

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LAURENA SILVA PINTO

A CORRUPÇÃO COMO ENTRAVE AO DESENVOLVIMENTO: análise dos
relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) de fiscalização em Municípios
maranhenses entre 2012 e 2013

São Luís
2014

LAURENA SILVA PINTO

A CORRUPÇÃO COMO ENTRAVE AO DESENVOLVIMENTO: análise dos
relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) de fiscalização em Municípios
maranhenses entre 2012 e 2013

Monografia apresentada ao Curso de Direito
da Universidade Federal do Maranhão, para
obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Mônica Teresa Costa
Sousa

São Luís

2014

LAURENA SILVA PINTO

A CORRUPÇÃO COMO ENTRAVE AO DESENVOLVIMENTO: análise dos
relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) de fiscalização em Municípios
maranhenses entre 2012 e 2013

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, para
obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovada em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Mônica Teresa Costa Sousa (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

1º Examinador
Universidade Federal do Maranhão

2º Examinador
Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo, agradeço a Deus, que pela intercessão de Nossa Senhora das Dores, honrou a minha fé e me concedeu tamanha graça. Foram 5 anos de lutas, mas principalmente de alegrias vitórias.

Agradeço, nunca da maneira que eles merecem, aos meus pais Estênio e Socorro, sem eles eu não teria conseguido. Todo seu esforço, dedicação e amor me fizeram perseverar. Na distância e na saudade, eles são o meu porto seguro. Essa vitória é de vocês!

Aos meus irmãos, Nathalie e Christian, que suportaram as minhas chatices, mas principalmente dividiram comigo experiências de amadurecimento, felicidade e amor.

Agradeço à minha avó D. Baíca, pois suas orações, seu zelo e carinho fazem parte da minha trajetória. À minha avó Mundica e à minha madrinha Edmilza, agradeço por todo carinho, ajuda e força que me deram.

Agradeço a todos os familiares e amigos, que rezaram e torceram por mim, que com seus incentivos contribuíram para que conquistasse esse sonho.

Agradeço à diva, minha orientadora Monica Teresa Costa Sousa, minha referência na vida acadêmica, que com sua dedicação, sabedoria e competência contribuiu de maneira significativa para a realização dessa conquista.

“De tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.”

Rui Barbosa

RESUMO

A presente monografia analisa os relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) de fiscalização em municípios maranhenses entre os anos de 2012 e 2013, com o intuito precípuo de corroborar a relação inversamente proporcional existente entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e a corrupção político-administrativa verificada no município, demonstrando que municípios com menor IDH tendem a apresentar mais casos envolvendo práticas de improbidade administrativa. Enfatiza-se a importância existente na articulação e na atuação conjunta dos órgãos públicos no combate à corrupção político-administrativa, sendo esta encarada como um entrave ao desenvolvimento humano. Os municípios analisados foram extraídos dos Sorteios Públicos 36º, 37º e 38º assim como aqueles envolvidos em recentes notícias de desvio de recursos públicos, nos quais foram constatadas as práticas mais corriqueiras de corrupção político-administrativa na gestão pública municipal. O presente estudo expõe bases empíricas para a relação corrupção e desenvolvimento, demonstrando que o investimento público não corresponde a melhores níveis de desenvolvimento humano devido as mais diversas práticas de corrupção político-administrativa verificadas nos municípios.

Palavras-chave: Controladoria Geral da União. Municípios Maranhenses. Corrupção. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This monograph analyzes the of the Comptroller General Reports (CGU) supervision in Maranhão municipalities between the years 2012 and 2013, with the primary purpose of corroborating the inversely proportional relationship existing between the Human Development Index (HDI) and the administrative political corruption found in the city, showing that municipalities with the lowest HDI tend to have more cases involving practices of administrative misconduct. Emphasizes the importance existing in the articulation and joint action of public agencies to combat political and administrative corruption, this being seen as an obstacle to human development. The cities examined were extracted from the Public Draws 36, 37 and 38 as well as those involved in recent reports of misuse of public resources, in which were found the most common practices of political and administrative corruption in municipal public administration. This study exposes empirical bases for the relationship corruption and development, demonstrating that public investment does not match the best levels of human development due to various practices of political and administrative corruption found in the cities.

Keywords: The Comptroller General Union. Maranhão municipalities. Corruption. Development.

LISTA DE SIGLAS

ANVISA	- Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CAE	- Conselho de Alimentação Escolar
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CGU	- Controladoria Geral da União
CMAS	- Conselho Municipal de Assistência Social
CRAS	- Centro de Referência de Assistência Social
CRG	- Corregedoria-Geral da União
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IDHAD	- Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDG	- Índice de Desigualdade de Gênero
INSS	- Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPC	- Índice de Percepção da Corrupção
IPM	- Índice de Pobreza Multidimensional
ONU	- Organização das Nações Unidas
PBF	- Programa Bolsa Família
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PETI	- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	- Produto Interno Bruto
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDH	- Relatório de Desenvolvimento Humano
STPC	- Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
SUS	- Sistema Único de Saúde
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	A CORRUPÇÃO COMO UM PROBLEMA INSTITUCIONAL	11
2.1	Conceito e alcance do termo corrupção	11
2.2	Corrupção na Administração Pública brasileira	13
2.3	Práticas institucionais de combate à corrupção: a atuação da Controladoria Geral da União	17
3	DESENVOLVIMENTO: questões gerais	21
3.1	Delimitação do conceito de desenvolvimento	21
3.2	O Índice de Desenvolvimento Humano: considerações gerais	25
4	A CORRUPÇÃO COMO ENTRAVE AO DESENVOLVIMENTO HUMANO	31
4.1	Análise dos Relatórios de fiscalização da CGU	33
4.2	Identificação e comparação do Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios analisados	40
5	CONCLUSÃO	45
	REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, também denominada de improbidade administrativa, a corrupção tem um viés cultural, cujas raízes encontram-se no colonialismo, em que as práticas políticas e administrativas antissociais do Reino alastraram-se e contaminaram o modo de vida, os valores e índole do povo no território recém-descoberto. O Estado já nasceu deficiente para solucionar os problemas sociais e econômicos, manipulando o Direito em favor dos governantes e criando a sociedade em um ordenamento jurídico fictício.

Encarada como uma patologia, a corrupção alastrou-se nos mais diversos meios: político, econômico, acadêmico, social, laboral, familiar, legal, administrativo, cultural. Apresentam-se alcances diferenciados, desde a grande corrupção que permeia o mais alto escalão do governo, até a pequena, que envolve a entrega de pequenas quantias de dinheiro ou pequenos favores.

É a partir desse contexto que o presente trabalho busca analisar os Relatórios da Controladoria Geral da União (CGU), obtidos a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, em municípios maranhenses nos anos de 2012 e 2013, extraído-se as práticas mais corriqueiras de corrupção político-administrativa na gestão pública municipal, confrontando-as com o Índice de Desenvolvimento Humano verificado em cada município.

Inicialmente, abordou-se o alcance do termo corrupção, cujo impacto é evidenciado não apenas no crescimento econômico, como também no desenvolvimento humano e institucional, o que assevera os baixos indicadores sociais e a ineficácia das políticas públicas. A Administração Pública brasileira é permeada por inúmeras práticas corruptas; por sua vez, a Controladoria Geral da União (CGU) é a instância administrativa que efetua o combate à corrupção.

Em seguida, delimitou-se o conceito de desenvolvimento, observando também o Índice de Desenvolvimento Humano. Pautado antes na troca de favores do que no mérito e competência pessoal, o uso e ascensão ao poder estão imbricados por práticas que lesam os interesses da coletividade, em que aquilo que é público recebe um tratamento de como se privado fosse.

Apesar do discreto avanço quanto aos indicadores de desigualdades sociais, a sociedade brasileira ainda encontra-se entre as que mais apresentam restrições de acesso aos direitos fundamentais, principalmente no que tange aos

hipossuficientes. A maioria dos municípios brasileiros não apresenta capacidade institucional para implementação e execução de políticas públicas e programas de governo. Isto porque, grande parte desses municípios foi criada como meros instrumentos eleitoreiros e, como não dizer, conveniência política.

Posteriormente, analisou-se os Relatórios de Fiscalização dos Municípios Balsas; Bacuri e Araguaianã; Brejo de Areia e Mata Roma; oriundos dos Sorteios Públicos 36º, 37º e 38º, respectivamente. Ademais, procedeu-se à análise dos relatórios de municípios maranhenses envolvidos em recentes escândalos exibidos em noticiários nacionais. Obteve-se as práticas mais recorrentes de improbidade administrativa observada na gestão pública maranhense.

Permeados por um esquema de compra de apoio político que revela os absurdos gastos destinados às eleições brasileiras, os municípios não possuem vida econômica própria, sendo totalmente dependentes das transferências constitucionais e legais realizadas pelos governos federal e estadual. E assim, além dos gestores públicos municipais, também o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas fazem parte deste imenso arcabouço que sustenta todo o processo eleitoral do Brasil.

Neste cenário, as instituições de controle são frágeis, os mecanismos de prestação de contas são inoperantes e a lei carece de efetivação, e assim, onde se compromete o princípio da regra de direito, deve-se esperar altos níveis de corrupção político-administrativa, a qual representa um abuso de poder público em benefício próprio.

Enquanto isso, a população torna-se cada vez mais dependente dos programas assistencialistas e dos políticos locais, o que favorece ainda mais o clientelismo, notadamente marcante no interior brasileiro. Não há controle social, oposição política e, tampouco, imprensa atuante, o que faz com que práticas corruptas e corruptoras sejam cada vez mais corriqueiras.

O presente trabalho apresentará bases empíricas aos estudiosos do fenômeno da corrupção, comunidade acadêmica e, principalmente, sociedade civil. Para a realização da presente pesquisa acadêmica, adotou-se o método dedutivo, utilizando como fontes documentais os Relatórios de Fiscalização da CGU, livros e artigos científicos.

2 A CORRUPÇÃO COMO UM PROBLEMA INSTITUCIONAL

Encarada não apenas como um problema ético, a corrupção é um obstáculo ao desenvolvimento, reduz investimentos e fragiliza as instituições. O termo possui muitas definições, facetas e causas; contudo, há predominância de dissimulações, pactos para violação de regras, ganhos individuais em prejuízo de ganhos coletivos.

A maioria dos municípios brasileiros é assolada pela pobreza, baixo nível de desenvolvimento, precariedade dos serviços públicos, fragilidades institucionais. Os atos de improbidade administrativa municipal acarretam ganhos particulares em detrimento do bem público.

2.1 Conceito e alcance do termo corrupção

Desde a Antiguidade, a corrupção se manifesta como uma das piores e mais propagadas formas de comportamento que afrontam a boa administração dos interesses públicos; tomava-se como corrupção apenas os atos praticados por agentes e servidores públicos, fossem eles integrantes do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário. Contudo, no decorrer dos últimos cem anos, tais comportamentos não se restringiram apenas à esfera pública, alastrando-se também por setores tipicamente privados.

De acordo com os tempos, costumes, circunstâncias históricas e geográficas certas práticas podem ser consideradas corruptas ou lícitas. São muitas formas, tipos e graus de corrupção e, ante isto, não há definição de corrupção que faça uma abrangência geral.

O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (HOUAISS, 2001) apresenta esta definição para o termo corrupção:

corrupção *s.f.* (1344 cf. IVPM) ato, processo ou efeito de corromper **1** deterioração, decomposição física, orgânica de algo; putrefação <c. dos alimentos> **2** modificação, adulteração das características originais de algo <c. de um texto> **3** *fig.* depravação de hábitos, costumes etc.; devassidão **4** ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia, ger. com oferecimento de dinheiro; suborno <usou a c. para aprovar seu projeto entre os membros do partido> **5** emprego por parte de grupo de pessoas de serviço público e/ou particular, de meios ilegais para, em benefício próprio, apropriar-se de informações privilegiadas, ger. acarretando crime de lesa-pátria <é grande a c. no país> **6** JUR disposição apresentada por funcionário público de agir em interesse próprio ou de

outrem, não cumprindo com suas funções, prejudicando o andamento do trabalho etc.; prevaricação ° ETIM lat. *corruptio,ōnis* 'corrupção, deterioração; ver *romp-*; f.hist. 1344 *corrupçon*, sXVI *corrupção* ° SIN / VAR corrompimento, corrução; ver tb. sinonímia de *declínio*, *indecência* e *suborno* ° ANT *incorruptão*; ver tb. antonímia de *declínio* e *indecência*.

Percebe-se que em tal conceito, corrupção não se restringe apenas às funções públicas, engloba também as funções privadas. Segundo afirma Larissa Ramina, "[...] pode-se extrair a definição geral de corrupção, em sentido amplo, como sendo um estado de deterioração moral ou perversão" (RAMINA, 2009, p. 27).

Há ainda a definição legal, que apresenta a corrupção como passiva ou ativa. O corrupto ativo é aquele que, por exemplo, suborna um agente público; enquanto que este ao receber o suborno é denominado de corrupto passivo. Segundo o princípio da *longa manus*, o qual prima pela eficiência no funcionamento de qualquer organização, não pode haver interferência das relações pessoais ou familiares no poder de decisão econômica, seja este realizado por agentes privados ou públicos.

Importante estabelecer a diferenciação existente entre a corrupção no setor público e no setor privado:

Uma das diferenças da corrupção no setor público e no setor privado reside no direito de propriedade. Enquanto o proprietário ou principal acionista age em nome próprio ou em nome de seus interesses, o agente público age em nome dos contribuintes ou de seus representantes eleitos. O "suborno privado" é endereçado a indivíduos encarregados do gerenciamento dos interesses privados. A grande companhia privada é análoga ao setor público nesse aspecto. Todavia, tanto no setor público como no privado, um empregado é geralmente tido por agir corruptamente quando privilegia o ganho pessoal em detrimento dos interesses público ou corporativo no âmbito de seu poder de decisão no exercício da função. Ademais, o elemento de coerção ou ameaça de coerção que existe por trás do lançamento de tributos e o fato de que os agentes públicos lidam sempre com o dinheiro do povo trazem razões adicionais para que os agentes públicos sejam mais honestos e justos. (RAMINA, 2009, p. 31).

Conquanto existam definições mais abrangentes, há também as práticas políticas, sociais e econômicas tidas como corruptas e que integram as diferentes formas de corrupção. Dentre tais práticas, pode-se citar: suborno, fraude, compra de votos, lavagem de dinheiro, enriquecimento ilícito, abuso de poder, etc.

Suborno envolve a promessa, fornecimento ou pagamento de dinheiro ou qualquer outro tipo de favor a agentes públicos ou privados, no intuito de deturpar sua postura ética no exercício de seus deveres profissionais, principalmente no que diz respeito à tomada de decisões. Utiliza-se a palavra propina como sinonímia de

suborno.

A fraude apresenta várias nuances, tais como, fraude em licitações, fraude em contratos públicos, fraude na execução de obras, fraude eleitoral, entre outras. Em sentido amplo, fraude é um processo ilícito ou de má fé executado para obter vantagens pessoais.

A corrupção alcança ainda a prática da compra de votos. Também denominada de aquisição ilícita de pleito, configura uma das mais recorrentes práticas eleitoreiras, dando-se de forma dolosa e ilícita, através de pagamentos diretos ou ainda pela troca de favores como empregos, presentes; perpetuando-se, desse modo, o clientelismo, que tem suas raízes desde a época dos "coronéis".

A lavagem de dinheiro é uma conduta que mascara a origem ilegal do dinheiro, dando a este um caráter de licitude. Ocorre mediante práticas econômico-financeiras que dissimulam a origem ilícita de bens patrimoniais e ativos financeiros. Um dos exemplos mais recentes de investigação por prática de lavagem de dinheiro é o caso do empresário Eike Batista (TREVISAN, 2014).

No que tange ao enriquecimento ilícito, este também pode ser chamado de enriquecimento sem ou locupletamento ilícito. Perfaz-se quando "um indivíduo aufere vantagem indevida em face do empobrecimento de outro, sem causa que o justifique" (SOUSA, 2011).

O abuso de poder caracteriza práticas que contrariam as leis vigentes, ocorrendo nos diferentes níveis de poder, desde o poder familiar até o poder exercido nos mais altos cargos públicos. Trata-se da imposição da vantagem de um sobre a de outro, por intermédio do uso ilegal ou coercitivo do poder com o intuito de alcançar determinada finalidade.

Ante o exposto, conclui-se que são múltiplas as faces da corrupção e, por conseguinte, o estabelecimento de uma definição ampla e geral tem sido uma tentativa árdua, haja vista que não se pode prescindir das várias práticas que devem compor tal conceito.

2.2 Corrupção na Administração Pública brasileira

Inobstante as diferentes nuances associadas ao termo corrupção, tendo em vista os inúmeros e cada vez mais crescentes escândalos envolvendo a Administração Pública no Brasil, há que se abordar a relação existente entre

corrupção e imoralidade administrativa, que passou a configurar o que hoje se denomina de improbidade administrativa.

A improbidade administrativa ou corrupção político-administrativa refere-se a todo ato ilegal que contrarie os princípios da Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais encontram guarida no artigo 37 da Constituição Federal.

Historicamente, a corrupção político-administrativa no Brasil é tida como herança do colonizador português, senão vejamos:

A corrupção político-administrativa no Brasil possui um viés cultural, como parte do legado do descobridor português. Presente nas práticas políticas e administrativas antissociais, implementadas pelos dirigentes do Reino, foi incorporada às ideias, índole, valores, filosofia de vida e de trabalho da sociedade lusa. E com o descobrimento, foi repassada à sociedade brasileira nascente pelos aventureiros, mercadores, exploradores e funcionários régios através de um processo informal.

A razão de todo o problema radica na opção patrimonial de dominação levada a efeito em Portugal, desde a fundação do Estado nacional. Ao promover um modelo centralizador, absolutista e privatista de poder, a Coroa lusitana permitiu o surgimento de um leque de práticas políticas e administrativas lesivas aos interesses da coletividade. A filosofia subjacente àquelas práticas contaminou as estruturas mais íntimas da Nação. Por mecanismos psicossociais incontroláveis, interessados e inconscientes do imaginário da coletividade desenvolveram-se padrões de moralidade carregados de antivalores sociais. A concepção de trabalho não se baseava na disciplina e no método, mas numa visão aleatória e predatória de viver e a honorabilidade social não dependia do mérito e competência pessoal, mas do reconhecimento e da graça do soberano.

[...] A corrupção político-administrativa no Brasil é o resultado visível da reprodução de antivalores sociais herdados dos descobridores, o que, em última análise, se resume na falta de cultivo de uma ética social. (ZANCANARO, 1994, p. 157 e 161).

Pela corrupção, mas precisamente improbidade administrativa, os agentes políticos e administrativos tratam o público como privado. Neste prisma, há "um agente público que recebe a vantagem indevida, retardando ou deixando de praticar ato que lhe incumbe, ou praticando com ofensa ao seu dever funcional." (FIGUEIREDO e GARCIA, 2002, p. 51). Os agentes públicos são os sujeitos da corrupção passiva.

De acordo com a Lei de Improbidade Administrativa, cuja previsão encontra-se em seu artigo 2º, agente público é "todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior".

Entretanto, assim como há o corrupto, há a figura do corruptor, aquele que é sujeito da corrupção ativa. Trata-se do particular que fornece a vantagem ilícita a fim de obter do agente público a prática ou omissão de determinado ato quando do exercício de suas funções, ele induz ou concorre para o ato de improbidade, beneficiando-se direta ou indiretamente.

De forma mais acentuada e com exemplos mais expressivos, verifica-se a corrupção praticada no âmbito da Administração Pública municipal. O gestor público municipal detém a máquina orçamentária do município, e infelizmente, na grande maioria das vezes, em vez de cumprir com as promessas eleitorais que seriam benefícios para a população, ele se vale do nepotismo, do desvio de recursos públicos.

Dentre as práticas mais corriqueiras, vislumbra-se o favorecimento de parentes e amigos que colaboraram financeiramente para suas campanhas ou, ainda, o privilégio de certo grupo empresarial em detrimento de outros. Nos municípios brasileiros, criou-se uma indústria de fraude em licitações de obras públicas, e os desvios de recursos públicos dá-se precipuamente por meio de notas fiscais "frias", nas quais os serviços expressos não são executados e tampouco os produtos especificados são entregues.

Outrossim, a improbidade administrativa também é configurada nos conluíus realizado entre os gestores públicos municipais e empresas fornecedoras ou prestadoras de serviços, mediante esquemas sofisticados em que as empresas vendem produtos e serviços superfaturados, em que os recursos obtidos pela diferença entre o preço real e o valor superfaturado são divididos entre os participantes do esquema de corrupção.

Nas licitações, empresas-fantasma são habilitadas em processos de tomada de preço, convite e concorrência devido à participação e consentimento da Comissão de Licitações das prefeituras. Há ainda as práticas corruptas que não apenas o gestor público municipal, mas os próprios funcionários da prefeitura, como aqueles responsáveis pelo almoxarifado, compras, tesouraria, contabilidade, entre outras funções. Na obra *O Nobre Deputado*, Márlon Reis (2014, p. 50-51) assim aborda:

As licitações, que em tese existem para tornar justa a concorrência para esta ou aquela obra pública e premiar quem faz o melhor trabalho cobrando pouco, não funcionam na prática. Quer dizer, funcionam muito bem para nós. Nunca ouvi falar de uma licitação que tenha sido conduzida de forma a

contratar o melhor projeto. Os resultados de um processo assim são meticulosamente combinados entre as partes interessadas. Sempre. Não pense que é fácil identificar uma licitação viciada, todos que trabalham nessa área recebem muito bem, e precisam apresentar serviços limpos, perfeitos. Quando se analisa o processo de uma licitação - uma bem feita, é claro - você conclui que todos os procedimentos estão dentro da lei. Ele é totalmente legal ser você levar em conta só os aspectos meramente formais. Ao examinar os documentos, é muito difícil encontrar alguma falha. [...] Elas têm expertise para fazer obras de excelente padrão técnico, mas não é isso que esperamos delas. Nós as contratamos justamente para descumprir as obrigações assumidas contratualmente. As obras tocadas por empresas que venceram licitações públicas nunca são totalmente concluídas; os serviços nunca são prestados do jeito que deveriam. O projeto sempre é modificado para reduzir o custo. Materiais são substituídos por outros mais baratos - e de qualidade inferior -, prédios de dez andares saem do papel com quatro pavimentos, ônibus novos para a rede escolar são trocados por veículos sucateados obtidos a preço de banana depois que a Justiça os proibiu de rodar em algumas capitais. Em alguns casos, a obra ou serviço nem sai do papel. Mas o dinheiro sempre sai dos cofres públicos e vai para em nossas contas bancárias.

Alguns fatos podem ser sinalizadores da existência de corrupção, são eles:

- Histórico comprometedor da autoridade eleita e de seus auxiliares;
- Falta de transparência nos atos administrativos do governante;
- Ausência de controles administrativos e financeiros;
- Apoio de grupos suspeitos de práticas de crimes e irregularidades;
- Subserviência do Legislativo e dos Conselhos Municipais;
- Baixo nível de capacitação técnica dos colaboradores e ausência de Treinamento de funcionários públicos;
- Alheamento da comunidade quanto ao processo orçamentário. (TREVISAN; CHIZZOTTI; IANHEZ; VERILLO, 2004, p. 29).

A corrupção político-administrativa assola as populações dos municípios, sendo revelada como uma das principais e mais decisivas causas responsáveis pela carência e pobreza dos cidadãos brasileiros. Os atos de improbidade administrativa municipal acarretam ganhos particulares em detrimento do bem público.

Os efeitos da corrupção são perceptíveis na carência de verbas para obras públicas e para a manutenção dos serviços da cidade, o que dificulta a circulação de recursos e a geração de novos empregos e novas riquezas. Os corruptos drenam os recursos da comunidade, uma vez que tendem a aplicar o grosso do dinheiro desviado longe dos locais dos delitos para se esconderem da fiscalização e da Justiça e dos olhos da população.

A corrupção afeta a qualidade da educação e da assistência aos estudantes, pois os desvios subtraem recursos da merenda e do material escolar, desmotivam os professores, prejudicam o desenvolvimento intelectual e cultural das crianças e as condenam a uma vida com menos perspectivas de futuro.

A corrupção também subtrai verbas da saúde, comprometendo diretamente o bem estar dos cidadãos. Impede as pessoas de ter acesso ao tratamento de doenças que poderiam ser facilmente curadas, encurtando as suas

vidas.

O desvio de recursos públicos condena a nação ao subdesenvolvimento econômico crônico [...]. (TREVISAN; CHIZZOTTI; IANHEZ; VERILLO, 2004, p. 18).

A corrupção na Administração Pública brasileira mais do que prejudicar os serviços públicos haja vista o desvio de verbas públicas, proporciona a contaminação dos indivíduos no que tange à sua dignidade de cidadão; estimula a busca por "dinheiro fácil" independentemente da origem deste; desestrutura a economia, uma vez que os investidores não tem confiança de realizar negócios em tais municípios.

A probidade administrativa deve ser buscada no intuito de corrigir as intenções e comportamentos dos gestores da *res publica*.

2.3 Práticas institucionais de combate à corrupção: a atuação da Controladoria Geral da União

Onde predomina a corrupção, dificilmente são encontrados sinais de prosperidade e crescimento econômico. As práticas corruptas abalam os projetos sociais, culturais e de desenvolvimento de uma comunidade. Para que se alcance uma sociedade justa e equilibrada, é imprescindível combater as numerosas modalidades de desvios de recursos públicos, por meio de ações anticorrupção intrincadas nos campos político, jurídico, legal, estratégico, de motivação e mobilização social.

Há uma década, a corrupção não era assunto importante na agenda política internacional, mas a necessidade de combatê-la sistematicamente ganhou destaque nos últimos anos. Podemos verificar a presença desse tema nos mais diversos âmbitos da cooperação internacional. No âmbito clássico da cooperação entre Estados soberanos, a ameaça que a corrupção representa os leva a negociar novas formas de cooperação para investigação e penalização desses crimes. Adicionalmente, as grandes instituições internacionais e regionais de cooperação (da ONU às agências de financiamento) desenvolveram linhas de financiamento para ajudar os países a enfrentar os custos da corrupção. Por fim, novos atores da cooperação transnacional, como empresas e a sociedade civil, tiveram um papel central na inserção do tema da corrupção na agenda das negociações internacionais. Organizações da sociedade civil criaram redes que incentivam e interligam os movimentos anticorrupção no mundo. E o mundo empresarial discute a necessidade de auto-regulação além dos limites impostos pelo poder público. Os anos 90 foram, definitivamente, a década da transformação da corrupção em um dos tópicos mais importantes das relações transnacionais. (SPECK, 2002, p. 445).

A ordem institucional deve apresentar clareza, objetividade e impessoalidade com a aplicação de sanções punitivas e preventivas aos agentes político-administrativos que cometerem atos de improbidade administrativa. No Brasil, destacam-se pelo menos cinco instituições que tem o papel de combater a corrupção: Tribunais de Contas da União e dos Estados; Polícia Federal; Ministério Público; Advocacia-Geral da União e Controladoria Geral da União. Além das instituições mencionadas, é necessária ao combate à corrupção a concatenação de esforços de instituições como o Poder Judiciário, Agências Reguladoras, leis, departamentos de ensino e pesquisa nas Universidades que estudem as fraudes, Conselho Nacional de Justiça, Procuradorias, Corregedorias, entre outros.

A importância da ação dessas instituições está comprovada cientificamente pelo artigo de Lee Alston, Marcus Melo, Bernardo Mueller e Carlos Pereira intitulado *The predatory or virtuous choices governors make: the roles of checks and balances and political competition*. Usando dados de cada um dos Estados do Brasil, os autores mostram que, quanto mais ativas são essas instituições, menos os políticos do respectivo Estado enriquecem; menor é o gasto com pessoal como proporção da receita do Estado; e menor é o *deficit* primário daquela unidade da Federação. Eles provam que a interação entre Poder Judiciário ativo, Tribunais de Contas atuantes, procuradores públicos militantes, com o auxílio da mídia local e da opinião pública, são imbatíveis quando se trata de limitar a margem de manobra dos políticos no uso do dinheiro público. A lição é clara: quem quer combater a corrupção precisa apoiar o fortalecimento das instituições que controlam o poder dos políticos.

Os cinco Estados que têm as instituições de controle mais fortes são Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e São Paulo. O lanterninha é o Maranhão de Sarney, antecedido por Roraima, Rio Grande do Norte, Piauí e Alagoas. Isso mostra que as famílias Sarney e Collor não são fenômenos isolados, que pairam sobre o mundo sem ligação alguma com suas instituições. Pelo contrário, os Sarneys só existem porque, em seu Estado, não foram desenvolvidas as instituições que os combateriam.

A Controladoria Geral da União (CGU) é um órgão do Governo Federal, cuja responsabilidade é a defesa do patrimônio público, transparência e combate à corrupção, assistindo direta e indiretamente ao Presidente da República por meio de atividades de controle interno, auditoria pública, correição e ouvidoria.

A Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) é uma das unidades finalísticas da CGU, a qual "atua na formulação, coordenação e fomento a programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção na administração pública e na sua relação com o setor privado." (CGU, 2014).

Outra unidade da CGU é a Corregedoria-Geral da União (CRG), a qual combate a impunidade na Administração Pública Federal, por meio da promoção,

coordenação e acompanhamento da execução de ações disciplinares a fim de apurar a responsabilidade administrativa de servidores públicos. (CGU, 2014).

Para a CGU, a melhor forma de combate à corrupção é a transparência, a qual impulsiona os gestores públicos a agirem com responsabilidade. Assim sendo, o Portal da Transparência permite que a população dos municípios controlar as ações dos governantes e verificar se os recursos públicos estão sendo aplicados corretamente.

Ademais, a CGU possui o programa Olho Vivo no Dinheiro Público, que prima pela participação cidadã como meio de combate à corrupção, exercendo o controle social do gasto público. Aos cidadãos cabe o controle dos gastos do Governo Federal em todo o Brasil, visando à garantia da correta aplicação do dinheiro público.

Como forma de fomento da integridade também no setor privado, a CGU contribuiu para a edição da Lei da Empresa Limpa (Lei n. 12.846/2013), a qual

amplia o rol de condutas puníveis, e introduz a responsabilização objetiva da pessoa jurídica, cometidas em seu interesse ou benefício, contra a administração pública. Dessa forma, as empresas precisam cada vez mais adotar medidas internas de *compliance* e uma cultura organizacional baseada na ética. (CGU, 2014)

Além dos já referidos acima, destaca-se no combate à corrupção o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, criado em abril de 2003 pelo governo federal com o intuito de coibir dos gestores de todas as esferas da administração pública. Utilizando-se o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal são estabelecidos os municípios e Estados, em que será fiscalizado o uso dos recursos públicos federais.

A cada sorteio são definidos 60 municípios, onde os auditores da CGU examinam contas e documentos, além de inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização. Durante os trabalhos, o contato com a população, diretamente ou através dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, estimula os cidadãos a participarem do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados. Fazem parte do sorteio municípios com até 500 mil habitantes, exceto as capitais estaduais. (CGU, 2014).

O último sorteio público de municípios ocorreu em 17 de fevereiro deste ano, sendo este o 39º sorteio. No Estado do Maranhão, os municípios determinados por este último sorteio foram Coelho Neto e Bela Vista do Maranhão. Os relatórios de fiscalização em municípios que apresentam irregularidades são encaminhados

para Polícia Federal, Ministério Público Federal e Ministérios de onde provieram os recursos desviados. Tal fato demonstra a articulação e atuação conjunta existente entre essas instituições e órgãos no combate à corrupção político-administrativa; atuação esta que deve ser complementada com a participação popular.

3 DESENVOLVIMENTO: questões gerais

Por muitas vezes, o desenvolvimento foi associado tão somente ao crescimento econômico e à repartição dos recursos econômicos. Entretanto, nos dias atuais, vinculou-se a concepção de desenvolvimento à instrumentos de realização dos direitos humanos bem como à participação e justiça social.

O desenvolvimento econômico passou a compor o próprio desenvolvimento humano, estruturando direitos e deveres. Mais do que ater-se aos aspectos quantitativos do crescimento econômico, este passou a ser analisado a partir de questões qualitativas. A maneira como os recursos advindos do crescimento são distribuídos em sociedade, a erradicação da miséria, a redução da pobreza, o aumento salarial, o acesso à saúde e à educação, a melhoria na qualidade de vida são alguns dos aspectos que denotam a interligação entre os desenvolvimentos econômico e humano.

3.1 Delimitação do conceito de desenvolvimento

Ante os moldes que perfazem a abordagem sobre o desenvolvimento, configura-se uma diversidade quanto ao tema trazendo à tona direitos econômicos, sociais, culturais, ambientais, políticos e civis.

Em uma conceituação mais tradicionalista, o desenvolvimento é abordado essencialmente no viés econômico, sendo apresentados significados também nos campos da música, religião, arquitetura, matemática, topografia, sustentabilidade. Porém, muitas vezes, atribui-se à palavra desenvolvimento conotações que lhe imprimem abrangência tal, que a significação deste depende do contexto em que é utilizado. Para Gustavo Esteva (2000, p. 64),

O desenvolvimento não consegue se desassociar das palavras com as quais foi criado: crescimento, evolução, maturação. Da mesma forma, os que hoje usam a palavra não conseguem libertar-se de uma teia de significados que causam uma cegueira específica em sua linguagem, pensamento e ação. Não importa o contexto no qual está sendo usada, ou a conotação precisa que o usuário queira lhe dar, a expressão, de alguma maneira, torna-se qualificada e colorida com outros significados que provavelmente nem eram desejados. A palavra sempre tem um sentido de mudança favorável, de um passo do simples para o complexo, do inferior para o superior, do pior para o melhor. Indica que estamos progredindo porque estamos avançando segundo uma lei universal necessária e inevitável e na direção de uma meta desejável. Até hoje a palavra retém o

significado que lhe foi dado há um século por Haeckel, o criador da ecologia: "A partir deste momento, o desenvolvimento é a palavra mágica que irá solucionar todos os mistérios que nos rodeiam ou, pelo menos, que nos irá guiar até nossas soluções".

Conquanto os enfoques apresentados, o desenvolvimento não se reduz à crescimento econômico, ele integra o quadro dos direitos humanos, como um instrumento que promoverá liberdades e oportunidades, fomentando a repercussão econômica no acesso a direitos políticos, jurídicos, culturais, econômicos e sociais. Trata-se do desenvolvimento humano, como direito a uma sobrevivência digna.

Proclamada em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos traz em seu bojo a estruturação de uma comunidade internacional pautada num arcabouço de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, com o objetivo precípuo de preservar a dignidade da pessoa humana; neste sentido, disciplina o seu artigo XXV:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (BRASIL, 1948)

Em 04 de dezembro de 1968, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução n. 41/128, reconheceu a Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, tendo apresentado, em seu parágrafo primeiro, a conceituação de desenvolvimento como um direito humano inalienável, pelo qual toda pessoa e todos os povos estão aptos a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, e ainda, contribuir para ele e dele desfrutar, sendo necessária a realização plena dos direitos humanos e liberdades fundamentais.

Em 1993, em Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, adotou-se a Declaração e o Programa de Ação de Viena, que reafirma o direito ao desenvolvimento enquanto direito universal, inalienável e integrante dos direitos humanos fundamentais, corroborando o disposto na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento.

A interrelação entre desenvolvimento, direitos humanos e de democracia e a confirmação do direito ao desenvolvimento como um direito humano são fatores que determinam a importância da Declaração e Programa de Ação de Viena para a discussão do direito ao desenvolvimento. (SOUSA, 2011, p. 203).

Fortaleceu-se a figura da pessoa humana como o sujeito central do desenvolvimento, e ainda, afirma-se que este facilita o gozo de todos os direitos humanos, porém a sua ausência não pode ser utilizada como justificativa para limitar direitos humanos reconhecidos pela comunidade internacional. Além disso, deve haver uma cooperação entre os Estados a fim de garantir o desenvolvimento e dirimir os obstáculos a este. Para que haja um progresso perene de efetivação do direito ao desenvolvimento, é imprescindível "a adoção de políticas de desenvolvimento eficazes a nível nacional, bem como o estabelecimento de relações econômicas eqüitativas e a existência de um panorama econômico favorável a nível internacional." (ONU, 1993).

Neste prisma, Inês Soares (2010, p. 467) conceitua desenvolvimento enquanto um direito:

O direito ao desenvolvimento é um processo específico de desenvolvimento econômico, social e cultural que facilita e possibilita a realização de liberdades e direitos fundamentais e visa expandir capacidades e habilidades básicas das pessoas para que usufruam seus direitos e tenham acesso aos bens da vida. No entanto, o desenvolvimento é não somente um direito: é um veículo para efetividade de dignidade da pessoa humana, um instrumento de ligação intra e intergerações, o qual requer a constante construção e manutenção das bases materiais para vida com dignidade.

Consoante se depreende do conceito acima exposto, a teoria, que apresenta desenvolvimento e crescimento econômico como sinônimos ou expressões equivalentes, é reducionista, pois a fim de equilibrar crescimento econômico e direitos humanos, o direito ao desenvolvimento integra a categoria dos direitos humanos inalienáveis, abrangendo além da dimensão econômica, as dimensões social, política e cultural, das quais o ser humano deve participar e se beneficiar ativa e diretamente. Lívia Sousa (2010, p. 314), ao apontar o desenvolvimento como mecanismo de redução da pobreza, afirma que:

De fato, o crescimento econômico, que acaba por beneficiar reduzida parcela da sociedade - ao invés de contribuir para o bem-estar daquelas - aumentando a desigualdade social existente, não pode ser entendido como desenvolvimento, uma vez que, na qualidade de direito humano inalienável, o direito ao desenvolvimento não envolve apenas aspectos econômicos. Ao contrário, conforme restou expressado na declaração da ONU de 1986, o desenvolvimento envolve uma perspectiva de direitos sociais, culturais, civis e políticos.

Segundo a mencionada Carta da ONU, o direito ao desenvolvimento possui duas dimensões, individual e coletiva. A dimensão individual volta-se à pessoa humana, conferindo-lhe o direito de aprimorar sua capacidade intelectual, não apenas com acesso às condições mínimas de sobrevivência, mas com a garantia de que poderá exercer todos os direitos humanos que lhe são assegurados. Por sua vez, a dimensão coletiva destina-se ao desenvolvimento das nações, pelo qual os Estados, valendo-se dos recursos financeiros, garante e realiza a dignidade da pessoa humana.

Ante o exposto, assevera-se a importância dos Estados na realização do direito ao desenvolvimento, posto que estes são os responsáveis primários pela criação de condições nacionais e internacionais em prol do desenvolvimento em todas as suas dimensões.

Não somente nas positivamente da comunidade internacional, o direito ao desenvolvimento e seu caráter multifacetado também é verificado no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que a Constituição Federal de 1988 assegura o desenvolvimento nacional, mediante a erradicação da pobreza e da marginalidade, e ainda, a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º CF/88).

O artigo 1º da Carta Magna apresenta a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, para a qual o direito ao desenvolvimento concorre. Outrossim, apesar de não constar expressamente no rol de direitos fundamentais estabelecido no artigo 5º, da CF, em seu §2º, deflui-se o caráter de direito fundamental do direito ao desenvolvimento, tendo em vista a previsão de que "os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte." (SOUSA, 2010, p. 318).

Os títulos VII e VIII da CF/88, que abordam a Ordem Econômica, Financeira e Social, expõem como fim destas assegurar existência digna a todos, segundo os ditames da justiça social. Ademais, o Brasil, como signatário de tratados e pactos internacionais, incorporou ao texto constitucional o desenvolvimento, e assim, comprometendo-se com a efetivação desse direito humano. Logo, deve o legislador, o executivo e a comunidade civil estabelecerem mecanismos que possibilitem a implementação desse direito.

3.2 O Índice de Desenvolvimento Humano: considerações gerais

O enfoque pelo desenvolvimento, como apontado, é um anseio da comunidade internacional, que acreditava ser necessário considerar as múltiplas faces da realidade para mensurar e definir os níveis de vida da população mundial, analisando-se aspectos como: saúde, alimentação, nutrição, educação, analfabetismo, profissionalização, condições de trabalho, nível de desemprego, economia, transporte, moradia, segurança pública, lazer, liberdade humana.

Desde o início da década de 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) calcula e divulga o Índice de Desenvolvimento Humano ou simplesmente, IDH, indicador das condições de vida das populações do mundo.

O IDH sintetiza os diversos índices de desenvolvimento humano, construído a partir de três grandes indicadores: expectativa de vida ao nascer, nível de instrução e o PIB *per capita*. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 (p. 358), o Índice de Desenvolvimento Humano

[...] mede os progressos registrados, em média, num determinado país, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano:

- Vida longa e saudável, medida pela esperança de vida ao nascer.
- Nível de conhecimentos, medido pela taxa de alfabetização de adultos (com ponderação de 2/3) e pela taxa de escolarização bruta combinada do ensino fundamental, médio e superior (com ponderação de 1/3).
- Nível de vida digno, medido pelo PIB *per capita* (em US\$ PPC)

Antes de calcular o IDH propriamente dito, é necessário criar um índice para cada uma destas três dimensões. Para o cálculo destes índices - esperança de vida, educação e renda -, são escolhidos valores mínimos e máximos (referências) para cada indicador primário.

O desempenho em cada dimensão é expresso na forma de um índice que varia entre 0 e 1, aplicando-se a seguinte fórmula geral:

$$\text{Índice de dimensão} = \frac{\text{valor pesquisado} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

O IDH é, então, calculado como uma média simples dos índices parciais.

Indicador	Valor Máximo	Valor Mínimo
Esperança de vida ao nascer (anos)	85	25
Taxa de alfabetização de adultos (%)	100	0
Taxa de escolarização bruta combinada (%)	100	0
PIB <i>per capita</i>	40 000	100

Por muito tempo, o IDH foi encarado como um medidor dos níveis de felicidade das populações mundiais ou, ainda, como o indicador do melhor país para se viver. Entretanto, tal concepção não pode perpetuar, uma vez que o Índice de Desenvolvimento Humano compõe-se pela interrelação entre longevidade, renda e educação, abrangendo assim o real processo de desenvolvimento humano. "Desta forma, um IDH baixo indica que as escolhas não estão disponíveis para os indivíduos, ou que há sérios entraves para que estes adquiram capacidades mínimas." (SOUSA, 2011, p. 105).

Para se analisar o desenvolvimento de um país ou o nível de vida de sua população não se deve destinar o foco apenas aos indicadores econômicos tradicionais, como renda *per capita*, PIB ou PNB; deve-se ponderar também fatores sociais, políticos e sustentabilidade ambiental.

O padrão de vida é uma busca recente na sociedade, surgida também como um imperativo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que apregoa a igualdade entre os povos. E, assim, para avaliar, quantificar e comparar os padrões de vida mundialmente, ocorreu a padronização das medidas a fim de alcançar um denominador comum, o IDH.

Neste enlevo, a expectativa de vida apresenta-se como indicadora das condições de vida de uma população, por exemplo, se as pessoas têm uma alimentação saudável, condições higiênico-sanitárias adequadas bem como serviços médicos de boa qualidade, elas têm mais chances de alcançar uma vida longa. O índice da expectativa de vida mede os progressos relativos de um país quanto à esperança de vida ao nascimento.

Por sua vez, pelo nível de instrução de uma população, é possível verificar a qualificação da mão-de-obra do país e a exclusão social. Para calcular a taxa de escolarização toma-se a porcentagem de crianças e jovens que estejam matriculados em um dos três níveis de ensino. As taxas de alfabetização de adultos são estimativas e projeções realizadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

O índice do grau de instrução mede os progressos relativos de um país tanto quanto à alfabetização de adultos como à escolarização bruta combinada do ensino básico, primário, secundário e superior. Primeiro, são calculados os índices da alfabetização de adultos e da escolarização bruta combinada. Posteriormente, estes dois índices são combinados de modo a se obter o índice do grau de instrução, sendo atribuída uma ponderação de dois terços à alfabetização de adultos e de um terço à escolarização combinada.

Diferente do que ocorre nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, nos países desenvolvidos cerca de 100% das crianças estão matriculadas na faixa etária equivalente, enquanto que na grande maioria desses países mais de 80% estão matriculadas no ensino médio.

O Produto Interno Bruto (PIB) compara o desempenho da economia nacional, para o cálculo do qual são sopesados os bens produzidos dentro das fronteiras do país assim como as atividades de comércio e serviços. Devido a dificuldade de avaliar a desigualdade entre os países, o PIB passou a ser dividido pela população.

O PIB *per capita* tornou-se o balizador da desigualdade mundial. Entretanto, ainda assim, ele oculta traços reais da distribuição social da riqueza, pois não demonstra a parcela de renda real cabível a cada habitante de um país. O PNUD utiliza a renda *per capita* pois esta tem uma abrangência maior, que apesar de ocultar as insuficiências dos rendimentos pessoais, oferece as maiores informações estatísticas quanto ao grau de pobreza.

As dimensões do desenvolvimento humano que não são alcançadas pela expectativa de vida e a taxa de escolarização, são esboçadas pelo PIB; este rendimento é ajustado, pois o desenvolvimento não depende necessariamente de um desenvolvimento irrestrito.

Desse modo, a renda demonstra-se importante mas não é o fim último do desenvolvimento, posto que o bem-estar de uma população deve ser apurado a partir das capacidades e oportunidades que os indivíduos auferem, baseadas em aspectos culturais, sociais e políticos.

Nunca é demais dizer que os componentes do IDH são indissociáveis, e a perda de um não pode ser compensada pelo ganho de outro. o conjunto satisfatório formado pela combinação de longevidade, renda e educação é que torna viável o processo de desenvolvimento humano, e uma mostra dessa divisibilidade se dá através da educação feminina e do acesso de mulheres à educação. [...] Deduz-se também que compensar a fraqueza de um índice componente do IDH por outro é comprometer a avaliação do desenvolvimento humano em seu conjunto. Os avanços em uma determinada área (educação, por exemplo), dificilmente são mantidos quando o progresso não é estendido aos outros elementos componentes do desenvolvimento humano; um baixo coeficiente de saúde (externado através da expectativa de vida) pode frear o crescimento econômico. (SOUSA, 2011, p. 107).

Em 1990, foi idealizado pelo economista paquistanês Mahbul ul Haq, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, o Relatório de Desenvolvimento

Humano (RDH), comissionado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, este relatório é publicado anualmente e apresenta temas, questões e políticas de desenvolvimento de interesse internacional além do IDH da maioria dos países do mundo, avaliado como instrumento capaz de fomentar a conscientização sobre o desenvolvimento humano em uma ordem global (PNUD, 2014). Os RDH's não tem a pretensão de apresentar os países mais ricos e os mais pobres, objetivam primordialmente expor informações sobre a pobreza e o desenvolvimento alcançado por países no mundo todo. Neste sentido, Monica Sousa (2011, p. 108) assevera que

O RDH's têm servido para guiar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento humano, e o mérito destes relatórios está justamente em identificar os maiores problemas e sinalizar algumas possibilidades de mudança. Para que haja uma conversão desse crescimento econômico em avanços de desenvolvimento humano, as decisões públicas internas e internacionais devem atender à distribuição dos benefícios provenientes desse crescimento e da interdependência da economia internacional, aliados a investimentos em áreas rurais e incremento do setor de serviços. Além disto, os investimentos sociais não podem ser esquecidos, pois se as oportunidades de acesso a um bom serviço de saúde e de eficiente sistema de educação básica não forem estendidas a todos, independentemente do nível de crescimento da economia, os benefícios que poderiam ser destinados aos indivíduos acabaram por se perder.

Há alguns indicadores apresentados como complementares ao desenvolvimento humano, quais sejam: Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). O IDHAD, também denominado de índice de desenvolvimento potencial, aponta a desigualdade de acordo com as três dimensões do IDH, das quais desconta os valores médios que representam esse nível de desigualdade. Por sua vez, o IDG relaciona-se às desigualdades de gênero, baseado nas perspectivas da saúde reprodutiva, autonomia e atividade econômica. Já o IPM objetiva acompanhar a pobreza, que não é só a concernente à renda, mas as privações em educação, saúde e qualidade de vida (PNUD, 2014).

Ademais, os países membros da ONU são classificados a partir do quadro de indicadores, que se dá de quatro maneiras: pelos principais agregados mundiais, regionais, nível de desenvolvimento humano e de rendimento. Senão vejamos:

Principais classificações do mundo. Os três grupos mundiais são os países em desenvolvimento, Europa Central e do Leste e a CEI e OCDE. Estes grupos não são mutuamente exclusivos. (Substituir o grupo OCDE pelo grupo OCDE de rendimento elevado, pode dar lugar a grupos mutuamente

exclusivos; ver a classificação dos países). A classificação mundo representa o universo dos 173 países incluídos nos principais quadros de indicadores.

Classificações regionais. Os países em desenvolvimento são, depois, classificados nas seguintes regiões: Países Árabes, Ásia Oriental e Pacífico, América Latina e Caraíbas (incluindo o México), Ásia do Sul, Europa do Sul e África Subsariana. Estas classificações regionais são consistentes com as Agências Regionais do PNUD. Uma classificação adicional é a dos países menos desenvolvidos, tal como definidos pelas Nações Unidas (CNUCED2001).

Classificações de desenvolvimento humano. Todos os países são classificados em três grupos, segundo a realização em desenvolvimento humano: desenvolvimento humano elevado (com IDH igual ou superior a 0,800), desenvolvimento humano médio (0,500-0,799) e desenvolvimento humano baixo (menos de 0,500).

Classificações de rendimento. Todos os países são agrupados pelo rendimento, segundo a classificação do Banco Mundial: rendimento elevado (PNB per capita igual ou superior a 9.266 dólares, em 2000), rendimento médio (756-9.265 dólares) e rendimento baixo (755 dólares ou menos). (ONU, 2002).

O progresso, o crescimento econômico e a globalização trouxeram consigo o aumento da desigualdade social, vez que a maior parte do planeta não goza de suas necessidades básicas, à guisa da transgressão de direitos políticos, civis, culturais, jurídicos, sociais e econômicos.

O critério tradicional de mensuração da pobreza é o baixo nível de renda; no entanto, como bem alerta Amartya Sen "a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas" (2000, p. 109). O economista indiano não vinculava ao desenvolvimento apenas o ideal de liberdade, focando não apenas no indivíduo como promotor do desenvolvimento, mas também o como um destinatário deste, alguém que participa ativamente. A pobreza perfaz-se em faltas e deficiências, que podem ser de natureza não-material e existencial, ou material. O próprio desenvolvimento é sobrestado pela privação e escassez de recursos mínimos necessários à qualidade de vida digna.

É neste enlevo que se ressalta a importância dos Estados como propulsores de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento das capacidades humanas, por meio de atendimentos às básicas de educação, alimentação, saúde e qualificação para o mercado de trabalho. O Relatório de Desenvolvimento Humano 2013 dispõe que:

Um Estado forte, proativo e responsável desenvolve políticas dirigidas a ambos os setores, público e privado, com base numa liderança e visão de longo prazo, normas e valores comuns, bem como regras e instituições que promovem a confiança e coesão. Uma transformação duradoura requer que as nações definam uma abordagem ao desenvolvimento consistente e

equilibrada. As nações que conseguiram criar condições e sustentar um aumento de rendimento e do desenvolvimento humano, não adotaram, no entanto, uma fórmula única. Confrontadas com desafios diferentes, seguiram diferentes políticas relacionadas com a regulação do mercado, a promoção de exportações, o desenvolvimento industrial e o progresso tecnológico. Há que centrar as prioridades nas pessoas e promover oportunidades, protegendo simultaneamente os cidadãos dos efeitos adversos. (PNUD/RDH, 2013)

No cenário atual, sendo o direito ao desenvolvimento considerado um direito fundamental, cabe ao Estado fomentá-lo por meio de uma atuação conjunta com a sociedade que enseje a efetivação do desenvolvimento humano, garantindo o acesso a direitos civis, políticos e sociais pelos indivíduos.

Contudo, a promoção de políticas de desenvolvimentistas não pode ser pautada apenas em política públicas e transferência de renda, mais do que um Estado assistencialista, para que se possa transpor a barreira das privações de capacidades e liberdades, como bem demonstra Amartya Sen, é imprescindível a programas de desenvolvimento que promovam o bem-estar, educação, serviços públicos de qualidade. Estes são meios que enfatizam o crescimento econômico, mas, acima de tudo, promovem a dignidade da pessoa humana.

4 A CORRUPÇÃO COMO ENTRAVE AO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Como um mal que se manifesta arraigado desde os tempos da colonização, a corrupção infesta as instituições e órgãos estatais, e pode ser visualizada sobremaneira na gestão pública municipal. Evidenciada na malversação dos recursos públicos, esse problema institucional agrava a desigualdade social, asseverando as mazelas da fome, ensino de baixa qualidade, saneamento básico quase inexistente, serviços de saúde precários, desemprego.

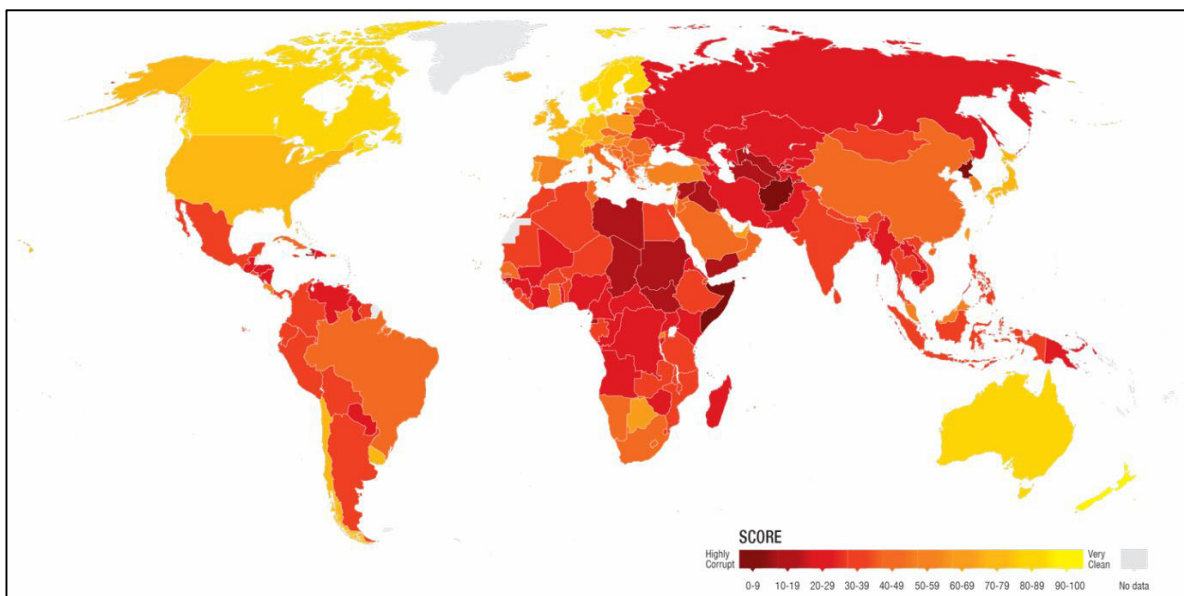
Em benefício do favorecimento próprio e de seus familiares e, ainda, para alimentar os conchavos eleitoreiros que assolam a política brasileira, a grande maioria dos gestores públicos municipais utilizam-se do desvio de verbas públicas, configurado em obras superfaturados, licitações fraudulentas, empresas-fantasma, entre outros.

Entretanto, antes de ser um mal que afeta o Brasil, a corrupção é verificada em todos os países, sendo, porém, mais acentuada nos países mais pobres, onde há fragilidade no sistema jurídico bem como não consolidação da cidadania popular.

Assim, para mensurar o grau de corrupção na grande maioria dos países, a organização não governamental Transparência Internacional, cuja sede encontra-se em Berlim - Alemanha, elabora anualmente o Índice de Percepção da Corrupção (IPC). Com base nesse índice, os países são classificados de acordo com o grau de corrupção no setor público. Os valores do IPC variam de zero (países altamente corruptos) a cem (países altamente limpos).

No ano de 2013, o Índice de Percepção da Corrupção revelou que "o abuso de poder, as negociações secretas e o suborno continuam a devastar as sociedades ao redor do mundo." (TRANSPARENCY, 2014). O IPC de 2013 revelou que os países mais íntegros são Dinamarca e Nova Zelândia, os quais se encontram em primeiro lugar com 91 pontos, cada. Por sua vez, os países que apresentam o mais alto grau de corrupção, sendo considerados altamente corruptos, são Afeganistão, Coréia do Norte e Somália, que somam apenas 8 pontos, cada. Dos 177 países analisados, mais de dois terços apresentam pontuação abaixo de 50 ponto. Abaixo apresenta-se o mapa da corrupção mundial:

Figura 1 – Mapa da corrupção mundial



Fonte: *Corruption Perception Index 2013*. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2013/results>>. Acesso em: 18/11/2014.

Como não é possível obter dados objetivos/reais da corrupção, trata-se de um índice de percepção pautado em entrevistas e pesquisas realizadas por diversas entidades junto a especialistas, políticos, empresários e setores da sociedade de cada país e mundial. Uma vez que o IPC analisa tão somente a corrupção no setor público, acaba por não considerar que a grande maioria dos países que se encontram na lista dos menos corruptos colaboram para a corrupção.

Por exemplo, a Suíça é um dos países menos corruptos do mundo (quinto na lista do IPC), no entanto, tem um histórico de abrigar em seu sistema bancário - em contas secretas - dinheiro oriundo de esquemas de corrupção em países em desenvolvimento. Por isso, vem crescendo a pressão sobre os "paraísos fiscais" para que seus sistemas financeiros sejam mais transparentes e menos coniventes com a corrupção internacional. (SENE; MOREIRA, 2010, p. 259)

Tanto no âmbito dos países quanto dos municípios, a corrupção é uma das causas decisivas da pobreza, analfabetismo, baixa renda da população e, por conseguinte, dos baixos níveis de desenvolvimento humano. O desvio do dinheiro público é um entrave à realização de projetos sociais, culturais e de desenvolvimento. Desse modo, em vez de beneficiar a população e edificar uma sociedade equilibrada e justa, alavancam-se serviços públicos arruinados e, com isso, cidadãos sem esperanças e perspectivas de vida digna para as futuras gerações.

4.1 Análise dos Relatórios de fiscalização da CGU

Enquanto o Índice de Percepção da Corrupção, elaborado pelo Transparência Internacional, apresenta os níveis de corrupção no setor público de grande maioria dos países do mundo, a Controladoria Geral da União, por intermédio do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, apresenta relatórios contendo dados e informações acerca dos recursos públicos federais repassados aos Municípios sorteados.

Assim sendo, apesar de não apresentar um índice próprio do nível de corrupção, os relatórios de fiscalização da CGU apresentam as mais diversas e recorrentes práticas corruptas e atos de improbidade administrativa que assolam a gestão pública municipal no Brasil.

A fiscalização referente ao correto uso das verbas públicas federais, se dá a partir da análise das Ações de Governo e Programas repassados pelos Ministérios gestores das políticas públicas, bem como verificar a atuação dos órgãos e entidades federais, estaduais, municipais e legalmente habilitadas responsáveis pelos recursos transferidos ao Município.

Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, as técnicas de inspeções físicas e registros fotográficos, análises documentais, realização de entrevistas e aplicação de questionários. (CGU, 2012)

Dependendo da situação verificada, pode haver a necessidade de medidas preventivas e corretivas a serem realizadas pelo gestor municipal. Tais medidas têm o condão de melhorar a execução dos Programas de Governo, ressarcir as verbas públicas aplicadas incorretamente ou, ainda, instaurar a Tomada de Contas Especial competente.

Inicialmente, as medidas corretivas são de competência do gestor, entretanto, como os relatórios também são repassados ao Ministério supervisor, também cabe a este a adoção de mecanismos corretivos que visem à melhor execução das políticas públicas assim como à apuração das responsabilidades. Destarte, aos órgãos de defesa do Estado, como Polícia Federal e Ministério Público Federal, também devem tomar as providências devidas na seara de suas competências.

Com o intuito precípua de analisar a relação existente entre o Índice de Desenvolvimento Humano de um Município e as práticas associadas à corrupção na Administração Pública e, desse modo, demonstrar que a corrupção é um entrave ao desenvolvimento, verificou-se os relatórios de fiscalização da CGU em municípios maranhenses entre 2012 e 2013.

Nos referidos anos, foram realizados três sorteios públicos; dentre os municípios sorteados em todo o Brasil, os maranhenses foram: Balsas e Ribamar Fiquene (36º sorteio/2012); Bacuri e Araguaia (37º sorteio/2013); e, Brejo de Areia e Mata Roma (38º sorteio/2013). Vale destacar, que em virtude do Município não ter repassado os documentos solicitados pelos auditores da CGU, não foi possível a elaboração do relatório de fiscalização de Ribamar Fiquene.

A partir de cada Ministério gestor, analisou-se as Ações e Programas de Governo financiados com recursos federais e repassados aos Municípios supracitados, destacando-se as irregularidades mais significativas quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações realizados.

No município de Balsas, um fato recorrente foi a efetuação de processos licitatórios com medidas restritivas à competitividade e limitadoras da ampla participação, o que ocasionou uma baixa quantidade de interessados nas licitações, evidenciando, desse modo, o objetivo de burlar o caráter competitivo do processo licitatório. Constatou-se, ainda, que os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), nos anos de 2011 e 2012, não tiveram destinação e permaneceram em conta bancária, o que demonstra um descaso em atender a finalidade do Programa, ou seja, investir em melhorias na infraestrutura escolar, com a construção de instalações e aquisição de bens, para conferir um atendimento de qualidade aos alunos.

Além disso, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA consentiu com a execução irregular do serviço público de transporte de escolares, o qual era realizado em veículos para transporte de cargas ou por condutores sem a devida habilitação de motorista. Tais recursos são provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e os gastos inapropriados somaram R\$ 1. 196. 495, 08. Outra falha na gestão do município que ocasionou danos aos cofres públicos foi a realização de despesas públicas, especialmente no que tange às obras de engenharia, mediante violação grave a normas do sistema financeiro; os

pagamentos davam-se de maneira irregular devido às omissões no procedimento de identificação da liquidação da despesa pública (CGU, 2012).

Proveniente do 37º sorteio (2013), o Município de Araganã apresentou irregularidades, como atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e condições de armazenamento e de preparo inadequadas da merenda escolar. Quanto ao transporte escolar, os veículos utilizados não possuíam cinto de segurança, o extintor de incêndio estava com a validade vencida, um condutor não apresentava Carteira Nacional de Habilitação e, ainda, o procedimento licitatório para aluguel dos veículos não seguiu os parâmetros da Lei de Licitações (Lei n. 8.666/1993) (CGU, 2013).

Em Araganã, no que tange aos recursos do FUNDEB, a administração municipal não comprovou a aplicação do percentual mínimo de 60% destinado à remuneração dos profissionais do Magistério em efetivo exercício como também não foi comprovado o recolhimento das contribuições ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) dos profissionais da Educação. Constatou-se uma atuação falha do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e deficiências na execução do Programa Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental. Também verificou-se na análise dos procedimentos licitatórios, além de restrições à competitividade, sobrepreço na planilha orçamentária.

No município, foi analisado ainda o Programa Saúde da Família, do qual não foi encontrada comprovação quanto à carga horária contratual dos profissionais das Equipes de Saúde da Família; foram identificados postos de saúde sem infraestrutura adequada para funcionamento e o armazenamento inapropriado dos medicamentos. Observou-se também a movimentação de recursos da conta do convênio sem a comprovação da despesa e, mais agravante ainda, sem sequer a obra ter sido iniciada.

Quanto à gestão do Programa Bolsa Família (PBF), o município de Araganã apresenta beneficiários cujos perfis não correspondem às normas do programa e, ainda, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) atuava de forma deficiente e o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) não possuía infraestrutura adequada para atendimento ao público.

Por sua vez, na análise do relatório do Município Bacuri, constatou-se irregularidades quanto à prestação de serviços médicos nas Equipes de Saúde da

Família como a ausência de médicos nos postos de saúde, jornada de trabalho efetuada inferior a contratada, realização de serviços por profissionais não contratados, o que denota o pagamento por serviços que não estavam sendo efetuados, ocasionando prejuízo aos cofres pública e à saúde da população.

Ademais, foi revelado também o pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família a comerciantes, servidores municipais e estaduais, aposentados e pensionistas, ou sejam, pessoas cujos os perfis não são aqueles determinados pelas normas do Programa para beneficiários, fato este que aponta um considerável déficit "da gestão municipal do programa no processo de monitoramento, atualização e controle de dados e condições de acessibilidade."

Também foi verificada a realização de despesas sem a devida comprovação e com desvio de finalidade segundo o regulamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); falta de transparência na movimentação dos recursos do FUNDEB; desvio de finalidade na aplicação dos recursos do FUNDEB e da Saúde; gastos não efetivamente comprovados diante das ações programáticas e aplicação irregular dos recursos.

Além das já apontadas, destacam-se práticas corruptas verificadas em Bacuri:

g) Quanto à gestão de pessoal que atua na rede municipal de ensino, destaquem-se as seguintes ocorrências:

- Inexistência de Plano de Carreira e remuneração dos profissionais da Educação Básica;
- Irregular recolhimento de contribuições sociais (INSS empregado e empregador);
- Remuneração de professores abaixo do piso salarial;
- Desvalorização da regra do concurso público para ingresso na rede pública de ensino.

h) Irregularidades em licitações e contratos.

A análise de processos de licitação e contratos, por sua vez, revelou graves situações, sintetizadas pela simulação de procedimentos. O fato se fundamentou na análise dos seguintes processos:

- Convite nº 06/2011. Aquisição de livros didáticos da educação infantil. R\$ 67.005,20.
- Pregão Presencial nº 05/2011. Locação de veículos para prestar serviços no transporte de alunos. R\$ 529.342,00;
- Pregão Presencial nº 06/2011 e Pregão Presencial nº 02/2012. Aquisição de combustível. R\$ 487.080,00;
- Pregão Presencial nº 07/2012. Aquisição de materiais de expediente para manutenção da rede de ensino. R\$ 299.481,10;
- Pregão Presencial nº 09/2012. Locação de veículos para prestar serviços no transporte de alunos. R\$ 623.000,00;
- Pregão Presencial nº 04/29011/CPL e Pregão Presencial nº 08/29012/CPL. Aquisição de gêneros alimentícios. R\$ 1.417.966,00. (CGU, 2013)

O Município Brejo de Areia (38º sorteio/2013) apresenta fraudes quanto às licitações realizadas pela Prefeitura, vez que não possui um arquivo para o depósito de documentos e processos. Além disso, as licitações que teriam sido processadas no município ficavam sob responsabilidade de um terceiro e, na verdade, ocorriam "montagens de licitações", pois foram analisadas unidades de disco rígido de computadores e extraídos arquivos com minutas de planilhas, propostas de preços, declarações e outros documentos que demonstram a realização de licitações fantasmas com a simulação de participação das empresas. Também foram encontrados papéis não preenchidos, mas que já estavam timbrados, assinados e carimbados; notas fiscais, certidões negativas inidôneas e outros documentos que revelam "montagens de convites e de tomadas de preços" (CGU, 2013).

Quanto à alimentação escolar em Brejo de Areia, apresentam-se irregularidades no armazenamento dos alimentos, restou evidenciada a ausência de distribuição da merenda escolar para as escolas assim como a realização de despesas sem comprovação. Pela análise dos recursos do FUNDEB, constatou-se simulação na realização de serviços, fraudes na execução de reformas, pagamentos realizados a empresas que não executaram os serviços, fraudes em reformas de escolas. Os professores estavam recebendo remuneração abaixo do piso da categoria, 1/3 de férias estavam sendo pagos em duplicidade, foram efetuados pagamentos a secretários municipais que não tinham atuação na Educação, e ainda, irregularidades na constituição do Conselho do FUNDEB.

No que se refere ao aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS), não ocorreram processos seletivos para contratação de agentes comunitários de saúde, a infraestrutura de Unidades de Saúde da Família era deficiente, aplicação de recursos com desvio de finalidade, medicamentos adquiridos a preços superiores aos estabelecidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e falta de medicamentos básicos. Uma constatação alarmante refere-se à gastos sem comprovação no valor de R\$ 890. 943, 72. Além disso, houve uma retirada de R\$ 259. 652, 20 da conta-corrente de movimentação dos recursos financeiros por intermédio da emissão de cheques, com inegável afronta à norma federal.

A distribuição de água no município traz riscos à população, tendo em vista as condições insalubres de captação que não dão garantia de potabilidade para o consumo humano. O Programa Bolsa Família, em Brejo de Areia, também

beneficia pessoas cujos perfis não se encaixam com os estipulados pelo regulamento; não há controle de frequência dos beneficiários bem como disponibilidade na apresentação dos diários de classe; não foi criada a instância de controle social do Programa (CGU, 2013).

Em Mata Roma, município sorteado no 38º Sorteio/2013, a gestão municipal não executou ou executou irregularmente obras e serviços; abaixo salienta-se as despesas efetuadas sem comprovação e os objetos que teriam de ser realizados:

- i) Construtora São Lourenço Ltda., CNPJ 10.402.298/0001-10. Quadra poliesportiva. R\$ 431.392,40.
- ii) E.C.C. Construções Ltda. CNPJ 13.519.933/0001-31. Construção de creche. R\$ 270.887,08.
- iii) ECC Construções Ltda. CNPJ 13.519.933/0001-31. Módulos Sanitários. R\$ 244.780,88.
- iv) Construtora Talento Ltda. CNPJ 05.572.919/0001-73. Sistema de abastecimento de água. R\$ 135.500,00. (CGU, 2013)

Depreende-se de tais casos que houve simulação de despesas públicas pela administração municipal. Na Educação Básica, não havia competitividade em licitação, o transporte público de escolares era efetuado em veículos não permitidos, pagamentos por serviços não comprovados no montante de R\$ 537. 336, 22 e, também, recursos do FUNDEB aplicados sem comprovação no valor de R\$ 1. 027. 142, 93.

A execução dos serviços públicos de saúde também sofre consequências críticas, como movimentação irregular de recursos, atuação inadequada dos Agentes Comunitários de Saúde, descumprimento da carga horária pelos profissionais da Equipe de Saúde da Família, deficiência na infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde. Ademais, o Programa Bolsa Família possui beneficiários com renda superior à prevista na regulamentação, como aposentados, pensionistas, servidores estaduais e municipais.

Na situação citada, foram envolvidos R\$ 1.879.437,79. Além disso, R\$ 170.086,84 foram utilizados em ações (média e alta complexidade) não cobertas pelo Programa. E, por fim, apontaram-se despesas inelegíveis, no valor de R\$ 50.171,51, por não se mostrarem vinculadas a ações do Programa. (CGU, 2013)

Há que se ressaltar mais uma vez que as irregularidades, impropriedades e falhas acima expostas são as que possuem maior relevância quanto às repercussões na execução dos Programas/Ações na gestão de cada um dos

municípios apontados, evidenciando, deste modo, as práticas mais recorrentes de desvio dos recursos públicos federais.

Ante as recentes aparições em noticiários nacionais devido às denúncias de corrupção político-administrativa, analisou-se também os Relatórios de Fiscalização da CGU de Anajatuba e Vargem Grande. Outros municípios maranhenses envolvidos em escândalos de desvio de dinheiro público foram Mata Roma - cujo relatório já foi analisado- e Anapurus, o qual ainda não foi sorteado pelo Programa de Fiscalização por Sorteio Públicos, não apresentando, assim, relatório para análise.

A fiscalização do Município Anajatuba foi objeto de sorteio especial realizado em 2008, constatou-se falhas em projetos do sistema de abastecimento de água; e, os beneficiários do Programa Habitação de Interesse Social não correspondem às exigências estabelecidas no Plano de Trabalho. O Fantástico, na edição do dia 02 de novembro deste ano, divulgou a denúncia de desvio de dinheiro público feita pelo vice-prefeito do município, segundo o qual "se trata de milhões. Milhões que deveriam estar sendo usados no município de forma mais justa junto com aquelas pessoas que realmente precisam". O desvio totaliza R\$ 9 milhões, pagos a quatro empresas, das quais a que mais recebeu recursos da prefeitura foi a empresa A4, que, em 2013, firmou um contrato no montante de R\$ 6,5 milhões para aluguel de carros e máquinas (G1, 2014).

Por sua vez, a fiscalização no Município Vargem Grande foi realizada em 2006, as constatações obtidas revelaram fatos como indisponibilidade de processos licitatórios; falta de recolhimento de contribuições previdenciárias; prestação de contas com notas fiscais inidôneas; saques de conta bancária sem documento comprobatório de despesa correspondente; entre outras. Em matéria exibida no Jornal Nacional, edição do dia 18/11/2011, Vargem Grande foi apresentada como o município que tem o menor rendimento médio do Estado, segundo o IBGE. Na época, de um total de quase 50 mil habitantes, 36% da população sobrevivia com renda de até R\$ 70, estágio considerado de extrema pobreza (G1, 2011).

Em matéria exibida em 20 de julho deste ano, o Fantástico expôs o desvio de recursos públicos nos municípios Mata Roma e Anapurus, tendo a equipe de reportagem sido ameaçada e assaltada durante a investigação, umas das pessoas identificadas como autor do furto da câmera de filmagens é sobrinho da prefeita de Anapurus, demonstra fraudes em programas de abastecimento e saneamento

básico, para construção de banheiros e perfuração de poços de água, somam um montante de R\$ 30 milhões (GLOBO, 2014).

Ante todo o exposto, resta claro que mudam-se os gestores municipais, mas as práticas corruptas permanecem como um mal que está arraigado nas profundezas da administração pública municipal, que mais do que evidenciar os ultrajantes desvios de dinheiro público, revelam um descaso com a população que depende das políticas públicas, dos programas e ações de governo para melhor viver, ou pelo menos, sobreviver.

4.2 Identificação e comparação do Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios analisados

Os indicadores de desenvolvimento humano dos Municípios e Estados brasileiros estão disponíveis no Atlas Brasil 2013, apontando referência populacionais, de educação, saúde, habitação, renda, emprego e vulnerabilidade, a partir dos dados obtidos nos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 é uma plataforma que proporciona uma visão mais aproximada do desenvolvimento humano nos municípios brasileiros, demonstrando também as desigualdades existentes quanto analisados os fatores de bem-estar social. Desse modo, os cidadãos podem ter um contato maior e efetuar uma percepção do desenvolvimento do seu município através da coleta de dados e feitura de análises.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) passou a ser calculado em 2012 a partir de uma adaptação na metodologia do IDH Global, realizada pelo PNUD Brasil, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Fundação e pela Fundação João Pinheiro. O IDHM dos 5.565 municípios brasileiros foi calculado com base nos dados do Censo Demográfico 2010, tomando como referência as três dimensões utilizadas no IDH Global: expectativa de vida, nível de instrução e PIB *per capita*. Entretanto, o IDHM coaduna-se à realidade dos municípios brasileiros e, além de tomar por base as dimensões referidas, averigua também indicadores nacionais próprios. O índice varia de 0 a 1, sendo considerado baixo entre 0,500 e 0,599; médio entre 0,600 e 0,699; alto entre 0,700 e 0,799.

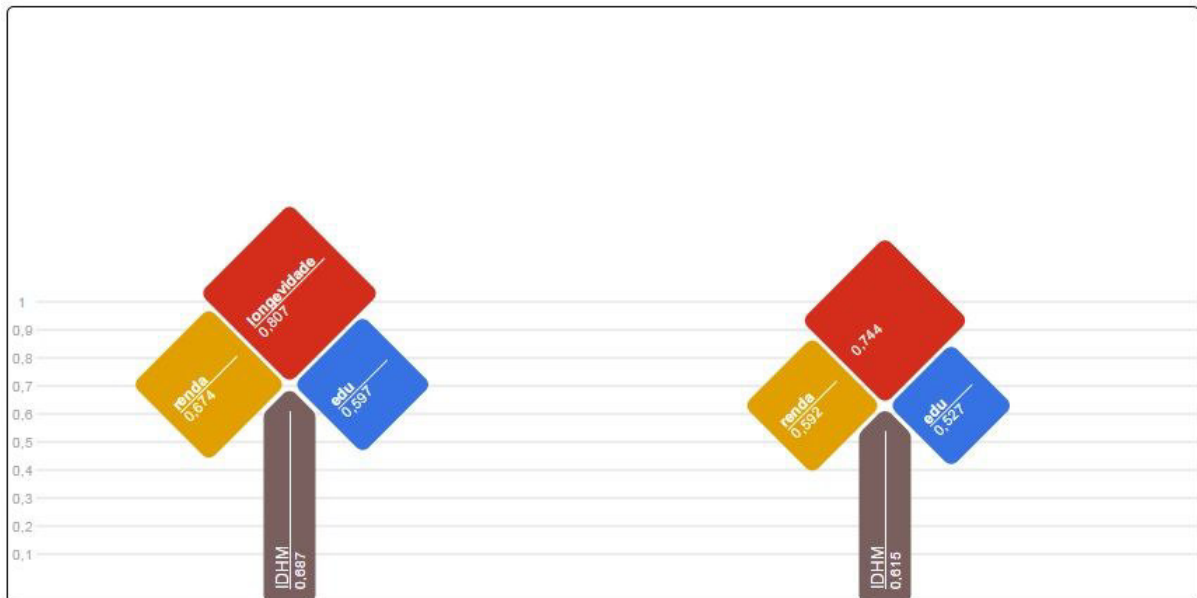
Dos municípios analisados a partir dos relatórios de Fiscalização da CGU, Balsas é aquele que apresenta o maior IDHM, qual seja, 0,687, e portanto,

encontrando-se na faixa do desenvolvimento humano médio. Entre os anos 2000 e 2010, o maior crescimento verificado foi na dimensão Educação, acompanhada por Longevidade e Renda.

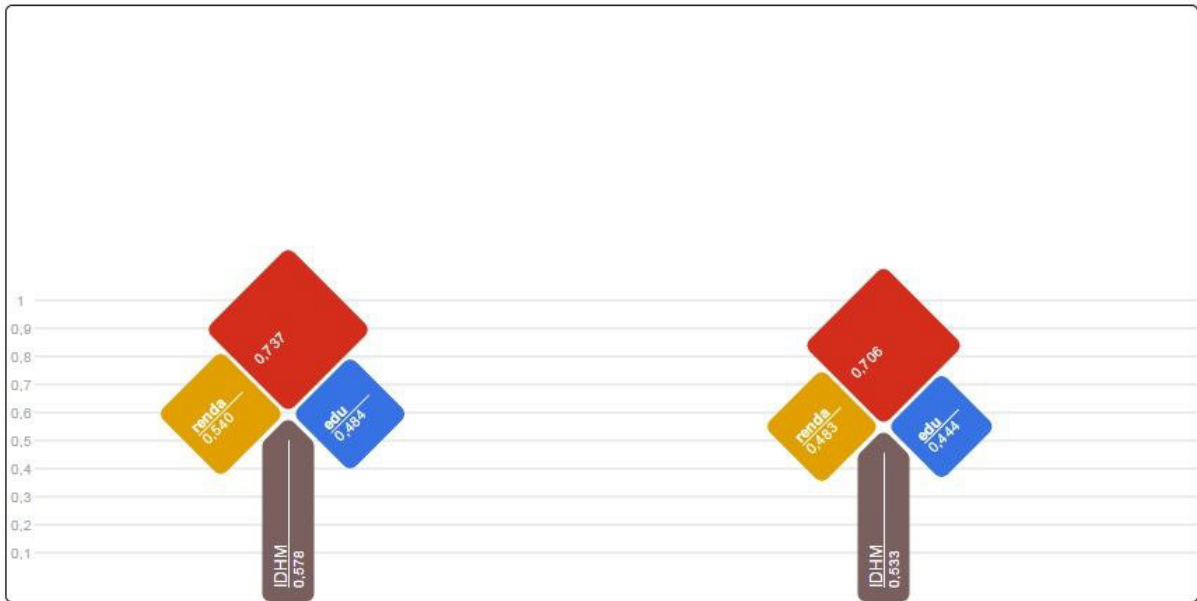
Apresenta-se também o IDHM de Ribamar Fiquene, o qual foi objeto sorteado no 36º Sorteio/2012, mas não foi possível a elaboração de relatórios devido ao não fornecimento por parte da gestão pública municipal das documentações solicitadas pelos auditores da CGU. O município apresenta desenvolvimento humano médio, vez que seu IDHM é 0,615; e, a dimensão que mais se elevou em valores absolutos também foi a Educação.

Por sua vez, o Município Bacuri apresenta IDHM no valor de 0,578, sendo considerado um desenvolvimento humano baixo. Também possui desenvolvimento analisados, o que apresentar o menor IDHM é Brejo de Areia com 0,519. Mata Roma, por sua vez, apresenta 0,570 de IDHM, o que também é considerado um desenvolvimento humano baixo. Tanto Anapurus quanto Anajatuba apresenta IDHM de 0,581, já Vargem Grande é 0,542; ambos tidos como desenvolvimento humano baixo.

Figura 2 – Quadros comparativos dos IDHM's dos dois municípios maranhenses extraídos em cada um dos Sorteios Públicos examinados:



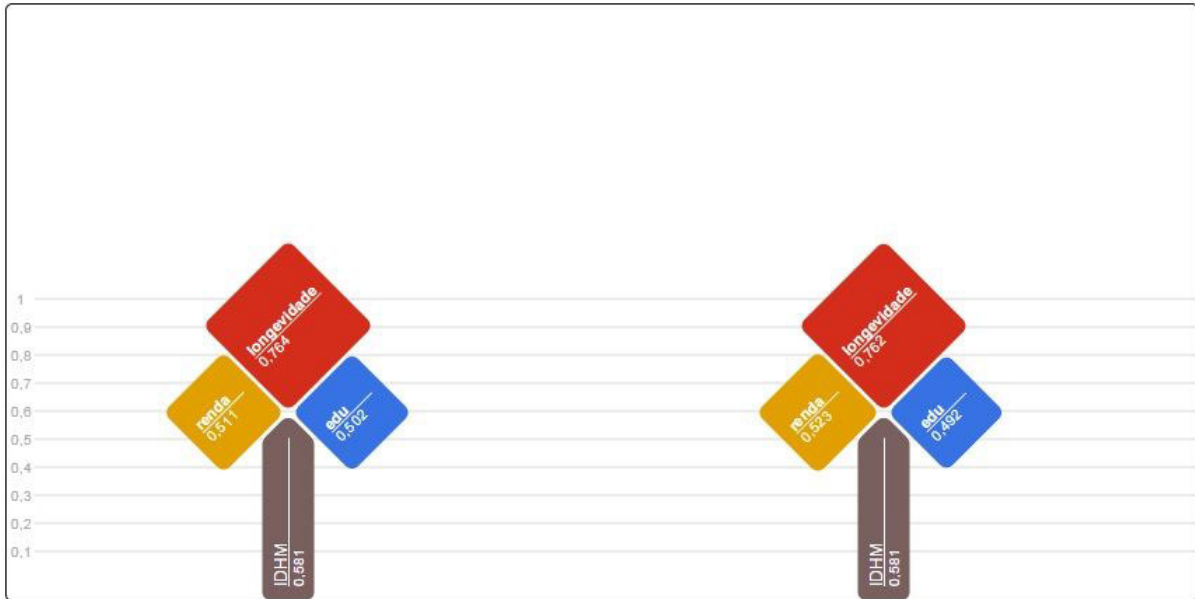
BALSAS x RIBAMAR FIQUENE (Fonte: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/arvore/municipio/>>. Acesso em: 25/11/2014)



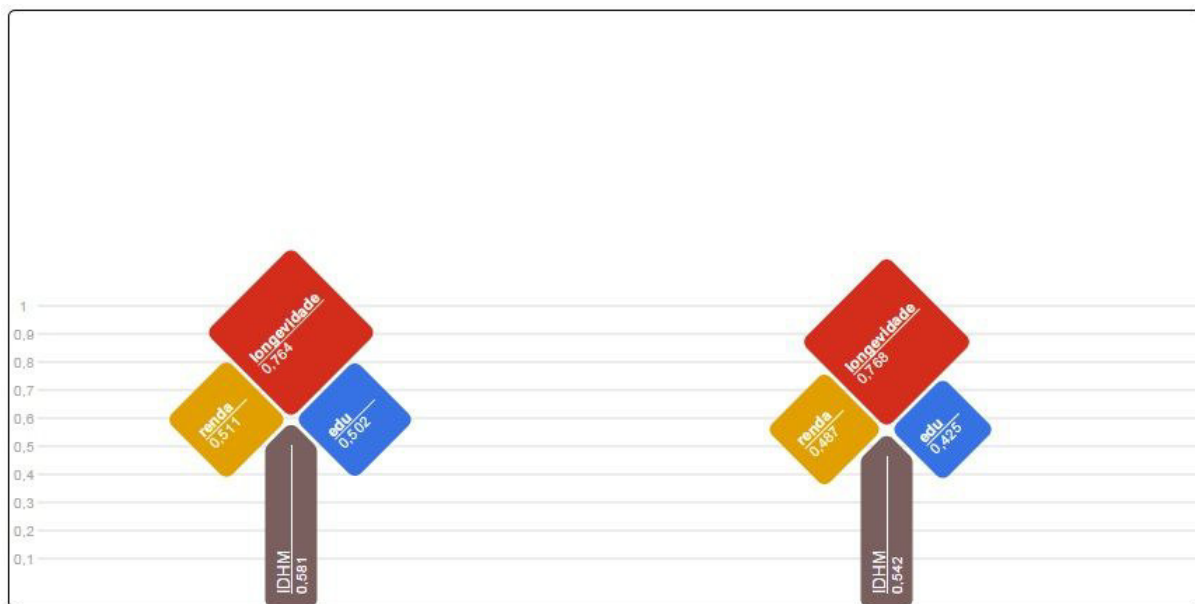
BACURI x ARAGUANÃ (Fonte: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/arvore/municipio/>>. Acesso em: 25/11/2014)



BREJO DE AREIA x MATA ROMA (Fonte: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/arvore/municipio/>>. Acesso em: 25/11/2014)



ANAPURUS x ANAJATUBA (Fonte: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/arvore/municipio/>>. Acesso em: 25/11/2014)



ANAPURUS x VARGEM GRANDE (Fonte: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/arvore/municipio/>>. Acesso em: 25/11/2014)

As comparações entre o IDH desses municípios e o nível de corrupção político-administrativa neles constatado demonstram essa relação inversamente proporcional: quanto mais são verificadas práticas corruptas de desvio do dinheiro público, menor é o Índice de Desenvolvimento Humano do Município. De todos os municípios avaliados, apenas dois encontram-se na faixa de desenvolvimento humano médio.

Logo, para que se ampliem as capacidades, liberdades e oportunidades dos cidadãos, fomentando o desenvolvimento humano dos municípios brasileiros, é necessário que se combata com veemência toda e qualquer prática corrupta, seja ela representada pelos grandes rombos nos cofres públicos ou pelo simples "furar" uma fila. Mais do que acúmulo de riquezas e aumento de renda, o desenvolvimento humano deve significar qualidade de vida digna e bem-estar social de todos.

5 CONCLUSÃO

Pela análise dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União, verifica-se uma série de repetições de práticas relacionadas à corrupção nas quais incidem a maioria dos gestores municipais. Fraudes em processos licitatórios, não distribuição de livros didáticos, obras abandonadas, ausência de merenda escolar, deficiência na atuação dos Conselhos Municipais, infraestrutura inadequada das Unidades de Saúde e falta de profissionais capacitados são as práticas mais corriqueiras nos casos de corrupção político-administrativa do Poder Público Municipal, especificamente nos municípios maranhenses analisados.

Evidenciada na malversação dos recursos públicos, a corrupção agrava a desigualdade social. Na pesquisa, constatou-se que o Índice de Desenvolvimento Humano de um município é inversamente proporcional à corrupção político-administrativa nele verificada. A grande maioria das populações dos municípios analisados vive situações de pobreza, subnutrição, privação de direitos fundamentais, marginalização social. O desenvolvimento humano exige uma ampliação das liberdades, benefícios e direitos de que as pessoas possam fruir.

O dinheiro não deve ser utilizado para o financiamento de campanhas ou, ainda, para o benefício de uma minoria. Os cidadãos devem conscientizar-se de que a venda do voto é o que, no seio da sociedade, alimenta a corrupção. Para tanto, é necessário o desenvolvimento de sistemas de controle interno, o que só acontecerá a partir de investimentos a nível educacional.

Enquanto ainda vigorar este modelo econômico, político e social contrário à emancipação e evolução do povo, serão verificados abismos e paradoxos. Uma das controvérsias mais visíveis refere-se à condição de o Brasil ser, de acordo com o Banco Mundial, a 7ª maior economia do mundo e o 79º colocado no ranking global de IDH.

As constatações obtidas nos relatórios de fiscalização pela CGU são repassadas aos Ministérios que repassaram os recursos, e também para o Ministério Público Federal e Polícia Federal. Assim sendo, é essencial uma articulação bem como uma atuação conjunta entre os órgãos públicos que trabalham com a fiscalização e o controle para o combate à improbidade administrativa.

A corrupção deve ser inibida e dissuadida por intermédio de práticas mais rigorosas de controle tanto interno quanto externo, garantindo, desse modo, a

correta aplicação do dinheiro público. Ademais, para a provisão de educação básica, assistência médica, moradia digna são necessárias políticas públicas apropriadas abrangendo direitos fundamentais como saúde, educação, segurança, moradia.

Mesmo os países em que se verificam os menores índices de corrupção, são passíveis de casos de abuso de poder, o público usado como objeto do privado, superfaturamento de campanhas eleitorais e fraudes em contratos públicos. Assim sendo, a transparência, o regulamento efetivo para atuação em cargos públicos, o acesso à informações públicas e o controle social são mecanismos de combate à corrupção.

A PRObidade administrativa deve ser um atuante instrumento de prevenção por meio da instituição de normas que coíbam a prática de condutas corruptas e garantam o exercício honesto da função pública, como os códigos de ética pública, os sistemas de incompatibilidades, impedimentos e proibições, a apresentação de declarações de atividades, bens e interesses. Além disso, deve haver um efetivo controle da legitimidade do enriquecimento dos agentes públicos. Logo, é indispensável vigilância e correção nos gastos públicos por meio de maior transparência e participação comunitária efetiva na gestão da *res publica*.

O desenvolvimento humano não se restringe às melhorias na qualidade de vida das populações, mas a uma expansão das habilidades produtivas e capacidades humanas. Um elemento crucial do processo de desenvolvimento é o fortalecimento do sistema democrático. Discussões e debates públicos, grupos opositoristas organizados e não perseguidos, política participativa fortalecem a democracia e, ainda, inibem a prática dos mais variados atos de improbidade administrativa municipal. O combate à corrupção não é tão somente uma questão de desenvolvimento econômico, mas sobretudo de desenvolvimento humano, em que a qualidade de vida não é medida pela riqueza de cada um, mas pelos direitos e liberdades que as pessoas usufruem.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alberto Carlos. **Como combater a corrupção**. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/opiniao/noticia/2012/02/comocombatercorrupcao.html>> Acesso em: 11 out. 2014.

BRASIL. LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> Acesso em: 11 out. 2014.

CGU. **Atividade Disciplinar**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar> Acesso em: 23.set.2014

_____. **Auditoria e Fiscalização**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao>. Acesso em: 23.set.2014

_____. **Ética e Integridade**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade>. Acesso em: 23.set. 2014.

_____. **Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo/programa-de-fiscalizacao-por-sorteios-publicos>. Acesso em: 23. set. 2014.

_____. **Relatório de Fiscalização Nº 00757 (Vargem Grande /MA)**. 23/03/2006. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/20-MA-Vargem_Grande.pdf>. Acesso em: 31 nov. 2014

_____. **Relatório de Fiscalização Nº 01204 (Anajatuba/MA)**. 13/08/2008. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/ESPECIAL_01_PAC-MA-Anajatuba.pdf>. Acesso em: 31 nov. 2014

_____. **Relatório de Fiscalização Nº 36009 (Balsas/MA)**. 23/07/2012. Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM36009-MA-Balsas.pdf>>. Acesso em: 31 nov. 2014

_____. **Relatório de Fiscalização Nº 37015 (Araguanã/MA)**. 08/10/2012. Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM37015-MA-Araguan%C3%A3.pdf>>. Acesso em: 31 nov.2014

_____. **Relatório de Fiscalização Nº 37016 (Bacuri/MA)**. 08/10/2012. Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM37016-MA-Bacuri.pdf>>. Acesso em: 31 nov.2014

_____. **Relatório de Fiscalização Nº 38017 (Brejo de Areia/MA)**. 04/03/2013. Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM38017-MA-Brejo%20de%20Areia.pdf>>. Acesso em: 31 nov.2014

_____. **Relatório de Fiscalização Nº 38018 (Mata Roma/MA)**. 04/03/2013. Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM38018-MA-Mata%20Roma.pdf>>. Acesso em: 31 nov.2014

CORRUPTION PERCEPTION INDEX 2013. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2013/results>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. *In: Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 64.

FIGUEIREDO, Marcelo; GARCIA, Monica. A Corrupção e o Direito Administrativo. *In: Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Editora da UNICAMP: Campinas/SP, 2002, p. 51.

G1. **Fantástico investiga denúncia de desvio de R\$ 9 milhões no Maranhão**
<<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2014/11/fantastico-investiga-denuncia-de-desvio-de-r-9-milhoes-no-maranhao.html>> Acesso em: 18/11/2014

G1. **Em Vargem Grande (MA), 36% da população vivem em extrema pobreza**
<<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2011/11/em-vargem-grande-ma-36-da-populacao-vivem-em-extrema-pobreza.html>> Acesso em: 18/11/2014

GLOBO. **Equipe do Fantástico é ameaçada e assaltada durante investigação**
<<http://globotv.globo.com/rede-globo/fantastico/v/equipe-do-fantastico-e-ameacada-e-assaltada-durante-investigacao/3510202/>> Acesso em: 18/11/2014

MOREIRA, João Carlos. **Geografia geral e do Brasil**. São Paulo: Scipione, 2010.

ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1993DeclaracaoeProgramadeAcaoadoptadopelaConfereenciaMundialdeVienasobreDireitosHumanosemjunhode1993.pdf>> Acesso em: 31.out. 2014

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>> Acesso em: 31.10.2014

ONU. **Nota sobre as Estatísticas no Relatório de Desenvolvimento Humano**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/idh/idh/indicadores_dh_notas_estatisticass.pdf>. Acesso em: 15,nov. 2014.

PNUD/RDH. **Relatório de desenvolvimento humano 2007/2008** – combate à mudança do clima: solidariedade humana em um mundo dividido. N. York,

PNUD/ONU, 2008. p. 358. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/hdr2007-8-portuguese.pdf>> Acesso em: 01. nov. 2014.

PNUD/RDH. **Relatório de desenvolvimento humano 2013 – A Ascensão do Sul: o Progresso Humano num Mundo Diversificado**. N. York, PNUD/ONU, 2013. Disponível em: < <http://www.un.org/files/HDRReportPortuguese.pdf> > Acesso em: 31. out. 2014

RAMINA, Larissa. **Ação Internacional contra a Corrupção**. 1. ed. 4ª reimpr. Juruá Editora: Curitiba, 2009, p. 27 e 31.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000. p. 109.

SOARES, Inês. Direito ao Desenvolvimento e Justiça de Transição - Conexões e alguns dilemas. *In: Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 467.

SOUSA, Livia. O Direito Humano ao Desenvolvimento como mecanismo de redução da pobreza em região com excepcional patrimônio cultural. *In: Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 314 e 318.

SOUSA, Mônica. **Direito e desenvolvimento**: uma abordagem a partir das perspectivas de liberdade e capacitação. Curitiba: Juruá, 2011. p. 105, 107, 108 e 203.

SOUSA, Vinícius Eduardo Silva. Enriquecimento sem causa como cláusula geral do Código Civil: Interpretação civil-constitucional e aplicabilidade judicial. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 90, jul 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9921>. Acesso em 11 out. 2014.

SPECK, Bruno Wilhelm. O controle da Corrupção como desafio transnacional. *In: Caminhos da Transparência*: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Editora da UNICAMP: Campinas/SP, 2002, p. 445.

TREVISAN, A. et al. **O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil**. 3. ed. Ateliê Editorial: Cotia/SP, 2004, p. 18 e 29.

TREVISAN, Karina. **Veja denúncias e processos na Justiça contra Eike Batista**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2014/10/veja-denuncias-e-processos-na-justica-contr-eike-batista.html>>. Acesso em: 11 out. 2014.

ZANCANARO, Antonio Frederico. **A Corrupção Político-Administrativa no Brasil**. São Paulo: Editora Acadêmica: 1994, p. 157 e 161.

Pinto, Laurena Silva

A corrupção como entrave ao desenvolvimento: análise dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) de fiscalização em municípios maranhenses entre 2012 e 2013/Laurena Silva Pinto. - 2014.

49 f.:il.

Impresso por computador (Fotocópia).

Orientadora: Mônica Teresa Costa Sousa.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão (Graduação), Curso de Direito, 2014.

1. Improbidade administrativa – Municípios maranhenses 2. Controladoria Geral da União 3. Corrupção I. Título.

CDU 351.9:352 (812.1)