, ao intensificar as relações entre países e internacionalizar as práticas comerciais, intensifica, também, as interações entre indivíduos e práticas relacionadas a atos de corrupção, comumente transnacionais. No Brasil, as denúncias sobre corrupção dominam o noticiário há algum tempo, numa monótona regularidade, mas, dado o modo de produção e difusão das notícias, nem sempre a abordagem traduz-se em debate público sobre causas, efeitos e possíveis saídas para o problema. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo compreender a dinâmica da corrupção na sociedade e no Estado brasileiros, por meio da análise das agendas de pesquisa sobre a corrupção e da problematização de conceitos consagrados no pensamento social brasileiro vinculados à análise dessa temática. Para tanto, opta-se por um estudo bibliográfico de obras de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro, autores clássicos do pensamento social brasileiro. A partir desse estudo, entende-se que é limitada a compreensão do fenômeno social da corrupção a partir das ideias-força personalismo e patrimonialismo, as quais conformam uma interpretação culturalista e uma compreensão valorativa do Estado e do mercado como realidades pretensamente opostas. Como desdobramento, tem-se a associação, pela opinião pública brasileira, da corrupção ao Estado – funcionários públicos e políticos – sem dar visibilidade aos agentes do mundo privado, sejam indivíduos, sejam organizações e instituições.

Palavras-chaves: Corrupção. Pensamento Social Brasileiro. Raymundo Faoro. Sérgio Buarque de Holanda.

Abstract

Coping with corruption is a priority issue on the contemporary agenda. One of the elements of this scenario is the so-called globalization that, by intensifying relations between countries and internationalizing commercial practices, also intensifies the interactions between individuals and practices related to acts of corruption,

which are usually transnational. In Brazil, corruption reports have dominated the news for some time, in monotonous regularity, but given the way news is produced and disseminated, the approach does not always translate into public debate about causes, effects, and possible outcomes for the problem. In this context, this article aims to understand the dynamics of corruption in Brazilian society and the State, through the analysis of research agendas on corruption and the problematization of concepts enshrined in Brazilian social thought linked to the analysis of this issue. For that, a bibliographic study of works by Sérgio Buarque de Holanda and Raymundo Faoro, classical authors of Brazilian social thought, is chosen. From this study, it is understood that the understanding of the social phenomenon of corruption is limited from the ideas-strength personalism and patrimonialism, which conform a culturalist interpretation and an evaluative understanding of the State and the market as allegedly opposite realities. As a result, there is the association, by Brazilian public opinion, of corruption against the state - public and political officials - without giving visibility to the agents of the private world, whether individuals, organizations or institutions.

Keywords: Corruption. Brazilian Social Thought. Raymundo Faoro. Sérgio Buarque de Holanda.

* Mestranda em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho; Servidora da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

** Mestre e Doutorando em Direito Público pela PUC/MG; Servidor da Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais.

I. Introdução

O enfrentamento da corrupção é um tema prioritário na agenda contemporânea, num cenário globalizado que, ao intensificar as relações entre países e internacionalizar as práticas comerciais, intensifica, também, as interações entre indivíduos e práticas relacionadas a atos de corrupção, comumente transnacionais. No Brasil, as denúncias sobre corrupção dominam o noticiário há algum tempo, numa monótona regularidade. Dado o modo de produção e difusão das notícias, num cenário de “modernidade midiática” (MATOS, 2012, p. 124), nem sempre a abordagem traduz-se em debate público sobre causas, efeitos e possíveis saídas para o problema.

Importantes avanços institucionais no combate à corrupção foram verificados nos últimos anos, especialmente no âmbito federal. Contudo, a corrupção permanece como um grande problema para o país. Pesquisa realizada pela Transparência Internacional, em 2013, apontou que 70% dos entrevistados brasileiros consideravam a corrupção no setor público um problema gravíssimo (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013). Nesse mesmo ano, as manifestações populares ocorridas em junho, dentre a multiplicidade de bandeiras e interesses sociais envolvidos, indicaram a articulação difusa de reivindicações por mais e melhores políticas públicas com a exigência do combate à corrupção. Dados obtidos pela organização não governamental Corporación Latinobarómetro (2017)¹ indicaram que, no Brasil, a corrupção tem sido considerada o principal problema nacional. Dessa forma, o atual cenário é marcado por avanços institucionais na estruturação dos controles estatais e no combate à corrupção, mas também por permanências ou traços de continuidade no que tange às práticas corruptas e a sua percepção pela população.

Segundo Filgueiras, os estudos sobre corrupção são relativamente recentes no país e não há, no âmbito do pensamento social e político brasileiro, uma teoria da corrupção, vale dizer, uma “abordagem que dê conta do problema da corrupção no âmbito da política, da economia, da sociedade e da cultura de forma abrangente” (FILGUEIRAS, 2009, p. 388). Ainda que o termo corrupção esteja presente em diversos estudos do pensamento social brasileiro, a exemplo de Oliveira Viana, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Nestor Duarte, Vitor Nunes Leal, não se constituiu como um objeto de investigação propriamente nesses trabalhos (BEZERRA, 1995). É certo, porém, que as concepções presentes nas interpretações desses autores são comumente mobilizadas para descrever a corrupção no país, especialmente o problema do patrimonialismo, associado à perspectiva teórica da modernização.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é discutir a dinâmica da corrupção na sociedade e no Estado brasileiros, por meio do exame de agendas de pesquisa centrais sobre a corrupção e de conceitos consagrados no pensamento social brasileiro vinculados à análise dessa temática, a saber, o personalismo e o patrimonialismo. Para tanto, serão abordadas as contribuições teóricas de Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*, e

¹ Conforme informações disponibilizadas na publicação, foram aplicadas 20.200 entrevistas em 18 países, entre 22 de junho e 28 de agosto de 2017, com mostras representativas de 100% da população nacional de cada país, de 1.000 a 1.200 casos, com uma margem de erro de cerca de 3% por país (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2017).

de Raymundo Faoro, na obra *Os donos do poder*, assim como críticas a elas dirigidas, notadamente formuladas por Jessé de Souza.

2. As agendas de pesquisa sobre a corrupção no século XX

Vinculada a contextos históricos específicos, a corrupção é um conceito não unívoco, razão pela qual não se pode falar em uma teoria política da corrupção, mas de diferentes abordagens do fenômeno, de acordo com fins normativos traduzidos em conceitos e categorias. Associada à moral política, a corrupção é compreendida como a precedência dos interesses privados em relação ao interesse público, ou seja, uma dimensão da vida privada que não é legítima por estar dissociada dos valores e normas que organizam o interesse público (FILGUEIRAS, 2008). Uma definição bastante utilizada é aquela formulada pelo Banco Mundial (1997), segundo a qual corrupção é o uso do poder público para obter benefícios privados.

O tratamento sistemático do tema da corrupção remonta à década de 1950, com a emergência, nos Estados Unidos, de uma perspectiva funcionalista para os estudos das ciências sociais, a qual relacionava a corrupção ao problema da modernização, a partir de abordagens comparativas do desenvolvimento dos países. Sob tal perspectiva, a corrupção é característica de sociedades tradicionais e subdesenvolvidas, representando um tipo de prática aceita diante da baixa institucionalização política (FILGUEIRAS, 2009).

Pela abordagem funcionalista, que se tornou dominante na década de 1960, a corrupção é explicada como desfuncionalidade de uma estrutura social de tipo tradicional que, no contexto da modernidade, instabiliza os planos político e econômico e, assim, é capaz de cumprir uma função de desenvolvimento, ao “forçar” a modernização, desde que sob o controle de instituições políticas modernas (FILGUEIRAS, 2009). Tratava-se, sob tal lente teórica, de analisar as funcionalidades e as disfunções da corrupção, seus custos e benefícios no movimento de modernização dos países subdesenvolvidos ou ditos em desenvolvimento. Ante a impossibilidade ou a grande dificuldade de erradicar a corrupção como prática por parte dos atores sociais, a teoria da modernização indagava sobre como fazer com que a corrupção promovesse resultados agregados para o desenvolvimento (FILGUEIRAS, 2006).

A partir dos anos 1970, houve uma mudança metodológica na literatura sobre o tema da corrupção, que passou a focar a dimensão da cultura política, entendida como predominante em relação às dimensões política e econômica, e rompeu com a perspectiva dos possíveis benefícios da corrupção. Os trabalhos produzidos por essa vertente ligam a corrupção aos valores construídos dentro de uma determinada estrutura social e a compreendem como reflexo da permanência de elementos tradicionais, como o nepotismo, a patronagem, o clientelismo e o acesso à autoridade política para obtenção de vantagens e privilégios (FILGUEIRAS, 2009).

Assim, além dos desafios da mudança e da criação de instituições, a modernização, para conter a corrupção, deveria fomentar uma alteração nos padrões culturais, de modo a incutir, nos países considerados não desenvolvidos o espírito capitalista, de matriz protestante, típico dos Estados Unidos e dos países anglo-saxões (FILGUEIRAS, 2006). Em outras palavras, para combater a corrupção, os países subdesenvolvidos deveriam adotar a visão e as instituições modernas presentes nas nações industrializadas.

Na década de 1990, tornou-se hegemônica a abordagem essencialmente econômica da corrupção, com a adoção das premissas da escolha racional e do novo institucionalismo, num contexto de reformas liberalizantes nos planos da política e da economia. Dentre os autores que se filiam a essa abordagem, cabe destacar Susan Rose-Ackerman (1999), para quem a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, mediante sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos maximizarem utilidade mediante suborno e propina.

A abordagem econômica neoinstitucionalista, assim, chama a atenção para a necessidade de reformas institucionais com vista à consolidação do mercado e da democracia, a partir de interesses regulados por regras fixas sobre a interação entre os âmbitos público e privado (FILGUEIRAS, 2012). Nesta concepção, a corrupção é percebida como resultado de um mercado coibido, com a burocracia e o espaço estatal considerados *locus* de corrupção, ao passo que o mercado é apresentado como capacitado a equilibrar interesses dos agentes econômicos e políticos.

Apesar de consagrada a classificação da corrupção em pública ou privada, há estudos que enfatizam que a corrupção pública e a corrupção privada são, em verdade, duas faces de um mesmo fenômeno (MEXÍA apud MILESKI, 2015). Ademais, embora comumente haja a figura de um agente público, Petrelluzzi e Rizek Junior (2014) atentam para a possibilidade de corrupção pública mesmo sem a atuação desse agente, como na situação em que uma empresa oferece vantagem a outra para que desista de participar de uma licitação. Ainda assim, os esforços anticorrupção do Estado brasileiro direcionaram-se, tradicionalmente, aos agentes públicos (DALLARI, 2014).

Contemporaneamente, num quadro de grandes escândalos de corrupção envolvendo atores privados nos planos internacional e nacional, nota-se um crescimento da percepção do papel desses agentes no problema da corrupção, em especial das organizações empresariais, e da relevância da proposição de mecanismos que aumentem os custos da corrupção e a incerteza de seus benefícios para esses agentes (ANASTASIA; SANTANA, 2012). Entretanto, entende-se que esse cenário não indica, por ora, um rompimento com o paradigma que marca a análise do fenômeno da corrupção no país, centrado nas noções de personalismo e de patrimonialismo, a seguir abordadas.

3. Personalismo, patrimonialismo e a corrupção no pensamento social brasileiro

Diferentes projetos de interpretação do Brasil abordaram a corrupção como um fenômeno relevante na realidade nacional e relacionado às heranças ibéricas da colonização aqui empreendida, das quais se destacam o patriarcalismo, a cultura do personalismo e o patrimonialismo. A seguir, serão abordados aspectos destacados das contribuições teóricas de Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*, e de Raymundo Faoro, na obra *Os donos do poder*. Trata-se de interpretações consagradas do pensamento social brasileiro que forneceram subsídios para a consolidação das categorias analíticas personalismo e patrimonialismo, comumente utilizadas para a análise do Estado brasileiro e da corrupção no país.

3.1 Sérgio Buarque de Holanda e a questão do personalismo

Em *Raízes do Brasil*, cuja primeira edição data de 1936, Sérgio Buarque de Holanda descreve e analisa a “cultura do personalismo”, presente na formação ibérica e que, por conta da colonização, desenvolveu-se também na América espanhola e portuguesa. Por personalismo entende-se a consideração da personalidade individual como valor próprio, superior às contingências (HOLANDA, 1995). A consequência daí advinda é que a relação baseada na pessoalidade não estabelece fronteiras entre os diferentes papéis que são desempenhados pela pessoa (BEZERRA, 1995).

Holanda identifica o domínio rural e a família patriarcal como marcas da nossa sociedade e da nossa vida pública, o que resultou na hipertrofia da vida privada. Conforme o autor, nas sociedades ibéricas e nas suas colônias, o “quadro familiar torna-se tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico; a entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública” (HOLANDA, 1995, p. 82). Nesse contexto, emerge a prática social de que “quando se quer alguma coisa de alguém, o meio mais certo de consegui-lo é fazer desse alguém um amigo” (HOLANDA, 1995, p. 134), perspectiva que se mantém, inclusive, em relação àqueles que exercem funções públicas e quando os favores requeridos referem-se ao exercício dessa função.

Como desdobramento desse domínio do privado sobre o público, tem-se o patrimonialismo nas funções do Estado brasileiro, em contrariedade à concepção de burocracia, tal qual definido por Max Weber. Nas palavras de Sérgio Buarque,

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que

irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois (HOLANDA, 1995, p. 146).

No prefácio a *Raízes do Brasil*, Antônio Candido destaca que Sérgio Buarque de Holanda foi quem empregou, pela primeira vez, os conceitos de patrimonialismo e burocracia weberianos, a fim de caracterizar o construto sociológico do “homem cordial”, tipo ideal utilizado para explicar o brasileiro, cuja constituição social estruturou-se sobre a afetividade, a familiarização e o desejo de intimidade em relação ao outro, em contraposição à polidez e à reverência marcantes em outros povos (HOLANDA, 1995). A cordialidade, traço característico do “caráter brasileiro”, forja-se a partir dos padrões de convívio informados no meio rural e patriarcal. O homem cordial é, então, um ser que “vive nos outros” e que desconhece qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo. Dado o predomínio de comportamentos de caráter afetivo, quer de apreço, quer de despreço, o homem cordial apresenta-se, na visão desse autor, inadequado às relações impessoais e contrasta com a ideia liberal-democrática traduzida por Bentham como “a maior felicidade para o maior número” (HOLANDA, 1995, p. 185).

À mentalidade cordial, que se manifesta, por exemplo, na sociabilidade apenas aparente e no individualismo, o autor atribui o “liberalismo ornamental” e a “ausência de verdadeiro espírito democrático” na sociedade brasileira (HOLANDA, 1995, p. 17-18). Desse cenário resulta a recorrência de movimentos políticos “de cima para baixo” e reformadores somente na aparência, razão pela qual a democracia no Brasil seria “um lamentável mal entendido” (HOLANDA, 1995, p. 18).

Souza (2015, p. 20) observa que, tendo tomado de Gilberto Freyre a ideia de que o Brasil produziu uma “civilização singular”, Sérgio Buarque de Holanda inverte o sinal da equação, ao enunciar que o tipo humano que se desenvolveu no país, o “homem cordial”, não é a sua maior virtude, mas o seu maior problema social e político.

Como desafio central da sociedade brasileira, Holanda (1995) visualizava o rompimento com o predomínio das oligarquias, a partir do advento de novas camadas sociais urbanas, formadas pelos oprimidos, únicas com capacidade de revitalizar a sociedade e dar novo sentido à vida política nacional. Não desconsiderando as tensões desse processo e o risco de que a prevalência dos elementos reacionários implicasse em formas caudilhistas e autoritárias, Sérgio Buarque de Holanda advogava a existência de condições que permitiam o desenvolvimento da democracia no país, desde que liquidados os fundamentos personalistas e aristocráticos da nossa vida social, num processo de “despersonalização democrática” (1995, p. 180).

3.2. Raymundo Faoro e a questão do patrimonialismo

Em *Os donos do poder*, Raymundo Faoro (2001) identifica a estrutura de poder patrimonialista estamental como marca da formação brasileira, legado da colonização portuguesa e tributária de um capitalismo politicamente orientado, o qual se caracteriza pela condução e comando dos negócios públicos por parte de uma comunidade política que se apropria do aparelho de Estado como coisa própria e usa o poder estatal para assegurar a manutenção de seus privilégios. No Brasil, essa comunidade política “dona do poder” é identificada como um estamento, forma social típica de sociedades em que “o mercado não domina toda a economia”, a exemplo da sociedade feudal ou patrimonial, mas que permanecem residualmente na sociedade capitalista, “em virtude de certa distinção econômica mundial, sobretudo nas nações não integralmente assimiladas ao processo de vanguarda” (FAORO, 2001, p. 58-59).

Segundo Faoro, o estamento político constitui uma comunidade, cujos membros pensam e agem conscientes de pertencerem a um mesmo grupo, qualificado para o exercício do poder, possuidor de um modo ou estilo de vida próprio e dotado de prestígio compartilhado, o qual se projeta sobre o indivíduo que a ele pertence, comumente de forma hereditária. O estamento assenta-se, assim, na noção de honra, elemento central das sociedades tradicionais. Nas palavras do autor, “ao contrário da classe, no estamento não vinga a igualdade das pessoas – o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social” (FAORO, 2001, p. 59).

Os estamentos são órgãos do Estado e governam; as classes são categorias sociais e negociam (FAORO, 2001, p. 60). Daí que, ainda que haja estamentos que se transformam em classes e classes que evoluem para o estamento, a dinâmica de exercício do poder é distinta em cada formação.

Significa esta realidade — o Estado patrimonial de estamento — que a forma de domínio, ao contrário da dinâmica da sociedade de classes, se projeta de cima para baixo. Todas as camadas, os artesãos e os jornalheiros, os lavradores e os senhores de terras, os comerciantes e os armadores, orientam suas atividades dentro das raias permitidas, respeitam os campos subtraídos ao controle superior, submetem-se a regras convencionalmente fixadas. Junto ao rei, livremente recrutada, uma comunidade — patronato, parceria, oligarquia, como quer que a denomine a censura pública — manda, governa, dirige, orienta, determinando, não apenas formalmente, o curso da economia e as expressões da sociedade, sociedade tolhida, impedida, amordaçada (FAORO, 2001, p. 60).

Para Faoro (2001), o estamento, implantado na realidade estatal do patrimonialismo, não se confunde com a elite ou a chamada classe política, ainda quando esta padece da incapacidade de renovar-se. Uma formação social dominada por elites contempla um circuito que vai do topo à base da pirâmide, implicando certo controle dessas elites pela sociedade, já que a autoridade das primeiras depende da confiança depositada pela segunda. Já na autocracia autoritária comandada pelo estamento burocrático, “a soberania popular não existe,

senão como farsa, escamoteação ou engodo” (2001, p. 877). Ademais, o autor identifica que o comando elitário caracteriza-se pelas qualidades psicológicas de “astúcia, habilidade, sagaz manipulação”, ao passo que, nos estamentos, prevalece a utilização da “violência, a direção voltada à eficiência, o cálculo nas intervenções sobre o mecanismo jurídico” (FAORO, 2001, p. 878).

Faoro entende que o estamento político que governa o Estado patrimonial brasileiro é de natureza burocrática, o qual “comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira” (2001, p. 873). Visualiza, assim, papel autônomo e político da burocracia estatal brasileira, que não corresponderia à expressão formal e racional da modernidade, mas a outro tipo social, de natureza estamental, capaz de absorver e adotar as técnicas burocráticas como meras técnicas, a fim de obter a manutenção do poder exercido.

Na peculiaridade histórica brasileira, todavia, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. Ao receber o impacto de novas forças sociais, a categoria estamental as amacia, domestica, embotando-lhes a agressividade transformadora, para incorporá-las a valores próprios, muitas vezes mediante a adoção de uma ideologia diversa, se compatível com o esquema de domínio [...]. As classes servem ao padrão de domínio, sem que orientem a mudança, refreadas ou combatidas, quando o ameaçam, estimuladas, se o favorecem. O sistema compatibiliza-se, ao imobilizar as classes, os partidos e as elites, aos grupos de pressão, com a tendência de oficializá-los (FAORO, 2001, p. 882).

Fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, o estamento burocrático brasileiro adquiriu conteúdo aristocrático: da nobreza da toga e do título. A máquina estatal, assim, “manteve-se portuguesa, hipocritamente casta, duramente administrativa, aristocraticamente superior” (FAORO, 2001, p. 886).

Faoro (2001) destaca que a estabilidade econômica favorece a sociedade de estamentos e que, contrariamente, transformações bruscas das técnicas ou das relações de interesse enfraquecem-na. Dessa forma, enquanto o sistema feudal separou-se do capitalismo, “enrijecendo-se antes de partir-se”, o patrimonialismo amolda-se às transições, detendo um “caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo”, que se materializa nos mecanismos de intermediação detidos pelo corpo estatal, consistentes em manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, “numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia” (FAORO, 2001, p. 870-871).

Na visão desse autor, o povo situa-se na base da pirâmide social, contraposta ao estamento burocrático, com o país sendo forjado pela coexistência de duas partes desconhecidas e opostas – a sociedade e o estamento – as quais navegam para portos antípodas: “uma espera o taumaturgo, que quando a demagogia o encarna em algum político, arranca de seus partidários mesmo o que não tem; a outra permanece e dura, no trapézio de seu equilíbrio estável” (FAORO, 2001, p. 875-876).

Faoro dirige às concepções liberais e marxistas a crítica de compreenderem a realidade histórica do Estado patrimonial como transitória, “quer como resíduo anacrônico, quer como fase de transição” (2001, p. 868). A análise da sociedade brasileira demonstra, contudo, para o autor, a persistência secular e inabalável da estrutura patrimonial.

4. Considerações críticas ao personalismo e ao patrimonialismo na abordagem da corrupção

Segundo Vianna , as ideias weberianas tem sido uma das principais marcações teóricas da produção que se voltou para o objetivo de explicar a singularidade da formação social brasileira. Para o autor:

O Weber da versão hoje hegemônica nas ciências sociais e na opinião pública sobre a interpretação do Brasil tem sido aquele dos que apontam o nosso atraso como resultante de um vício de origem, em razão do tipo de colonização a que fomos sujeitos, a chamada herança do patrimonialismo ibérico, cujas estruturas teriam sido ainda mais reforçadas com o transplante, no começo do século XIX, do Estado português no solo americano. Desse legado, continuamente reiterado ao longo do tempo, adviria a marca de uma certa forma de Estado duramente autônomo em relação à sociedade civil, que, ao abafar o mundo dos interesses privados e inibir a livre-iniciativa, teria comprometido a história das instituições com concepções organicistas da vida social e levado à afirmação da racionalidade burocrática em detrimento da racional-legal (VIANNA, 1999, p. 35).

A partir da perspectiva do patrimonialismo, tido como amálgama institucional do personalismo:

Supõe-se que a tradição política brasileira não respeita a separação entre o público e o privado, não sendo, o caso brasileiro, um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo é a mazela da construção da República, de maneira que ele não promoveria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que esses tenham acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos. Dado o patrimonialismo inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser legitimada e explícita no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico (FILGUEIRAS, 2009, p. 388).

Filgueiras (2009, p. 391) identifica que o patrimonialismo é o “inimigo privilegiado” do pensamento social e

político brasileiro, de forma que todos os projetos de modernização do Estado, da economia e da sociedade passam pela ideia de ruptura com nosso passado ibérico e afirmação de um modelo de organização estatal moderna, pautado pela impessoalidade e pela racionalidade na relação entre Estado e sociedade. Em relação à corrupção, argumenta que:

Sendo o patrimonialismo um problema estatal (FAORO, 2000) e societal (HOLANDA, 1995), nossos vícios de origem – a corrupção em particular – são explicados por um traço distintivo de caráter do brasileiro, que estaria relacionado a uma história de parasitismo social explícito, tendo em vista uma sociedade estamental e patriarcal, pouco afeita ao capitalismo e ao mundo dos interesses (FILGUEIRAS, 2009, p. 392).

Vianna destaca que “o patrimonialismo é marca do Estado, e não da sociedade” (1999, p. 36). Essa concepção, manifesta, por exemplo, na interpretação do Brasil por Raymundo Faoro, dá ensejo ao entendimento da corrupção associada exclusivamente ao espaço estatal, ao que é possível associar, numa visão limitada do problema, que “a correção das delinquências do homem público brasileiro passaria pela mudança da máquina administrativa, e não dos valores e práticas presentes na sociedade” (FILGUEIRAS, 2009, p. 391).

Para Souza, o “culturalismo científico” estrutura-se na construção de uma oposição binária entre as sociedades, de forma que as sociedades avançadas e, por extensão, seus membros são percebidos, cognitivamente, como mais “racionais”, e, moralmente, como “superiores”.

Como essas categorias só são compreensíveis na relação especular e dual com suas oposições binárias, as sociedades atrasadas, as latino-americanas no nosso caso, têm então que ser construídas como negatividade tanto na esfera cognitiva quanto na esfera moral. [...] Assim, para fazer a oposição especular perfeita, as sociedades latino-americanas são percebidas por todas as versões hegemônicas desse culturalismo como “afetivas e passionais” e, conseqüentemente, corruptas, dado que supostamente “personalistas”, como se houvesse sociedades “impessoais” (SOUZA, 2015, p. 23).

Trata-se, assim, na visão desse autor, de uma perspectiva científica racista², embora amplamente aceita, que opõe e separa as sociedades “avançadas” daquelas “atrasadas”, tomadas como configurações sociais qualitativa e substancialmente diferentes. Souza (2015) destaca, também, que a teoria da modernização, por meio do seu conceito central de patrimonialismo, implica na consideração da inferioridade não apenas das sociedades ditas “atrasadas”, mas também dos seus habitantes, vistos como potencialmente corruptos e indignos de confiança.

Na interpretação culturalista, a sociedade brasileira funcionaria a partir de uma hierarquia comandada pelo “capital social de relações pessoais”, que constituiria tanto o personalismo, compreendido como relações de

2 Segundo Souza (2015, p. 21), o racismo contido nessa perspectiva advém de uma “separação ontológica” entre sociedades qualitativamente distintas, de forma que as diferenças entre as sociedades “do Atlântico Norte” e aquelas tidas como subdesenvolvidas é exposta como não se referindo a “graus” de desenvolvimento, mas a “essências”, implicando a noção de “sociedades superiores”, formadas por “indivíduos superiores”, e “sociedades inferiores” e seus indivíduos correlatos.

favor/proteção como fundamento da hierarquia social, quanto o patrimonialismo, caracterizado por uma organicidade institucional que se assenta num estamento estatal pré-moderno e parasitário de toda a sociedade (SOUZA, 2015). Em suas palavras, “é o Estado dominado pelo homem cordial e particularista que se tornará o conceito mais importante da vida intelectual e política brasileira até hoje: o ‘patrimonialismo’ do Estado e da ‘elite’ corrupta” (SOUZA, 2015, p. 32).

Como desdobramento, é possível considerar, ainda, a consolidação de uma compreensão valorativa do Estado e do mercado como realidades opostas:

O mercado capitalista deixa de ser uma instituição ambivalente – fruto de um longo aprendizado histórico, que permite tanto separar o interesse econômico de considerações éticas (e com isso produzir riquezas em quantidades inauditas) como também produzir e legitimar desigualdades injustas de todo tipo indefinidamente – para ser apenas o reino da “virtude” por excelência. O Estado, também ambivalente, podendo refletir interesses de todo o tipo, sendo ele próprio um campo de lutas intestinas, é “congelado” ao lado de uma suposta “elite privilegiada”, a qual como ninguém a define, se refere a todos e a ninguém e pode ser usada em qualquer contexto a bel-prazer do falante (quase sempre, ele próprio, de alguma “elite”) (SOUZA, 2015, p. 33).

Esse contexto liga-se diretamente à emergência do tema da corrupção no debate acadêmico e político brasileiro, marcado, por vezes, pelo confronto entre os vícios supostamente inerentes ao Estado e as virtudes supostamente contidas no mercado, resultando na leitura feita por Souza, segundo o qual:

O que está em jogo [...] não é a melhoria do combate à corrupção por meio do melhor aparelhamento dos órgãos de controle. O que existe é uma dramatização da oposição mercado (virtuoso) e Estado (corrupto) construída como uma suposta evidência da singularidade histórica e cultural brasileira. Como já observado, é apenas o “Estado” que passa a ser percebido como o fundamento material e simbólico do patrimonialismo brasileiro. Ora, se somos todos “cordiais”, por que apenas quando estamos no Estado desenvolvemos as consequências patológicas dessa nossa “herança maldita”? Por que o mercado, por exemplo, não é percebido do mesmo modo? E por que, inclusive, o mercado é, ao contrário, visto como a principal vítima da ação parasitária estatal? (SOUZA, 2015, p. 33-34).

Para o citado autor, a leitura do Estado brasileiro a partir do patrimonialismo estrutura-se sobre um falso conflito entre mercado e Estado. Exemplifica seu argumento com o fato de não ser possível explicar, a partir dos pressupostos contidos na obra de Faoro, o crescimento e o dinamismo econômicos vivenciados pelo Brasil, sobretudo no período de 1930 a 1980, uma vez que o contexto patrimonialista pressupõe indiferenciação³ da esfera eco-

3 A indiferenciação das esferas sociais ou das “esferas da vida”, nas palavras de Weber, seria característica das sociedades pré-modernas, significando uma amálgama radical de todos os aspectos da vida, a exemplo da economia e da política, e, portanto, a ausência de princípios valorativos ou critérios reguladores próprios a cada esfera. Como consequência dessa indiferenciação, têm-se

nômica e ausência de previsibilidade e de estímulos estáveis ao desenvolvimento do mercado (SOUZA, 2015). E identifica uma relação entre essa questão e a imprecisão conceitual do estamento burocrático:

O tal “estamento” é composto, afinal, por quem? Pelos juízes, pelo presidente, pelos burocratas? O que dizer do empresariado brasileiro, especialmente o paulista, que foi, no caso brasileiro, o principal beneficiário do processo de industrialização financiado pelo Estado interventor desde Vargas? Ele também é parte do “estamento” estatal? Deveria ser, pois foi quem econômica e socialmente mais ganhou com o suposto “Estado patrimonial” brasileiro. Como fica, em vista disso, a falsa oposição entre mercado “idealizado” e Estado “corrupto”? (SOUZA, 2015, p. 66-67).

Ampliando o debate do mercado para a sociedade civil, Pinto (2011) identifica que o neoliberalismo reforçou o discurso de distinção entre Estado e sociedade, atribuindo um sinal negativo ao primeiro e positivo à segunda, de forma que o Estado e conseqüentemente a política são tidos como espaços da incompetência, da burocracia, da falta de compromisso, da corrupção, ao passo que a sociedade civil foi interpretada como ágil, eficiente e vítima desse Estado. Para a autora, o referido discurso não contribui para a análise e o enfrentamento do fenômeno da corrupção, uma vez que a “demonização” da política e dos políticos em contraposição à sociedade civil “apaga as condições de existência da corrupção e transforma a sociedade civil em uma massa homogênea de vítimas, eliminando dessa forma a grande diversidade de grupos, interesses e perspectivas nela presentes” (PINTO, 2011, p. 62).

Da perspectiva da ação dos indivíduos, Souza (2015) aponta que a análise culturalista realizada por Sérgio Buarque de Holanda desconsidera a dimensão institucional e o fato de que as expectativas e as sanções institucionalizadas moldam o comportamento e as escolhas daqueles, ainda que se apresentem de modo “naturalizado”, não percebido. Nesse sentido, afirma que essa interpretação culturalista, pretensamente weberiana, não considera o principal de Weber, que é a percepção de que o horizonte institucional conforma a ação humana individual. Ressalta, ilustrativamente, que a instituição mais importante e singular na formação social brasileira, a escravidão, não existia em Portugal, salvo em casos passageiros e tópicos, e não faz parte do conjunto de aspectos articulados na interpretação culturalista.

No que tange às práticas corruptas, é preciso destacar que a possibilidade de gestão ilegal da máquina pública é variável de acordo com o funcionamento do Estado, aspecto que não é objeto da abordagem culturalista. Ademais, a interpretação do Estado brasileiro comandado por um estamento burocrático evidencia uma apropriação do aparato estatal “por dentro”, vale dizer, pelo quadro administrativo, ao passo que invisibiliza sua apropriação “por fora”, pelos próprios interesses econômicos e de mercado. A ideia de corrupção patrimonial substitui, então, a análise dos interesses e das ações de grupos e classes sociais por recursos materiais e imateriais escassos (SOUZA, 2017), e suas relações com o controle do aparato estatal e com atos de corrupção.

a impossibilidade de cálculo racional e de previsibilidade da atividade econômica (SOUZA, 2017, p. 201-202).

Em que pesem as críticas formuladas, desde a década de 1960, a pressupostos centrais da teoria da modernização por alguns de seus autores de destaque, Souza considera um equívoco compreender que tal teoria encontra-se superada. Ao contrário, afirma que seus pressupostos permanecem influentes nas ciências humanas e sociais contemporâneas, ainda que sob novas formas, ou mesmo quando não tematizados, por terem sido incorporados como pano de fundo da sociologia dominante, assim como influentes nas instituições estatais e no atual debate político (SOUZA, 2015, 2017).

É preciso registrar que não se desconsidera a importância histórica e aplicações possíveis das ideias-força mobilizadas por Buarque de Holanda e Faoro para o pensamento social brasileiro. Contudo, entende-se que as noções de personalismo e patrimonialismo, como expostas, ofereceram uma compreensão limitada do fenômeno social da corrupção, uma vez que abordam o Estado e o mercado como realidades opostas no Brasil, associando a corrupção ao Estado – funcionários públicos e políticos – sem dar visibilidade aos agentes privados.

5. Considerações finais

A corrupção é um fenômeno que afeta todas as sociedades políticas. Contudo, as práticas designadas como corruptas e corruptoras não são idênticas e sofrem influência das dimensões histórica, cultural e institucional. Embora a literatura aponte para a perda da hegemonia da teoria da modernização como instrumental analítico da corrupção, é possível observar que seus pressupostos alimentam interpretações influentes do pensamento social brasileiro, como é o caso de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro, cujas ideias-força comumente são mobilizadas para a compreensão do fenômeno da corrupção no país.

A recorrência de análises que vinculam o problema da corrupção à nossa colonização ibérica, ao nosso atraso em relação às sociedades modernas, à nossa personalidade cordial e ao comando do Estado por um estamento burocrático que o gere para fins próprios evidencia a capilaridade de uma visão liberal sobre a corrupção no país. A opinião pública brasileira associa, em geral, a corrupção a agentes estatais, sem dar a mesma visibilidade aos agentes do mundo privado, sejam indivíduos, sejam organizações e instituições.

Diante disso, visualiza-se que uma das possibilidades de desenvolvimento dos estudos sobre a corrupção no país consiste em lançar luz ao papel da sociedade civil no problema, o que pode contribuir para o melhor entendimento da corrupção como fenômeno complexo e multicausal e para a construção de mecanismos anticorrupção mais efetivos.

Referências bibliográficas

ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema Político. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 307-313.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Delume-Dumará: ANPOCS, 1995.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2017*. Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro, 2017. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Acesso em 10 nov. 2017.

DALLARI, Dalmo Punição para o corruptor. *Jornal do Brasil*. 20 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/dalmo-dallari/noticias/2014/03/20/punicao-para-o-corruptor/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FILGUEIRAS, Fernando. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. *Cadernos Cedes, IUPERJ*, nº 5, 2006.

_____. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009, p.386-421.

_____. FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 299-306.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MATOS, Olgária Chain Féres. Transparência. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 117-130.

MILESKI, Helio Saul. *O Estado contemporâneo e a corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. *Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo: Saraiva, 2014.

PINTO, Céli Regina Jardim. *A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

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

Cambridge University Press., 1999.

SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa, 2015.

_____. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

THE WORLD BANK. *Helping Countries Combat Corruption: the role of the World Bank*. 1997. Disponível em: <<http://www.l.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global Corruption Barometer: Brazil*. 2013. Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/country////////?country=brazil>>. Acesso em 10 abr. 2017.

VIANNA, Luiz Werneck. Weber e a interpretação do Brasil. *Novos Estudos*, CEBRAP, nº 53, 1999.

O modelo de três linhas de defesa para uma gestão eficaz de riscos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo

The three-line defense model for effective risk management within the Executive Branch of the State of Espírito Santo

Frederico Pinto de Souza*
Fabiano da Rocha Louzada**

Resumo

A corrupção é um problema para as democracias do mundo, incluindo-se o Brasil. Constantemente, surgem, na mídia, informações de casos de corrupção envolvendo a Administração Pública Brasileira. Tais fatos evidenciam a fragilidade dos sistemas de controle dos diversos entes da federação e a necessidade de se gerenciar de maneira mais adequada tais riscos. Este trabalho tem por objetivo utilizar o modelo de três linhas de defesa proposto pelo *Institute of Internal Auditors* - IIA para compreender a organização e funcionamento do sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo. A análise mostra haver aderência entre a estrutura do sistema de controle interno do Poder Executivo deste estado e o modelo proposto pelo IIA. Desta forma, o resultado pode ser utilizado para orientar o processo de tomada de decisões que envolvem o aprimoramento da gestão de riscos não só no Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, mas também em outros entes da federação que possuam sistema de controle interno organizado de maneira similar.

Palavras-chaves: Controle Interno. Linhas de Defesa. Gerenciamento de Riscos.

Abstract

Corruption is a problem for democracies around the world, including Brazil. There are constant reports in the media of corruption cases involving the Brazilian Public Administration. Such facts show the fragility of the control systems of the various federative entities and the need to manage these risks more adequately. This work aims to use the three lines of defense model proposed by the Institute of Internal Auditors (IIA) to understand the organization and functioning of the internal control system of the Executive Branch of the State of Espírito Santo. The analysis shows that there is adherence between the structure of the internal control system of the Executive Branch of this state and the model proposed by the IIA. Thus, the result can be used to guide the decision-making process that involves the improvement of risk management not only in the Executive Branch

of the State of Espírito Santo, but also in other entities of the federation that have an internal control system organized in a similar way.

Keywords: Internal Control. Lines of Defense. Risk Management.

** Formado em Ciência da Computação pelo Instituto Cândido Mendes - Campos dos Goytacazes; MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas; Pós-graduado em Governança de Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília e em Gerenciamento de Projetos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; e Mestre em Informática pela Universidade Federal do Espírito Santo. Ocupa o cargo de Auditor do Estado do Espírito Santo, onde realiza atividades relacionadas ao aprimoramento e fiscalização dos controles internos dos diversos órgãos e entidades do Estado.*

*** Possui graduação em Ciência da Computação pelas Faculdades Integradas Espírito-Santenses (2009), especialização em Gerenciamento de Projetos pela Fundação de Assistência e Educação (2013) e mestrado em Informática pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES (2017). Ocupa o cargo de Auditor do Estado da Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Governo do Estado do ES desde março/2012. Tem experiência na área de Ciência da Computação, Controle Interno Governamental e Transparência Pública.*

I. Introdução

A corrupção é um dos principais obstáculos para o desenvolvimento econômico de um país e para a democracia. Ela compromete o desenvolvimento social, dificultando o acesso da população a serviços públicos essenciais, tais como educação, saúde e segurança pública, uma vez que o dinheiro que seria investido nesses setores é desviado para interesses particulares (VANNUCCI, 2017). Estimativas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento indicam que os gastos com suborno chegam ao montante de US\$1 trilhão por ano no mundo, e que a corrupção pode custar para um país até 17% do seu Produto Interno Bruto (PIB) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017).

No Brasil, cabe citar um esquema bilionário de desvio e lavagem de dinheiro envolvendo a Petrobras que veio à tona na mídia nacional em março de 2014, e até o mês de maio de 2017 já se encontrava na quadragésima primeira fase das investigações, a chamada Operação Lava Jato, da Polícia Federal. Nos inquéritos instaurados, diversas pessoas foram indiciadas por cometer crimes contra a ordem econômica, corrupção ativa, lavagem de dinheiro e fraude à licitação (O GLOBO, 2017).

A ocorrência de tais fatos demonstra que os sistemas de controles internos governamentais possuem deficiências, sendo necessário promover aperfeiçoamentos, de modo a salvaguardar os ativos e preservar a economicidade, eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos.

Em pesquisa realizada por Sousa, Souto e Nicolau (2017), que contou com a participação de profissionais dos segmentos público e privado e que teve por objetivo, dentre outros, obter a percepção geral do conceito de controle interno, verificou-se que 15% dos respondentes não souberam identificar o controle interno na organização, sendo este um problema predominante do setor público. Além disso, pôde-se constatar também que entre os entrevistados prepondera a visão orgânica e/ou funcional do controle interno, 37% apontaram o controle interno como um setor específico, enquanto 20% o relacionaram com a auditoria interna, principalmente no segmento público. Outros 19% identificaram o controle interno como sendo sua forma operacional, associando-o a existência de manuais de procedimentos. Apenas 9% dos questionados indicou ser o controle interno um processo dinâmico e integrado. O trabalho realizado por Sousa, Souto e Nicolau (2017) permitiu concluir ainda pela falta de uma gestão de riscos efetiva nas organizações.

Monteiro (2015), visando identificar os objetivos, a importância e as barreiras para implantação do controle interno no setor público, realizou uma revisão sistemática da literatura tendo por base estudos empíricos relacionados ao tema. Neles, identificou a gestão de riscos como uma das categorias de importância para o sistema de controle interno, sendo a falta de uma cultura de gestão de riscos, alinhada com uma carência de pessoal em quantidade e qualidade técnica, uma das principais barreiras para a implantação de um sistema de controle interno na Administração Pública.

Para concluir ser a gestão de risco um dos itens relevantes para o sistema de controle interno, Monteiro (2015) avaliou 10 (dez) trabalhos diferentes elaborados por diversos autores, que foram identificados durante a revisão sistemática, dando destaque aos trabalhos de Dalglish e Cooper (2005), Woods (2009), Simona e Gheorghe (2012) e Vinnari e Skaebaek (2014). Sua afirmação quanto ser a falta de cultura de gestão de riscos uma das principais barreiras na implantação de um sistema de controle interno na Administração Pública tem por base os trabalhos de Dalglish e Cooper (2005), Azevedo, Ensslin e Reina (2010), Woods (2009), Farias, Luca e Machado (2010), Leung e Isaacs (2008), Mattos e Mariano (2009), Roberts e Candreva (2006), Vasicek, Dragija e Hladika (2010), Petrovits, Shakespeare e Shih (2011) e Vinnari e Skaebaek (2014).

Diante do exposto, o presente trabalho tem por objetivo analisar e compreender o funcionamento e organização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, por meio do modelo de três linhas de defesa proposto pelo Institute of Internal Auditors - IIA (IIA, 2013), que foi elaborado com o propósito de esclarecer papéis e responsabilidades relacionados a atividade de gestão de riscos e controles. As conclusões deste trabalho visam a servir de subsídio para a tomada de decisões relacionadas as atividades de controle interno daquele Poder e de outros que estejam organizados de modo similar, contribuindo, desta forma, para a melhoria da gestão de riscos na Administração Pública.

Para atender ao objetivo proposto, além da introdução, foram incluídas, neste trabalho, mais sete seções: metodologia de pesquisa (Seção 2), o controle interno na administração pública (Seção 3), o controle interno no Poder Executivo do Estado do Espírito Santo (Seção 4), as três linhas de defesa (Seção 5), as três linhas de defesa aplicadas ao controle interno do Estado do Espírito Santo (Seção 6), discussões (Seção 7) e conclusões (Seção 8).

2. Metodologia de pesquisa

Para a realização dos trabalhos, foi empregado o método qualitativo com a realização de pesquisa bibliográfica e documental. As pesquisas bibliográfica e documental tiveram por objetivo coletar informações sobre a organização do sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, com o propósito de entender como estão distribuídas as responsabilidades e as funções afetas ao sistema de controle interno. Foram identificados ainda, por meio da pesquisa, artigos e publicações que abordam o modelo de três linhas de defesa proposto pelo *Institute of Internal Auditors - IIA*.

O material bibliográfico e documental foi obtido através de consulta ao sítio eletrônico de pesquisa Google Acadêmico, ao Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e aos sítios eletrônicos governamentais onde se encontram as normas legais referenciadas.

A documentação coletada foi analisada, os principais conceitos foram identificados e, em função destes, bus-

cou-se uma compreensão da estrutura do sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo. Não se pode deixar de ressaltar que, durante a atividade de pesquisa, considerando as fontes utilizadas, nenhum material bibliográfico descrevendo atividade similar ao do presente trabalho foi identificado.

3. O controle interno na Administração Pública

Segundo Monteiro (2015), as expressões controle interno, controles internos e sistema ou estrutura de controle(s) interno(s) são sinônimas e fazem referência ao conjunto de políticas, regras e procedimentos adotados pela organização, cujo objetivo é vigiar, fiscalizar e verificar o alcance dos objetivos estabelecidos. De acordo com Prado et al (2015), os riscos são eventos potencialmente negativos capazes de afetar o desempenho da organização. O controle interno é, desta forma, toda a estrutura e conjunto de ações que a organização estabelece para tentar evitar ou diminuir o impacto destes riscos.

A Constituição Federal de 1988, no art. 70, determinou, para os diversos poderes, a criação de um sistema de controle interno com abrangência específica (MONTEIRO, 2015). O sistema de controle interno estabelecido pela Constituição Federal trata, em especial, dos atos e fatos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, que devem ser fiscalizados quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receita.

A Constituição Federal, no art. 74, reforça esta finalidade e, além disso, dá ênfase às funções de avaliação do cumprimento de metas e da execução dos programas; de controle sobre as operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e de apoio ao controle externo. Segundo Monteiro (2015), as finalidades do sistema de controle interno expressas no art. 74 da Constituição Federal remetem a objetivos que enfatizam a necessidade de gestão dos riscos relacionados às metas estabelecidas durante o processo orçamentário, à legalidade em relação à aplicação e gestão dos recursos públicos, ao endividamento público e ao funcionamento do Controle Externo.

A Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, veio também inserir a exigência de metas, de prioridades e de eficiência, de modo que as ações dos gestores observem a necessidade de manter o equilíbrio fiscal (SOARES; SCARPIN, 2015). Os diversos poderes devem, portanto, dispor de um sistema de controle interno que busque a satisfação destes conjuntos de condicionantes dispostos nas normas legais a medida que perseguem seus objetivos.

4. O controle interno no Poder Executivo do estado do Espírito Santo

A Constituição do Estado do Espírito Santo, de igual forma, no art. 70, repete o comando constitucional e estabelece a necessidade de se criar um sistema de controle interno de abrangência similar ao definido na Constituição Federal (ESPÍRITO SANTO, 1989). Para regulamentar o disposto na Constituição Estadual, em 23/11/2012, foi publicada a Lei Estadual nº 9.938, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Espírito Santo. O normativo abrange a Administração Direta e Indireta dos diversos poderes do Estado e define o sistema de controle interno como o conjunto de órgãos, funções e atividades, no âmbito dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, articulado em cada um deles por um órgão central e orientado para o desempenho do controle interno e o cumprimento das finalidades estabelecidas no artigo 1º desta Lei (ESPÍRITO SANTO, 2012).

As finalidades descritas no art. 1º da Lei Estadual nº 9.938, de 2012, são semelhantes às aquelas previstas no art. 74 da Constituição Federal de 1988. Apesar disso, chama atenção o fato de a Lei Estadual nº 9.938, no art. 3º, atribuir a um Órgão Central a articulação do sistema de controle interno. Ao Órgão Central, cumprem as funções de coordenar as atividades de controle, exercer os controles essenciais e avaliar a eficiência e eficácia dos demais controles realizados. A criação de um Órgão Central é medida que visa, dentro do respectivo Poder, garantir a integração do sistema de controle, conforme aborda Conti e Carvalho (2011). No Poder Executivo, a Secretaria de Estado de Controle e Transparência exerce a função de Órgão Central do sistema (ESPÍRITO SANTO, 2012).

Dentre as competências e responsabilidades do Órgão Central, destacam-se as seguintes (ESPÍRITO SANTO, 2012):

I - articular as atividades relacionadas com o sistema de controle interno, promover a integração operacional e sugerir a elaboração dos atos normativos sobre procedimentos de controle;

II - assessorar a administração nos aspectos relacionados com os controles interno e externo;

III - pronunciar-se sobre a aplicação da legislação concernente à execução orçamentária, financeira e patrimonial;

IV - medir e avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos procedimentos de controle interno, através das atividades de auditoria interna a serem realizadas, mediante metodologia e programação próprias, nos diversos sistemas administrativos dos correspondentes Poderes e Órgãos;

V - exercer o acompanhamento sobre a observância dos limites constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos estabelecidos nos demais instrumentos legais;

VI - estabelecer mecanismos voltados a comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e economicidade na gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional nos correspondentes Poderes e Órgãos, bem como na aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

VII - manifestar-se por meio de relatórios, auditorias, inspeções, pareceres e outros pronunciamentos voltados a identificar e sanar possíveis irregularidades;

VIII - realizar outras atividades de coordenação e aperfeiçoamento do sistema de controle interno.

As demais unidades que compõem o sistema de controle interno do Poder Executivo Estadual são denominadas de unidades executoras e possuem as seguintes responsabilidades (ESPÍRITO SANTO, 2012):

I - exercer os controles estabelecidos nas normas e regulamentos afetos à sua área de atuação, no que tange a atividades finalísticas ou administrativas, objetivando a observância à legislação, a salvaguarda do patrimônio e a busca da eficiência operacional;

II - exercer o controle, em seu nível de competência, sobre o cumprimento dos objetivos e metas definidas nos Programas constantes do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual;

III - exercer o controle sobre o uso e guarda de bens pertencentes ao Poder ou Órgão, do qual faça parte, utilizados no exercício de suas funções;

IV - exercer o controle sobre a execução dos contratos, convênios e instrumentos congêneres, afetos à respectiva área de atuação, em que o Poder ou Órgão seja parte;

V - comunicar ao órgão central do sistema de controle interno do respectivo Poder ou Órgão, do qual faz parte, sobre irregularidade ou ilegalidade de que tenha conhecimento, que evidenciem danos ou prejuízos ao erário.

4.1 Os Sistemas Estruturantes do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo

Por meio da Lei Estadual nº 3.043, de 1975, a administração direta do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo foi organizada em 04 sistemas estruturantes: administração geral, recursos humanos, financeiro e planejamento.

As secretarias de estado de natureza instrumental, que são entidades responsáveis por prover os meios administrativos necessários à ação do Governo, constituem a base de cada um dos sistemas estruturantes. Grupos

setoriais funcionam como extensões da estrutura orgânica da secretaria de natureza instrumental a que está ligado. Estes grupos setoriais têm atuação no âmbito das demais secretarias de natureza substantiva e possuem como alguns de seus objetivos assegurar uma linguagem uniforme, universalizar conceitos e executar de modo integrado e tempestivo as suas atividades (ESPÍRITO SANTO, 1975). Na Tabela I, pode-se verificar a secretaria instrumental responsável por cada um dos sistemas estruturantes:

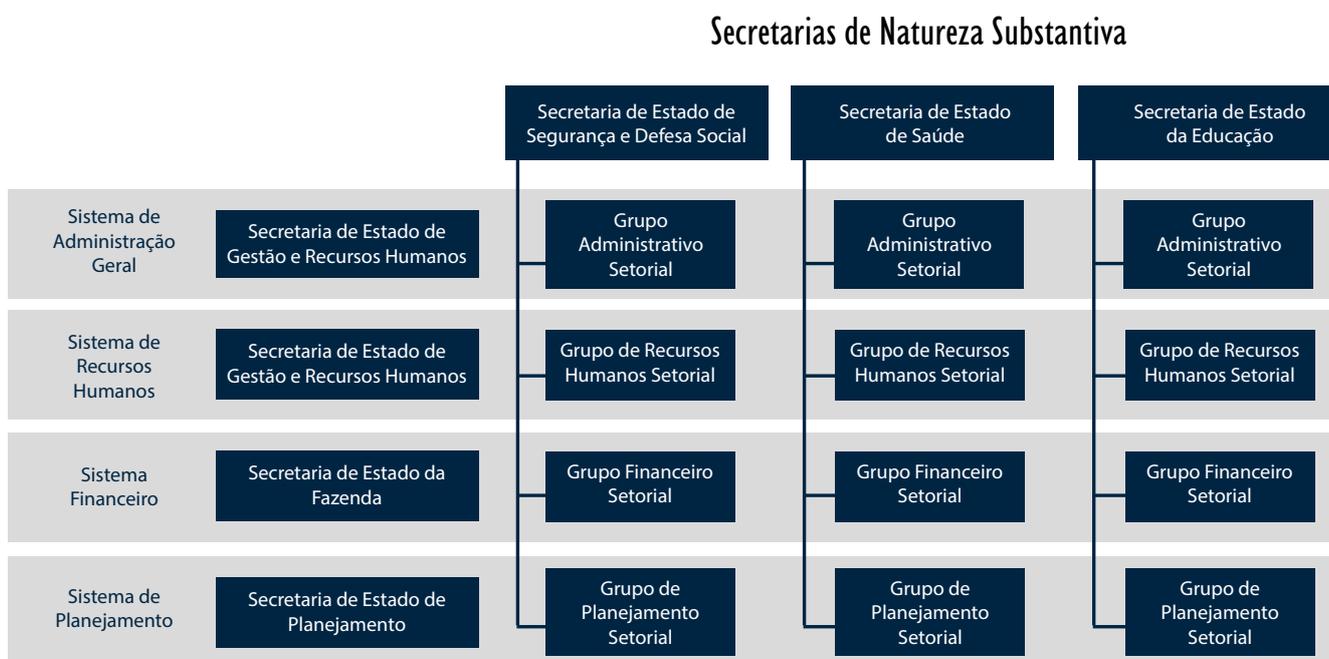
Tabela I. Sistemas Estruturantes e as Secretarias de Estado Responsáveis

Sistema Estruturante	Secretaria Instrumental
Sistema de Administração Geral	Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER
Sistemas de Recursos Humanos	Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER
Sistema Financeiro	Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ
Sistema de Planejamento	Secretaria de Estado de Planejamento - SEP

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Espírito Santo (1975).

Os grupos setoriais distribuídos pelas demais secretarias de estado estão sujeitos à orientação normativa, supervisão técnica, programação funcional e fiscalização da secretaria de estado responsável pelo sistema estruturante a que faz parte (ESPÍRITO SANTO, 1975). Note-se que, apesar de o grupo setorial não estar alocado diretamente na estrutura da secretaria instrumental, este tem suas atividades fortemente controladas por aquela. A Figura 1 mostra a organização dos sistemas estruturantes.

Figura 1. Organização dos Sistemas Estruturantes



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Espírito Santo (1975).

As linhas da Figura 1 mostram cada um dos sistemas estruturantes e os grupos setoriais que os compõem. As colunas, a partir da segunda, indicam as secretarias de natureza substantiva onde os grupos setoriais estão fisi-

camente alocados. Cada um dos sistemas administrativos possui um escopo de atuação específico, conforme a Tabela 2 (ESPÍRITO SANTO, 1975):

Tabela 2. Escopo de Atuação dos Sistemas Estruturantes

Sistema Estruturante	Escopo de atuação
Sistema de Administração Geral	Administração de materiais; administração patrimonial; transporte oficial de autoridades e de objetos; gestão documental; comunicações e zeladoria.
Sistemas de Recursos Humanos	Cadastro central de recursos humanos; planos de classificação de cargos, empregos, funções, vencimentos e salários; concessão de vantagens e promoção de pagamentos; admissão, contratação, lotação e pagamento de pessoal; controle centralizado dos cargos em comissão e das funções gratificações.
Sistema Financeiro	Determinação do cronograma financeiro de desembolso; execução dos pagamentos de pessoal na administração direta; intervenção contábil financeira em unidades administrativas; alimentação do processo decisório governamental com dados relativos a custos e desempenho financeiro.
Sistema de Planejamento	Consolidação e integração da programação setorial em planos e orçamentos globais do Governo; replanejamento metodológico dos programas e projetos; remanejamento organizacional de unidades administrativas; adequação do volume ou da periodicidade das liberações financeiras; mudança de ênfase ou de conformação dos objetivos quantitativos ou qualitativos; mudança de ênfase ou de conformação dos objetivos quantitativos ou qualitativos.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Espírito Santo (1975).

Note-se que o escopo de atuação dos sistemas estruturantes guarda estreita relação com as áreas abrangidas pelo sistema de controle interno citado no art. 74 da Constituição Federal (orçamentária, financeira e patrimonial). Portanto, os sistemas estruturantes são elementos relevantes do sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo.

O Decreto Estadual nº 4.130-R, publicado em 18/07/2017, que regulamenta a Lei Estadual nº 9.938/2012, ao instituir a Política de Modernização de Normas de Gestão do Poder Executivo Estadual, além de reforçar as competências de orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização específica do órgão central destes sistemas, amplia o número de sistemas existentes para 20 (vinte), denominando-os de sistemas administrativos. No referido decreto, foram incluídos dentre outros, por exemplo, os sistemas de saúde pública, de projetos e obras públicas de infraestrutura e de educação, tendo como Órgãos Centrais desses sistemas, respectivamente, as Secretarias de Saúde, de Educação e de Transportes e Obras Públicas. No entanto, até o presente momento, não foram publicados detalhes sobre a estrutura de funcionamento destes sistemas criados.

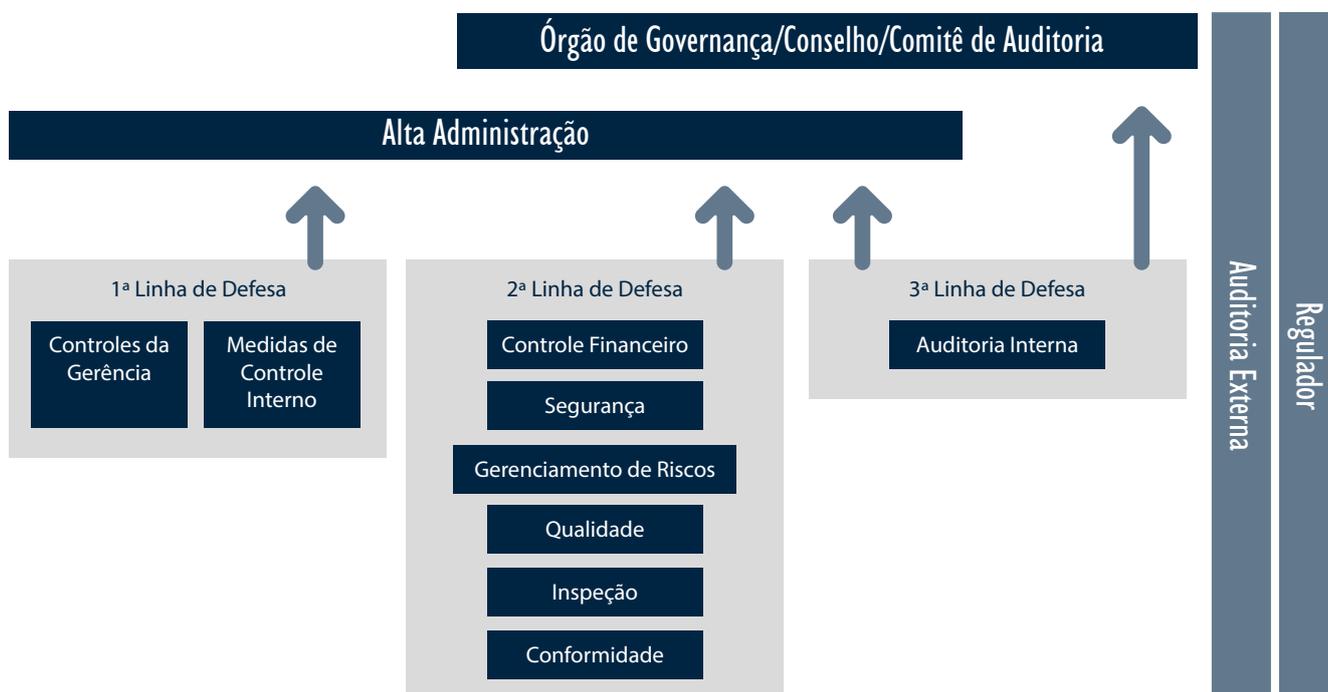
5. As três linhas de defesa

O modelo de três linhas de defesa foi proposto pelo IIA, com o objetivo de esclarecer papéis e responsabilidades relacionados à atividade de gerenciamento de riscos e controles, contribuindo para a melhoria

da comunicação nesta área. Além disso, o modelo apresenta uma nova perspectiva sobre as operações da organização, de modo a aumentar o sucesso de iniciativas relacionadas ao gerenciamento de riscos (IIA, 2013).

A estrutura do modelo é organizada em três linhas de defesa. A primeira linha de defesa é o controle realizado pela gerência operacional, a segunda linha de defesa é constituída de funções de controle de riscos e de supervisão e a terceira é a avaliação independente a cargo da auditoria interna. A Figura 2 mostra uma representação gráfica do modelo das três linhas de defesa.

Figura 2. Modelo das Três Linhas de Defesa



Fonte: Extraído de IIA (2013, p.2).

5.1 Primeira Linha de Defesa

De acordo com Glynn et al (2016), a primeira linha de defesa do modelo é composta pelas funções de gerência operacional responsáveis por monitorar e controlar os processos de trabalho.

Estas gerências funcionam como primeira linha de defesa pelo fato dos controles incorporados aos sistemas e processos de trabalho serem executados sob sua responsabilidade. Estes controles de gestão, quando exercidos de modo adequado, funcionam para garantir a conformidade com leis e regulamentos, evitar a execução inadequada de processos e a ocorrência de eventos inesperados (IIA, 2013).

Dentre as atividades realizadas na primeira linha de defesa destacam-se a identificação, a avaliação, o controle e a mitigação dos riscos, sendo os resultados destas utilizados como base para o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos (IIA, 2013). Segundo Decaux e Sarens (2015), esta atividade

de gestão de risco se concretiza quando a gerência operacional realiza, por exemplo, uma atividade de auto avaliação de riscos.

Importante frisar que, conforme Anderson e Eubanks (2015), na primeira linha de defesa incluem-se as atividades de risco e controle realizadas pela gerência imediatamente responsável pelo processo de trabalho diário e, também, aquelas executadas pela gerência mediata de nível intermediário.

5.2 Segunda Linha de Defesa

A segunda linha de defesa é composta por funções de gestão de risco e de conformidade. Estas funções, que também estão submetidas ao controle e direção da alta administração, são implementadas para garantir que os controles e os processos de gerenciamento de riscos executados pela primeira linha de defesa estão funcionando de acordo com o estabelecido, principalmente, através da atividade de monitoramento contínuo (ANDERSON; EUBANKS, 2015).

As funções que compõem a segunda linha de defesa variam entre organizações e indústrias (IIA, 2013). Esta variação sofre influência do tamanho da organização e do nível de complexidade e grau de regulação relacionados a sua área de atuação (ANDERSON; EUBANKS, 2015). A Tabela 3 mostra algumas funções típicas de segunda linha de defesa:

Tabela 3. Funções típicas da segunda linha de defesa

Função
Segurança da Informação
Controle Financeiro
Segurança Física
Qualidade
Saúde e Segurança
Inspeção
Conformidade
Meio Ambiente
Suprimentos
Gerenciamento de Riscos

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Glynn (2016).

Pode-se observar que algumas das funções apresentadas possuem certo grau de especialização pelo fato de estarem focadas no gerenciamento de riscos e controles de sistemas e processos de trabalho específicos. De acordo com Anderson e Eubanks (2015), as responsabilidades daqueles alocados na segunda linha de defesa tendem a ser:

I - Prestar auxílio à gestão na concepção e desenvolvimento de processos e controles para gerir adequadamente os riscos;

II - Definir atividades para monitorar e medir o sucesso em comparação com as expectativas estabelecidas;

III - Acompanhar a eficácia das atividades de controle interno, escalonando questões críticas, riscos emergentes e outros;

IV - Fornecer uma estrutura para gestão de risco;

V - Identificar e monitorar questões conhecidas e emergentes que afetam os riscos e controles da organização;

VI - Identificar mudanças no apetite de risco implícito da organização e tolerância ao risco;

VII - Fornecer orientações e formação adequadas relacionadas aos processos de gestão e controle de riscos.

As funções de segunda linha de defesa, portanto, ajudam a primeira linha a manter as políticas e os procedimentos estabelecidos pelo conselho, propondo melhorias nas estruturas e orientações. É também a segunda linha de defesa que realiza o monitoramento da primeira linha através da avaliação da eficácia das práticas de gestão de riscos que estão sendo adotadas (DECAUX; SARENS, 2015).

Por fim, cumpre frisar que, por serem submetidas ao controle da alta administração, estas funções tendem a possuir um menor grau de independência quando comparadas a função da terceira linha de defesa (IIA, 2013).

5.3 Terceira Linha de Defesa

A auditoria interna é a função que compõe a terceira linha de defesa (IIA, 2013). Os auditores internos são aqueles responsáveis por fornecer ao órgão de governança e à alta administração avaliações objetivas e abrangentes, com o maior nível de independência dentro da organização. É a auditoria interna que provê avaliações sobre a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos, incluindo a forma como a primeira e a segunda linhas de defesa alcançam os objetivos em relação ao gerenciamento de riscos e controles.

Nessa mesma perspectiva, Anderson e Eubanks (2015) enfatizam que a independência organizacional e a objetividade são marcas que distinguem a terceira linha de defesa (auditoria interna) das demais. Os auditores internos não elaboram ou implementam controles e não são responsáveis pelas operações da organização. Essas atividades ficam a cargo das outras duas linhas de defesa. Além disso, a elevada independência organizacional permite que os auditores possam fornecer uma avaliação confiável e objetiva para a alta direção da organização.

6. As três linhas de defesa aplicadas ao controle interno do estado do Espírito Santo

Antes de realizar a aplicação, cumpre frisar que o modelo de três linhas de defesa admite diversas formas de implementação (IIA, 2013). Ele foi construído com base em boas práticas identificadas pela comunidade para melhorar a comunicação e orientar as ações que visem aprimorar a gestão de riscos. Trata-se, portanto, de um modelo conceitual (GRECA; MOREIRA, 2000).

Após a realização da pesquisa bibliográfica e documental, por meio da qual se obteve uma melhor compreensão das características principais do Sistema de Controle Interno do Estado do Espírito Santo e do modelo de três linhas de defesa proposto, e levando-se em consideração a hipótese de que os conceitos presentes no modelo podem ser utilizados para entender o funcionamento da estrutura de controle interno do referido Ente da Federação, foi possível concluir pela seguinte distribuição:

6.1 Primeira Linha de Defesa

É desempenhada, principalmente, pelas secretarias de natureza substantiva, que são responsáveis diretas pela execução de projetos e programas de governo. Em relação a estas secretarias, ganha destaque a atuação dos grupos setoriais e das gerências onde estes estão alocados, uma vez que as atividades afetas a cada um dos sistemas estruturantes (administração geral, recursos humanos, financeiro e planejamento) são realizadas por intermédio deles. Havendo, por determinação legal, a obrigação destes grupos exercerem o controle e a fiscalização sobre as atividades pelas quais são responsáveis (ESPÍRITO SANTO, 1975).

Ressalte-se que, eventualmente, as secretarias de natureza instrumental e o Órgão Central do Sistema de Controle Interno também exercem a função de primeira linha de defesa quando, por exemplo, tratam do orçamento ligado as suas atividades finalísticas. Sendo assim, a primeira linha de defesa do sistema de controle interno estabelecido pela Constituição Federal de 1988 encontra-se difundida por todas as secretarias que compõem o Poder Executivo do Estado do Espírito Santo.

Adicionalmente, é importante frisar que, nos termos do disposto na Lei Estadual nº 9.938/2012, as secretarias, de um modo geral, independentemente de serem substantivas ou instrumentais, são consideradas unidades executoras do sistema de controle interno. Esta definição está atrelada ao fato destas, conforme exposto acima, realizarem atividades de controle afetas a cada um dos sistemas estruturantes.

6.2 Segunda Linha de Defesa

No Poder Executivo Estadual, a segunda linha de defesa do sistema de controle é colocada em prática, especialmente, pelas secretarias de natureza instrumental, que supervisionam as atividades realizadas pela primeira

linha de defesa. As secretarias de natureza instrumental possuem capacidade normativa, orientadora, de supervisão e de fiscalização em relação às atividades relacionadas aos seus respectivos sistemas estruturantes. No entanto, suas ações de avaliação não são dotadas de independência, uma vez que os grupos locais funcionam como extensões orgânicas de suas estruturas (ESPÍRITO SANTO, 1975).

Quando da realização de suas atividades, as secretarias instrumentais devem atuar para que o sistema de controle interno observe a legalidade e avalie os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, além da consecução de outros objetivos estabelecidos pela Constituição Federal e por outras normas.

Destaque-se que, no que tange à legalidade, as secretarias instrumentais possuem uma função de conformação do sistema (compliance) com as normas (ESPÍRITO SANTO, 1975). Desta forma, os riscos de inconformidade em relação às normas legais devem ser por estas devidamente monitorados e os procedimentos internos sob sua responsabilidade alterados de forma a evitar a materialização destes riscos.

Conforme mencionado anteriormente, o Decreto Estadual nº 4.130-R, que institui a Política de Modernização de Normas de Gestão do Poder Executivo Estadual, ampliou o número de sistemas existentes para 20 (vinte), denominando-os de sistemas administrativos, incluindo-se, entre eles, os sistemas estruturantes. Os órgãos e entidades centrais destes sistemas adicionais possuem, de igual forma, competência para realizar orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização das atividades afetas ao sistema a que está relacionado. Há, portanto, neste caso, nítida intenção de se estabelecer uma segunda linha de defesa para lidar com riscos específicos através da atuação destes órgãos centrais, ampliando-se a extensão da segunda linha de defesa.

Além das secretarias instrumentais e dos sistemas administrativos criados pelo Decreto Estadual nº 4.130-R, nota-se que, no âmbito do Poder Executivo Estadual, foram incluídas dentre as atribuições do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, além da auditoria interna, que é a única função de terceira linha de defesa (IIA, 2013), as funções de ouvidoria e de correição, que estão relacionadas à detecção e apuração de violações das normas e regulamentos e, também, a função de fornecer orientações gerais sobre as atividades de controle a cargos dos componentes dos sistemas (ESPÍRITO SANTO, 2017). Anderson e Eubanks (2015) afirmam que o monitoramento da efetividade e da adequação das atividades de controle interno e o apoio à administração no desenvolvimento de controles são atividades típicas de segunda linha de defesa. Desta forma, o Órgão Central de Controle Interno também executa funções de segunda linha de defesa, colaborando para a mitigação dos riscos.

6.3 Terceira Linha de Defesa

A terceira linha de defesa é realizada pela função de auditoria interna. Esta função foi atribuída ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno pela Lei Estadual nº 9.938/2012, que, no art. 5º, Inciso III, definiu a função de auditoria interna e estabeleceu o escopo e extensão da seguinte forma:

III - auditoria: função pela qual o sistema de controle interno avalia uma determinada matéria ou informação segundo critérios adequados e identificáveis, com o fim de expressar uma conclusão que transmita ao titular do Poder e a outros destinatários legítimos determinado nível de confiança sobre a matéria ou informação examinada, e que tem por finalidades:

a) verificar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, sem prejuízo do regular exercício da competência dos demais órgãos;

b) avaliar o desempenho da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, segundo os critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade;

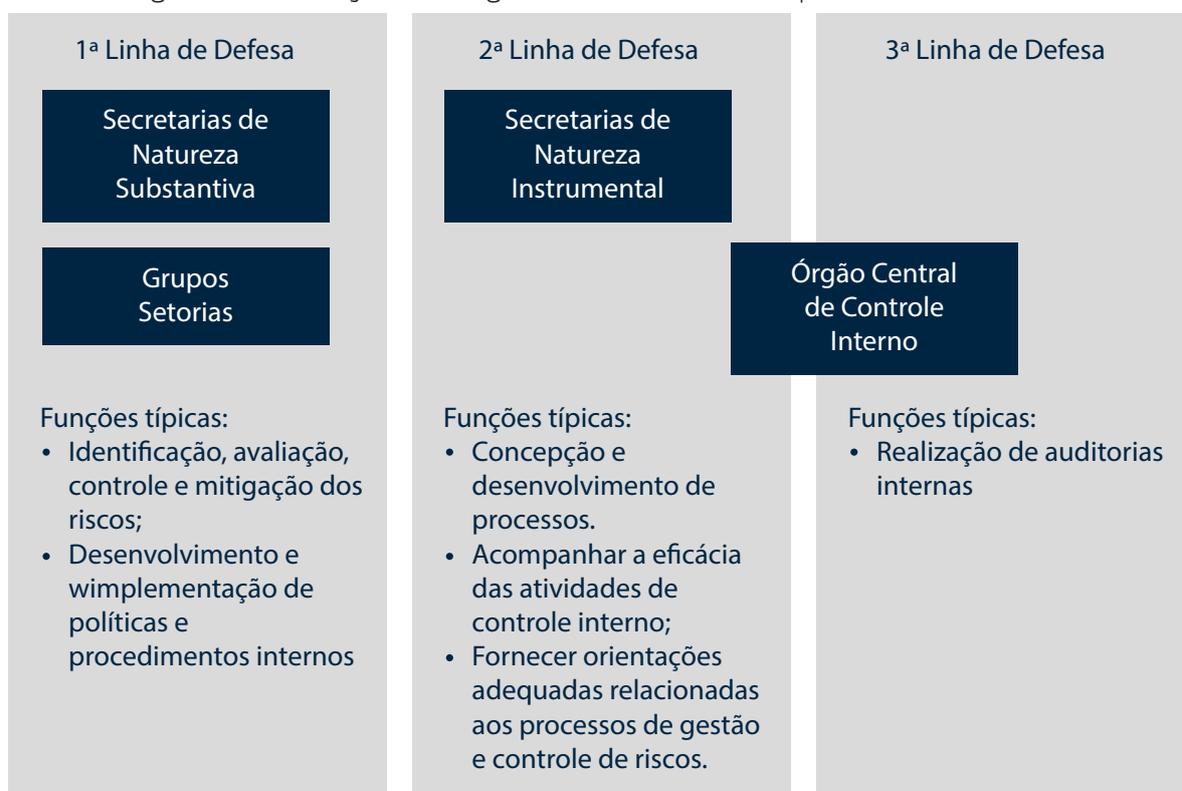
c) avaliar a adequação, a eficiência e a eficácia da organização auditada, de seus sistemas de controle, registro, análise e informação e do seu desempenho em relação aos planos, metas e objetivos organizacionais.

Conforme citado anteriormente, o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo é a Secretaria de Estado de Controle e Transparência. A fim de assegurar independência em relação aos trabalhos desenvolvidos pelo Órgão Central, no art. 11 da Lei Estadual nº 9.938/2012, foram estabelecidas prerrogativas e garantias aos servidores que desempenham as atividades finalísticas do Órgão, dentre as quais se destacam: a livre manifestação técnica e a independência intelectual.

6.4 Visão Geral das Três Linhas de Defesa

Desta forma, a Figura 3 permite observar a atribuição principal dos órgãos do Poder Executivo ao longo das três linhas de defesa:

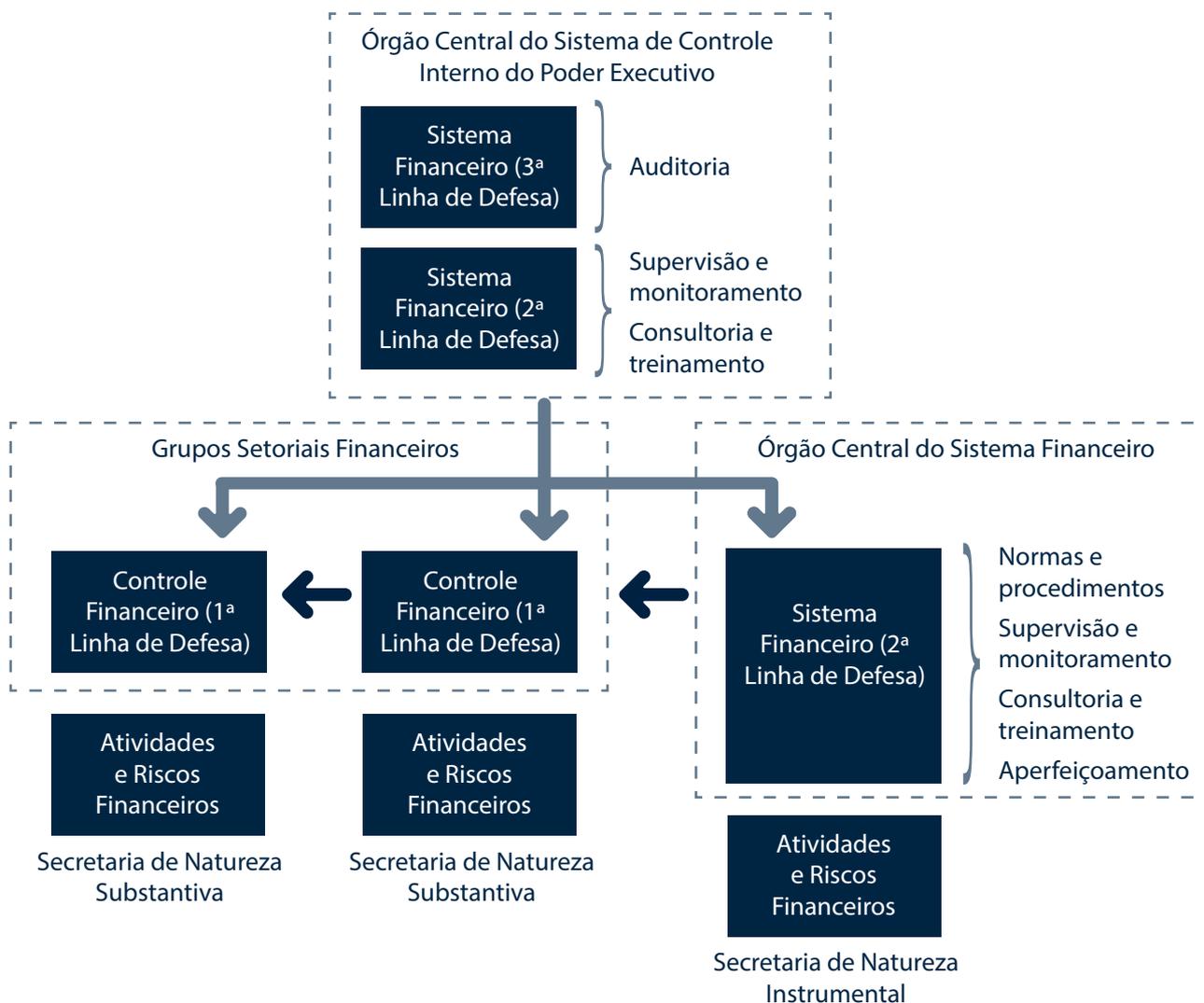
Figura 3. Distribuição dos Órgãos do Poder Executivo pelas Linhas de Defesa



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

Esta distribuição pode ser contextualizada no âmbito de cada sistema existente. No exemplo que consta da Figura 4, pode-se observar o papel de cada um dos componentes na operacionalização do sistema estruturante financeiro e a relação destes papéis com as linhas de defesa.

Figura 4. Linhas de Defesa do Sistema Estruturante Financeiro do Poder Executivo



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa.

7. Discussões

Pelo exposto, observa-se que a organização em sistemas adotada atualmente pelo Poder Executivo do Estado do Espírito Santo pode ser compreendida sob a perspectiva do modelo de três linhas de defesa. Conforme já mencionado, o objetivo deste modelo é melhorar a comunicação do gerenciamento de riscos e controle por meio do esclarecimento dos papéis e responsabilidades (IIA, 2013).

Ao considerar este objetivo, nota-se que, nas normas atuais que tratam do sistema de controle interno no Estado do Espírito Santo, pouca atenção é dada à integração das informações e à comunicação entre as três linhas de defesa. Em geral, as principais normas se resumem a definir as funções e as responsabilidades dos componentes do sistema de controle interno e a estimular a integração entre os poderes (ESPÍRITO SANTO,

2012). Além disso, no âmbito do Estado de Espírito Santo, o controle interno é compreendido como sendo composto pelo plano de organização e todos os métodos e procedimentos utilizados pela Administração para salvaguardar ativos, desenvolver a eficiência nas operações, avaliar o cumprimento dos programas, objetivos, metas e orçamentos, verificar a exatidão e a fidelidade das informações e assegurar o cumprimento da lei (ESPIRITO SANTO, 2012). Estes dois fatos (foco na estrutura e foco nos procedimentos) reforçam as conclusões de Sousa, Souto e Nicolau (2017) que identificaram a preponderância de uma visão orgânica e operacional sobre a definição do conceito de controle interno.

O modelo proposto pela IIA enfatiza a necessidade de coordenação e de compartilhamento apropriado de conhecimento e informações entre as linhas de defesa. Ou seja, ele está preocupado com a dinâmica relacionada à atividade de controle e com a integração entre os diversos envolvidos (IIA, 2013). Sendo assim, no âmbito do Poder Executivo do Espírito Santo, tendo por base a forma como as três linhas de defesa estão distribuídas, devem ser desenvolvidos, além das questões orgânicas e operacionais, mecanismos que melhorem o fluxo de informações e a comunicação entre as linhas de defesa, proporcionando maior integração, pois é exatamente esta falta de integração que o modelo tem por objetivo ajudar a combater. Para o estabelecimento de tais mecanismos, o Órgão Central do Sistema de Controle Interno possui papel fundamental, pois cabe a ele harmonizar a atuação do sistema de controle interno (ESPIRITO SANTO, 2017).

Outro ponto a ser avaliado é a relação entre o modelo de três linhas de defesa e as estruturas de gerenciamento de riscos responsáveis por identificar os tipos de riscos que precisam ser controlados. Anderson e Eubanks (2015), por exemplo, fornecem orientações sobre como articular e atribuir funções específicas e responsabilidades do controle interno, relacionando um modelo de estrutura de gerenciamento de riscos (Committee of Sponsoring Organizations - COSO) ao modelo de três linhas de defesa. Como resultado de seu trabalho, concluem que a avaliação de riscos e o estabelecimento de controles internos estariam bem posicionados na primeira linha de defesa. No entanto, no âmbito do Poder Executivo do Espírito Santo, não parece que as unidades setoriais ou as secretarias substantivas sejam dotadas de autonomia para realizar esta atividade quando tratam de questões afetas ao sistema de controle interno constitucionalmente estabelecido. Pelo contrário, observa-se que as unidades setoriais executam suas atividades em estrita conformidade com as orientações normativas emanadas pelo órgão central do sistema estruturante a que estão subordinadas.

A concentração das decisões sobre quais procedimentos de controle adotar para o tratamento de cada risco identificado nos órgãos centrais dos sistemas estruturantes tende a favorecer a uniformização do tratamento destes riscos. No entanto, os órgãos centrais estão distantes da execução das atividades, fato que dificulta a identificação de riscos. Por estarem mais próximas à execução, as unidades setoriais parecem ser aquelas mais adequadas a identificar e reportar riscos.

Esta situação demonstra que as estruturas de gerenciamento de riscos devem se moldar aos aspectos particulares de cada organização, considerando neste processo a forma como as três linhas de defesa estão

distribuídas. Sendo assim, propostas como a de Anderson e Eubanks (2015) devem ser avaliadas e adaptadas à realidade de cada organização.

Merece destaque ainda o fato de serem atribuídas funções de segunda linha de defesa (monitoramento e assessoramento) ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno. O modelo proposto admite que funções das linhas de defesa sejam combinadas, embora o gerenciamento de riscos seja mais sólido quando existem três linhas de defesa separadas e claramente identificadas (IIA, 2013). Não estão evidenciadas nas normas as medidas que devem ser adotadas para que o acúmulo destas funções não afete a capacidade do Órgão Central em relação à atividade de auditoria interna, nem como será a integração das funções acumuladas com a primeira linha de defesa e com as demais funções de segunda linha não executadas pelo Órgão Central. Além disso, diante do acúmulo, mecanismos precisariam ser estabelecidos para que as informações sejam compartilhadas entre cada um dos grupos envolvidos nas funções de segunda e terceira linhas de defesa, mesmo que estes estejam localizados dentro de uma única unidade organizacional (IIA, 2013).

Por fim, em relação à segunda linha de defesa, cumpre ressaltar que, para a atividade de monitoramento, têm sido utilizados canais passivos (ouvidorias e corregedorias) para identificar e apurar violações em relação às normas e procedimentos (ESPIRITO SANTO, 2012). No entanto, outros mecanismos precisam ser explorados tais como: uso de indicadores, aplicação de tecnologias, realização de auto-avaliações (self-assessments), etc. O monitoramento deve assumir uma forma mais proativa e o seu resultado deve ser utilizado para alimentar o desenvolvimento de ações de aperfeiçoamento dos controles internos através da integração das linhas de defesa.

8. Conclusão

O objetivo deste trabalho foi aplicar o modelo de três linhas de defesa para uma gestão eficaz de riscos proposto pelo IIA (IIA, 2013) para obter esclarecimentos sobre os papéis e responsabilidades das diversas partes envolvidas no sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo. O estudo é útil uma vez que se verifica a existência de certa confusão em relação ao conceito de controle interno (SOUSA; SOUTO; NICOLAU, 2017). Além disso, a informação pode ser utilizada para orientar ações de gestão de riscos e controles no referido Estado e em outros que adotam estrutura de controle similar.

Inicialmente, foram apresentados conceitos acerca do controle interno na Administração Pública Brasileira, destacando-se o fato de, no art. 74, a Constituição Federal fazer remissão a necessidade de se estabelecer um sistema de controle interno que tenha por objetivo a gestão de riscos relacionados às metas estabelecidas durante o processo orçamentário, à legalidade em relação à aplicação e gestão de recursos públicos, ao endividamento público e ao funcionamento do Controle Externo (MONTEIRO, 2015). Além de outros riscos decorrentes da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

Posteriormente, foi realizada uma análise da estrutura normativa e organização do sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, enfatizando-se o papel do Órgão Central do sistema de controle interno, definido pela Lei Estadual nº 9.938, de 2012, e a sua organização em sistemas estruturantes ou administrativos, estabelecida pela Lei Estadual nº 3.043, de 1975, e pelo Decreto Estadual nº 4.130-R, de 2017, onde ganham destaque a atuação dos Órgãos Centrais de cada um dos sistemas e os chamados Grupos Setoriais, distribuídos pelas diversas secretarias e subordinados à orientação normativa, supervisão técnica, programação funcional e fiscalização do Órgão Central do Sistema Estruturante a que está ligado (ESPÍRITO SANTO, 1975).

Adiante, foi apresentado o modelo de três linhas de defesa para um gerenciamento eficaz de riscos proposto pelo IIA (IIA, 2013). Sendo, de modo resumido, a primeira linha composta por funções de gerência operacional; a segunda linha de funções de gestão de riscos e conformidade; e a terceira linha da função de auditoria interna.

Após avaliar o sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo sob a ótica do modelo das três linhas de defesa, pôde-se verificar a existência das linhas de defesa em cada um dos sistemas estruturantes ou administrativos estabelecidos. O papel da primeira linha de defesa é desempenhado pelas diversas secretarias responsáveis pela execução de projetos e programas de governo, havendo destaque para a atuação dos grupos setoriais. Já o papel de segunda linha de defesa é realizado, especialmente, pelos órgãos centrais dos sistemas estruturantes ou administrativos. No entanto, este papel não é exclusivo destes Órgãos Centrais, uma vez que o Órgão Central do Sistema de Controle Interno também pode realizar algumas das funções de segunda linha de defesa. Por fim, o papel de auditoria interna no Poder Executivo é feito exclusivamente pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno.

Diante disto, foram feitas considerações sobre a necessidade de integração das linhas de defesa, sobre o papel e a forma de organização de eventuais estruturas de gerenciamento de riscos que podem ser adotadas, sobre a combinação de funções de segunda e de terceira linha de defesa no Órgão Central do Sistema de Controle Interno e sobre a necessidade de se adotar, na segunda linha de defesa, uma postura de monitoramento mais proativa.

O resultado mostra, portanto, que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo possui aderência ao modelo de três linhas de defesa proposto pelo IIA, apesar de parte de sua estrutura ter sido definida antes da Constituição Federal de 1988, como é o caso dos sistemas estruturantes definidos pela Lei Estadual nº 3.043, de 1975. Desta forma, o Poder Executivo do Estado do Espírito Santo pode realizar ações para aprimoramento da gestão de riscos observando os papéis aplicáveis a cada um dos componentes do sistema e a forma como as três linhas de defesa estão distribuídas.

Referências bibliográficas

- ANDERSON, Douglas J.; EUBANKS, Gina. Leveraging COSO Across the Three Lines of Defense. [S.l.], 2015.
- AZEVEDO, Natalia Kirchner.; ENSSLIN, Sandra Rolim.; REINA, Diane Rossi Maximiano. Controle Interno e as Fundações de apoio à pesquisa universitária: uma análise do funcionamento do Controle Interno nas Fundações da Universidade Federal de Santa Catarina no ano de 2010. *Enfoque: Reflexão Contábil*, Universidade Estadual de Maringá, v. 29, n. 3, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 11 de janeiro de 2018.
- CONTI, José Mauricio.; CARVALHO, André Castro. O Controle Interno na Administração Pública Brasileira: Qualidade do Gasto Público e Responsabilidade Fiscal. *Direito Público*, v. 8, n. 37, 2011.
- DALGLEISH, Fraser.; COOPER, Barry J. Risk management: developing a framework for a water authority. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, Emerald Group Publishing Limited, v. 16, n. 3, p. 235 – 249, 2005.
- DECAUX, Loïc.; SARENS, Gerrit. Implementing combined assurance: insights from multiple case studies. *Managerial Auditing Journal*, v. 30, n. 1, p. 56 – 79, 2015.
- ESPÍRITO SANTO. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989*. Disponível em: <www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf>.
- _____. Lei nº 9.938, de 23 de novembro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. *Diário Oficial do Espírito Santo* 2012; 23 nov.
- _____. Lei nº 856, de 17 de maio de 2017. Dispõe sobre a reorganização da estrutura organizacional e competências da Secretaria de Estado de Controle e Transparência - SECONT, órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, nos termos do disposto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal da República de 1988 e artigos 70 e 76 da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989, e dá outras providências. *Diário Oficial do Espírito Santo* 2017; 17 mai.
- _____. Lei nº 3043, de 31 de dezembro de 1975. Reforma Administrativa do Estado de Espírito Santo. *Diário Oficial do Espírito Santo* 1975; 31 dez.
- FARIAS, Rômulo Paiva.; LUCA, Márcia Martins Mendes de.; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. A metodologia COSO como ferramenta de gerenciamento dos controles internos. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 12, n. 3, 2010.

- GLYNN, Caroline. et al. Internal Audit and the Second Line of Defense. [S.l.], 2016.
- GRECA, Ileana Maria.; MOREIRA, Marco Antonio. Mental models, conceptual models, and modelling. *International Journal of Science Education*, v. 22, n. 1, p. 1 – 11, 2000.
- IIA. The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control. Altamonte Springs, 2013.
- LEUNG, Flavia.; ISAACS, Frances. Risk management in public sector research: approach and lessons learned at a national research organization. *R&D Management*, Wiley Online Library, v. 38, n. 5, p. 510 – 519, 2008.
- MATTOS, Cláudio de Carvalho.; MARIANO, Rosimar Pereira. Controle interno: Uma abordagem teórica. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 10, n. 1, p. 34 – 39, 2009.
- MONTEIRO, Renato Pereira. Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, n. 25, p. 159 – 188, 2015.
- O GLOBO. Todas as fases da Operação Lava-Jato. *O Globo*, 2017. Disponível em: <<https://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/todas-as-fases-da-operacao-lava-jato.html#40>>. Acesso em: 26/07/2017.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*. 2017. Acesso em: 26 de jul. 2017. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/responsive-and-accountable-institutions/anti-corruption.html>>.
- PETROVITS, Christine.; SHAKESPEARE, Catherine.; SHIH, Aimee. The causes and consequences of internal control problems in nonprofit organizations. *The Accounting Review*, v. 86, n. 1, p. 325 – 357, 2011.
- PRADO, Eduardo Vieira do. et al. Riscos Que Desafiam Empreendimentos Com Atuação Internacional. *Revista de Ciências Gerais*, v. 18, n. 27, 2015.
- ROBERTS, Nancy.; CANDREVA, Philip J. Controlling internal controls. *Public Administration Review*, v. 66, n. 3, p. 463 – 465, 2006.
- SIMONA, Gherai Dana.; GHEORGHE, Tara Ioan. Court of auditors—the assessment of internal control system in the public sector in Romania. Case study bihor county. In: *Annals of Faculty of Economics*. [S.l.: s.n.], 2012. v. 1, p. 925 – 930.
- SOARES, Maurélio.; SCARPIN, Jorge Eduardo. Controle Interno na Administração Pública: Avaliando sua Eficiência na Gestão Municipal. *Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais*, v. 14, n. 1, 2015.
- SOUSA, Rossana Guerra de.; SOUTO, Saulo Diógenes Azevedo Santos.; NICOLAU, Antônio Moreira. Em um mundo de incertezas: um survey sobre controle interno em uma perspectiva pública e privada. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 14, n. 31, p. 155 – 176, 2017.

VANNUCCI, Alberto. Challenges in the study of corruption: approaches and policy implications/Desafios no estudo da corrupção: abordagens e implicações políticas. *Revista Brasileira de Direito*, v. 13, n. 1, p. 251 – 281, 2017.

VASICEK, Vesna.; DRAGIJA, Martina.; HLADIKA, Mirjana. Impact of public internal financial control on public administration in Croatia. *Theoretical and Applied Economics*, v. 4, n. 4, p. 71, 2010.

VINNARI, Eija.; SKAEBÆK, Peter. The uncertainties of risk management: A field study on risk management internal audit practices in a Finnish municipality. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 27, n. 3, p. 489 – 526, 2014.

WOODS, Margaret. A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council. *Management Accounting Research*, Elsevier, v. 20, n. 1, p. 69 – 81, 2009.

Risco *Bottom Up*: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro*

Bottom Up Risk: A reflection on the challenge of implementing risk management in the Brazilian public sector

Marcus Vinicius de Azevedo Braga**

Resumo

O ensaio propõe um diagnóstico do processo de implementação de gestão de riscos no setor público brasileiro, destacando as limitações derivadas das peculiaridades desse setor, em especial em relação aos modelos privados. A partir daí, propõe uma contribuição para a melhoria do processo de gestão de riscos, baseando-se em especial na complementação das abordagens *Top Down* com ações na linha *Bottom Up*, buscando o fortalecimento do diálogo com a base e a superação de problemas no processo de implementação da gestão de riscos pelo reconhecimento da autonomia dos servidores na ponta e com o aproveitamento de falhas da própria organização no fomento da aprendizagem organizacional. Cita-se ainda o efeito indutor obtido pela sinergia do sucesso da implementação da gestão de riscos em um processo em relação aos outros da mesma organização. Aponta-se também que os atores de controle interno e externo têm um papel relevante na implementação da gestão de riscos. Conclui-se que a abordagem complementar do *Bottom Up* tem o potencial de conferir legitimidade para a gestão de riscos e possibilitar sucesso na sua implementação no setor público brasileiro.

Palavras-chaves: Gestão de riscos. Implementação de gestão de riscos. Controle governamental.

Abstract

The paper proposes a diagnosis of the process of implementation of risk management in the Brazilian public sector, highlighting the limitations derived from the peculiarities of this sector, especially in relation to a private model and differentiation of remuneration and incentives. From there, it proposes a contribution to the improvement of the process of risk management, based in particular on the complementation of the *Top Down* approaches with actions in the line *Bottom Up*, seeking to strengthen the dialogue with the base and its problems in the process of implementation of risk management, the recognition of the autonomy of the servers in the end and its effects on a very directive risk management, the use of failures of the own organization and others in the promotion of organizational learning for the improvement of risk management, and the enhancement of the inductive effect obtained by the synergy of the success of the implementation of risk management in a process in relation to the

others in the organization. It also points out that the internal and external control actors have a relevant role in the implementation of risk management. It concludes that this complementary approach has the potential to mitigate the possibility of risk management being discredited and not being successful in its implementation in the Brazilian public sector.

Keywords: Risk management. Implementation. State control.

** Ensaio inspirado no painel apresentado pelo autor em novembro de 2017 no 47º FONAI Tec - Capacitação Técnica dos Integrantes das Auditorias Internas do Ministério da Educação, realizado no Rio de Janeiro. Agradeço as valiosas sugestões na versão final realizadas pelos colegas auditores Francisco Eduardo de Holanda Bessa, Bruno Dantas F. Affonso e Franklin Brasil Santos.*

*** Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ (GPP/PPED/IE/UFRJ). Auditor Federal de Finanças e Controle do Quadro do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, atualmente cedido ao Ministério da Saúde, desempenhando as funções de Auditor Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar.*

I. Introdução

A questão da gestão de riscos surge de forma pujante na discussão recente da Administração Pública, com a publicação de normativos, articulações em rede, projetos legislativos, cursos e eventos. Uma onda nova, de um mar antigo, que invade repartições e diálogos entre os servidores, merecendo reflexões sobre o que seria necessário para que este movimento todo não se dissipe, em um rompante a ser esquecido como tantas outras valorosas ideias.

Esse breve ensaio analisa o processo incipiente de implementação de gestão de riscos no setor público brasileiro, defendendo a tese de que existe a necessidade de uma ação de cima para baixo com uma perspectiva *Bottom Up*¹, ou seja, que esta não se dê somente pela imposição da alta direção, mas que se aproveite de um movimento da base, do chão de fábrica, para que o risco seja um valor na organização pelo seu caráter instrumental, como uma forma menos onerosa de evitar problemas que de alguma maneira prejudicam os executores.

O ensaio se inicia com uma seção voltada para uma análise do momento atual das normas, dos atores e da implementação da gestão de riscos no setor público, seguida de uma seção com as limitações para esse processo no contexto brasileiro, chegando-se, então, à proposta de complementariedade da gestão de riscos, na linha *Bottom Up*, e concluindo-se com um exame de caso fictício de um hospital regional para ilustrar as ideias expostas.

2. Em que estágio se encontra a implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro?

A gestão de riscos considera as incertezas e trabalha com estas à luz dos objetivos da organização, trazendo como efeito a efetividade, buscando o equilíbrio das tensões, fugindo da ilusão de uma Administração Pública puramente voltada para os resultados formais.

Ela também se relaciona com o papel da burocracia na gestão, que tem seu lado negativo quando descamba para uma valorização exacerbada dos meios², por vezes ensimesmados. Como a gestão de riscos se preo-

1 Conforme Winter (2010), no que tange as perspectivas de implementação das Políticas Públicas, a abordagem chamada de *Top Down* foca em uma decisão política, uma lei, que é implementada de cima para baixo, tendo relevância o controle dessa implementação e aderência a regras gerais, enquanto a abordagem *Bottom Up* enfatiza a influência da equipe da linha de frente como tomadores de decisão essenciais e com determinado grau de autonomia, para adaptar e mediar as demandas, e que são impossíveis de serem controlados totalmente.

2 Miranda (2017), em um breve artigo sobre a implementação da gestão de riscos e os seus mitos, pontua que em relação ao processo de gestão de riscos trazer mais tarefas, aumentar os custos e burocratizar, o autor enfatiza que a gestão de riscos, na verdade, não é mais uma tarefa, e sim uma outra visão sobre a condução das tarefas, e que se bem implementada, pode sim, trazer eficácia e eficiência com o enxugamento dos controles, por torna-los mais efetivos.

cupa com as ameaças relevantes frente aos objetivos da organização, com as vantagens de uma abordagem preventiva, sem “engessar” a gestão, prejudicando a qualidade dos resultados (BRAGA; MARCIAPE NETO; 2012), funciona esta visão como um equilíbrio nas discussões reformistas de foco nos processos ou de foco nos objetivos.

A discussão dos chamados riscos não financeiros (ou operacionais) vem de um longo processo que floresce recentemente no mundo corporativo, seja conceitualmente, como trazido por Bernstein (1998), seja em termos de estruturas, dado que o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)* teve seu primeiro referencial publicado em 1992 (Controle Interno – Estrutura Integrada), e a norma da ISO 31000: *Principles and guidelines for risk management* surge somente em 2009, demonstrando que marcos relevantes surgiram nos últimos trinta anos, fruto de um processo de amadurecimento do tema nas organizações, inicialmente as privadas, e mais recentemente nas públicas.

Embora muito presente no setor financeiro, no campo dos desastres naturais e da segurança no trabalho, a questão dos riscos em um aspecto gerencial, aplicada às Políticas Públicas, teve entrada na pauta nacional com mais vigor apenas no novo milênio³. Dentro do contexto atual do Estado, a gestão de riscos visaria a entrega de serviços públicos de qualidade (SOUSA, 2016). Em tempos de crise fiscal e da necessidade de um Estado que regule e conduza políticas de forma efetiva, identificar os caminhos para se chegar a esses objetivos, contemplando as ameaças, que por vezes recebem a denominação de desperdício e de corrupção, é essencial, e a isso se presta bem à gestão de riscos, bem como um adequado sistema de controle interno nas organizações, sendo impossível separar as discussões sobre riscos e controle.

Passos relevantes têm ocorrido no Brasil nesse sentido, em um movimento que trará em si uma discussão de caráter sistêmico da gestão; essas melhorias têm se materializado por normas infra legais⁴ que tratam do tema, inclusive por normativos específicos que trouxeram os riscos para um patamar mais aplicado, como a Lei nº 13.303, de 30/06/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

Vale ressaltar também a proliferação em curso de normativos mais abrangentes no que se refere a gestão de riscos, motivada pelo Acórdão nº 1273/2015 do Tribunal de Contas da União (TCU), que recomendou à Casa Civil, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público a elaboração de um modelo de governança que contemplasse princípios, estratégia, gestão de riscos, auditoria interna e res-

3 Não pode-se deixar de citar o Decreto-Lei nº 200/1967, que completa no ano de confecção desse artigo cinquenta anos de sua edição, e que traz em seu artigo 14: “O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.”, como um germen, um tanto esquecido, dessa discussão de riscos.

4 Destacam-se a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal; a Instrução Normativa CGU nº 3/2017, que aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal; e ainda, a Instrução Normativa nº5/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, todas trazendo conceituações e aplicações da gestão de riscos no setor público.

ponsabilidade das lideranças. O mesmo acórdão sugeriu ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados que avaliassem a possibilidade de discutir um anteprojeto de lei (nacional) como modelo de governança aplicável a toda a Administração Pública⁵.

Como se vê, esse processo tem o nítido protagonismo dos órgãos de controle, como é natural, dado o potencial indutor desses. Nesse sentido, cite-se ainda que o próprio TCU tem adotado decisões que se utilizam da lógica e dos marcos legais para fortalecer a gestão de riscos e os controles internos, como por exemplo: a) o Acórdão nº 12.700/2016-2ª que recomenda à UFMG que se adeque à metodologia COSO; e b) o Acórdão nº 4222/2017 que recomenda ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Regional do Estado de Roraima (Senai/RR) que avalie a conveniência e a oportunidade de promover a capacitação dos agentes envolvidos no processo de gerenciamento de riscos e na definição de seus controles, adotando, também, os modelos de gestão de riscos COSO I e COSO II.

Outra situação que merece menção é a criação, em 2017, da Rede GIRC pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU); a Rede de Governança, Integridade, Riscos e Controle Interno (Rede GIRC) é um espaço de capacitação, de intercâmbio de boas práticas e de articulação de iniciativas, integrando e fomentando sinergia entre os órgãos do Poder Executivo Federal no que tange ao tema.

Contudo, embora se reconheçam os esforços supramencionados do TCU e de outros órgãos de controle, no Brasil, ainda estamos em um estágio inicial de implementação de gestão de riscos em aspectos gerenciais, não apenas por se tratar de um movimento emergente no mundo, mas também por outras causas, como uma carência curricular desse assunto nos cursos voltados para a Administração e Contabilidade, bem como uma incipiência de literatura e de pesquisas que busquem traduzir os conceitos estruturais de riscos para aplicações práticas (SOUZA; SANTOS, 2017), o que se reflete na falta de formação de uma base crítica de discussão sobre os riscos na gestão, inclusive no setor público, destacando-se aí mais uma vez a importância da iniciativa dos órgãos de controle em trazer o tema para a mesa de discussões, como forma de suprir essa lacuna.

Da mesma forma, as questões culturais, a dimensão territorial e organizacional brasileira, as desigualdades regionais e a falta de planejamento estratégico, entre outras, dificultam esse processo, como será visto no próximo tópico, podendo-se dizer que ainda serão necessárias mais uma ou duas gerações para que essas iniciativas se insiram no cotidiano da gestão pública e, efetivamente, contribuam de forma integral para o sucesso da ação governamental.

Contudo, embora o sucesso da ação governamental perpassa pelo controle, não é demais reforçar que a gestão de riscos não é uma atividade que vá solucionar todo e qualquer problema que se apresenta no Brasil, tais como a falta de pessoal em determinadas áreas, de orçamento e de estrutura para a gestão das Políticas Públicas, dentre outros que serão detalhados a seguir.

5 Nesse contexto, foi publicado o Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

3. Quais as limitações a entrada da gestão de riscos na pauta governamental brasileira?

Para a implementação de um modelo de gestão de riscos, é preciso inicialmente identificar as principais características da Administração Pública brasileira que podem limitar ou até mesmo frustrar a sua efetividade, visando adotar medidas e ajustes para garantir, de forma razoável, o atingimento dos seus objetivos.

3.1. Planejamento e objetivos

O Brasil tem uma dívida com a função planejamento governamental, como indicam Cardoso Júnior e Garcia (2015), e os mesmos autores apontam que não são poucos os que afirmam que o planejamento governamental morreu junto com o fim da ditadura militar, entendendo o planejamento de forma dissociada da gestão, sendo visto como autoritário e impossível em ambientes democráticos, esquecendo-se que o planejamento requer pensar objetivos no decorrer do tempo, interagindo com a realidade, e isso é essencial na discussão de riscos.

Além da carência de planejamento, que enfraquece a discussão de objetivos das Políticas Públicas, no Brasil temos uma matriz filosófica determinista, fatalista, sintetizada na frase : “*Deus é brasileiro*” (ADAMS, 2009), o que dissocia ações de resultados, e que ignora a incerteza como fator a ser considerado e enfrentado, e se espalha em falas e processos, dificultando ações no que tange à gestão de riscos.

Os traços de valorização da burocracia na gestão, bem como ações com bases tayloristas, de valorização de rotinas e padronizações, e a herança patrimonialista, de confusão do público com o privado, dificultam a percepção dos objetivos globais das organizações públicas como relevantes, e quando esses objetivos foram valorizados no contexto da gestão pública, como no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), influenciado pela obra de Osborne e Gaebler (1994), o foram de maneira dissociada da questão da gestão, colocando todas as fichas no arranjo institucional de mercado. Ou seja, valorizando-se os objetivos, eles naturalmente serão perseguidos, e se não forem atingidos, trocam-se os agentes⁶, esquecidas as peculiaridades do setor público e a necessidade de ações processuais (WILLIAMSON, 1999) e de aprimoramento dos processos.

Com o baixo empoderamento dos objetivos no setor público, é difícil abordar com efetividade os riscos, já que esses são, segundo a ISO 31000 (2009), o efeito da incerteza nos objetivos. De acordo com essa norma,

⁶ Nesse sentido, a Teoria dos Custos de Transação (WILLIAMSON, 1996) vem trazer certa luz a essa questão, posto que o arranjo mercado, que se baseia na possibilidade de substituição dos agentes segundo a sua preferência, não se aplica a todos os arranjos, em especial pela existência de ativos específicos, que geram dependência e dificuldades de substituição, por diversos fatores, como conhecimentos adquiridos, localização etc. Assim, o chamado controle por resultados pauta-se na ideia de que se determinado agente não funciona deve ser descredenciado, buscando-se outro, como no caso de hospitais geridos pelo terceiro setor. Essa substituição esbarra na questão de que foram criados laços e especificidades que não tornam a mesma tão simples, e a gestão de riscos, nesse sentido, traz uma visão de adequação dos processos, de realimentação e de melhoria à luz dos objetivos, buscando nessa especificidade a melhoria, vertente mais próxima da realidade da execução de Políticas Públicas.

os objetivos podem ter diferentes aspectos (tais como metas financeiras, de saúde e segurança e ambientais) e podem aplicar-se em diferentes níveis (tais como estratégico, em toda a organização, de projeto, de produto e de processo), o que já dá uma pista de que é preciso aprofundar mais a discussão dos objetivos públicos para se aplicar melhor a gestão de riscos na atividade estatal.

3.2. Lógica do arranjo público

Além da questão do item anterior, relacionada às dificuldades de se identificar e valorar os objetivos reais das organizações públicas, pode-se entender também que existe uma lógica própria do setor público, estampada em um arranjo que se organiza em função de um forte e detalhado arcabouço normativo, com interações externas pautadas em verificação de conformidade e pressões muito mais em termos de imagens e percepções do que em indicadores e medições, tendo os agentes, nos diversos níveis, motivações que derivam de questões político-partidárias, culturais, sindicais, crenças pessoais e mecanismos de coalizão do governo central.

Nesse sentido, cabe destacar que as organizações de mercado são submetidas a mecanismos de competição próprios, e que o mercado eleitoral das organizações públicas não vincula diretamente sucesso político a desempenhos em um nível mais organizacional⁷, com aspectos que por vezes fogem da racionalidade.

Cabe ressaltar que no mercado os agentes privados que não são eficientes podem ser eliminados pela concorrência, tendo-se a regulação/*compliance* funcionando apenas como freio para as suas externalidades negativas. No setor governamental, a busca pelos objetivos é fruto de um outro conjunto de forças, que além do jogo político-eleitoral, conta com aspectos da cultura organizacional, instituições informais e a pressão de estruturas de *accountability* horizontal e vertical, conforme preconiza O'Donnell (1998).

Desse modo, no setor público, os objetivos institucionais sofrem a ingerência de uma matriz de forças e interesses diversa do arranjo privado, e que busca atender a demanda de diversos segmentos, equilibrados pela constância de normas e da burocracia dos servidores efetivos, em um jogo mais difuso, matricial, bem diferente da linearidade de organogramas formais descontextualizados do ambiente e da incerteza do mercado privado, o que não dispensa o setor público de lidar com outras incertezas.

3.3. Cultura de risco

Para mudar a cultura das organizações públicas, favorecendo que seus servidores vejam o risco como algo a ser incorporado às suas práticas, é preciso um processo de envolvimento e que fortaleça uma cultura de

⁷ Salvo em cidades menores, no processo político menos amadurecido do Brasil, não se percebe ainda com vigor a vinculação estrita da escolha dos candidatos majoritários a desempenhos específicos do órgão A ou B, em especial pelo tamanho e pela complexidade da máquina pública federal. Já no que se refere às Políticas Públicas, cabe destacar, no entanto, que programas que tiveram dificuldades de implementação foram objeto de debate eleitoral, como o PROINFÂNCIA (MEC), e no caso do Programa Bolsa Família (MDS) e o PRONATEC (MEC), que tiveram seu destaque positivo, figuraram como fator de força nos pleitos eleitorais presidenciais recentes e trouxeram a eficácia e a eficiência de uma política para o debate mais amplo, o que fortalece a gestão de riscos, pois se o objetivo é relevante, ascende a discussão de riscos.

que essa abordagem será útil nas demandas localizadas de cada setor, dentro das tarefas a eles impostas, com certo grau de autonomia. E para isso, é preciso que os servidores tenham um conhecimento mais simples do risco, e a capacidade de relacionar esses conhecimentos com a sua realidade cotidiana, para além de volumosas planilhas.

Desse modo, a discussão de riscos tem que se comunicar com as temáticas operacionais do setor público, carecendo de uma gestão de riscos que contemple a diversidade estatal, que dê conta da governança da descentralização para os municípios, da infraestrutura, das relações com o terceiro setor, da regulação, como atividades que têm seu desenho definido pelos governos em um espectro mais amplo (riscos estratégicos), mas que se refletem no cotidiano (riscos operacionais), e nesse contexto de base, mais pragmático, os agentes públicos precisam enxergar a aplicabilidade dessa ferramenta, o grau de customização, para que esta seja absorvida mais facilmente.

E essa crença necessita mais do que cursos, campanhas de publicidade e *advocacy*, ainda que isso tudo seja relevante na sedimentação desses saberes. Necessita que a gestão de riscos se insira de forma instrumental, como mecanismo de aprimoramento e de facilitação das atribuições dos servidores⁸, posto que, como qualquer processo, a gestão de riscos tem custos de transação, e para que seja despendido esse esforço nos diversos níveis, ela deve ser acompanhada de ganhos no atingimento dos objetivos, de redução do retrabalho e de menos responsabilização.

3.4. Medo e responsabilização

Há também problemas para a inserção da gestão de riscos na pauta por sermos um país com uma matriz autoritária, com um passado escravocrata, o que traz uma dependência da trajetória que interfere na gestão pública, pela valorização da punição exemplar dos agentes, relegando a segundo plano aspectos preventivos e sistêmicos, dado que essa herança personaliza e centraliza as relações.

Podem-se observar, ainda, cenários de exacerbação de medidas com a finalidade de resolução dos problemas da gestão, movidos pelo medo e pela percepção subjetiva do risco (GARDNER, 2009; ADAMS, 2009), o que resulta em sistemas de controles internos onerosos, no chamado “efeito cebola”, com sobreposição de salvaguardas sem a vinculação aos objetivos da organização, tendo essas ações mais um caráter simbólico do que de efetividade.

O medo, a acusação e a perseguição, que por vezes alimentam o jogo político interno das organizações, fazem o corpo funcional assumir uma posição conservadora, tímida, legalista, enfraquecendo o alcance dos objetivos e a inovação, discussões essenciais na gestão de riscos, que na verdade instrumentalizariam a ousadia na gestão, pela busca de melhores resultados, na questão do apetite de riscos, tão difícil de se tratar em

⁸ Segundo Araújo (2013), o processo de gerenciamento de riscos deve se iniciar a partir de um mapeamento das subculturas da organização para que as ações sejam direcionadas para cada um dos grupos identificados.

uma Administração Pública punitivista e responsabilizadora, valorizando mais a ausência de erro, ainda que pela inação, do que o acerto.

3.5. Mais um modismo

Um risco real ocorre quando a gestão de riscos é vista como uma moda passageira. A questão da gestão de riscos pode, dependendo do seu processo de implementação, ser encarada como um modismo, algo externo e descontextualizado, com ares de panaceia, o que é um limitador a entrada dessa pauta, dada experiências intensas e fugazes como a Gestão para a Qualidade Total na década de 1990, que marcaram o setor público, e que hoje jazem esquecidas.

Quando surge o tema dos riscos com uma efervescência entusiasmada, com receituário canônico, planilhas, sistemas, tudo muito padronizado, isso se choca com a diversidade da Administração Pública, suas desigualdades no corpo técnico. E o que para uns soa como normal, para outros pode parecer um modelo muito rebuscado, e essa abordagem pode gerar o formalismo, ou seja, atender porque foi ordenado, que é o estágio anterior de se transformar em um modismo, algo impulsionado para benefícios temporários e descontextualizado da realidade das organizações.

Um sinal de alerta para esse modismo é a interpretação de todos os fenômenos da organização, inclusive as suas causas, pela ótica da gestão de riscos. Uma visão doutrinadora, de chamar outras coisas que não são, de risco, tentando assaltar a pauta de outras discussões e de outras áreas do conhecimento, vendo o risco como um superador de todos os impasses, o que termina por alargar o conceito de riscos como uma coisa absoluta, o que ele não é, e que termina por fragiliza-lo, sendo visto como uma coisa externa, imposta. A gestão de riscos não é uma questão de convencimento, e sim de aplicação.

Como se vê, as fragilidades de planejamento, de incentivos, de cultura terminam por ocultar a importância dos objetivos nas organizações públicas, não sendo isto fruto de uma falta de vontade política, em uma visão simplista, mas de peculiaridades conjunturais do setor público, que o impedem de ser meramente objeto de modelos privados, ainda que os próprios modelos privados também se vejam às voltas com ativos específicos, monopólios e outras situações do mundo real que impedem que os objetivos envolvam e se espraíem por toda a organização de forma perfeita⁹.

Diante dessas limitações, associadas a premente demanda de se trabalhar com os riscos como fonte de eficácia e eficiência, há a necessidade de adaptar a implementação da gestão de riscos para as peculiaridades da Administração Pública e, nesse sentido, o presente ensaio pretende contribuir com algumas reflexões, como se verá no tópico a seguir.

9 Conforme Simon (1979) e Williamson (1996), os agentes atuam com racionalidade limitada, o que impede que em organizações de qualquer natureza saibamos tudo o que ocorre, com fidedignidade e em tempo real, cabendo a atuação oportunista dos agentes, e nessa visão mais realista, não se pode aguardar um modelo teórico para se aplicar a gestão de riscos, e sim tentar adaptá-la ao mundo real.

4. Por que um risco *Bottom Up*?

Diante desse cenário de dificuldades da vinculação dos objetivos estratégicos e locais no setor público, com a remuneração por esses objetivos diluída entre aspectos simbólicos do jogo eleitoral, e com a limitação da coerção dos mecanismos de pesos e contrapesos em matrizes formalistas, nas quais os cenários futuros e os sistemas administrativos têm pouca valorização, a tarefa de implementar uma gestão de riscos padece de dificuldades consideráveis.

As estratégias clássicas de gestão de riscos, se não sofrerem adaptações, podem se tornar uma prática meramente formal e dissociada dos problemas cotidianos das organizações públicas, assim como a adoção pura e simplesmente do modelo COSO (2013) e seus princípios podem se tornar um receituário descontextualizado, um rito que vai apenas onerar as estruturas e trazer ao abordar o risco um descrédito, dado que a sua gestão não é a solução mágica de problemas políticos, estruturais e de econômicos, e sim uma abordagem instrumental que permite ao gestor lidar de forma sistemática com a incerteza, as ameaças, vinculando essa ação aos objetivos da organização.

Normas como a ISO 31000 (2009) indicam que a gestão de riscos requer um comprometimento sustentado da alta gestão, com planejamento rigoroso para se ter efetividade em todos os níveis, com uma estratégia na qual o foco é a implementação desse modelo pelo topo. Mas é preciso inverter essa lógica, olhando a questão pelas demandas dos diversos níveis da organização¹⁰, frente a incerteza e de como a abordagem da gestão de riscos se encaixa nesse contexto.

Por isso, considerando-se as peculiaridades do setor público já elencadas, o presente ensaio lança a semente provocativa de que apenas a abordagem *Top Down* (ou seja, aquela vinda de cima para baixo) pode não ser a mais efetiva, pois que essa abordagem, conforme Braga (2017), vincula o chamado comprometimento da alta gestão como fator indispensável ao sucesso de uma iniciativa, a esta abraçar a causa, quase que responsabilizando-a totalmente pelo avanço, e também pelo fracasso, centrando não na estrutura real da organização, mas em uma visão a partir da novidade que tenta ser implantada, que deve ser comprada de uma vez só e ao todo para ser efetiva.

A abordagem exclusivamente *Top Down*, ainda segundo Braga (2017), esquece que a cúpula (diretoria ou qualquer outra estrutura que detenha o poder decisório de uma organização pública) é um conjunto de agentes daquela organização, submetido a um contexto de forças, limitado pelas suas visões e motivado racionalmente por ações que deem conta do que os remunere de alguma forma, seja pela permanência no poder, pelo lucro, ou pela projeção, envolvidos aí os objetivos organizacionais que tentam se harmonizar aos individuais nesse jogo de metas e retornos, com cenários de dirigentes estatais necessitando de soluções que apontem

10 Como traz também Pardini (2017), a gestão de riscos é feita através das pessoas, ou seja, deve envolver toda a organização, e apesar de parecer mais moroso esse processo amplo, na prática é mais eficaz, pois quem gerencia os riscos são os gestores e quanto mais eles estiverem comprometidos, melhor.

para essas demandas pelas quais eles são pressionados, ainda que a solução desses problemas casuísticos tenha a sua raiz em questões estruturais, objeto da gestão de riscos.

Silver (2013), tratando dos estudos sobre especialistas em fazer previsões no campo da estatística aplicada, fala de dois tipos de abordagens, inspiradas em texto do poeta grego Arquíloco, sendo um tipo a da raposa, que conhece as coisas menores, afeta aos fragmentos, e o segundo tipo, o do porco-espinho, que conhece uma coisa só, grande e idealizada. Tomando-se essa metáfora para a implementação da gestão de riscos, precisamos de uma abordagem na linha do porco-espinho, voltado para grandes problemas, abordagens mais amplas. Mas também se faz necessária a visão da raposa, que incorpora ideias e práticas, que é adaptável, que tolera a complexidade e que seja mais empírica, e é essa abordagem contingencial a que se propõe o presente ensaio, unindo essas duas abordagens.

Assim, é preciso se ponderar quais princípios regeriam uma implementação de gestão de riscos com aspectos *Bottom Up*, como tentativa de mitigar os entraves que existem no setor público nesse sentido, não porque é necessário implementar a gestão de riscos de forma padronizada, mas pelo fato de que a organização pública necessita de instrumentos para lidar com a incerteza, e a gestão de risco tem sido o que de melhor se tem nesse sentido.

4.1. Foco na base e na sua autonomia

A implementação de políticas públicas exige um certo grau de autonomia, de improviso e de adaptação dos agentes da ponta (LIPSKY, 1980), em especial nos desenhos habituais no setor público, além de um corpo dirigente vinculado ao grupo eleito e de um corpo burocrático e técnico permanente, com interações que rompem a linearidade, tendo-se no aspecto estratégico dirigentes que pensam com uma temporalidade própria, e na execução, burocratas que buscam soluções para os desafios que se apresentam, a sua maneira, harmonizando pressões dos dirigentes e do público.

O fato é que todo agente tem a propensão a correr riscos e na sua atuação ele pondera, individualmente (ADAMS, 2009), as possíveis recompensas e as consequências adversas de suas ações, influenciado pelas suas percepções subjetivas, integrando ali na sua mente a gestão de riscos, e ações na superestrutura da organização. Tomando-se uma política pública, por exemplo, as diretrizes desta se refletem na atuação na ponta, mas não de forma hegemônica, e sim permeada pela gama de forças que vincula a atuação dos agentes, inclusive em relação aos riscos.

Em uma abordagem institucionalista, as decisões da cúpula se dão em um ambiente de racionalidade limitada (SIMON, 1979), decidindo sem saber todas as opções possíveis, em processos delegatários nos quais os agentes na ponta podem atuar de forma oportunista manipulando ações locais em relação aos objetivos globais, dado os custos e as dificuldades de monitoramento, por vezes para adaptações benéficas, por vezes para interesses paroquiais (WILLIAMSON, 1996). Esse cenário indica a necessidade da gestão de riscos se comu-

nicar com essa ponta, que seduza esses agentes de que essa abordagem pode ser útil para que o tratamento das incertezas em seu nível, considerados seus objetivos e seus contextos em relação aos objetivos globais.

Ou seja, é preciso ouvir os problemas na ponta, no chão de fábrica, e trabalhar a gestão de riscos, inclusive os controles internos e as correlatas dificuldades concretas, como mecanismos que dialoguem com esse nível, buscando relacionar esses problemas aos objetivos globais da organização.

Trazendo o assunto dessa forma, poderia-se em princípio denotar que o que tem sido feito no Brasil é apenas *Top Down*, mas não é verdade. Por isso, o ensaio busca não uma homogeneidade, mas resgatar e valorizar essa abordagem *Bottom Up*, de forma complementar, fortalecendo, inclusive, iniciativas dessa natureza em curso, como a própria Rede GIRC já citada, e outras ações voltadas para a sinergia na primeira linha de defesa (IIA, 2013) com as demais linhas.

4.2. Aprendizagem organizacional

A gestão de riscos é um processo permanentemente inacabado, que busca lidar com ameaças e organizações que sempre mudam. O medo e as questões culturais imputam controles despropositados, sem a devida avaliação de sua efetividade, conforme preconiza o COSO (2013).

A proposta *Bottom Up* é de valorizar a aprendizagem organizacional na implementação e revisão desses controles, buscando saberes da organização ou de outras, dado que os processos guardam entre si um grau de padronização, que permite saber algo de suas fragilidades pelo que acontece em outros locais e momentos.

Assim, a discussão abrange os erros mais comuns de um processo, em especial os padronizados, e a avaliação destes à luz de outros detectados em unidades externas, bem como os possíveis controles internos aplicáveis, estudando também as auditorias dos órgãos de controle interno e externo, os escândalos na imprensa, entre outros, traz o amadurecimento das equipes, dos processos, fazendo a gestão de riscos dialogar diretamente com a prática, uma coisa viva na organização.

Por isso, mais do que sistemas informatizados e consultorias, faz-se necessário na implementação da gestão de riscos no setor público uma customização tutelada, na linha do “faça você mesmo”, de modo a propiciar um desenvolvimento lento e gradual que empodere os agentes da organização e insira realmente a temática em suas rotinas profissionais.

4.3. Efeito indutor

Enxergar pela ótica dos riscos é tratar diferente o que é relevante. Em vez de começar a gestão de riscos pelo mapeamento, identificação e avaliação de todos os riscos, na pretensão de se ter o famoso mapa de riscos da organização, o que demandaria esforço, mobilização e atualização, vale iniciar pelos processos notoriamente mais relevantes para que sirvam de exemplo e tenham um efeito indutor na gestão. Exemplo no sentido de

mostrar resultado que incentive outros setores a buscar a gestão de riscos, superando o desenho de ser uma questão de seguir o exemplo que vem de cima, como se a gestão de riscos fosse uma situação ruim imposta a todos, a começar pelo chefe, e não a busca pelo que tem sido útil e eficaz.

Mas o que seria um processo relevante em uma organização pública? É aquele vinculado às competências principais da organização pública, aquelas mais reconhecidas pelos cidadãos, que tenham um certo grau de capilaridade e de materialidade, para que os efeitos positivos da gestão de riscos sejam percebidos pelos atores internos e externos à organização

Assim, é possível a implementação da gestão de riscos pelo complementar aspecto *Bottom Up*, de atenção aos arranjos locais que vão validando e amadurecendo essas iniciativas, sendo então replicadas para toda a organização, de forma mais efetiva, dado que a “virada de mesa” de um paradigma é fruto de forças que se organizam no tempo e que forçam um ponto de inflexão, que se constrói em um novo normal, a se moldar aos poucos no cotidiano. É preciso saber fazer a revolução, para se ter evolução.

Destarte, somente criar políticas, normas, cursos e diretrizes pode não ser o suficiente para dar conta da inclusão da gestão de riscos na pauta do setor público brasileiro, por questões estruturais. Necessita-se de iniciativas que busquem dialogar com as bases, identificar seus problemas e de como essa abordagem pode contribuir com as soluções, em um papel que precisa ser incorporado pelas segunda e terceira linhas de defesa (IIA, 2013), em especial nas principais funções administrativas do setor público que tem falhas recorrentes e há, portanto, potencial para a aprendizagem organizacional com a realimentação de estruturas e com treinamentos que reduzam os problemas e a consequente responsabilização.

5. Um exercício de idealização - Um Hospital regional

Para fins didáticos, visando exemplificar e possibilitar a melhor compreensão das questões trazidas pelo presente ensaio, esse tópico apresenta uma síntese por meio de um caso fictício de um hospital regional público, em uma cidade de médio porte e que desenvolve as suas atribuições junto aos cidadãos realizando atendimento especializado e de emergência, com realização de cirurgias e exames de certo grau de complexidade e com uma organização medianamente estruturada, tem seu corpo funcional predominantemente concursado e um planejamento estratégico com determinado grau de detalhamento.

O hospital encontra dificuldades de mobilização para o planejamento, pelo imediatismo das questões da saúde, mas também tem fragilidades no desdobramento de objetivos em todos os níveis, pelas características da área de saúde, pela especialização e autonomia de seus profissionais, com uma cultura própria.

O corpo diretivo tem vínculos com a região e, dada a carência de recursos, empenha grande parte de seu tempo na busca de emendas parlamentares e termina por efetuar cortes lineares nos orçamentos das áreas, o que enseja imprevisto e adaptação frente as tarefas a serem implementadas em um cenário de múltiplas normas legais e infra legais, algumas com extenso detalhamento procedimental.

O atual diretor do hospital conseguiu se cercar na diretoria de pessoas próximas, obtendo uma relativa coalizção na condução do mesmo e ambiciona ser secretário de saúde do município. Para tal, tem feito ações de interação com diversas entidades do terceiro setor que existem na municipalidade com a finalidade de pressionar o poder público em relação ao tratamento de determinadas doenças que tem esse hospital como referência em um raio de quinhentos quilômetros.

Por fim, por se tratarem de profissionais especializados na área de saúde, existe uma lacuna nos dirigentes de diversos níveis de conhecimentos na área gerencial, e ainda que o novo diretor tenha patrocinado alguns cursos de MBA (*Master in Business Administration*), encontra problemas que se reverteram em óbitos por conta de uma infecção hospitalar oriunda de problemas na execução do contrato de limpeza e ainda de desvios de medicamentos por fragilidades nos controles do almoxarifado, o que levou a direção do hospital a contratar uma consultoria para a implementação da gestão de riscos. Acrescente-se que esses eventos trouxeram muita publicidade negativa para o hospital por terem sido divulgados em uma auditoria extraordinária do Tribunal de Contas, causando atrasos no processo de acreditação.

A equipe responsável pela implementação da gestão de riscos seguiu as orientações do consultor, elaborou uma política e promoveu intensa capacitação dos atores, iniciando uma rotina de mapeamento dos processos para identificação e avaliação dos riscos, o que gerou um movimento que inicialmente empolgou o corpo de funcionários, mas que com o tempo virou objeto de reclamações pelos corredores, dada as pressões do cotidiano e seus problemas, muitos envolvendo a vida dos beneficiários.

Conversando com funcionário da Universidade da capital, um dos responsáveis pela implementação da gestão de riscos resolveu ajustar a sua estratégia e acrescentou ações de caráter *Bottom Up*. Além disso, por meio de pesquisas e grupo focais, aproximou-se das equipes dos processos de maior visibilidade do hospital, tentando entender os problemas e as fragilidades dos controles internos, à luz de uma lógica de riscos, com bastante diálogo.

A partir desse diagnóstico, começou a mapear essas dificuldades, identificando com estes atores seus processos, seus riscos e as medidas por ele adotadas, assessorando na construção de controles e concentrando e alimentando a alta administração de situações que tivessem reflexos sistêmicos em níveis mais estratégicos, ou dependessem de ações lastreadas em orçamento.

Da mesma forma, buscou nesses processos a experiência de outros hospitais, com a criação de fóruns na internet, e ajudou os gestores a elaborar indicadores que medissem os resultados e avaliassem os controles adotados, e ao final de um ciclo nesses processos mais relevantes, começou a efetuar devolutivas com palestras e textos, de forma a narrar a experiência de sucesso, seus ganhos, de forma a sensibilizar o resto do hospital, dado que o

foco eram processos centrais, de maior visibilidade.

Com isso, a gestão de riscos se viu mais empoderada na organização, reduziram-se as reclamações na ouvidoria, a judicialização cedeu nos setores trabalhados e o processo decisório da Administração em relação a estes riscos se qualificou, em um avanço que rendeu reportagem positiva no jornal da cidade, não em relação ao risco, mas aos seus resultados, e ainda, chamou a atenção do Tribunal de Contas, que quis conhecer aquela boa prática de perto.

A narrativa idealizada serve para demonstrar, didaticamente, como um plano de gestão de riscos idealizado/normativo poderia alcançar bons resultados dentro dos pressupostos habituais de uma organização pública, considerando a autonomia, o jogo político, a pressão externa, as resistências do corpo funcional, a base normativa. Um paradigma mais palpável do que considerar suficiente um único comando da alta direção para toda a organização se empenhar em aderir a um novo modelo de trabalho, como na abordagem puramente *Top Down*, e que isto dará conta das questões daquela organização pública.

Como bem traz Price (2012), é preciso atuar nas diversas demandas da organização, balanceando as diferentes frentes. A gestão não é algo linear, e, como defende esse autor, assemelha-se mais ao equilibrador de pratos em varas do folclore mexicano (*art of plate spinning*), uma antiga brincadeira de rua que mostra a necessidade de sustentabilidade frente a incerteza, e de que mais do que formas e modelos, é preciso manter os pratos girando, na metáfora proposta pelo autor.

Ainda segundo esse autor, não se trata de abandonar o controle para vincular aqueles que possuem o negócio aos responsáveis pela implementação de seus objetivos, de negligenciar disciplina, padrões comuns ou o cumprimento da regulamentação externa. Trata-se de se estar atento ao controle excessivo que paradoxalmente tende a conduzir a comportamentos disfuncionais, envolvendo funcionários em uma camisa de força corporativa, precisando de mais controle quando deve mudar de direção (decisão pela gestão de riscos) e mais empoderamento quando estiver definido no novo curso (implementação mais profunda).

6. Conclusões

O presente ensaio busca trazer questões que, no futuro, têm o potencial de mitigar as possibilidades da gestão de riscos cair no descrédito, reforçando seu caráter instrumental no trato da incerteza e das ameaças, vinculando essa ação aos objetivos da organização, identificando os principais obstáculos e apresentando abordagens que se adaptem à realidade do setor público brasileiro e que permitam a inserção dessas práticas no aprimoramento da gestão pública.

O ensaio apresenta um cenário tímido ainda na implementação da gestão de riscos no setor público, com obstáculos em relação a percepção dos objetivos das políticas, imersos nas peculiaridades do arranjo estatal, o que

demanda uma visão complementar, que supere apenas a implementação pelo topo e que considere aspectos relacionados a autonomia da base, e da necessidade de sensibilizá-la com mais do que cursos e palestras.

Nesse sentido, destaca-se a importância dos atores de controle interno e externo, como indutores não apenas pelas suas normas, mas pela forma como conduzem seus trabalhos de auditoria governamental que, valorizando os objetivos organizacionais e sua avaliação, fazem emergir com força a discussão dos riscos, dado que é impossível dissociar gestão de riscos, controles internos e objetivos.

Planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas desenvolvidos pelos diversos órgãos e entidades da federação têm muito a se beneficiar de uma visão de riscos, mas não apenas como uma capa a ser inserida na organização, pendente das fragilidades de definições de objetivos e mapeamento de processos, além das peculiaridades do setor público e seus arranjos, e sim como uma forma de pensar e atuar sobre o futuro, na forma de preservar os objetivos, mediando o foco nos meios e nas finalidades, para que se tenham políticas mais efetivas, o que dará à gestão de riscos, como abordagem, uma relevância que a perpetuará.

Referências bibliográficas

ABNT NBR ISO 31000 *Gestão de Riscos - Princípios e diretrizes*. Brasil, 2009.

ADAMS, John. *Risco*. São Paulo: Senac São Paulo, 2009.

ARAÚJO, Marcus Augusto Vasconcelos. *Percepção e comportamento de riscos nas organizações*. São Paulo: Sicurezza, 2013.

BERNSTEIN, P. L. *Against the gods: the remarkable story of risk*. New York: John Wiley & Sons, 1998.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. *Revisitando o "Tone at the Top"*. Site Administradores, João Pessoa, 2017. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/academico/revisitando-o-tone-at-the-top/104970/>>. Acesso em: 16.nov. 2017.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; MARCIAPE NETO, Manoel Gomes. *Gestão de riscos no setor público: ampliando horizontes*. Revista Ideias em Gestão, Brasília, n.10, p.16-19, nov. 2012. Disponível em: <http://www.aiec.br/revista/edicoes/novembro_2012/ideias.html>. Acesso em: 16.nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 16.nov. 2017.

COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Controle interno – estrutura integrada*. São Paulo: Tradução de Price Water House Coopers, 2013.

GARCIA, Ronaldo Coutinho; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Subsídios para repensar o Sistema Federal de Planejamento. *Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, 2015. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 16.nov. 2017. p.81-106.

GARDNER, Dan. *Risco: A ciência política do medo*. Rio de Janeiro: Odisséia, 2009.

IIA BRASIL- Instituto de Auditores Internos do Brasil. *Declaração de Posicionamento do IIA: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles*. IIA Brasil. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.iibrasil.org.br/>>. Acesso em: 16.nov. 2017.

LIPSKY, M. *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araujo. Cinco mitos da Gestão de riscos. *IIA Notícias*. Ed. 69, São Paulo: IIA-Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.iibrasil.org.br/>>. Acesso em: 16.nov. 2017.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. Lua Nova, São Paulo nº 44, 1998.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PARDINI, Eduardo Person. *Gerenciamento de Riscos - Os fatores de sucesso para sua implantação*. Portal Administradores, João Pessoa. 2017. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/gerenciamento-de-riscos-os-fatores-de-sucesso-para-sua-implantacao/102310/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

PRICE, Colin. *Leadership and the art of plate spinning*. 2012. McKinsey Quarterly. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/leadership-and-the-art-of-plate-spinning>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

SILVER, Nate. *O sinal e o ruído: por que tantas previsões falham e outras não*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.

SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. FGV: Rio de Janeiro, 1979.

SOUSA, Rossana Guerra. A eficácia dos sistemas de controle interno a partir do modelo de monitoramento do COSO. In: BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controladoria no Setor Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 317-341.

SOUZA, Kleberon Roberto; BRASIL, Franklin Santos. *Como gerenciar riscos na Administração Pública: estudo prático em licitações*. Curitiba: Negócios Públicos Editora, 2017.

WILLIAMSON, Oliver E. *The mechanisms of governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

WILLIAMSON, Oliver E. *Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspectives*. Journal of Law, Economics, and Organization, v. 15, n. 1, p. 306-342, 1999.

WINTER, Soren C. Perspectivas de Implementação: status e reconsideração. In: PIERRE, Jon; PETERS, Guy B. *Administração Pública: Coletânea*. Brasília; São Paulo: Enap; Unesp, 2010. p. 209-228.

Economicidade na Assistência Farmacêutica Básica: Uma Comparação dos custos do Programa de Assistência Farmacêutica Básica e do Programa Farmácia Popular do Brasil em Alagoas

Economicity in Basic Pharmaceutical Assistance: A Comparison of the Costs of the Basic Pharmaceutical Assistance Program and the Popular Pharmacy Program of Brazil in Alagoas

Nilson Nogueira de Andrade*

Antônio Francisco de Almeida da Silva Júnior**

Resumo

As ações de assistência terapêutica integral, incluindo farmacêutica, são um direito social previsto na lei do Sistema Único de Saúde (SUS). Este estudo tem por objetivo comparar e avaliar, do ponto de vista do governo federal, se, considerando seus gastos operacionais e estrutura, o Programa de Incentivo à Assistência Farmacêutica Básica – PFB, executado pelas prefeituras municipais de Alagoas, mostra-se ou não mais econômico que a distribuição de medicamentos pelo Programa Farmácia Popular do Brasil - PFPB, executado pela sua Rede Própria – RP (extinta em 2017) e farmácias privadas do Aqui Tem Farmácia Popular – ATFP. O repasse federal para funcionamento do PFB se caracteriza pela ausência de reajustes periódicos, representando um encargo maior a cada ano para os municípios. Em paralelo, os valores de referência do ATFP têm diminuído ao longo dos anos, reduzindo os custos unitários desta modalidade ao governo, ao passo que aumenta a sua demanda de medicamentos e seu orçamento. Considerando os quantitativos dispensados pela rede privada do ATFP em Alagoas, o anti-hipertensivo Losartana Potássica e a Insulina NPH correspondem a cerca de 67% das despesas do ATFP. O estudo conclui que, apesar de estes medicamentos possuírem custos maiores no ATFP, o programa tem se mostrado válido e benéfico à população, e se mostra vantajoso, considerando o horário ampliado de suas farmácias; a baixa disponibilidade de farmacêuticos na rede pública; e a ampliação do número de farmácias credenciadas, do seu rol de medicamentos e do acesso à população aos medicamentos básicos e à atenção farmacêutica. O estudo sugere que os gestores públicos devem rever os valores de alguns medicamentos do ATFP com vistas à sua redução, além de buscar a interligação entre os programas, melhorando o atendimento à população e a utilização dos recursos públicos.

Palavras-chaves: Assistência Farmacêutica. Programa Farmácia Popular do Brasil. Sistema Único de Saúde. Economicidade.

Abstract

Full therapeutic care actions, including pharmaceuticals, are a social right provided by law. This research compares and evaluates from the federal government's point of view, whether considering its operating expenses and structure, the Program of Incentive to Basic Pharmaceutical Assistance – PFB in the municipalities of Alagoas is or is not more economical than the distribution of medicines by the Popular Pharmacy of Brazil Program – PFPB and its Own Unit – RP (extinct in 2017) and its private pharmacies of the Here Has Popular Pharmacy - ATFP. Sugiro não traduzir o nome dos programas, fica muito estranho. Melhor deixar com o título original, e em itálico nesta parte. The federal spending to the functioning of the PFB suffered from the absence of periodic adjustments, representing a greater burden each year for the municipalities. In addition, ATFP reference values have declined over the years reducing unit costs of this modality to the government, while increasing its demand for medicines and its budget. Considering the amounts provided by the private pharmacies of the ATFP in Alagoas, the antihypertensive Losartan Potassium and the NPH Insulin corresponds to about 67% of the expenses of the ATFP. The study concluded that although these drugs have higher costs in the ATFP, the program has proved to be valid and beneficial to the population and is advantageous, considering the extended hours of the private pharmacies of the ATFP; the low availability of pharmacists in the public units; and the expansion of both its role of medicines and access to the population to essential medicines and pharmaceutical care. The study suggests that public managers should review the values of some ATFP medicines with a view to reducing them, as well as seeking interconnection between programs to improving care for the population and utilization of public resources.

Keywords: Pharmaceutical Care. Popular Pharmacy of Brazil Program. Unified Health System; Economicity.

* Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Auditor Federal de Finanças e Controle do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União..

** Pós-doutor como Pesquisador visitante na New York University 2015-2016 (Finance and Risk Engineering Department). Doutor em Engenharia Aeronáutica e Mecânica, em 2006, pelo departamento de Engenharia de Produção, do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA). Professor Adjunto na Faculdade de Administração da UFBA e Analista do Banco Central do Brasil.

I. Introdução

A Assistência Farmacêutica Básica, como política pública no Brasil, teve início nos anos 70, com a aprovação do Decreto nº 68.806, de 25 de junho de 1971, que instituiu a Central de Medicamentos (CEME), responsável pela Assistência Farmacêutica no país até 1997. A saúde foi alçada à categoria de direito social a partir da nova Constituição e coube à Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90) incluir a execução de ações de assistência terapêutica integral - incluindo farmacêutica - e a formulação da política de medicamentos no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS). Com a publicação da Portaria GM/MS nº 3.916/1998 pelo Ministério da Saúde (MS), houve a formulação da Política Nacional de Medicamentos (PNM), descentralizando a gestão da assistência farmacêutica, e instituindo a transferência regular e automática, fundo-a-fundo, de recursos federais, para a aquisição pelos municípios, e sob a coordenação dos estados, dos medicamentos necessários à atenção básica à saúde de suas populações, por meio do Programa Farmácia Básica, posteriormente alterado para Programa de Incentivo à Assistência Farmacêutica Básica (PFB).

Em 2004, o Governo Federal passou a disponibilizar medicamentos, mediante ressarcimento, por meio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em sua Rede Própria (RP) de farmácias, que funcionavam, principalmente, em parceria com prefeituras municipais e governos estaduais, criando o Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB). As unidades da RP do PFPB entraram em fase de extinção em 2017, de acordo com o MS (BRASIL, 2017d), devido aos seus altos custos operacionais.

Em 2006, por meio da Portaria nº 491, o MS expandiu o PFPB, utilizando-se de parceria entre o Governo Federal e o setor privado varejista farmacêutico. Esta expansão foi denominada Aqui Tem Farmácia Popular (ATFP), aproveitando a dinâmica da cadeia farmacêutica (produção x distribuição x varejo). Por meio do sistema de copagamento, o usuário paga até 10% do valor de referência (VR) estabelecido pelo MS para cada um dos atuais 15 medicamentos que fazem parte do elenco do ATFP, bem como a possível diferença entre este valor e o de venda praticado pelo estabelecimento. Outros 26 medicamentos são entregues gratuitamente ao paciente.

A RP do PFPB contava com um elenco de 92 itens, entre medicamentos e preservativos masculinos, com uma redução de preço de até 90% do valor de mercado, mediante a apresentação de documento com foto, CPF e receita médica ou odontológica, além de 18 apresentações de medicamentos gratuitos. As farmácias privadas do ATFP possuem uma lista menor, com 41 itens, além de fraldas geriátricas, e em parte diferente da RP do PFPB.

Foi em 2012, por meio da Campanha Saúde Não Tem Preço (SNTTP), que faz parte do PFPB, que o Governo Federal passou a distribuir gratuitamente medicamentos para diabetes, hipertensão e asma, por meio da RP do PFPB e das farmácias e drogarias privadas credenciadas ao ATFP, desempenhando importante papel na ampliação do acesso da população aos medicamentos básicos.

Assim, o Governo Federal possuía quatro mecanismos principais de fornecimento de medicamentos básicos à população em 2016, todos mediante apresentação de receita médica:

- PFB, que descentraliza recursos públicos federais aos municípios, que ficam responsáveis pela aquisição e distribuição gratuita dos medicamentos das Relações Municipais de Medicamentos;
- Rede Própria (RP) do PFPB (extinta em 2017), mediante copagamento, contemplando 91 medicamentos e preservativos;
- Eixo Aqui Tem Farmácia Popular (ATFP) do PFPB, por meio das farmácias privadas, mediante copagamento, contemplando 15 medicamentos e fraldas descartáveis;
- Saúde Não Tem Preço (SNTP), que distribui medicamentos de forma gratuita, tanto por meio das extintas farmácias da RP do PFPB (18 medicamentos), como por meio das farmácias privadas conveniadas ao ATFP (26 medicamentos).

São gratuitos os medicamentos do PFB e da campanha SNTP, e pagos, com valores até 90% menores que os de mercado, os demais medicamentos do PFPB.

De acordo com o Portal da Transparência (BRASIL, 2017h), foram gastos R\$ 2,3 bilhões em 2016 com a Ação 20YR - Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil Pelo Sistema de Gratuidade. Com a ação 20YS - Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil pelo Sistema de Copagamento, foram gastos R\$ R\$ 558 milhões em 2016.

Ainda, de acordo com o Portal da Transparência (BRASIL, 2017h), em 2016 foram repassados R\$ 1,03 bilhão para o Programa de Assistência Farmacêutica Básica pelo Governo Federal aos municípios brasileiros, sendo R\$ 16 milhões para os municípios alagoanos.

Tal como registrado pela CGU (BRASIL, 2017i), Mattos (2015) aponta a falta crônica de medicamentos nas unidades de saúde e a baixa qualificação dos serviços prestados pelos programas, além de problemas relacionados à fraude e aos desvios de recursos e controles de estoque no PFB.

Estudos anteriores de Carraro (2014) e de Silva (2014) mostraram que o PFB tem custos menores que o ATFP. No entanto, os preços unitários pagos pelo MS à rede privada têm diminuído ao longo dos anos. Assim, o presente estudo integra análises anteriores realizadas sob perspectivas distintas, contribuindo para novos debates sobre a eficiência da política de assistência farmacêutica básica. O estudo tem como objetivo avaliar se a aquisição de medicamentos pelos municípios alagoanos no âmbito do PFB se mostra ou não mais econômica que a distribuição dos medicamentos pelas vertentes do Programa Farmácia Popular do Brasil, analisando os custos de aquisição e distribuição dos medicamentos pelos programas e suas estruturas, incluindo de pessoal, para funcionamento.

2. Fundamentação teórica

2.1 Saúde e assistência farmacêutica

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) definiu que a saúde é um direito social de todos e dever do Estado. Coube à Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, definir o Sistema Único de Saúde (SUS) como o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados solidariamente por instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta.

Portulhak (2013) cita que o SUS pode ser entendido, por meio de seus objetivos gerais, como um sistema voltado a dar assistência à população baseada no modelo da promoção, proteção e recuperação da saúde, e que, dessa forma, busca os meios (processos, estruturas e métodos) capazes de alcançar tais objetivos com eficiência e eficácia, tornando o SUS efetivo em todo país.

Emmerick e outros (2015) citam que o acesso equitativo a cuidados de saúde e medicamentos é um desafio em todo o mundo e que a Organização Mundial de Saúde (OMS) considera o acesso equitativo a medicamentos seguros e acessíveis como vital para alcançar o mais alto padrão de saúde possível para todos.

De forma correlata ao atendimento gratuito e universal oferecido pelo SUS, a Resolução nº 468/2013 do Conselho Nacional de Saúde estabeleceu o direito de todas as pessoas terem assistência farmacêutica para o tratamento das doenças de modo resolutivo, com a oferta de todos os medicamentos prescritos no SUS, com vigilância do tratamento.

O Tribunal de Contas da União - TCU (BRASIL, 2011b) entende que o governo possui um conjunto de possibilidades que devem ser analisadas separadamente usando critérios de eficiência e eficácia, devendo buscar a solução mais custo-efetiva, isto é, a escolha da melhor combinação de programas por meio da realização de diagnóstico profundo e atualizado sobre o custo de cada estratégia, combatendo possíveis ineficiências provenientes da atuação de diferentes programas de governo com objetivos similares.

O TCU (BRASIL, 2011b), recomendou ao MS que certificasse o custo-efetividade do Programa Farmácia Popular – Sistema de Copagamento com estudos relativos à diferença de preço entre os valores de referência e o preço mediano de aquisição direta pelas secretarias municipais de saúde; à alta desigualdade do recurso investido proporcionalmente à população residente nas cinco regiões do Brasil; e à geração de benefícios para a população, em termos de melhoria da acessibilidade a medicamentos e da qualidade dos serviços prestados.

Braga (2011) cita que a OMS identifica barreiras para a ampliação do acesso aos medicamentos, incluindo a estrutura inadequada dos países para a oferta de serviços de saúde; a limitada capacidade mundial de produção de insumos; e recursos insuficientes para a aquisição dos medicamentos, levando a consequências danosas à saúde pública e aprofundando as desigualdades e injustiças sociais. A autora cita que, para satisfazer a

necessidade de medicamentos, estes devem ser acessíveis no tempo e no lugar requeridos pelo demandante, com garantia de qualidade e com informações suficientes para seu uso adequado, considerando as necessidades da população articuladas a uma rede de serviços, em que as barreiras de acesso devem ser detectadas e resolvidas, como localização, amplitude temporal de atendimento com agendas espontâneas e marcadas, a qualidade dos serviços identificada em todas as suas etapas, dentre outras.

As ações de assistência farmacêutica e sua importância não devem ser consideradas de forma resolutiva e isolada. Chalkidou e outros (2008) estudaram a relação custo efetividade da adoção de métodos de saúde preventiva, incluindo o estímulo à população de realização de atividades físicas, como caminhadas e ciclismo, redução/cessação do tabagismo, redução da obesidade e do consumo de álcool, promoção do bem-estar mental de crianças em escolas primárias e prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, o que pode reduzir os custos com ações de saúde no presente e no futuro, incluindo a redução do consumo de medicamentos e, conseqüentemente, a existência de efeitos colaterais pelo seu uso.

A OMS (2015a) considera que o diabetes tipo 2 é um desafio global de saúde pública e prevê que, em 2035, mais de 1 bilhão de pessoas serão afetadas ou terão o risco de desenvolver a doença, o que aponta a necessidade de se realizar abordagens não farmacológicas, compreendendo intervenções intensivas no estilo de vida, incluindo dieta saudável, atividade física regular e evitando-se o uso do tabaco e do álcool, condutas importantes para prevenir ou retardar o seu aparecimento e para melhorar os resultados de saúde em pacientes que já desenvolveram a doença. Neste sentido, os principais medicamentos disponibilizados pelo SUS são para o tratamento de hipertensão e diabetes, que são as doenças crônicas de maior prevalência na população e originária de grande número de internações hospitalares e complicações.

A OMS (2015a) verificou ainda que muitos países europeus não têm, tradicionalmente, uma definição ativa de prioridades para o acesso aos medicamentos, e avaliar novos medicamentos usando farmacoeconomia é cada vez mais visto como um processo crítico a fim de melhorar a eficiência dos gastos, mantendo um adequado equilíbrio entre o acesso e custo-efetividade. Em seu estudo, a OMS apresenta resultados de 27 países europeus, em que verificou diferentes maneiras que as autoridades de saúde dos países europeus estão lidando com altos gastos em novos medicamentos, incluindo métodos tais como protocolos de tratamento restritivos, altos níveis de utilização de genéricos e limitações sobre o uso de drogas particularmente caras.

Dentro deste contexto de garantia do acesso à saúde de forma integral, as políticas públicas de acesso a medicamentos básicos são um passo importante para a efetividade do direito à saúde. A PNM, implantada a partir de 1998, consolida esse direito por meio da descentralização das ações de saúde aos municípios, bem como de recursos financeiros por meio dos fundos de saúde dos entes federativos.

Braga (2011) ressalta que, ao se tratar do acesso aos medicamentos pelo mercado regular (mediante pagamento integral), o papel do governo é somente regulatório, por meio de mudanças legislativas que regulem a oferta e a demanda. Assim, quanto maior a parcela da população que possa ter acesso aos medicamentos

por meio do mercado regular, menor será a parcela que necessitará da ação direta do Estado como produtor, distribuidor e financiador de medicamentos, tornando essa ação direta mais viável economicamente.

2.2 Breve histórico da Assistência Farmacêutica Básica no Brasil

A assistência farmacêutica atual no Brasil está diretamente ligada à história do desenvolvimento das indústrias farmacêuticas e dos serviços de saúde de forma geral. Braga (2011) realizou estudo sobre a importância dos laboratórios públicos no Brasil, em que cita a criação do Laboratório Químico do Exército – LQFEx em 1808, e do Instituto Soroterápico em 1899 no Rio de Janeiro, denominado Instituto Oswaldo Cruz em 1908, que realizava a produção de soros e vacinas (que hoje são atividades de Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos – Biomanguinhos), e que em 1918 passou a produzir medicamentos, passando a constituir a Fiocruz em 1976, além de citar a inauguração da Fundação Ezequiel Dias, braço do Instituto Oswaldo Cruz, em Minas Gerais, em 1907. Outros laboratórios públicos foram criados posteriormente, incluindo a Indústria Química do Estado de Goiás (Iquego), o Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco S.A. (Lafepe) e a Fundação para o Remédio Popular (Furp). Braga (2011) menciona que existiam cerca de 21 laboratórios públicos no Brasil em 2011, sendo que estes viveram momentos de valorização e desvalorização política e social intermitente durante os anos de sua existência.

Em 1971 foi criada a Central de Medicamentos (Ceme) pelo Governo Federal, com o objetivo de fornecer medicamentos a preços acessíveis à população de baixa renda, além de fortalecer os laboratórios públicos mediante a compra de medicamentos por eles produzidos e regular a produção e distribuição dos laboratórios subordinados ao Ministério da Marinha, do Exército, da Aeronáutica, do Trabalho e Previdência Social e da Saúde. Porém, a gestão centralizada da Ceme, sem a participação dos estados e municípios nos processos decisórios, se mostrou ineficaz para atender à diversidade da demanda que o país apresentava em suas diferentes regiões.

Em 1997, o MS implanta o Programa Farmácia Básica, inspirado na Farmácia Básica Ceme, de forma a garantir acesso a medicamentos às pessoas de baixa renda. Aragão Júnior (2012) cita que, bastante semelhante ao seu precursor, o programa tinha como objetivos estimular a produção de medicamentos a baixo custo por parte dos laboratórios oficiais, para adquiri-los e efetuar sua distribuição, atendendo às necessidades específicas de cada região do país, com um sistema de referências de controle de qualidade dos medicamentos divididos geograficamente, em que cada laboratório deveria enviar uma amostra de cada lote de medicamento produzido a uma universidade federal específica, conveniada ao MS.

Em 1998, o MS implanta a Política Nacional de Medicamentos através da Portaria nº 3.916/98, de forma a consolidar a política de assistência farmacêutica prevista na lei do SUS e o direito à saúde previsto na Constituição Federal de 1988, de forma descentralizada.

Em 1999, por meio da Portaria nº 176/99 do MS, é criado o Programa de Incentivo à Assistência Farmacêutica

Básica (PFB), que sucede o Programa Farmácia Básica criado em 1997, determinando que o financiamento de suas ações fosse realizado pelas três esferas de governo, com valores pré-definidos, sendo a aquisição e distribuição descentralizada para os estados e municípios com financiamento parcial do MS, que repassa recursos através das transferências fundo a fundo.

Mattos (2015) aponta que são características da rede do PFB: a baixa disponibilidade crônica de medicamentos em suas unidades de saúde, podendo gerar impactos financeiros e na resolutividade da Atenção Básica; e a baixa qualificação dos serviços prestados, que se resumem à distribuição de medicamentos, desprezando o cuidado e atenção relacionados aos medicamentos, pontos centrais para reorientação das práticas em saúde no sistema. O autor também menciona problemas relacionados à fraude e desvios de recursos, ao controle de estoque ausente ou deficiente, à aquisição de medicamentos com preço superior ao de mercado, a compras sem licitação, entre outros. Problemas na execução do PFB também são apontados por diversos relatórios elaborados pela CGU (BRASIL, 2017i), incluindo irregularidades nos processos de licitação, falta de controles de estoques, e a aquisição de medicamentos por valores acima dos valores de mercado.

O PFPB foi criado por meio do Decreto nº 5.090, de 20 de maio de 2004, regulamentando a Lei nº 10.858, de 13 de abril de 2004, que autorizou a Fiocruz a disponibilizar medicamentos mediante ressarcimento em sua Rede própria - RP. Estes normativos tiveram como objetivo promover a universalização do acesso da população aos medicamentos; assegurar medicamentos básicos e essenciais à população, com a disponibilização de medicamentos a baixo custo para os cidadãos que são assistidos pela rede privada; e proporcionar diminuição do impacto causado pelos gastos com medicamentos no orçamento familiar, ampliando o acesso aos tratamentos.

O PFPB veio reforçar a garantia do direito à saúde. No entanto, reduz a participação dos municípios nas ações de saúde. Aragão Júnior (2012) estudou os determinantes que condicionaram a formulação da política, seu modelo de intervenção e suas estratégias de ação, concluindo que o PFPB teve como principal determinante a política neoliberal, fomentando a redução da atuação do Estado com a criação de programas que realizam a gestão de serviços públicos em parceria com instituições privadas, impondo à população uma parte do financiamento dos serviços prestados.

O PFPB é baseado no sistema de copagamento, não sendo a primeira experiência do tipo no Brasil, uma vez que outros programas já haviam adotado procedimentos semelhantes no passado, como Programa Farmácia Popular Vital Brazil, no estado do Rio de Janeiro, o Programa Farmácia Lafepe, no estado do Pernambuco, e o Programa Farmácia de Todos, no estado do Rio Grande do Norte. Para Aragão Júnior (2012), o PFPB tem como marcos institucionais: o PL nº 4.702/94, que previa a criação de farmácias populares para venda de medicamentos genéricos por preços abaixo dos de mercado em um modelo de franquias que seriam geridas pela iniciativa privada e fiscalizadas pelo Governo Federal; o modelo do Programa Farmácia Lafepe; a importância da assistência farmacêutica como uma das principais metas do Governo Lula; e as propostas elaboradas na Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica.

Para a implementação do PFPB, o Governo Federal criou incentivos financeiros para que estados e municípios participassem da gestão das farmácias da RP, por meio da Portaria nº 2.587, de 6 de dezembro de 2004.

Em abril de 2017, o MS decidiu iniciar o processo de fechamento das unidades da RP do PFPB, e, em contrapartida, aumentar de R\$ 5,10 para R\$ 5,58 o valor por habitante repassado anualmente às prefeituras para o PFB a partir de agosto/2018, além de ampliar o número de farmácias conveniadas ao ATFP. De acordo com o MS, a RP do PFPB gastava 80% do orçamento com despesas administrativas (R\$ 77,7 milhões) e somente 20% com a compra de medicamento (R\$ 18,7 milhões), e, com o fechamento das unidades RP, R\$ 100 milhões serão somados aos repasses aos municípios para estes incrementarem o PFB e adquirirem os medicamentos que a RP deixará de fornecer.

De acordo com o MS, em maio de 2017, quando se iniciou o fechamento das unidades da RP do PFPB, existiam 504 unidades da rede própria, espalhadas em 409 municípios do Brasil, sendo 9 unidades em Alagoas (espalhadas em 9 municípios). Em 2012, ano em que havia mais unidades em operação, existiam 558 unidades espalhadas em 441 municípios, tendo havido, portanto, uma redução de cerca de 10% no número de unidades dos últimos 5 anos.

Apesar de o Decreto nº 5.090, de 20 de maio de 2004, prever a utilização da rede privada de farmácias e drogarias, por meio de subsídio aos preços dos medicamentos, somente em 9 de março de 2006, com a publicação da Portaria nº 491, foi implantada a utilização da rede privada para fornecimento de medicamentos, mediante copagamento pelos pacientes, com subsídio de 90% do Valor de Referência - VR pelo MS. Esta expansão do PFPB, denominada Aqui Tem Farmácia Popular - ATFP, abrangeu medicamentos para hipertensão (Captopril, Enalapril, Propranolol, Atenolol e Hidroclorotiazida) e diabetes (Glibenclamida, duas apresentações de Metformina, e Insulina Humana NPH), totalizando, inicialmente, 9 apresentações de medicamentos. Esse rol foi ampliado nos anos seguintes, incluindo, além de outros medicamentos, contraceptivos e fraldas geriátricas.

2.3 Modelos de assistência farmacêutica – distribuição gratuita, copagamento e reembolso

A Organização Mundial de Saúde - OMS (2015a) observou que o ressarcimento é cada vez mais utilizado na Europa como uma forma para priorizar o acesso a alguns medicamentos, com decisões de reembolso baseados em diversos critérios, e que 14 países europeus fazem uso de alguns desses esquemas para gerar poupanças sem afetar a lista oficial de preços para estes medicamentos. Ainda, os acordos são na maioria das vezes confidenciais e a consequente falta de transparência torna difícil uma comparação entre os países.

Aragão Júnior (2012) e Carraro (2014) consideram que o sistema de copagamento é bastante polêmico pelo fato de não encontrar respaldo jurídico na Constituição Federal, que permite a participação de instituições privadas no SUS, mas veda a utilização de recursos públicos como auxílio ou subvenção àquelas que tenham

fins lucrativos, além de ferir o princípio da universalidade. Em relação às discussões sobre a inconstitucionalidade e ilegalidade do ATFP, o voto do relator do Acórdão nº 2918/2011 – Plenário do TCU (BRASIL, 2011c) entendeu que o ATFP não trata de transferência a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril, e que o recurso não se destina propriamente ao estabelecimento comercial, e sim ao beneficiário, que, em última análise, é o consumidor, que adquire o remédio por 10% do VR, com os 90% restantes arcados pelo poder público. No entanto, o Acórdão reforça a polêmica, uma vez que o voto do relator se contrapõe ao relatório do próprio acórdão, que entende que o programa concede subvenção econômica à rede privada de farmácias e drogarias. Por fim, o TCU acorda em levar ao conhecimento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Público e Fiscalização do Congresso Nacional que as despesas realizadas no âmbito do ATFP, sem a contraprestação direta em bens ou serviços à Administração, reclama pela edição de lei específica que autorize e disponha sobre a sua concessão. Entretanto, tal lei não foi editada até o momento, permanecendo o vácuo na legalidade explícita do ATFP.

Barros (2004) explica que o governo espanhol utiliza sistema semelhante, mas que, em vez de pagar às farmácias privadas, o governo reembolsa o paciente, sendo uma estratégia pela qual o governo espanhol optou para, de forma indireta, controlar preços, orientando-se para o estabelecimento de preços de referência pelo qual são fixados valores máximos que a seguridade social ou o sistema público financia.

Apesar de o decreto de criação do PFPB prever que, desde 2004, o programa seria executado sem prejuízo do abastecimento da rede pública nacional do SUS, Aragão Júnior (2012) argumenta que os valores alocados com os eixos do PFPB poderiam ser utilizados para fortalecer o SUS e aumentar o estoque de medicamentos distribuídos gratuitamente nas farmácias básicas já existentes, o que resulta em prejuízo indireto causado pela escolha em alocar recursos no PFPB e não em outros, como, por exemplo, o Programa Saúde da Família (PSF).

Silva e Caetano (2015) mencionam que, de 2006 a 2012, o ATFP apresentou crescimento de 750% no número farmácias, e o número de municípios de estabelecimentos privados credenciados aumentou 528%, bem como houve forte expansão no número de usuários atendidos, com aumento de 2.617% no período, passando de cerca de 2 milhões em 2007 para 13 milhões em 2012. Neste sentido, Carraro (2014) demonstra que a migração de cerca de 16% dos usuários do PFB para o ATFP não é significativa, e, assim, não há concorrência entre os programas, mas sim complementariedade entre eles. Os autores verificaram um processo de interiorização, com o aumento da cobertura de municípios com unidades do ATFP, que, em 2012, cobria aproximadamente 67% das cidades brasileiras, sendo que a RP do PFPB não chegava a 8% dos municípios.

Neste cenário, Braga (2011) cita que o perfil das indústrias farmacêuticas atuantes no Brasil é composto por dois blocos distintos: um bloco de empresas de grande porte, diversificadas, com produtos de alta tecnologia, subsidiárias de empresas internacionais, responsável por cerca de 80% da produção; e um bloco de empresas de pequeno ou médio porte, em sua maioria de origem local, respondendo pelos outros 20% da produção interna.

A existência de problemas e entendimentos divergentes sobre a estruturação do modelo de assistência farma-

cêutica não é exclusividade do Brasil. Chalkidou, Andersen e Faden (2010) mostraram que as agências federais nos EUA pagam preços significativamente diferentes para os mesmos medicamentos prescritos, mesmo sem qualquer parâmetro que a variação de preços, e sugerem que o Governo Federal americano deve pagar um preço uniforme para cada droga.

De acordo com os dados do MS (BRASIL, 2017b), em maio de 2017 existiam 34.543 farmácias cadastradas no ATFP, espalhadas em 4.463 municípios, sendo 180 farmácias em Alagoas espalhadas em 55 dos 102 municípios alagoanos.

O eixo SNTP foi implantado por meio da Portaria nº 184, de 3 de fevereiro de 2011, de forma vinculada ao PFPB, mas tratado como um novo programa, fornecendo medicamentos para o tratamento de hipertensão arterial e/ou diabetes mellitus de forma gratuita, sem o pagamento de qualquer complementação pelos pacientes, nas farmácias da RP do PFPB e, também, nas farmácias privadas credenciadas ao ATFP. Posteriormente, foram incluídos medicamentos para o tratamento de asma no rol de medicamentos gratuitos.

Aragão Júnior (2012) aponta que o SNTP foi um grande passo pela efetivação da universalidade da assistência farmacêutica. Porém, por outro lado, foi baseada no modelo de Parceria Público-Privada - PPP na modalidade concessão administrativa, em que o usuário da prestação do serviço é a própria Administração Pública, que o faz com o objetivo de disponibilizá-lo de modo gratuito à população, beneficiando, também, o setor privado.

2.4 Comparativos anteriores

Pinto e outros (2010) compararam os preços de venda ao consumidor de quatro medicamentos no âmbito da RP do PFPB, ATFP e os preços de mercado, concluindo que os menores preços para todos os medicamentos foram encontrados no ATFP, enquanto o setor privado praticou os maiores preços para os medicamentos vendidos diretamente aos consumidores sem subsídio do governo. Os autores identificaram, ainda, que, em que pese os preços tabelados, o desempenho da RP para os quatro medicamentos foi inferior ao do ATFP, com medianas de menores preços mais altas, ou seja, os medicamentos no ATFP eram mais baratos do que na RP do PFPB. No entanto, o estudo não focou nos custos ao governo de distribuição dos medicamentos, mas somente do ponto de vista do consumidor.

Em 2011, o TCU divulgou seu relatório de auditoria operacional relativo ao PFPB (BRASIL, 2011b), focado sobre o ATFP. Naquele relatório, o TCU denota que a elevação do acesso incorpora tanto a dimensão espacial como a econômica, sendo importante disponibilizar medicamento a baixo custo e à distância considerada razoável para o paciente. Para o seu relatório, o TCU (BRASIL, 2011b) utilizou informações obtidas de pesquisa postal, respondida por 26 Secretarias Municipais de Saúde, em que comparou o valor de aquisição de 13 medicamentos diferentes adquiridos pelos municípios os valores de referência do ATFP.

Em seu relatório, o TCU concluiu que a expansão do ATFP, por si só, não é condição suficiente para inclusão

da grande parcela de municípios onde essa ação governamental não se faz presente; que o programa pode gerar concentração de estabelecimentos em localidades que poderiam já estar minimamente assistidas; que o MS não apresenta estudos que justifiquem o custo-efetividade do programa como estratégia complementar à Farmácia Básica; que há priorização ao credenciamento de farmácias privadas, se comparado à implantação de unidades próprias de farmácias cuja responsabilidade pela aquisição dos medicamentos competia à Fiocruz, ou seja, o crescimento do número de farmácias privadas credenciadas de 2006 a 2009 foi de cerca de 350%, substancialmente maior do que o das farmácias da RP do PFPB, que foi de cerca de 100%; que metade dos estabelecimentos credenciados estava localizada em 166 municípios do país (3% do total), todos com população acima de 150 mil habitantes, mas que o tamanho da população nem sempre mantém correlação à quantidade de estabelecimentos credenciados. O TCU cita a existência de alta desigualdade do recurso investido proporcionalmente à população residente nas cinco regiões do Brasil no sistema de copagamento, que se concentrava nas regiões Sul e Sudeste do Brasil; que o procedimento de aquisição de medicamentos pelo programa não utiliza o poder de comprador de grande porte que o governo possui, poder que é utilizado pelo PFB, que adquire os mesmos medicamentos via licitação.

O TCU (BRASIL, 2011b) verificou que o VR adotado pelo ATFP para 9 dos 13 medicamentos da pesquisa apresentam-se de significativamente superior ao preço mediano de aquisição, via PFB, pelas secretarias municipais de saúde, e que a diferença variava de 343% a 2507%. Somente 1 medicamento possuía seu valor menor nas farmácias privadas, e, para os outros 3 medicamentos, a diferença era menor que 45%. O TCU ressaltou que a simples comparação de preços de aquisição de medicamentos não é suficiente para caracterizar se um programa é mais custo-efetivo que o outro, uma vez que o PFB, além de adquirir produtos farmacêuticos, incorpora ainda custos relativos à logística de armazenamento, transporte e distribuição. Por sua vez, os custos de logística das farmácias privadas do PFPB são arcados pelas próprias farmácias, o que pode encarecer uma opção à outra.

O TCU (BRASIL, 2011b) recomendou que, para encontrar a solução de melhor relação custo-efetividade, o governo deve considerar que o mercado farmacêutico é dominado por poucas empresas multinacionais, sendo os preços altamente correlacionados internacionalmente e em alguns casos elevados, caracterizados pela prevalência de custos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e de marketing, e que os custos de produção propriamente ditos, matérias-primas e despesas de pessoal, não são relativamente elevados, fazendo com que os laboratórios produtores sejam capazes de realizar discriminação de preços entre clientes, por meio de venda a preços menores para grandes clientes.

O TCU (BRASIL, 2011b) cita que as farmácias privadas teriam melhor capacidade de gerir o negócio de distribuição de medicamentos, evitando problemas recorrentes relativos à falta de estoques nas farmácias públicas e medicamentos fora dos prazos de validade, e, assim, a qualidade dos serviços prestados pelas farmácias públicas pode ser melhorada.

Silva (2014) analisou o modelo de provisão de medicamentos do eixo ATFP, comparando-o ao tradicionalmente praticado na SMS-Rio, com vistas a avaliar seus custos para os setores públicos envolvidos no período de 2006 a 2012, utilizando dados sobre o volume de pagamentos por medicamentos, perfil dos usuários atendidos, unidades farmacotécnicas (UF) dispensadas, e estimativas dos custos da SMS-Rio com aquisição, logística e dispensação de 25 medicamentos, estas restritas ao ano de 2012. O autor concluiu que ocorreu forte expansão do ATFP, tanto de unidades credenciadas, como de municípios cobertos, e relativa concentração de pagamentos em grandes redes varejistas, e que, desde 2008, suas despesas são maiores que as transferências do MS para aquisição de medicamentos básicos. O autor conclui, também, que os custos do ATFP são, na média geral, quase 2,5 vezes maiores que o custo municipal, sendo que, na comparação, o custo foi mais favorável à SMS-Rio em 20 dos 25 itens comuns. Por fim, o autor verificou que o ATFP representou melhoria no acesso a medicamentos, mas que seus valores de referência poderiam ser objetos de exame e avaliação, frente aos custos sistematicamente mais favoráveis nos valores levantados para a SMS-Rio.

Carraro (2014) realizou estudo de preços no ano de 2011 de 27 medicamentos entre 12 municípios, distribuídos em todas as regiões do Brasil, realizando uma análise comparativa dos custos e valores de compra de medicamentos entre a rede pública e a rede privada do ATFP, considerando as despesas de operacionalização do PFB realizadas pelos municípios. A autora apontou que o ATFP custava, em média, 150,1% a mais que o PFB para o governo.

Carraro (2014) identificou que os Valores de Referência - VR são, em média, 80% superiores aos valores de compra de medicamentos, mas, como há medicamentos em que o VR não cobre o valor de compra do medicamento, a autora realizou uma análise de custo-volume, concluindo que há uma compensação das perdas, uma vez que estas se concentram nos medicamentos com menor demanda. Assim, no conjunto de análises, o VR pago pelo Governo Federal parece atender às necessidades da farmácia privada para que ela faça a compra dos medicamentos, compense seus gastos extras, pague os tributos e obtenha margem de lucro, favorecendo sua participação e permanência no ATFP. A autora estimou em 40% o percentual de lucro bruto (R\$ 680.807.883,00 recebidos do MS menos R\$ 410.425.583,00 pagos aos fornecedores) após as compensações de perdas entre os medicamentos. A autora considera que o valor de compra de medicamentos para a farmácia privada junto a seus fornecedores é significativamente mais alto que o valor pago pela rede básica possivelmente devido a alguns elementos que elevam seu custo, como: origem do fornecedor; volume de compras; frequência das compras; forma de apresentação; custos adicionais como logística (entregas programadas com alta taxa de reposição); distribuição; tipo de embalagem; itens complementares, como bulas; prazo de pagamento, entre outros.

A Managing Sciences for Health (MSH) (2012) observa que, dentro da cadeia de suplementos, os valores dos medicamentos sofrem diversos fatores na sua definição, considerando que o preço do fabricante será influenciado: pelos concorrentes; demanda; número de compradores; relações e controles de preços; negociações; taxas e acréscimos para a entrega aos atacadistas e varejistas, incluindo transporte, seguros e armazenagem;

tributos; margem de lucro; e outros tributos que podem incidir na dispensação.

Mattos (2015) entende que o ATFP estimula o consumo, a produção de genéricos, e a expansão do mercado farmacêutico, impulsionando o crescimento econômico e a acumulação por parte das indústrias farmacêuticas e farmácias, mas mantém intactas uma série de problemas estruturais, que incluem os elevadíssimos e regressivos gastos privados com medicamentos, a precariedade e baixa abrangência dos serviços farmacêuticos públicos, frágil regulação do setor privado, o foco na distribuição de insumos em detrimento da atenção e do cuidado, e a medicalização, funcionando bem para mercado.

3. Procedimentos metodológicos

O presente estudo, com enfoque quantitativo, contemplou as seguintes etapas: pesquisa exploratória compreendendo revisão da literatura sobre o tema; adaptação dos modelos de análises elaborados por Carraro (2014) e Silva (2014); e coleta das informações apresentadas por prefeituras dos municípios alagoanos, tabulação e análise dos dados com base no modelo analítico retro citado.

A pesquisa foi realizada no âmbito do Estado de Alagoas, com dados de 63% dos 102 municípios, correspondendo a cerca de 47% da população do estado. Assim, apesar de representativa no âmbito estadual, a amostra não pode ser considerada representativa para todo o Brasil, considerando as peculiaridades e diferenças com os municípios de outros estados na condução de seus processos de aquisição e dispensação de medicamentos.

A coleta de dados foi realizada através de preenchimento de planilhas semiestruturadas pelas secretarias municipais de saúde pesquisadas e análise documental. Foram solicitadas aos municípios as cópias dos contratos de aquisição de medicamentos básicos de 2014, 2015 e 2016, para verificação dos quantitativos e valores contratados. Para os dados do funcionamento do PFPB, incluindo o ATFP e SNTP nas farmácias privadas, que não estavam disponíveis no portal do MS, foram solicitadas informações por meio da Lei de Acesso à Informação.

Após a obtenção dos dados dos valores unitários dos medicamentos adquiridos pelos municípios, aos valores medianos de 2016 foram somados os custos operacionais estimados em R\$ 0,084 por unidade farmacotécnica, correspondentes aos R\$ 0,06 estimados em 2011 por Carraro (2014), atualizados pela inflação. A mediana foi utilizada por Carraro (2014) em seu estudo e a sua utilização é recomendada pela OMS (2008), que considera que a média pode ser influenciada por valores extremos, e que a mediana deve ser utilizada como uma melhor representação do valor no ponto médio. O mesmo procedimento de soma dos custos operacionais estimados foi realizado para os medicamentos da RP do PFPB. Após, estes valores foram comparados com os VR aplicados às farmácias privadas para o eixo ATFP.

Também foi aplicado questionário para obtenção de informações com o objetivo de verificar relativas à estrutura da rede de farmácias básicas para o funcionamento do PFB, para fins de comparação com a estrutura mínima exigida para funcionamento da RP do PFPB e com o ATFP. Foram analisados os valores e outros aspectos qualitativos de funcionamento dos programas obtidos por meio do questionário supracitado, como a existência de farmacêuticos em período integral nas farmácias públicas, abrangência e horário de funcionamento

4. Discussão dos resultados da pesquisa

4.1 Reajustes, Inflação e Preços de Dispensação da Rede Própria

No período de 2012 a 2016, a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED autorizou, acumuladamente, aumentos de até 44,09% nos preços de medicamentos, numa média de 7% ao ano. Os reajustes autorizados estão próximos da inflação do período medida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC (40,53%) e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (40,56%).

Cabe salientar que os percentuais máximos definidos pela CMED variam conforme a classificação do medicamento em um dos três níveis definidos pelo órgão regulador, e que, mesmo autorizado, nem todos os medicamentos têm seus preços reajustados pelos fabricantes, uma vez que os preços são definidos, também, por outros aspectos do mercado, como concorrência, custo de matérias-primas e mão-de-obra, novas tecnologias, entre outros.

No período de 2011 a 2016, os medicamentos da RP do PFPB não tiveram reajuste de preços aos pacientes em 90 dos 94 itens (incluindo preservativos masculinos). Os outros 4 itens fornecidos mediante copagamento tiveram reajustes simbólicos, referentes a arredondamento de valores. Além disso, há outros 18 medicamentos para hipertensão, diabetes e asma que são fornecidos gratuitamente aos pacientes. A RP não fornece fraldas geriátricas, ao contrário do ATFP. Na prática, houve um ganho para os pacientes, considerando especialmente que, naquele período, a CMED autorizou aumentos de até 44,09% pelos fabricantes, enquanto os valores daqueles 88 medicamentos se mantiveram inalterados na RP do PFPB.

Para o funcionamento de cada unidade da RP, o Governo Federal repassava mensalmente o valor de R\$ 12.500,00 para pagamento de salários e outras despesas de funcionamento às prefeituras ou entes conveniados. Este valor manteve-se sem reajuste desde 20 de maio de 2014. Anteriormente, o repasse era de R\$ 10.000,00/mês, desde a criação do incentivo por meio da Portaria MS nº 2.587, de 06 de dezembro de 2004.

A ausência de reajuste nos preços de dispensação dos medicamentos desde 2011 demonstra que a Fiocruz não possuía um sistema de determinação de preços preciso. Mesmo que houvesse alterações a menor nos

custos de algumas das matérias-primas, os custos de distribuição e dispensação, em especial com frete, combustível e salários de mão-de-obra, tendem a aumentar durante o tempo, além de se considerar os reajustes autorizados pela CMED e a inflação do período.

4.2 A extinção da Rede Própria da Farmácia Popular do Brasil

Em abril de 2017, o MS decidiu iniciar o processo de fechamento das unidades da RP do PFPB, alegando que 80% do orçamento era gasto com despesas administrativas (R\$ 77,7 milhões) e somente 20% com a compra de medicamento (R\$ 18,7 milhões), e, em contrapartida, aumentou os repasses ao PFB em R\$ 100 milhões a partir de agosto de 2017.

Considerando a existência de 504 unidades da RP do PFPB em 2017, e o custo de R\$ 150 mil/ano por unidade, é esperada uma despesa de cerca de R\$ 75,6 milhões ao ano somente com repasses para despesas administrativas da RP do PFPB aos entes conveniados, sem considerar os custos administrativos da própria Fiocruz, nem seus custos de logística.

Em consulta ao Portal da Transparência (BRASIL, 2017h), consta que em 2015 foram gastos R\$ 74,9 milhões com transferências de recursos aos estados e municípios para uso com as despesas administrativas da RP do PFPB (Ação 20YR - Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil Pelo Sistema de Gratuidade). A variação desta despesa de 2012 a 2016 consta na tabela abaixo.

Em consulta ao Painel Cidadão do Portal Siga Brasil (BRASIL, 2017i), consta que em 2016 foram gastos R\$ 19,0 milhões com aquisição de material de consumo para a RP do PFPB, o que, a princípio, corresponde à maior parte das despesas para distribuição de medicamentos:

Tabela 1. Evolução das despesas da RP do PFPB – 2012 a 2016

Item	Despesas/ano (em milhões)									
	2012		2013		2014		2015		2016	
Despesas com repasses	R\$ 57,5	59%	R\$ 60,2	66%	R\$ 56,8	60%	R\$ 74,9	67%	R\$ 52,2	73%
Material de consumo	R\$ 39,4	41%	R\$ 31,1	34%	R\$ 37,4	40%	R\$ 36,7	33%	R\$ 19,0	27%
Soma	R\$ 96,9	100%	R\$ 91,3	100%	R\$ 94,2	100%	R\$ 111,6	100%	R\$ 71,2	100%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa (2017).

A variação de quase 32% a mais nas despesas com repasses de 2014 para 2015 pode ser explicada, principalmente, pelo reajuste vigente a partir de maio de 2014. A razão da queda de 30% do valor em 2016, de R\$ 74,9 para R\$ 52,2 milhões, pode ser explicada, em parte, em razão de cerca de 20% dos recursos somente terem sido liberados em 2017, não ficando clara a diferença restante, uma vez que não houve redução expressiva no número de farmácias em operação naquele período.

Em relação às despesas com material de consumo, estas foram maiores em 2012, ano em que havia mais unidades da RP do PFPB em funcionamento.

Apesar de em 2016 os percentuais com despesa administrativa (73%) e com aquisição de medicamentos (27%) estarem próximos dos respectivos percentuais de 80% e 20% justificados pelo governo para fechamento das unidades da RP do PFPB, na prática, verifica-se que houve uma queda considerável no quantitativos de gastos com medicamentos, proporcionalmente superior à queda nos gastos com repasses aos entes conveniados. Em 2016, há uma queda de quase 50% nessas despesas, o que se reflete na redução da quantidade absoluta de medicamentos entregues pela RP do PFPB.

A tabela 2 demonstra a evolução dos quantitativos dos principais medicamentos dispensados pela RP do PFPB.

Tabela 2. Evolução do quantitativo dispensado pela RP do PFPB – 2014 a 2016

Item	Quantidade dispensada/ano		
	2014	2015	2016
Ácido Acetilsalicílico	1.750.480	1.609.080	557.708
Atenolol 25mg 15cp	3.118.761	3.154.909	1.451.563
Carbamazepina 200mg	1.285.046	1.491.306	663.414
Clonazepam 2mg 10cp (B1)	2.030.619	2.401.600	1.229.272
Fluoxetina 20mg 14caps	1.467.096	1.713.194	841.923
Glibenclamida 5mg	2.335.593	1.278.222	123.407
Hidroclorotiazida 25mg	2.853.974	2.787.012	1.312.299
Losartana Potássica	5.612.687	5.752.652	2.631.155
Metformina 850mg	4.055.153	3.754.159	1.627.444
Nifedipina 20mg 20caps	1.339.735	1.375.435	649.230
Omeprazol 20mg	3.694.107	2.850.724	1.045.899
Sinvastatina 20mg 15cp	1.829.086	1.613.614	549.746
Soma	31.374.351	29.783.922	12.685.076

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa (2017).

Verifica-se na tabela acima que houve uma queda média de 57% nos quantitativos entregues pela RP do PFPB em 2016 em relação ao ano anterior. Se considerarmos as despesas esperadas com repasses para despesas administrativas da ordem de R\$ 74,9 milhões, e despesas com material de consumo semelhantes às de 2015 (R\$ 36,7 milhões), a proporção seria de, respectivamente, 68% e 32%.

Desta forma, o percentual alto com despesas administrativas da RP do PFPB alegado pelo governo federal parece ser consequência de dois fatores: a queda nas despesas com aquisição de medicamentos, e consequente queda nos quantitativos distribuídos; e o impacto no reajuste do valor mensal repassado aos entes conveniados a partir de maio de 2014, de R\$ 10.000,00 para R\$ 12.500,00/mês.

Se considerarmos o ano de 2012, que teve o menor percentual de despesas administrativas estimadas em relação ao total (59%), apesar de menor do que a proporção de 80% alegada pelo governo, ainda assim a proporção é maior do que a identificada por Carraro (2014) e por Silva (2014), respectivamente, nas farmácias privadas e na SMS-Rio, que foram de 40% e 41,3%. Essa diferença pode ser explicada pela distribuição geográfica e pelo melhor aproveitamento das farmácias privadas do ATFP, que comercializam outros medicamentos, e das farmácias do PFB, que possuem uma lista maior de medicamentos distribuídos.

Do ponto de vista de aproveitamento da rede instalada e otimização de despesas, parece ser válido o argumento de se transferir aos municípios os recursos para aquisição dos medicamentos disponibilizados pela RP do PFPB. No entanto, considerando que este incremento de recursos não repõe sequer a perda inflacionária dos valores dos repasses recebidos pelos municípios, além da falta recorrente de medicamentos nas unidades do PFB por diversos fatores descrita por Mattos (2015), na prática, não há garantias de que a população que era atendida pela RP do PFPB continuará a ter acesso aos seus medicamentos.

4.3 Evolução de preços e quantitativos – Aqui Tem Farmácia Popular

Foram solicitados ao MS os dados dos quantitativos dispensados pela rede privada do ATFP, sintetizados na tabela 3:

Tabela 3. Evolução dos quantitativos dispensados pela rede privada do ATFP – 2014 a 2016

UF	Ano			Variação 2016/2014
	2014	2015	2016	
AL	50.711.696	71.454.775	85.197.858	68%
Total (Brasil)	8.888.552.106	10.782.632.909	12.273.124.328	38%
% AL/Total	0,57%	0,66%	0,69%	22%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa (2017).

Na tabela acima, verifica-se que houve um aumento de 38% no quantitativo de medicamentos entregues pelo ATFP pela rede privada de 2014 a 2016. Alagoas foi o estado que teve a 6ª maior variação, em que o aumento foi de 68%. Em 2014, o Estado de Alagoas representava 0,57% do total de medicamentos entregues pelo programa, e em 2016 passou a representar 0,69%, ou seja, houve aumento de 22% em relação ao total.

Abaixo segue tabela exemplificativa com a evolução dos valores de referência (VR) e valores máximos pagos pelo MS à rede privada de farmácias (VM-MS).

Tabela 4. Evolução dos preços dos medicamentos do ATFP (rede privada)

Norma	Portaria nº 111, de 28 de janeiro de 2016	Portaria nº 491/GM, de 9 de março de 2006	Redução
Valor de referência	VR	VR	%
Captopril 25 MG, comprimido	R\$ 0,19	R\$ 0,42	-54%
Enalapril 10 MG, comprimido	R\$ 0,26	R\$ 0,56	-54%
Propranolol 40 MG, comprimido	R\$ 0,07	R\$ 0,12	-41%
Atenolol 25 MG, comprimido	R\$ 0,11	R\$ 0,26	-58%
Hidroclorotiazida 25 MG, comprimido	R\$ 0,06	R\$ 0,17	-64%
Glibenclâmida 5 MG, comprimido	R\$ 0,09	R\$ 0,19	-51%
Metformina 500 MG, comprimido	R\$ 0,12	R\$ 0,17	-31%
Metformina 850 MG, comprimido	R\$ 0,16	R\$ 0,28	-43%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa (2017).

Verifica-se na tabela acima que os valores de referência definidos pelo MS tem diminuído ao longo dos anos, com redução de até 64% em 10 anos de existência do Programa, isso sem considerar os efeitos da inflação, o que indica que, apesar de o Programa ser questionável em relação à sua economicidade no início da sua execução, conforme apontou o TCU anteriormente, atualmente essa economicidade pode estar sendo alcançada ou próxima do desejável, sem desprezar outras vantagens do ATFP relativas à capilaridade das redes de farmácias privadas e ao impacto positivo na saúde da população por meio do acesso aos medicamentos.

4.4 Evolução de preços – municípios alagoanos

Foram levantadas informações de 64 municípios do Estado de Alagoas (incluindo 22 municípios em consórcio), e os valores contratados pelos municípios para 119 medicamentos, incluindo 91 medicamentos existentes na listagem da RP do PFPB e 31 apresentações de medicamentos da listagem do ATFP.

No período de 2014 a 2016, a mediana dos preços contratados pelos municípios aumentou, em média não ponderada, 50%, percentual acima ao índice acumulado definido pela CMED, que foi de 26,93% de 03/2015 a 03/2017, e aos índices de preço, sendo que de 2014 a 2016 o INPC acumulado atingiu 25,97% e o IPCA 25,16%.

Abaixo segue tabela exemplificativa com a evolução dos valores medianos pagos pelos municípios para dez medicamentos:

Tabela 5. Evolução dos preços medianos pagos pelos municípios alagoanos de 2014 a 2016

Medicamento	Apresentação	Mediana			Variação 2016/2014
		2014	2015	2016	
Acetato de medroxiprogesterona	150 mg/ml	-	R\$ 3,95	R\$ 6,34	61%
Atenolol	25mg/cp	R\$ 0,03	R\$ 0,03	R\$ 0,04	33%
Captopril	25mg/cp sulcado	R\$ 0,025	R\$ 0,04	R\$ 0,04	60%
Enalapril	10mg/cp	R\$ 0,05	R\$ 0,07	R\$ 0,07	22%
Glibenclamida	5mg/cp	R\$ 0,03	R\$ 0,04	R\$ 0,04	33%
Hidroclorotiazida	25mg/cp	R\$ 0,03	R\$ 0,03	R\$ 0,03	0%
Metformina	500mg/cp	R\$ 0,06	R\$ 0,07	R\$ 0,08	33%
Metformina	850mg/cp	R\$ 0,07	R\$ 0,10	R\$ 0,09	23%
Noretisterona + estradiol	sol. Inj. 50mg+5mg	R\$ 10,66	R\$ 5,95	R\$ 5,00	-53%
Propranolol (Cloridrato)	40mg/cp	R\$ 0,02	R\$ 0,03	R\$ 0,03	50%
Aumento Médio Geral		50%			

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa (2017).

Paralelamente, o valor de R\$ 5,10 por habitante/ano repassado pelo MS aos municípios para aquisição de medicamentos básicos permaneceu o mesmo desde julho de 2013 até julho de 2017, assim como o valor mínimo de R\$ 2,36 definido para as contrapartidas estaduais e municipais, sendo que, até atingir aquele valor em 2013, o Governo Federal havia levado mais de cinco anos sem revisar o valor de seus repasses por habitante/ano.

Tabela 6. Evolução dos valores per capita dos repasses para aquisição de medicamentos básicos – 2007 a 2016

Normativo / Ente	Valor por habitante ao ano				Aumento (2013 / 2007)
	Portaria nº 3.237, de 24 de dezembro de 2007	Portaria nº 2.982 de 26 de novembro de 2009(*)	Portaria nº 4.217, de 28 de dezembro de 2010	Portaria nº 1.555, de 30 de julho de 2013	
União	R\$ 4,10	R\$ 5,10	R\$ 5,10	R\$ 5,10	24%
Estados	R\$ 1,50	R\$ 1,86	R\$ 2,36	R\$ 2,36	57%
Municípios	R\$ 1,50	R\$ 1,86	R\$ 2,36	R\$ 2,36	57%
Total	R\$ 7,10	R\$ 8,82	R\$ 9,82	R\$ 9,82	38%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa (2017).

Também permanece o mesmo valor de R\$ 24.000,00/ano repassado pelo Governo Federal aos municípios de até 100.000 habitantes habilitados no Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica – QUALIFAR-SUS, instituído a partir de 2012, para utilização em despesas de custeio. Na prática, considerando

a inflação, há uma perda nos valores repassados aos municípios, considerando que, no período de julho/2013 a dez/2016, o INPC e o IPCA acumulados atingiram cerca de 29%.

A partir de agosto de 2017, o valor repassado pelo MS aumentou em cerca de 9,4%, para R\$ 5,58 por habitante/ano, em decorrência do fechamento das unidades da RP do PFPB, devendo os municípios adquirirem os medicamentos que a RP do PFPB deixou de fornecer com o fechamento de suas unidades. Na prática, este reajuste não cobre sequer a perda do valor de compra decorrente do reajuste de preços dos medicamentos nos últimos anos.

Assim, nos últimos anos, verifica-se que a RP do PFPB tem congelado os preços de seus medicamentos, apesar de os normativos do MS definirem que seus preços devem refletir os custos de produção, armazenamento e dispensação; que os VR do ATFP têm diminuído consideravelmente para vários medicamentos, na contramão dos aumentos de preços autorizados pela CMED; e que os valores medianos para aquisição dos medicamentos básicos pelos municípios alagoanos têm aumentado nos últimos dois anos acima da inflação, apesar de o valor dos repasses federais não ter aumentado nos últimos quatro anos, implicando num aumento de desembolso maior pelos municípios do que pelo Governo federal.

4.5 Comparativo dos programas

Foi realizada a comparação para uma relação de 119 medicamentos fornecidos pelo PFB, que também são fornecidos pela RP do PFPB ou pela Rede Privada do PFPB (não necessariamente por ambas as redes).

Para os preços da RP do PFPB, foi realizado levantamento dos valores de aquisição dos medicamentos da Fiocruz em 2016 constantes em suas Atas de Registros de Preços do Portal Comprasnet (BRASIL, 2016b), bem como de seus preços de dispensação. Tendo em vista a impossibilidade de determinar os custos de dispensação que a Fiocruz e os entes conveniados possuem com a RP do PFPB, foi realizada uma análise considerando o mesmo valor de R\$ 0,084 como custos de dispensação, que foi somado aos seus valores de aquisição, demonstrados na tabela abaixo, considerando que os custos de dispensação na RP do PFPB sejam semelhantes aos do PFB para fins de análise.

Em relação aos valores do ATFP da rede privada, foi utilizado o VR e descontado o percentual de 4,27% relativo à carga tributária, que foi o percentual identificado por Carraro (2014) em sua pesquisa, definindo-se um valor de referência ajustado (VRA). De acordo com Carraro (2014), o VRA (valor pago pelo MS, descontada a carga tributária) representa o gasto total do governo com a farmácia privada.

A tabela abaixo apresenta resumo do comparativo com 12 medicamentos. Além dos valores dos medicamentos, considerou-se a média de R\$ 0,084 de gasto operacional por unidade farmacotécnica para o PFB e para a RP do PFPB. Na tabela constam:

- Os valores medianos pagos pelos municípios aos fornecedores do PFB (VM) e o custo total de disponibilização (CT) equivalente ao VM mais o valor de R\$ 0,084 relativos aos custos de dispensação por unidade;
- Os preços de dispensação da RP do PFPB (PD), e os preços de aquisição identificados nas atas de registros de preços firmadas pela Fiocruz (PA) e os preços de aquisição ajustados (PAJ), considerando o PA mais o valor de R\$ 0,084 relativos aos custos de dispensação por unidade;
- Os valores de referência pagos pelo MS às farmácias privadas (VR) e o valor de referência ajustado (VRA) com o desconto de 4,27%.

Tabela 7. Comparativo do gasto total por unidade farmacotécnica do PFB, do PFPB (RP) e do PFPB (Rede Privada) - 2016

Medicamento	Apresentação	Farmácia Básica - Municípios (PFB)		PFPB - Rede Própria (RP)			ATFP (farmácias privadas)			Diferença RP Preço de Aquisição Ajustado/ATFP (PAJ/VRA - I)	Diferença RP Preço de Dispensação/10% do ATFP (PD/VRA - I)	Diferença PFB/ATFP (CT/VRA - I)	Diferença RP Preço de Dispensação/aquisição (PD/PA - I)	Diferença Preço de Aquisição Ajustado/ATFP (PAJ/VRA - I)
		Valor mediano (VM) R\$ 0,084	(CT) VM + R\$ 0,084	Preço de dispensação (PD)	Preço de Aquisição (PA)	PA Ajustado (PAJ) (PA + R\$ 0,084)	Valor de referência (VR)	VR Ajustado (VRA) (VR - 4,27%)	Preço de aquisição (VM/PA - I)					
Acetato de medroxiprogesterona	150 mg/ml	R\$ 6,34	R\$ 6,42	R\$ 1,24	R\$ 10,53	R\$ 10,61	R\$ 12,36	R\$ 11,832	-40%	-88%	-46%	0%	-10%	
Atenolol	25mg/cp	R\$ 0,04	R\$ 0,12	R\$ 0,00	R\$ 0,02	R\$ 0,10	R\$ 0,11	R\$ 0,105	100%	-	18%	-	-1%	
Captopril	25mg/cp sulcado	R\$ 0,04	R\$ 0,12	R\$ 0,00	R\$ 0,04	R\$ 0,13	R\$ 0,19	R\$ 0,182	-6%	-	-32%	-	-30%	
Enalapril	10mg/cp	R\$ 0,07	R\$ 0,15	R\$ 0,00	R\$ 0,08	R\$ 0,16	R\$ 0,26	R\$ 0,249	-12%	-	-40%	-	-36%	
Noretisterona + estradiol	sol. inj. 50mg + 5mg	R\$ 5,00	R\$ 5,08	R\$ 1,13	R\$ 6,36	R\$ 6,45	R\$ 11,31	R\$ 10,827	-21%	-	-53%	0%	-40%	
Gilbenclamida	5mg/cp	R\$ 0,04	R\$ 0,12	R\$ 0,00	R\$ 0,02	R\$ 0,11	R\$ 0,09	R\$ 0,086	61%	-	44%	-	26%	
Hidroclorotiazida	25mg/cp	R\$ 0,03	R\$ 0,11	R\$ 0,00	R\$ 0,01	R\$ 0,10	R\$ 0,06	R\$ 0,057	105%	-	98%	-	72%	
Losartana	50mg/cp	R\$ 0,07	R\$ 0,15	R\$ 0,00	R\$ 0,04	R\$ 0,12	R\$ 0,30	R\$ 0,287	84%	-	-46%	-	-58%	
Metformina	500mg/cp	R\$ 0,08	R\$ 0,16	R\$ 0,00	R\$ 0,06	R\$ 0,14	R\$ 0,12	R\$ 0,115	40%	-	43%	-	23%	
Metformina	850mg/cp	R\$ 0,09	R\$ 0,17	R\$ 0,00	R\$ 0,05	R\$ 0,14	R\$ 0,16	R\$ 0,153	65%	-	14%	-	-9%	
Propranolol (Cloridrato)	40mg/cp	R\$ 0,03	R\$ 0,11	R\$ 0,00	R\$ 0,02	R\$ 0,10	R\$ 0,07	R\$ 0,067	50%	-100%	70%	-	55%	
Sinvastatina	20mg/cp	R\$ 0,11	R\$ 0,19	R\$ 0,38	R\$ 0,06	R\$ 0,14	R\$ 0,26	R\$ 0,249	80%	553%	-24%	1400%	-43%	

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa (2017).

Na comparação entre o Preço de Aquisição da RP do PFPB e os preços medianos de aquisição do PFB, verificou-se que os valores são, em média, 34% maiores no PFB do que os preços de aquisição da RP, sendo que 62 medicamentos possuem valores medianos maiores no PFB, 27 possuem valores medianos menores no PFB e 1 medicamento possui valor mediano no PFB semelhante ao de aquisição da RP.

A diferença a maior no PFB parece se dar especialmente pelo fato de a Fiocruz utilizar pregão eletrônico em suas aquisições, diferentemente dos municípios alagoanos, que utilizam em sua maioria o pregão presencial, o que limita a participação de licitantes, a competitividade e a obtenção de melhores preços, além de não possuir o mesmo nível de transparência do pregão eletrônico, bem como pelo ganho de escala.

Comparando-se os preços de dispensação da RP e seus preços de aquisição, 38 medicamentos são vendidos acima do valor pago aos fornecedores e 35 são vendidos abaixo do valor pago aos fornecedores. Na média, mesmo considerando os valores dos medicamentos fornecidos abaixo do preço de aquisição, os valores de dispensação são 41% maiores que os valores de aquisição, sem considerar os medicamentos que são fornecidos gratuitamente. No entanto, esta comparação não considera os demais custos de disponibilização (repasses aos municípios para gestão das unidades da RP, logística e demais despesas), e não é possível afirmar se esta diferença seria suficiente para cobrir os custos logísticos e de disponibilização que a RP possuía.

Na comparação entre o PFB e o ATFP, os valores são 234% maiores, em média, no PFB, sendo que 20 medicamentos possuem custo total maior no PFB e 11 possuem custo total menor que os valores de referência do ATFP.

Já ao se comparar os preços de aquisição ajustados da RP do PFPB e o ATFP, verifica-se que, na RP, os valores são, na média geral, 12% menores, sendo que 4 medicamentos possuem preços maiores na RP e 10 medicamentos possuem preços menores na RP. No entanto, esta comparação é parcialmente prejudicada pelo fato de o Preço de Aquisição da RP do PFPB não incluir os custos logísticos de distribuição às unidades, mas somente para os depósitos centrais da rede.

Cabe mencionar a dificuldade de mensurar as despesas da Fiocruz com a RP, uma vez que os seus pagamentos com o PFPB em 2015 foram realizados tanto por meio das Ações Orçamentárias 20YR - Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil Pelo Sistema de Gratuidade e 20YS - Manutenção e Funcionamento do Programa Farmácia Popular do Brasil pelo Sistema de Copagamento (que também contemplam os pagamentos realizados pelo MS à rede privada do ATFP), como pela Ação Orçamentária 2000 - Administração da Unidade (que também contempla despesas de manutenção da unidade). Em 2016, a Fiocruz utilizou-se somente das ações 20YS e 2000.

Em relação ao PFB, cabe ressaltar que este contempla uma relação de medicamentos maior que a RP e o ATFP; no entanto, de modo geral, seus valores poderiam ser menores se o Pregão Eletrônico fosse utilizado de forma rotineira, aumentando a competitividade.

Em relação aos medicamentos fornecidos em todos os 3 programas (PFB, RP e ATFP/Rede Privada), 4 possuem custo menor no PFB, 5 possuem custo menor na RP, e 5 possuem custo menor no ATFP da rede privada.

Assim, não é possível afirmar que o ATFP seja menos vantajoso em relação à aquisição de medicamentos pelos municípios alagoanos. Desta forma, o ATFP tem potencial para a ampliação do seu rol de medicamentos, que ainda é enxuto se comparado ao PFB e à RP do PFPB. Apesar de possuir um custo médio menor que a ATFP em 12%, a RP não possuía a mesma capilaridade das redes privadas de farmácia, limitando o acesso aos medicamentos da população, além de os valores da RP do PFPB não contemplarem os custos logísticos de distribuição às suas unidades.

4.6 Análise por quantitativos

Com base nas informações fornecidas pelo MS, foi realizada uma comparação utilizando como base os custos totais estimados do PFB, da RP do PFPB do ATFP, considerando, também, os quantitativos dispensados pela rede privada do ATFP, para melhor avaliação.

A tabela abaixo demonstra 14 medicamentos dos três programas (PFB, RP e ATFP da rede privada), onde se verifica que o medicamento Losartana Potássica corresponde a cerca de 52% das despesas do ATFP da rede privada em Alagoas nesta comparação, possuindo custo maior nesta modalidade do que nas demais (PFB e RP). Ao se considerar todos os medicamentos comparados, a RP se mostra mais vantajosa, seguida do PFB. No entanto, ao se excluir o medicamento Losartana Potássica, a RP ainda se mostra mais vantajosa, mas com pouca diferença em relação ao ATFP da rede privada, e o PFB se mostra o menos vantajoso. A comparação também é parcialmente prejudicada pelo fato de o Preço de Aquisição da RP do PFPB não incluir os custos logísticos de distribuição às unidades, mas somente para os depósitos centrais da rede.

Tabela 8. Comparativo do gasto total x quantitativo disponibilizado pela rede privada em Alagoas, com base nos custos do PFB, do PFPB (RP) e do PFPB (Rede Privada) – 2016

Medicamento	Quantidade	PFB Mu-	RP	ATFP	PFB Municípios	RP	ATFP	%
		nicipios	Preço de	Valor de	CT X quant.	PAJ x quant.	VRA x quant.	
		Custo	Aquisição	referência				
		Total (CT)	Ajustado	ajustado				
		(VM + R\$	(PAJ) (PA +	(VRA) (VR -				
		0,084)	R\$ 0,084)	4,27%)				
Acetato de medroxiprogesterona 150mg	23	R\$ 6,42	R\$ 10,61	R\$ 11,832	R\$ 147,64	R\$ 244,12	R\$ 272,14	0,00%
Alendronato de sódio 70mg	58.782	R\$ 0,72	R\$ 0,37	R\$ 1,790	R\$ 42.558,17	R\$ 21.508,33	R\$ 105.228,66	0,82%
Atenolol 25mg	3.894.550	R\$ 0,12	R\$ 0,10	R\$ 0,105	R\$ 482.924,20	R\$ 405.033,20	R\$ 410.107,80	3,18%
Captopril 25mg	3.645.050	R\$ 0,12	R\$ 0,13	R\$ 0,182	R\$ 451.986,20	R\$ 461.098,83	R\$ 662.987,21	5,14%

Medicamento	Quantidade	PFB Municípios	RP	ATFP	PFB Municípios	RP	ATFP	%
		Custo Total (CT) (VM + R\$ 0,084)	Preço de Aquisição Ajustado (PAJ) (PA + R\$ 0,084)	Valor de referência ajustado (VRA) (VR - 4,27%)	CT X quant.	PAJ x quant.	VRA x quant.	
Carbidopa 25mg + levodopa 250mg	20.310	R\$ 0,51	R\$ 0,38	R\$ 0,613	R\$ 10.439,34	R\$ 7.732,02	R\$ 12.443,37	0,10%
Cloridrato de metformina 500mg	1.082.670	R\$ 0,16	R\$ 0,14	R\$ 0,115	R\$ 177.557,88	R\$ 152.656,47	R\$ 124.372,80	0,96%
Cloridrato de metformina 850mg	11.107.560	R\$ 0,17	R\$ 0,14	R\$ 0,153	R\$ 1.932.715,44	R\$ 1.540.618,57	R\$ 1.701.322,75	13,19%
Cloridrato de propranolol 40mg	1.036.500	R\$ 0,11	R\$ 0,10	R\$ 0,067	R\$ 118.161,00	R\$ 107.796,00	R\$ 69.456,90	0,54%
Glibenclamida 5mg	8.240.340	R\$ 0,12	R\$ 0,11	R\$ 0,086	R\$ 1.021.802,16	R\$ 897.373,03	R\$ 709.962,97	5,50%
Hidroclorotiazida 25mg	9.854.660	R\$ 0,11	R\$ 0,10	R\$ 0,057	R\$ 1.123.431,24	R\$ 971.669,48	R\$ 566.031,96	4,39%
Losartana potássica 50mg	23.516.826	R\$ 0,15	R\$ 0,12	R\$ 0,287	R\$ 3.621.591,20	R\$ 2.869.052,77	R\$ 6.753.797,26	52,36%
Maleato de enalapril 10mg	3.964.920	R\$ 0,15	R\$ 0,16	R\$ 0,249	R\$ 594.738,00	R\$ 630.422,28	R\$ 986.860,66	7,65%
Sinvastatina 20mg	3.116.060	R\$ 0,19	R\$ 0,14	R\$ 0,249	R\$ 588.935,34	R\$ 443.103,73	R\$ 775.581,10	6,01%
Valerato de estradiol 5mg + enantato de noretister	1.800	R\$ 5,08	R\$ 6,45	R\$ 10,827	R\$ 9.151,20	R\$ 11.603,70	R\$ 19.488,71	0,15%
Total					R\$ 10.176.139,01	R\$ 8.519.912,53	R\$ 12.897.914,29	100,00%
Total excluindo Losartana Potássica					R\$ 6.554.547,81	R\$ 5.650.859,75	R\$ 6.144.117,03	

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa (2017).

Tabela 9. Comparação do gasto total x quantitativo disponibilizado pela rede privada em Alagoas, com base nos custos do PFB e da rede privada – 2016

Medicamento	Quantidade	Farmácia Básica - Municípios (PFB)	ATFP	Farmácia Básica - Municípios (PFB)	ATFP	%
		CT (VM + R\$ 0,084)	VRA (VR - 4,27%)	CT X quant.	VRA x quant.	
Acetato de medroxiprogesterona 150mg	23	R\$ 6,42	R\$ 11,832	R\$ 147,64	R\$ 272,14	0,00%
Alendronato de sódio 70mg	58.782	R\$ 0,72	R\$ 1,790	R\$ 42.558,17	R\$ 105.228,66	0,38%
Atenolol 25mg	3.894.550	R\$ 0,12	R\$ 0,105	R\$ 482.924,20	R\$ 410.107,80	1,50%
Brometo de ipratrópio 0,25mg	4.380	R\$ 0,96	R\$ 0,258	R\$ 4.200,42	R\$ 1.132,10	0,00%
Budesonida 32mcg	282.000	R\$ 0,11	R\$ 0,048	R\$ 30.503,00	R\$ 13.497,93	0,05%
Budesonida 50mcg	572.080	R\$ 0,25	R\$ 0,067	R\$ 143.401,39	R\$ 38.335,65	0,14%
Captopril 25mg	3.645.050	R\$ 0,12	R\$ 0,182	R\$ 451.986,20	R\$ 662.987,21	2,42%
Carbidopa 25mg + levodopa 250mg	20.310	R\$ 0,51	R\$ 0,613	R\$ 10.439,34	R\$ 12.443,37	0,05%

Medicamento	Quantidade	Farmácia Básica - Municípios (PFB)	ATFP	Farmácia Básica - Municípios (PFB)	ATFP	
		CT (VM + R\$ 0,084)	VRA (VR - 4,27%)	CT X quant.	VRA x quant.	%
Clor. de benserazida 25mg + levodopa 100mg	731.850	R\$ 0,51	R\$ 0,613	R\$ 376.170,90	R\$ 448.384,00	1,64%
Cloridrato de metformina 500mg	1.082.670	R\$ 0,16	R\$ 0,115	R\$ 177.557,88	R\$ 124.372,80	0,45%
Cloridrato de metformina 850mg	11.107.560	R\$ 0,17	R\$ 0,153	R\$ 1.932.715,44	R\$ 1.701.322,75	6,21%
Cloridrato de propranolol 40mg	1.036.500	R\$ 0,11	R\$ 0,067	R\$ 118.161,00	R\$ 69.456,90	0,25%
Dipropionato de beclometsona 200mcg	122.380	R\$ 0,43	R\$ 0,239	R\$ 52.501,02	R\$ 29.288,59	0,11%
Dipropionato de beclometsona 250mcg	1.631.800	R\$ 0,36	R\$ 0,144	R\$ 585.816,20	R\$ 234.318,32	0,86%
Dipropionato de beclometsona 50mcg	175.200	R\$ 0,19	R\$ 0,067	R\$ 32.412,00	R\$ 11.740,33	0,04%
Glibenclamida 5mg	8.240.340	R\$ 0,12	R\$ 0,086	R\$ 1.021.802,16	R\$ 709.962,97	2,59%
Hidroclorotiazida 25mg	9.854.660	R\$ 0,11	R\$ 0,057	R\$ 1.123.431,24	R\$ 566.031,96	2,07%
Insulina humana NPH 100ui/ml	451.078	R\$ 18,28	R\$ 25,416	R\$ 8.247.510,15	R\$ 11.464.740,54	41,88%
Insulina humana regular 100ui/ml	47.006	R\$ 19,03	R\$ 25,416	R\$ 894.712,20	R\$ 1.194.719,30	4,36%
Losartana potássica 50mg	23.516.826	R\$ 0,15	R\$ 0,287	R\$ 3.621.591,20	R\$ 6.753.797,26	24,67%
Maleato de enalapril 10mg	3.964.920	R\$ 0,15	R\$ 0,249	R\$ 594.738,00	R\$ 986.860,66	3,60%
Maleato de timolol 2,5mg	25	R\$ 7,77	R\$ 0,191	R\$ 194,35	R\$ 4,79	0,00%
Maleato de timolol 5mg	3.765	R\$ 2,31	R\$ 0,460	R\$ 8.693,39	R\$ 1.730,03	0,01%
Sinvastatina 10mg	61.680	R\$ 0,19	R\$ 0,124	R\$ 11.965,92	R\$ 7.676,01	0,03%
Sinvastatina 20mg	3.116.060	R\$ 0,19	R\$ 0,249	R\$ 588.935,34	R\$ 775.581,10	2,83%
Sinvastatina 40mg	994.670	R\$ 0,27	R\$ 0,479	R\$ 272.539,58	R\$ 476.098,80	1,74%
Sulfato de salbutamol 100mcg	5.629.000	R\$ 0,13	R\$ 0,096	R\$ 731.629,28	R\$ 538.864,17	1,97%
Sulfato de salbutamol 5mg	21.460	R\$ 4,30	R\$ 0,842	R\$ 92.363,84	R\$ 18.078,42	0,07%
Valerato de estradiol 5mg + enantato de noretister	1.800	R\$ 5,08	R\$ 10,827	R\$ 9.151,20	R\$ 19.488,71	0,07%
Total	80.268.425			R\$ 21.660.752,64	R\$ 27.376.523,28	100,00%
Total excluído Losartana Potássica				R\$ 18.039.161,44	R\$ 20.622.726,02	
Total excluído Losartana Pot. e Insulina NPH				R\$ 9.791.651,29	R\$ 9.157.985,48	

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados da pesquisa (2017).

Na tabela acima, foi ampliada a comparação, considerando 29 medicamentos disponibilizados no PFB e na rede privada do ATFP, uma vez que há medicamentos que não são fornecidos pela RP do PFPB. Verifica-se que as maiores despesas do ATFP se referem aos medicamentos Losartana Potássica e Insulina Humana NPH, e, na comparação, verifica-se que o PFB se mostra mais vantajoso. No entanto, ao se excluir estes dois medicamentos, o ATFP se mostra mais vantajoso que o PFB, devendo-se considerar não somente a vantagem financeira, mas também da capilaridade da rede de farmácia privadas e da ampliação do acesso aos medicamentos e à assistência farmacêutica.

A pesquisa apontou resultados diferentes das pesquisas de Silva (2014) e Carraro (2014), nas quais os custos estimados, em geral, foram menores que os valores de referência do ATFP em, respectivamente, 20 de 25 medicamentos na SMS-Rio e em todos os 13 medicamentos comparados na segunda pesquisa. Em Alagoas, 16 de 26 medicamentos tiveram custos estimados maiores no PFB em relação ao ATFP, ou seja, somente 10 de 26 medicamentos tiveram custos menores no PFB.

A variação nos resultados das pesquisas pode ser explicada pela redução dos VR do ATFP nos últimos anos e pela abrangência da pesquisa dos autores, uma vez que a pesquisa de Silva (2014) se limitou à capital fluminense, que, com sua população de cerca de 6,5 milhões de habitantes e maiores recursos envolvidos, possui maior poder de compra e de economia de escala, diferentemente dos 64 municípios alagoanos pesquisados, que, excluída a capital de Alagoas, possuem, em média, 23 mil habitantes cada. Por outro lado, acrescenta-se oportunamente que a pesquisa de Carraro (2014) abrangeu 12 municípios de diferentes portes, distribuídos nas cinco regiões do Brasil.

Enquanto Silva (2014) apontou que, considerando os quantitativos da SMS-Rio, o ATFP custava cerca de 2,5 vezes mais que o PFB, e Carraro (2014) apontou que, sem considerar quantitativos, o ATFP custava cerca de 150,1% a mais que o PFB, a pesquisa mostrou que, em Alagoas, considerando os quantitativos do ATFP, este custa cerca de 26% a mais que o PFB, e, excluídos os medicamentos Losartana Potássica e Insulina NPH, o ATFP custa quase 6,5% menos que o PFB.

O presente estudo verificou que, assim como concluiu Silva (2014), a diferença de custos entre o ATFP e as SMS sinaliza que alguns valores de referência poderiam ser objetos de exame para sua redução. É importante destacar que, conforme apontou Carraro (2014), o ATFP possui melhor aproveitamento da capacidade produtiva da sua estrutura, pois, além de prestar um serviço público e privado ao mesmo tempo, seus custos de natureza fixa não aumentam na mesma proporção que os aumentos de demanda.

Enquanto o MS alega que 80% das despesas da RP do PFPB são referentes às despesas operacionais e somente 20% com a aquisição de medicamentos (BRASIL, 2017d), a pesquisa de Silva (2014) registrou que cerca de 41,3% dos custos da SMS-Rio eram relativos às despesas de dispensação e logística e 58,7% com a aquisição de medicamentos; Carraro (2014) apontou que os custos de aquisição do ATFP representavam 60% do total financiado pelo MS, e os 40% restantes deveriam cobrir as despesas das farmácias privadas e garantir a obtenção de seu lucro, havendo, assim, margem para redução dos VR.

Em termos proporcionais, considerando os estudos anteriores, a RP do PFPB se mostra a de menor vantagem devido aos seus altos custos operacionais (80% de acordo com o MS), sendo os custos operacionais bastantes próximos no ATFP (40%) e na SMS-Rio (41,3%), além de o ATFP ter a vantagem de ter uma vasta rede para atendimento à população, muito superior à RP do PFPB e ao PFB.

4.7 Insulina e o ATFP

Em setembro de 2017, foi divulgada a notícia de que o Ministério da Saúde estuda retirar a insulina do ATFP se o preço não for reduzido (FORMENTI, 2017), pois o seu VR seria até 2,8 vezes maior que o valor pago diretamente pela rede pública. De acordo com a publicação, o governo estaria fazendo pressão para que o mercado farmacêutico aceite a redução dos valores pagos pelo governo sob risco de excluir o medicamento do rol do ATFP.

Considerando os quantitativos, os medicamentos Losartana e Insulina NPH são os que necessitam maior atenção do governo na definição de seus VR. Como as Insulinas (Regular e NPH) necessitam de refrigeração e possuem valores unitários altos, são necessários estudos maiores sobre seus custos de transporte e armazenagem para se concluir qual programa possui menor custo na sua distribuição à população.

Se, em vez de considerar o valor de R\$ 0,084 como custo de dispensação, passar-se a considerar o percentual de 41,3% do custo total, semelhante à SMS-Rio, o gasto da Insulina NPH no PFB seria de cerca de R\$ 31,00 em Alagoas (cerca de R\$ 18,20 pago aos fornecedores mais cerca de R\$ 12,80 de custos de dispensação), valor este maior do que o VR pago ao ATFP (R\$ 26,55), e no caso da Losartana, seu custo total seria de R\$ 0,11 no PFB contra R\$ 0,29 do ATFP. Ou seja, independente do critério considerado para despesas operacionais, a Losartana sempre tem um custo maior ao governo no ATFP do que no PFB, mas o mesmo não se observa em relação à Insulina.

4.8 Considerações sobre a rede do PFB, da RP do PFPB e do ATFP

Em Alagoas, 58 dos 102 municípios responderam a um questionário relativo aos dados sobre a sua rede de farmácias básicas (56% dos municípios, representando 41% da população do estado), em que se verificou que, além de os municípios possuírem uma Central de Abastecimento Farmacêutico (Central Farmacêutica) cada:

- Há cerca de 1 farmácia básica para cada 4.050 habitantes. No entanto, este quantitativo não é proporcional para cada município, havendo, por exemplo, 4 municípios com população entre 21.000 e 27.000 habitantes que possuem somente 1 farmácia básica cada, e município com 24.000 habitantes com 15 farmácias básicas, a maioria dentro de suas Unidades Básicas de Saúde;
- Cerca de 28% das farmácias básicas possuem farmacêutico e 54% contam com auxiliares de farmácia, havendo cerca de 1 farmacêutico para cada 14.200 habitantes. Assim, cerca de 72% das farmácias não contam com profissional farmacêutico, ficando a cargo de auxiliares de farmácia ou de profissionais das Unidades Básicas de Saúde a tarefa de entrega de medicamentos e orientação aos pacientes;
- 48% dos municípios utilizam o sistema Hórus em suas farmácias básicas. No entanto, na maioria dos municípios, a alimentação dos dados das farmácias básicas se restringe às unidades que possuem farmacêutico, ou seja, cerca de 28% das farmácias básicas.

Na análise das contratações efetuadas pelos municípios alagoanos, verificou-se que cerca de 76% dos distribuidores estão sediados na região Nordeste, sendo cerca de 25% em Alagoas, o que contribui para o desenvolvimento da economia da região e reduz custos com transportes, apesar deste custo também depender da localização dos fabricantes.

Em relação à utilização do sistema Hórus, verifica-se um alto grau de utilização nas centrais farmacêuticas (95%) do PFB, apesar de o grau de utilização nas unidades de dispensação ainda ser baixo (28%), o que pode prejudicar o controle do uso dos medicamentos.

Considerando os dados acima, pode-se estimar que em Alagoas há cerca de 829 farmácias básicas espalhadas em seus 102 municípios, sendo 236 com farmacêuticos.

Em relação à RP do PFPB, em maio de 2017 existiam 504 unidades espalhadas em 409 municípios do Brasil (8,8% dos municípios), sendo 9 unidades em Alagoas espalhadas em 9 dos seus 102 municípios. Em 2012, ano em que havia mais unidades em operação, havia 558 unidades espalhadas em 441 municípios, tendo havido, portanto, uma redução de cerca de 10% no número de unidades dos últimos 5 anos.

A RP do PFPB prevê que, a depender do seu porte, cada unidade deve contar com 2 farmacêuticos (1 gerente e 1 corresponsável) e 6 assistentes/auxiliares de gestão. De acordo com o Manual Básico do Programa Farmácia Popular do Brasil - Rede Própria (BRASIL, 2014c), a orientação farmacêutica visa esclarecer ao usuário sobre a importância e os cuidados relativos ao seu tratamento, contribuindo para sua efetiva adesão e prevenção dos agravos decorrentes do uso incorreto dos medicamentos. É comum que as unidades menores da RP do PFPB tenham somente um farmacêutico e um quantitativo menor de auxiliares.

Em maio de 2017, existiam 34.543 farmácias cadastradas no ATFP no Brasil, espalhadas em 4.463 dos 5.570 municípios do Brasil (80% dos municípios), sendo 180 farmácias em Alagoas, distribuídas em 55 dos seus 102 municípios (54% dos municípios). As farmácias privadas do ATFP devem contar com, pelo menos, 1 farmacêutico, além de seus auxiliares de farmácia. No entanto, de acordo com Mattos (2015), a falta de farmacêuticos nas unidades é bastante comum, e, apesar de o ATFP garantir alta disponibilidade dos medicamentos, a qualidade dos serviços pode ser considerada tão insatisfatória como no PFB, já que o atendimento também é realizado por profissionais pouco qualificados, não há preocupação com a atenção, cuidado e acompanhamento, além da total desarticulação com o SUS e de seu ambiente de funcionamento de lógica altamente mercantil, com foco principal na distribuição de insumos. No entanto, apesar das críticas de Mattos (2015), é importante lembrar o papel fiscalizador dos Conselhos Regionais de Farmácia sobre as farmácias do ATFP e seu poder legal de atuação para correção de seus problemas.

De acordo com o MS, em 2016 foram 267.657 pacientes atendidos pelo ATFP em Alagoas, ou seja, cerca de 8% da população do estado, sendo 47% somente com medicamentos para hipertensão (124.965 pacientes) e 24% com medicamentos para diabetes (63.512 pacientes). De acordo com o IBGE (BRASIL, 2014d), cerca

de 8,9% da população maior de 18 anos possui diabetes e 25,7% sofre de hipertensão, assim, o ATFP parece atender cerca de 22% dos hipertensos e 33% dos diabéticos de Alagoas.

No Brasil, no geral, foram 21.504.586 pacientes atendidos em 2016 pelo ATFP, ou seja, cerca de 10,6% da população. Cabe observar que o MS não desmembrou os pacientes que fizeram tratamento para mais de uma doença, assim, o número efetivo de pacientes tende a ser menor.

A Fiocruz informou o quantitativo de medicamentos entregues pela RP do PFPB, atingindo cerca de 111,3 milhões de unidades em 2016, o que representa somente 0,9% do quantitativo entregue pelo ATFP no mesmo ano (12,2 bilhões de unidades), o que é reflexo do número pequeno de unidades existentes da RP do PFPB, apesar de a lista de medicamentos da RP do PFPB ser maior do que a lista do ATFP. Considerando estes dados, é possível estimar que somente 0,1% da população no Brasil foi atendida pela RP do PFPB em 2016, muito inferior aos 10,6% atendidos pelo ATFP.

Assim, apesar de haver um número superior de farmácias básicas nos municípios, o percentual de farmácias com farmacêutico (28%) é proporcionalmente baixo em relação às modalidades do PFPB (RP e ATFP). Desta forma, o número de farmácias privadas do ATFP em Alagoas (180) já é bastante próximo do número estimado de farmácias básicas com farmacêutico no estado (236), apesar de o ATFP estar restrito, atualmente, a 55 municípios alagoanos. Apesar de possuir custos estimados menores, o número de 9 farmácias da RP (e de municípios atendidos) era muito pequeno em relação ao ATFP e ao PFB.

Também é preciso considerar que muitas farmácias privadas do ATFP possuem horário ampliado de funcionamento (algumas funcionam 24 horas), e, nesse sentido, há um ganho para a população em relação à disponibilidade e acessibilidade dos medicamentos.

Cabe mencionar a falta de interligação entre os programas, uma vez que cabe aos pacientes verificarem a disponibilidade dos medicamentos em cada um destes, quando poderia se ter esta informação diretamente na unidade de saúde se houvesse um sistema de informação com os dados dos estoques dos programas. Alternativamente, poderia haver processos interligados de fornecimento entre os programas, mesmo que com entrega não imediata aos pacientes, em que estes poderiam se dirigir somente a uma unidade de saúde (pública ou privada) para fazer a solicitação e retirada, e até mesmo se considerar a entrega por motoboys ou por agentes comunitários de saúde.

Enquanto o PFB, conforme apontou Mattos (2015), funciona de forma precária e sofre com problemas estruturais e de recursos humanos, além de deficiências nas etapas de programação, aquisição e logística, há uma priorização financeira, política e simbólica do ATFP enquanto política pública. Essa priorização decorre do aumento progressivo do número de farmácias privadas conveniadas e de gastos com o ATFP, enquanto os repasses federais per capita para o PFB aumentou somente 24% de 2007 a 2016, muito abaixo da inflação do período. A RP do PFPB, que foi criado em 2004 para sanar os problemas do PFB, nunca teve expressão

em número de unidades/municípios atendidos, e, de acordo com o MS, está sendo encerrada por seus altos custos operacionais.

Este estudo entende que, considerando não somente a questão econômica, mas também as dimensões do potencial de ampliação da assistência farmacêutica, da ampliação do acesso aos tratamentos medicamentosos e na melhoria da qualidade do atendimento à população de Alagoas, o ATFP (incluindo a sua vertente SNTP) pode ser mais econômico e eficaz que a distribuição dos medicamentos pelo PFB e pela RP do PFPB no Estado. Dessa forma, o ATFP mostra-se competitivo, apesar de o VR de alguns medicamentos necessitar ser revisto visando a sua diminuição.

5. Considerações Finais

O presente estudo apresentou as políticas públicas federais de assistência farmacêutica básica, (PFB e as vertentes RP e ATFP do PFPB, incluindo a campanha SNTP), as respectivas formas de contratação e remuneração dos medicamentos. O estudo realizou análise considerando os quantitativos dispensados pela rede privada do ATFP. Verificou-se que o medicamento Losartana Potássica corresponde a cerca de 25% das despesas do ATFP em Alagoas, possuindo custo maior nesta modalidade do que nas demais (PFB e RP do PFPB).

O estudo identificou que há cerca de 1 farmácia básica municipal para cada 4.050 habitantes em Alagoas, ou seja, cerca de 829 farmácias no estado, mas somente cerca de 28% destas possuem farmacêutico (cerca de 236 no estado), havendo cerca de 1 farmacêutico para cada 14.200 habitantes, e 54% contam com auxiliares de farmácia. Ainda, 48% dos municípios utilizam o sistema Hórus em suas farmácias básicas. Já a RP do PFPB possuía 9 unidades em Alagoas espalhadas em 9 dos seus 102 municípios, número baixo em relação ao ATFP e ao PFB. O ATFP possui 180 farmácias conveniadas em Alagoas, espalhadas em 55 municípios. Este quantitativo se mostra próximo do número estimado de farmácias básicas com farmacêutico no estado (236).

O baixo quantitativo de farmácias básicas municipais com farmacêutico compromete a qualidade dos serviços, uma vez que, na maioria das unidades, o atendimento é realizado por profissionais pouco qualificados, comprometendo a atenção, o cuidado e o acompanhamento farmacêutico.

O estudo concluiu que, considerando o horário ampliado das farmácias privadas do ATFP e que as farmácias básicas do PFB e a RP do PFPB funcionam somente em horário comercial; a baixa disponibilidade de farmacêuticos na rede pública; a consolidação do ATFP e a ampliação tanto do seu rol de medicamentos quanto do acesso à população aos medicamentos básicos e da atenção farmacêutica; e o número ínfimo de unidades da RP do PFPB, que estão em fase de fechamento de suas unidades; o ATFP tem se mostrado importante e benéfico à população, e se mostra competitivo em relação à aquisição de medicamentos pelos municípios

alagoanos e à RP do PFPB e tem potencial para a ampliação do seu rol de medicamentos, que ainda é enxuto se comparado ao PFB e à RP, mas os valores de referência, especialmente dos medicamentos Losartana e Insulina NPH, precisam ser revistos, considerando as compensações e a representatividade de determinados medicamentos nas despesas do governo. No caso das Insulinas (NPH e Regular), são necessários estudos maiores sobre seus custos de transporte e armazenagem, uma vez que se tratam de medicamentos que necessitam de refrigeração e possuem valores unitários altos.

O estudo sugere que os gestores públicos devem buscar a interligação entre os programas, melhorando os processos de fornecimento à população e a utilização dos recursos do PFB na aquisição de medicamentos não disponibilizados pela RP do PFPB ou pelo ATFP.

Também se mostra necessária uma maior utilização do pregão eletrônico pelo PFB para obtenção de melhores preços, ampliando a competitividade, bem como a modernização da legislação para adoção de mecanismos mencionados pela OMS que possam reduzir as despesas do governo com a aquisição de medicamentos, como o chamado leilão de segundo preço, a utilização de cotas, o incentivo ao uso de genéricos e a divulgação obrigatória de preços de medicamentos similares mais baratos, além de estudos de viabilidade da participação das farmácias de manipulação no ATFP, de forma a melhorar o acesso da população ao programa e reduzir seus custos.

Ainda, o modelo de financiamento deve ser revisto, considerando as responsabilidades dos âmbitos municipais e estaduais, uma vez que não há contrapartida destes entes no ATFP.

Referências bibliográficas

ANDRADE, N. N. *Avaliação de economicidade da política pública de assistência farmacêutica básica: uma comparação dos custos dos medicamentos em Alagoas do Programa de Assistência Farmacêutica Básica e do Programa Farmácia Popular do Brasil*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/24538>>. Acesso em 9 nov. 2017.

ARAGÃO JÚNIOR, G. A. *Avaliação política do programa Farmácia Popular do Brasil à luz dos princípios do Sistema Único de Saúde*. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2012. Disponível em: <http://www.tedebc.ufma.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=672>. Acesso em: 22 nov. 2015.

BARROS, J. A. C. *Políticas farmacêuticas: a serviço dos interesses da saúde?* Brasília: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/ Agência Nacional de Vigilância Sanitária, 2004. Disponível em: <http://www6.ensp.fiocruz.br/visa/files/PoliticFarmaceuticas_Cabral.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2016.

BRAGA, M. H. *A assistência farmacêutica no Brasil contemporâneo: a produção pública de medicamento permite ampliar o acesso da população ao uso racional de medicamentos?* Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro / Instituto de Medicina Social, 2011.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/atividade/const/constituicao-federal.asp>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Decreto nº 2.283, de 24 de julho de 1997. Dispõe sobre a extinção do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN e a desativação da Central de Medicamentos - CEME, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 jul. 1997 e retificado em 28 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2283.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Lei nº 10.858, de 13 de abril de 2004. Autoriza a Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz a disponibilizar medicamentos, mediante ressarcimento, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 abr. 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.858.htm>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Decreto nº 5.090, de 20 de maio de 2004. Regulamenta a Lei no 10.858, de 13 de abril de 2004, e institui o programa "Farmácia Popular do Brasil", e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 maio 2004b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5090>.

[htm](#)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.587, de 6 de dezembro de 2004. Institui o incentivo financeiro do Programa Farmácia Popular do Brasil, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 09 dez. 2004c. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2004/prt2587_06_12_2004.html>. Acesso em: 05 mar. 2017.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 491, de 9 de março de 2006. Dispõe sobre a expansão do Programa "Farmácia Popular do Brasil". *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 mar. 2016 e retificada em 22 mar 2006. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2014/fevereiro/26/portaria-491.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 184, de 3 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 04 fev. 2011a. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2014/junho/18/portaria184.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Auditoria Operacional: Farmácia Popular*. Brasília, 2011b.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2918/2011 – TCU – Plenário (Tc-027.102/2010-6)*. Representação. Programa Farmácia Popular. Ausência de Autorização por Lei Específica. Brasília, 2011c. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord20111114/AC_2918_49_11_P.doc>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 468, de 9 de maio de 2013: Determinar que nas três esferas de governo do SUS seja estabelecido o direito de todas as pessoas à assistência farmacêutica para o tratamento das doenças de modo resolutivo, com a oferta de todos os medicamentos prescritos no SUS, órteses e próteses, com vigilância do tratamento. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 jun. 2013. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2013/Reso468.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

_____. Ministério da Saúde. *Manual Básico do Programa Farmácia Popular do Brasil - Rede Própria*. Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2014/abril/23/manual-basico-fp1170511.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional de Saúde*. Brasília – DF. 2014b. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91110.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 111, de 28 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPPB). *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 jan. 2016a. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/images/pdf/2016/janeiro/29/portaria-nova-11-16.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Comprasnet*: Consulta Ata de Pregão Eletrônico Cód. UASG 254420. Brasília – DF. 2016b. Disponível em: <<http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/livre/pregao/ata0.asp>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Resoluções da CMED*. Brasília, 2017a. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/resolucoes-da-cmed>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. Ministério da Saúde. *Programa Farmácia Popular do Brasil*. Brasília, 2017b. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/sctie/farmacia-popular>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC*. Brasília, 2017c. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. Ministério da Saúde. *Nova Forma de Repasse Amplia em R\$ 80 milhões/ano recursos para oferta de medicamentos*. Brasília, 2017d. Disponível em: <<http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2017/junho/06/Novo-repasse-para-Assistencia-Farmacautica.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

_____. Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde. *Nota Informativa nº 18/2017*: Informa sobre o encerramento da Rede Própria do Programa Farmácia Popular do Brasil. Brasília, 2017e. Disponível em: <<http://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Nota-encerramento-Rede-Pr%C3%B3pria-FPB.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

_____. Ministério da Saúde. *Vigitel Brasil 2016*: Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico. Brasília, 2017f. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Portal da Transparência*. Brasília, 2017g. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. Senado Federal. *Painel Cidadão*: SIGA Brasil. Brasília, 2017h. Disponível em: <<http://www9.senado.gov.br/painelcidadao>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Pesquisa de Relatórios*. Brasília, 2017i. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/?draw=3&colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&titulo=&linhaAtuacao=&de=&ate=&ministerios=&orgaos=&estados=&municipios=&fefs=&palavraChave=Assist%C3%A2ncia+Farmac%C3%A2utica+e+Insumos+Estrat%C3%A9gicos+na+Aten%C3%A7%C3%A3o+B%C3%A9sica+#lista>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Governo Federal. *Acesso à Informação*. Brasília, 2017j. Disponível em: <<http://www.acesoainfor->

macao.gov.br>. Acesso em: 15 ago. 2017.

CARRARO, W. B. W. H. *Desenvolvimento Econômico do Brasil e o Programa Aqui Tem Farmácia Popular: limitantes e potencialidades*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/103962>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

CHALKIDOU, Kalipso et al. Cost-effective public health guidance: asking questions from the decision-maker's viewpoint. *Health Economics*, mar. 2008. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/hec.1277/abstract>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

CHALKIDOU, K.; ANDERSON, G. F.; FADEN, R. Eliminating drug price differentials across government programmes in the USA. *Health Economics*, Cambridge, fev. 2010. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=8011178&fileId=S174413310999034X>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

EMMERICK, I. C. M. et al. Farmácia Popular Program: Changes in Geographic Accessibility of Medicines during Ten Years of a Medicine Subsidy Policy in Brazil. *Journal of Pharmaceutical Policy and Practice*, Londres, mar. 2015. Disponível em: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4403833/>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

FORMENTI, L. Ministério da Saúde estuda tirar insulina do Farmácia Popular se preço não for reduzido. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 15 set. 2017. Disponível em: <<http://saude.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-da-saude-estuda-tirar-insulina-do-farmacia-popular,70002000306>>. Acesso em: 19 set. 2017.

MATTOS, L. V. *Assistência farmacêutica na atenção básica e Programa Farmácia Popular do Brasil: uma análise crítica das políticas públicas de provisão de medicamentos no Brasil*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, 2015. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/14059/1/44.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

MSH, Managing Sciences for Health. *MDS-3: Managing Access to Medicines Technologies*. Arlington, 2012. Disponível em: <<http://www.msh.org/sites/msh.org/files/mds3-jan2014.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2016.

OMS, Organização Mundial de Saúde. *Medir precios, disponibilidad, asequibilidad y componentes de los precios de los medicamentos*. Genebra, 2008. Disponível em: <<http://apps.who.int/medicinedocs/es/m/abstract/js16876s/>>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. *Medicines in health systems: advancing access, affordability and appropriate use*. Genebra, 2014. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/179197/1/9789241507622_eng.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2016.

_____. *Access to new medicines in Europe: technical review of policy initiatives and opportunities for colla-*

boration and research. WHO Regional Office for Europe. Copenhagen, 2015a. Disponível em: <<http://apps.who.int/iris/bitstream/I0665/I59405/I/WHO%20Medicines%20Report%20FINAL2015.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

_____. *Internacional Drug Price Indicator Guide*, 2014 Edition. (Updated annually). Medford, 2015b. Disponível em: <http://erc.msh.org/dmpguide/pdf/DrugPriceGuide_2014.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2016.

PINTO, C. D. B. Santos et al. Preços e disponibilidade de medicamentos no Programa Farmácia Popular do Brasil. *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, ago. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102010000400004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 22 nov. 2015.

PORTULHAK, H. ; RAFFAELLI, S. C. D. ; SCARPIN, J. E. A Eficiência das Aplicações de Recursos Voltadas à Saúde Pública nos Municípios Brasileiros: Uma Análise Baseada no Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (IDSUS). *Anais do Enanpad*, set. 2013. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB2223.pdf>. Acesso em: 22 nov 2015.

SILVA, R. M.; CAETANO, R. Gastos da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, Brasil, com medicamentos: uma análise do período 2002-2011. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, jun. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2014000601207&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 09 dez. 2015.

SILVA, R. M.; CAETANO, R. Programa "Farmácia Popular do Brasil": caracterização e evolução entre 2004-2012. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, out. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232015001002943&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 nov. 2015.

SILVA, R. M. *Programa "Aqui Tem Farmácia Popular": Expansão entre 2006-2012 e comparação com os custos da assistência farmacêutica na Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro*. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014. Disponível parcialmente em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UERJ_403ca0384b-4238d6b5d69864c3230aa8>. Acesso em: 22 nov. 2015.

WHORTON, J. C. *Nature Cures: The History of Alternative Medicine in America*. Oxford: Oxford University Press, 2002. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=8N_hBwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 02 fev. 2016.

www.cgu.gov.br

 [cguonline](https://www.facebook.com/cguonline)

 [@transparenciabr](https://twitter.com/transparenciabr)

 [cguoficial](https://www.youtube.com/cguoficial)

MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

