QUEM PRECISA DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE (“COMPLIANCE”)?

WHO NEEDS OF INTEGRITY PROGRAMS ("COMPLIANCE")?

THIAGO MARRARA

Professor de direito administrativo da USP na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP). Livre-docente pela USP (FD). Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Editor da Revista Digital de Direito Administrativo (RDDA). Advogado consultor.

RESUMO: A necessidade de instituição de programas de integridade é o tema posto em debate a partir da análise da necessidade de ampliação do debate sobre o tema, da ligação entre *compliance* e a realidade empresarial brasileira, bem como, com a contratualização administrativa e terceiro setor, o papel do Estado e do controle interno e, ainda, o que programas de integridade ensinam ao Estado.

PALAVRAS-CHAVES: Compliance; programas de integridade; contratualização administrativa; terceiro setor; Estado.

ABSTRACT: In need of institution of programs of integrity and or subject posto in debate from the analysis of the need for expansion of the debate on the subject, the link between compliance and the Brazilian business reality, as well as administrative contratualization and third party, or the role of the State to control internally, in addition, or which programs of integrity of the State.

PALAVRAS-CHAVES: Compliance; Integrity Programs; administrative contratualização; third setor; State.

I. INTRODUÇÃO: A NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DO DEBATE[1]

O debate acerca da adoção de programas empresariais de integridade se fortaleceu tremendamente no Brasil com a publicação da Lei Anticorrupção em 2013. Ao tratar do sancionamento de pessoas jurídicas pela prática dos atos ilícitos enumerados em seu art. 5º, a lei estipulou critérios materiais e pessoais de dosimetria e, ao fazê-lo, exigiu que se leve em consideração na punição a "existência de *mecanismos e procedimentos internos de integridade*, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica" (art. 7º, inciso VIII, g.n.). Com a preocupação de não deixar o mandamento morrer, o legislador ainda atribuiu ao Executivo a tarefa de fixar "os parâmetros de avaliação dos procedimentos previstos no inciso VIII" (art. 7º, parágrafo único).

Mais tarde, em 2015, a MP n. 705 contribuiu provisoriamente para reforçar a necessidade desses programas de prevenção de ilícitos e controle interno no âmbito das pessoas jurídicas sujeitas à Lei Anticorrupção. Ao modificar o art. 16, que cuida do acordo de leniência, a MP inseriu, como obrigações do infrator colaborador, "o comprometimento da pessoa jurídica na implementação ou na melhoria de mecanismos internos de integridade" (redação do inciso IV, então incluído no art. 16).[2] No entanto, a determinação transcrita perdeu vigência, uma vez que a Medida Provisória não foi convertida no prazo constitucional.

Ainda assim, atentos aos potenciais benefícios dos programas de integridade, os agentes econômicos reagiram, originando um novo nicho de mercado. Tanto as pessoas jurídicas, com o escopo de evitar riscos de sanções muito severas, inclusive de modo a comprometer suas atividades, quanto as consultorias, os institutos especializados e os escritórios de advocacia lançaram-se à formatação de programas do gênero e à sua rápida disseminação. Porém, pelo fato de que grande parte das ações nesse campo tem-se guiado por propósitos comerciais – sobretudo o de negociar e vender programas de integridade a agentes econômicos de maior porte para lhes permitir colher os benefícios das novas exigências legais –, o debate sobre o tema, quando realizado no setor privado, acabou por se restringir à realidade das grandes empresas e aos maiores e mais visíveis casos de corrupção.

[1] Esse breve ensaio absorve as reflexões apresentadas no painel de encerramento do Seminário *Programas de Compliance: Instrumento de incentivo à transparência, à governança e ao combate à corrupção*, realizado em 2017 no STJ. Registro, aqui, meus agradecimentos ao Ministro Ricardo Villas Boas Cueva e à Professora Ana Frazão pelo gentil convite à participação no evento e à reflexão sobre o tema.

[2] A respeito dos impactos da MP 705 sobre a lei anticorrupção e os programas de leniência, cf. MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (org.). Lei anticorrupção comentada. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 195 e seguintes.

É dessa restrição do debate que resulta a questão provocativa que batiza e move este breve ensaio: quem precisa de programas de *compliance*? E a partir dela se desdobram muitas outras. Inexistem dúvidas de que grandes empresas que se relacionam com o Estado necessitam da política de gestão em análise, mas será que a restrição do tema não acabará por transformá-la em mais um ralo de recursos empresariais? Em outras palavras, será que a adoção de programas por agentes econômicos de maior porte terá algum efeito numa realidade em que a enorme maioria dos sujeitos que se relacionam com o Estado continua a agir como antes? Caso se conclua que é de fato preciso expandir a aplicação da integridade a outros sujeitos, como isso ocorrerá? E mais: quem arcará com os programas de agentes que não dispõem de recursos para tanto? Deverá o próprio Estado custear ou fomentar programas para parcela dos entes privados com quem se relaciona ou não?

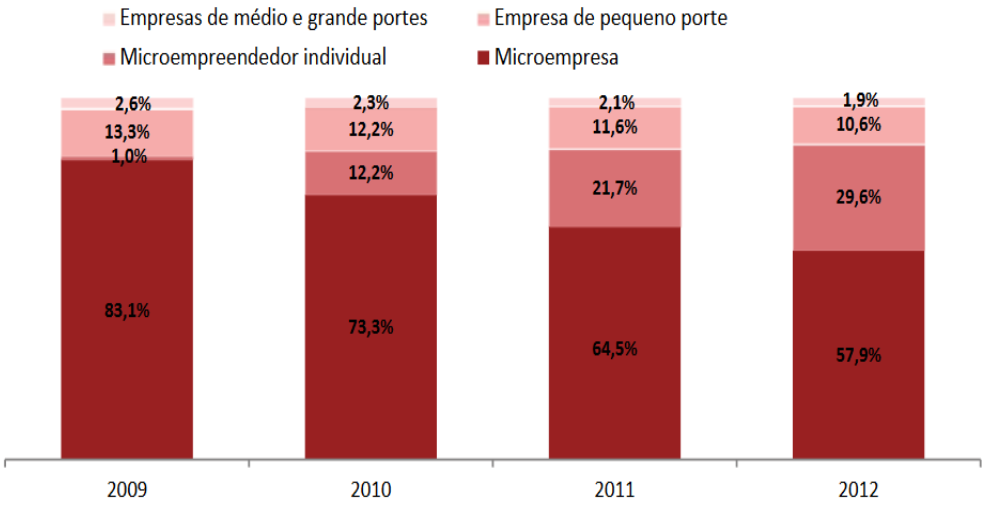
A premissa que guia as reflexões desenvolvidas a seguir é a de que não basta continuar o debate aberto no mercado, na política e na academia acerca de programas de integridade para grandes agentes econômicos; por mais relevantes que sejam suas interações com a Administração Pública e os projetos que com ela desenvolvem em conjunto. Para que a política de prevenção da corrupção se torne efetiva no país, há que se estender e adaptar a pauta da integridade a pelo menos três outros grupos de sujeitos: às microempresas e às empresas de pequeno porte; aos entes do terceiro setor e ao próprio Estado.

II. COMPLIANCE E REALIDADE EMPRESARIAL BRASILEIRA

A realidade empresarial brasileira é rica e complexa, refletindo-se na diversidade de vínculos contratuais dos Estados com os agentes de mercado. Agentes de grande porte, sobretudo os campeões nacionais, detêm seu papel de relevo, exercem uma função essencial à viabilização de grandes projetos, sobretudo no setor de infraestrutura, e suas práticas gozam de visibilidade, influenciando as dos demais. Porém, eles são minoria, uma minoria bem reduzida. A realidade empresarial é a das empresas de menor porte, sobretudo das microempresas e empresas de pequeno porte, instituições voltadas ao pequeno comércio, com pouca estrutura, baixo capital de giro, reduzido número de empregados, mas essenciais à subsistência da vida de milhões de família.

A realidade empresarial brasileira é a de empresa de menor porte. Segundo o SEBRAE, das aproximadamente 6,5 milhões de empresas brasileiras, cerca de 99% são microempresas

(ME) ou empresas de pequeno porte (EPP) e, destas, 57% são familiares.[3] De 2009 a 2012, o número desse tipo de empresas subiu de em 25% (ME) e 43% (EPP) e passou a compor o seguinte universo:



Fonte: SEBRAE.[4]

Ainda de acordo com o SEBRAE, juntas, as ME e EPP são responsáveis pela geração de pouco mais de 50% dos empregos com carteira assinada no setor privado e exercem um papel enorme no setor de comércio varejista e de serviços, como demonstra a tabela a seguir a partir de dados de 2009 a 2011:

[3] SEBRAE. Relatório especial. Empresas familiares. Setembro de 2015. Disponível em: http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/db16fac96aa7a4f7f1b8af2dc5e000a1/$File/5986.pdf

[4] SEBRAE. A evolução das microempresas e empresas de pequeno porte. 2014. Disponível em: http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/800d694ed9159de5501bef0f61131ad4/$File/5175.pdf

MÉDIA 2009/2011					
Número de empresas					
Atividade	**Micro Empresas**	**Pequenas Empresas**	**Micro e Pequenas Empresas**	**Médias Empresas**	**Grandes Empresas**
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%
Serviços (âmbito PAS)	33,8%	35,1%	33,9%	30,6%	50,2%
Comércio Atacadista	5,5%	6,9%	5,7%	7,7%	9,4%
Comércio Varejista	48,1%	38,2%	47,0%	15,6%	18,5%
Indústria Extrativa Mineral	0,2%	0,4%	0,2%	0,6%	0,6%
Indústria de Transformação	10,0%	15,2%	10,6%	35,1%	18,2%
Contrução Civil	2,4%	4,3%	2,6%	10,4%	3,1%

Fontes: Sebrae e FGV, a partir de dados do IBGE.

A evolução quantitativa das microempresas e empresas de pequeno porte no Brasil também teve um impacto nas contratações públicas, sobretudo para a contratação de fornecimento de bens e serviços, áreas em que elas atuam com primazia. E esse impacto se exacerbou inegavelmente na década de 2000 pelos menos por dois fatores: (i) a criação do pregão como modalidade licitatória nacional em 2002 e sua intensa utilização nos anos subsequentes, sobretudo no formato digital; de sorte a reduzir custos de deslocamentos e a viabilizar a participação da empresas menores em certames de fornecimento de bens e serviços comuns e (ii) a edição, em 2006, da Lei Complementar n. 123 com o objetivo de dar vida ao art. 146, inciso III, alínea 'd'[5], e principalmente ao art. 179 da Constituição da República, que assim dispõe: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico

[5] Art. 146. Cabe à lei complementar: (...) III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei".

No Estatuto de 2006, foram estabelecidos inúmeros mecanismos discriminatórios visando favorecer os agentes econômicos de menor porte no acesso a mercados públicos, o que catapultou sua participação nas contratações realizadas pelos três entes da federação. Esses mecanismos de tratamento favorecido, especificamente no âmbito da licitação, sofreram novas expansões nos últimos anos, sobretudo com a edição da Lei Complementar 147 de 2014 e 155 de 2016. Dessa maneira, hoje, sua participação em mercados públicos vem sendo ainda mais estimulada por meio dos seguintes instrumentos aplicáveis às licitações públicas:[6]

- Contratação direta exclusiva em dispensa de licitação por baixo valor;
- Licitação exclusiva para contratos de até 80 mil Reais;
- Possibilidade de regularização fiscal e trabalhista diferida;
- Empate ficto na qualificação de propostas comerciais;
- Cotas de contratação no fornecimento de bens ao Estado;
- Subcontratação obrigatória em contratos de obras e serviços; e
- Margens de preferência em relação à proposta comercial.

Isso revela que em contratos de reduzido valor, as micro e pequenas empresas tendem a agir praticamente sozinhas, em disputa interna. Por conseguinte, tornou essencial debater uma política de prevenção à corrupção adaptada à sua realidade e também a suas relações contratuais com o Estado. Em contratos de baixo valor, como os que geram a dispensa preferencial ou a contratação exclusiva, favorecendo as empresas menores, tende a haver reduzido ou nenhum excedente para investimento em políticas de integridade. Exatamente por isso, ainda que a lei anticorrupção preveja normas concessivas de benefícios para agentes econômicos que desenvolvam *compliance*, dificilmente esses mandamentos produzirão algum efeito prático nas

[6] Em mais profundidade sobre o assunto, MARRARA, Thiago; RECCHIA, Paulo. Microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) em licitações: comentários aos meios discriminatórios da LC 123 e suas modificações recentes. Revista de Direito Público Contemporâneo, v. 1, n. 1, 2017; SANTOS, José Anacleto Abduch. As licitações e o Estatuto da Microempresa. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), 14, 2008 e FORTINI, Cristiana. As regras de habilitação, empate e desempate para micro e pequenas empresas. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, n. 1, 2008.

contratações de agentes menores. Assim, os níveis de corrupção tenderão a permanecer como estão.

Nesse contexto, portanto, caso o Estado e a sociedade realmente desejem combater a corrupção por meio de estímulos da gestão empresarial mais responsável, focada na prevenção de ilícitos; será necessário refletir que tipo de programa de integridade se mostrará mais adequado aos agentes econômicos de menor porte e, em segundo lugar, como os altíssimos custos desses programas se pagarão.

Soluções a essas dúvidas podem ser buscadas em duas estratégias, pelo menos. A primeira delas tem natureza impositiva e punitiva. Consiste em exigir que os agentes econômicos, incluindo as microempresas e empresas de pequeno porte, criem programas de *compliance* sob pena de multa ou de vedação de participação em certames. Exemplo maior dessa estratégia se vislumbra na Lei Fluminense n. 7.753/2017, que ganhou bastante destaque na imprensa.[7] De acordo com esse diploma, as empresas de qualquer porte que desejarem contratar com o Estado do Rio de Janeiro (qualquer órgão ou entidade da Administração Direta ou Indireta) deverão dispor de programa de integridade, seguindo determinados parâmetros legais (como a criação de códigos de ética, canais de denúncia e de procedimentos de prevenção de ilícitos em contratos com o Estado).

Com essa lei, a adoção do programa de integridade deixa de ser uma faculdade com vistas a eventuais benefícios em condenação pela lei anticorrupção e torna-se um dever do contratado – dever cuja violação ocasionará a aplicação de multa pecuniária diária e baseada num percentual do valor do contrato. Note-se, porém, que a norma atinge apenas contratos com uma certa duração mínima e possua valores relativamente altos (1,5 milhão para obras e serviços de engenharia e 650 mil Reais para fornecimento de bens e serviços).[8] Nesse sentido, a política de integridade dificilmente atingirá grande parte dos contratados e, certamente, deixará de fora do grupo as empresas de menor porte, que se concentram em contratos, licitados ou não, de valor muito inferior.

[7] ALVES, Rafael. Obrigatoriedade de compliance já é realidade. O Estado de São Paulo, 15 de novembro de 2017, edição digital, disponível em: http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/obrigatoriedade-de-compliance-ja-e-realidade/

[8] Vale a transcrição: Art. 1º - Fica estabelecida a exigência do Programa de Integridade às empresas que celebrarem contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privado com a administração pública direta, indireta e fundacional do Estado do Rio de Janeiro, cujos limites em valor sejam superiores ao da modalidade de licitação por concorrência, sendo R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia e R$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços, mesmo que na forma de pregão eletrônico, e o prazo do contrato seja igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias.

Além disso, o problema da solução fluminense reside em seu caráter impositivo e descolado da realidade. Como dito, a efetividade do *compliance* no Brasil depende da consideração das fraquezas e deficiências das microempresas e empresas de pequeno porte. Nesse sentido, compromissos, autodeclarações ou mesmo a imposição de sanções terão pouca eficiência e, no máximo, servirão para estimular programas de integridade de fachada, copiados de modelos quaisquer, sem qualquer preocupação com sua operacionalidade.

Exatamente por essas implicações negativas, prefere-se uma outra solução ao problema, qual seja, a de se adotar uma política de fomento a construção de programas de integridade, sobretudo por meio de capacitações, auxílios financeiros, técnicos e humanos. Nesse sentido, são imagináveis inúmeras medidas, como: (i) a de que dirigentes da pessoa jurídica passem por capacitações, por exemplo, no SEBRAE; (ii) a de que se prevejam verbas para que as ME e EPP que contratam com o Estado possam construir seus programas de integridade; ou (iii) o oferecimento de consultoria estatal gratuita a essas entidades. Medidas como essas poderiam ser previstas, por exemplo, na Lei Complementar 123/2006, obrigando os três níveis da federação (União, Estados e Municípios) a colaborarem com uma estratégia de universalização dos programas de integridade, sobretudo em favor dos agentes econômicos menos capacitados. Políticas como essa, vale lembrar, servirão igualmente aos agentes de grande porte, na medida em que quanto maior for o comprometimento dos agentes econômicos com comportamentos idôneos, sobretudo no campo das contratações públicas, mais valor e efetividade ganhará a concorrência como instituição.

III. COMPLIANCE, CONTRATUALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E TERCEIRO SETOR

As reflexões sobre quem necessita de *compliance* parecem muitas vezes presas a uma percepção ultrapassada da contratação pública. Como dito, no geral, restringe-se o discurso e o debate sobre os programas de integridade aos grandes agentes econômicos, que, na maior parte das vezes, relacionam-se com o Estado por meio de contratos de finalidade concessória ou contratos de natureza instrumental (como os de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de obras tratados na Lei de Licitações de 1993).

Ocorre que, desde o final da década de 1990, nota-se uma forte tendência de contratualização da Administração Pública brasileira. Os contratos de concessão e os contratos de serviços, bens e obras não mais explicam toda a riqueza das parcerias entre Estado e sociedade e nas quais, não raro, a corrupção encontra seu ninho. É preciso entender o fenômeno

contratual público de modo alargado, abrangente, nele inserindo novos instrumentos jurídicos de ajustamento que surgem inclusive no âmbito das atividades administrativas restritivas e extremamente verticalizadas.

Sob essa perspectiva, ao menos quatro tipos de modelos contratuais devem ser levados em conta, quais sejam: (i) os já referidos contratos instrumentais, como os de fornecimento de bens, de prestação de serviços e de construção de obras por agentes de mercado a pedido da Administração, bem como contratos de locação, de seguro e outros envolvendo os entes públicos em suas tarefas cotidianas; (ii) os contratos de natureza concessória, como a concessão comum, as duas modalidades de parceria público- privada (administrativa e patrocinada), além de outros instrumentos que exercem função análoga, como os contratos de gestão com Organizações Sociais em certos setores; (iii) os contratos de cooperação administrativa, como os convênios, os termos de parcerias como instituições privadas de interesse público, os acordos de cooperação, os termos de fomento etc.; e (iv) os acordos celebrados no exercício de atividades restritivas (principalmente o poder de polícia e o poder disciplinar), como os compromissos de cessação de prática, os acordos de condicionantes em licenciamento e os acordos de leniência.

Tomando-se como premissa que a corrupção é movida principalmente pelo desejo de poder e de recursos financeiros, em todos esses contratos, é natural que haja elevados estímulos à sua aparição. Daí se conclui ser ingênuo e arriscado limitar o debate acerca da prevenção da corrupção aos grandes contratos de concessão ou de construção de infraestruturas e aos agentes econômicos de maior porte. É preciso estendê-lo para outros campos, inclusive o das relações entre a Administração e o terceiro setor, composto por entidades privadas não estatais que exercem funções de interesse público sem o intuito de lucro.

Com efeito, desde a reforma gerencial, a alegada necessidade de se reduzir os gastos estatais e, por conseguinte, retirar o Estado de inúmeras tarefas, concentrando-o na regulação, veio acompanhada de um movimento de fortalecimento de parcerias, tanto com agentes econômicos no campo dos serviços públicos tarifados quanto com o setor público não estatal, ou seja, o terceiro setor. Leis e leis federais foram editadas exatamente para viabilizar essa intenção. No âmbito federal, criou-se a figura da Organização Social - OS (Lei n. 9.637/1998) e, mais tarde, lançou-se o rótulo da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP (Lei n. 9.790/1999). Estados e Municípios, ao longo dos anos, reviram suas leis sobre entidades de utilidade pública e, em maior ou menor medida, incorporaram os modelos federais.

Ao longo dos anos, os efeitos surgiram. As entidades do terceiro setor se multiplicaram e hoje formam uma comunidade com aproximadamente 250 mil entidades. Ao mesmo tempo, os escândalos de corrupção e de desvio de dinheiros tornaram-se cada vez mais frequentes, dando início a um movimento de burocratização dessas relações de parceria, sobretudo no intuito de se combater o populismo, a imoralidade, o mau uso de recursos públicos e, principalmente, a corrupção.

Não foi por outro motivo que, aproximadamente quinze anos após a promulgação das leis federais que lançaram os rótulos e os regimes das OS e das OSCIP, o Congresso retomou o assunto e, com muito mais fôlego, editou uma longa lei a cuidar das relações contratuais de parceria do Estado com as chamadas Organizações da Sociedade Civil – OSC (Lei n. 13.019/2014).[9] Diferentemente das leis do final da década de 1990, esse diploma tem impacto nacional, ou seja, atinge as relações de parcerias entre o terceiro setor e as Administrações federal, estaduais e municipais. Além disso, seu conteúdo é amplo e burocratizante (num bom sentido, diga-se bem), pois a lei em questão, abarca seis capítulos que, respectivamente, cuidam: i) das disposições preliminares, incluindo normas sobre o objeto da lei, sua aplicabilidade, definições conceituais essenciais etc.; ii) da celebração do termo de colaboração, do termo de fomento e do acordo de cooperação (inserido pela Lei n. 13.204 em alteração posterior); iii) da formalização e da execução das parcerias, com especial destaque para o procedimento objetivo de escolha pelo chamamento público; iv) da prestação de contas; v) das responsabilidades e das sanções e vi) das disposições finais, inclusive da vigência, que foi diferenciada para Municípios.

De um lado, com a Lei n. 13.019 e a multiplicação legal dos módulos de parceria por ela ocasionada, espera-se uma crescente formalização das relações entre Estado e terceiro setor, além de mais transparência no tocante aos gastos de recursos estatais com atividades de interesse público desempenhadas por particulares sem finalidade lucrativa. De outro, a previsão de normas de monitoramento, prestação de contas, responsabilização e sanção dos entes do

[9] Sobre o surgimento desse importante diploma, vale o registro histórico: "Em 2011, criou-se um Grupo de Trabalho Interministerial (GIT) em resposta a demandas sociais que surgiram em 2010 para se regulamentar a situação das Organizações da Sociedade Civil (OSC). O GIT foi coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República e contou com a participação da Casa Civil, da Controladoria-Geral da União, da Advocacia Geral da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Justiça, do Ministério da Fazenda, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e de 14 Organizações da Sociedade Civil de representatividade nacional. Em 2012, com os resultados obtidos pelas pesquisas e análises empreendidas pelo GIT, confeccionou-se relatório final contendo proposta de uma futura regulamentação das Organizações da Sociedade Civil. Elaborou-se então um anteprojeto de lei focado na contratualização das relações jurídicas entre as OSC e a Administração Pública. Em 2013, intensificaram-se as discussões no Congresso Nacional sobre o projeto, do que resultou a edição da Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014". CESARIO, Natália de Aquino; MARRARA, Thiago. O que sobrou da autonomia dos Estados e Municípios para legislar sobre parcerias com o terceiro setor? In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (org.). Parcerias com o terceiro setor. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 92.

terceiro setor deve contribuir grandemente com o combate ao populismo, a relações clientelistas, à má gestão e, mais importante, à corrupção, sobretudo numa perspectiva repressiva.

Em termos preventivos, porém, a legislação mencionada avançou apenas de modo parcial. Em outras palavras, ainda que se note na lei uma preocupação em se selecionar entidades mais idôneas e experientes com base no procedimento de "chamamento público", bem como em se monitorar e controlar os resultados da parceria, não se vislumbra, no seu texto, qualquer meio para o desafio de se universalizar o *compliance* no âmbito das entidades privadas atuantes em áreas de interesse público por meio de contratos administrativos de cooperação.

Diante dessa constatação, a dúvida antes explicitada coloca-se novamente. Será possível materializar uma cultura de prevenção da corrupção, com base em uma nova lógica de gestão privada das instituições, sem que se reflita sobre um modelo de programa de integridade adequado a realidade do terceiro setor? Para além da adaptação do modelo de programa, considerando-se que as entidades do terceiro setor não desempenham atividades com intuito lucrativo e, em muitas situações, sobrevivem com o suporte de recursos público, quem arcará com seus sistemas de *compliance*?

Uma solução concebível a esses problemas seria a de exigir, tal como se tem feito com empresas em geral, o compromisso do desenvolvimento de programas internos de integridade pelas entidades fomentadas. Paralelamente, seria adequado que o próprio Estado, em suas propostas de parceria com o terceiro setor, disponibilizasse capacitação e recursos financeiros para a estruturação desses programas, vinculando a existência do programa à possibilidade de participação em chamamentos públicos e o funcionamento do programa à manutenção das relações de parceria e do consequente repasse de recursos financeiros, humanos ou materiais. Por essas vias ou por outras, imprescindível é apenas que se passe a refletir sobre a integridade no terceiro setor para além de uma visão meramente repressiva da corrupção.

IV. O PAPEL DO ESTADO: CONTROLE INTERNO BASTA?

A edição da lei anticorrupção revelou um interessante cenário de reconfiguração de ilícitos de corrupção. A partir de então, não mais se reduz a corrupção à troca de favores ou vantagens entre um particular e um agente público, como tipicamente se vê no direito penal. Para configurá-la, também é possível a atuação isolada, mas desde que ela se dê na relação com o Estado. Isso significa que há, ao menos, três arranjos subjetivos para a prática de atos do gênero: o clássico, da corrupção realizada em conjunto por um ou mais particulares com um ou

mais agentes públicos; a corrupção envolvendo apenas agentes públicos, que se encaixa geralmente nas hipóteses de improbidade (sobretudo as de enriquecimento ilícito); e as cometidas exclusivamente pelos particulares, como frequentemente se vislumbra nos cartéis licitatórios.

Independentemente desse alargamento do fenômeno, fato é que a efetiva prevenção da corrupção depende do comportamento estatal em maior ou menor grau. Como bem alerta Ana Frazão, "uma conclusão é certa: se o Estado pretende incentivar os agentes privados a cumprirem a legalidade, ele deve ser o maior interessado em dar o exemplo e oferecer os incentivos corretos em todas as suas searas de atuação. A partir do momento em que ele falha nessa missão... cria-se um perigoso desincentivo para as empresas privadas".[10]

É nesse contexto que se entende como inevitável a extensão da discussão dos programas de integridade para o âmbito estatal. Seja para evitar o envolvimento de agentes públicos em práticas de corrupção, seja para criar e disseminar exemplos estimulantes a transformações da própria sociedade e do mercado, seja ainda para que as entidades públicas logrem avaliar e monitorar os programas de integridade que eles exigem dos particulares contratados – como se viu na legislação fluminense –, é fundamental que o Estado desenvolva suas próprias estratégias internas.

Partindo-se dessa premissa, as indagações que se colocam são basicamente duas: como relacionar e adaptar o modelo particular de integridade ao clássico sistema de controle interno[11] da Administração Pública? E em que medida o controle interno, nos moldes existentes, pode se aprimorar a partir das experiências do mercado?

Para se tentar contribuir com a construção de respostas a essas duas questões finais, em primeiro lugar, explicitar-se-ão as deficiências do controle interno para, em segundo lugar,

[10] FRAZÃO, Ana. O papel do Estado diante de programas de compliance. Valor Econômico, 29 de dezembro de 2017.

[11] A expressão controle interno designa um conjunto de meios de fiscalização, de prevenção, de repressão e de correção de comportamentos irregulares e ilícitos. O controle interno se diferencia do externo pelo posicionamento do controlador e do controlado. Nele, ambos se encontram dentro da mesma entidade, da mesma pessoa jurídica, ou de um mesmo poder. Já no controle externo, o órgão e o ente controlador não estão posicionados na mesma entidade ou no mesmo Poder. Há duas pessoas jurídicas ou, pelo menos, dois poderes: um deles em posição de monitorado e outro em posição de controlador. Exatamente por isso se diz que o controle externo envolve tanto o desenvolvido por um Poder sobre outro, quanto o executado, no âmbito do Poder Executivo, pela Administração Direta em relação à Indireta que lhe esteja vinculada. Diferentemente do externo, o controle interno, por se desenvolver no âmbito de uma única entidade estatal, independe de previsão explícita em lei. Como tarefa inerente e essencial a qualquer instituição pública, sua criação por ato normativo infralegal basta para lhe conferir validade jurídica. Como esclarece José Cretella Júnior, "no direito público, a atividade autotutelar é incessante. Dela não pode a administração prescindir". CRETELLA JÚNIOR, José. Da autotutela administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 108, 1972, p. 48.

verificar como ele poderia se beneficiar das novas práticas de gestão privada no campo da prevenção da corrupção.

Como se sabe, a crise brasileira não deixa de ser uma crise dos controles da Administração Pública. O cenário de impunidade, de insegurança, de corrupção, de choque entre poderes, de escassez de recursos públicos para investimento em políticas essenciais resulta, em grande medida, de falhas graves no funcionamento dos inúmeros mecanismos jurídicos que a Constituição disponibiliza para se viabilizar o controle das ações e omissões do Estado e de seus agentes. As falhas são de funcionamento, de operação, de condução dos instrumentos de controle. Não se trata de um problema quantitativo, ou seja, não há que se falar da ausência de normas e de meios de controle, mas sim de dificuldades operacionais. Controles existem e são muitos! Não há necessidade de inventar novos. É preciso que se confira a eles efetividade, que se os coloque em prática, sem o que seus instrumentos e órgãos se transformarão em fonte inútil de custos para o Estado.

A primeira questão relevante, portanto, é simples: Por que o controle interno não funciona como deveria? Em apertada síntese, retomando alguns aspectos que desenvolvi em outro estudo sobre o tema,[12] os fatores que dificultam a eficiência do controle podem ser resumidos a:

(i) *Falta de especialização técnica*: Controlar pressupõe conhecer uma situação ou objeto e entendê-lo. Sem isso, não se controla ou, na melhor das hipóteses, controla-se muito mal. Caso o agente responsável pelo controle não compreenda tecnicamente o assunto ou matéria sob sua observação, dificilmente terá condições de avaliá-la com precisão para aferir sua regularidade ou irregularidade. Isso revela uma regra geral básica: o controle demanda conhecimentos técnicos e, por conseguinte, exige capacitação constante.

(ii) *Proximidade entre controlador e controlado:* A Administração Pública, seja em suas tarefas executórias, seja nas funções de controle que lhe cabem, sofre forte influência, ora lícita, ora ilícita, de uma série de fatores, incluindo os de ordem política e econômica, assim como as influências pessoais derivadas de sentimentos, relações de amizade, coleguismo, inimizade ou parentesco. Mesmo a administração burocratizada,

[12] Cf. MARRARA, Thiago; GONZALEZ, Jorge Agudo (org.). Controles da Administração e judicialização de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2017, cap. 2.

como alerta Jacques Chevalier, não funciona de modo mecânico, previsível e coerente.[13] Reconhecer que, a despeito do princípio constitucional da legalidade e da impessoalidade, o ambiente administrativo jamais foi ou será neutro representa o primeiro passo para se entender a importância do isolamento, da autonomia ou do distanciamento entre controlador em relação ao controlado e seus poderes. Nas situações em que a proximidade entre controlador é muito alta, como costuma ocorrer no controle interno hierárquico dentro de um mesmo órgão público (intraorgânico), as pressões desfavoráveis à ação efetiva do controlador aumentam de maneira diretamente proporcional. Essas pressões derivam de eventuais articulações políticas manejadas contra o controlador, de seu medo frente a retaliações presentes ou futuras, de ameaças expressas e, não é de se descartar a hipótese, de reais danos físicos, morais ou profissionais. Não é por outra razão que o tema da imunização e do insulamento do controlador se mostra tão relevante.

(iii)*Corporativismo e clientelismo*: o corporativismo pode ser simplificadamente definido como um movimento de autoproteção dos interesses de classes profissionais que também sucede dentro da Administração Pública e, em estágio mais avançado, busca a imunização recíproca de grupos de agentes públicos contra fatores desestabilizadores externos e a manutenção de privilégios e benefícios; inclusive pelo sufocamento de instrumentos de controle interno capazes de afetá-los. Como nem todas as entidades estatais dispõem de corpos neutros e especializados de controladores, é comum que as tarefas de controle interno se desenvolvam exclusivamente por meio de mecanismos de autocontrole e de controle hierárquico. O perigo que aí reside deriva do fato de que o controle interno hierárquico se mostra extremamente suscetível ao corporativismo nas entidades em que a composição profissional dos órgãos decisórios se destaca pela baixa heterogeneidade, sendo dominada por um grupo específico de profissionais. Em

[13] Nas palavras do autor francês, "l'administration, même bureaucratisée, ne fonctionne jamais de manière aussi rigoureuse, 'machinique', avec cette parfaite cohérence et previsibilité des comportements; il faut tenir compte des facteurs personnels qui déterminent le comportement des agents, des hiérarchies parallèles et des stratifications qui influent sur la structure du pouvoir, des stratégies des acteurs et des arrangements en marge du système des rôles officiel. L'administration est un *systeme complexe*, dont l'organisation formelle n'épuise pas les potentialités". CHEVALIER, Jacques. *Science administrative*, 4a ed. Paris: PUF, 2007, p. 348. Em outro trecho, aduz o autor: "Les organisations, les entreprises, les administrations ne fonctionnent jamais, contrairement à certaines illusions webériennes ou tayloriennes, sur un mode purement 'rationnel', conformément à des règles impersonnelles et objectives. Toutes organisation est formée d'individus ayant leurs besoins et leurs motivations spécifiques, et dont les comportements ne peuvent être enfermés une fois pour toutes dans un cadre normative pré-établi", p. 359.

ambientes assim, torna-se praticamente impossível o controle hierárquico efetivo das falhas ou ilegalidades cometidas por membros do grupo dominante. Já nas hipóteses em que as decisões de controle hierárquico contra falhas ou ilegalidades cometidas pelo membro do grupo dominante não geram efeitos nocivos reflexos para o coletivo, mas somente efeitos individuais contra aquele que agiu irregularmente, entra em jogo o clientelismo, ou seja, um sistema de troca de favores entre seus membros, baseado em um pacto de proteção recíproca ou de imunização contra qualquer elemento de ataque externo. No *clientelismo*, os controladores, sobretudo os que dependem de eleição pelos pares, trocam seu apoio a situações irregulares ou ilícitas por votos e apoio político. Exatamente pelos efeitos nocivos que isso gera, tem-se paulatinamente valorizado a criação do chamado controle interno especializado, por órgão separado, autônomo e distanciado dos órgãos executórios.

(iv) *Impunidade ou insuficiência punitiva*: A impunidade reinante na Administração Pública brasileira e as insuficiências punitivas por deformações institucionais e procedimentais ou falhas de gestão configuram outro inimigo do controle interno. A impunidade e as insuficiências punitivas a que se faz menção são fáticas, reais, ocorrentes no mundo do ser, no quotidiano da Administração Pública. Não se trata de um problema derivado da insuficiência de mecanismos jurídicos de controle, mas sim da falta de vontade e de condições políticas para se aplicá-los com efetividade. Além disso, elas decorrem de inúmeras dificuldades procedimentais que maculam a legalidade dos mecanismos de controle.

(v) *Custos elevados*: o direito não é movido sem custos! As normas não saltam do texto legal e transformam-se em realidade sem intervenções naturais. Normas dependem de pessoas, de sua vontade, de sua interpretação, de seu desejo de aplicá-las como se deve, de energia, de comportamentos. Tudo isso gera custos, gastos, despesas das mais variadas espécies. E se regressarmos ainda mais no processo jurídico, chegar-se-á a conclusão de que a própria existência das normas custa. A gênese normativa não ocorre gratuitamente, sem dor, sem tensões e conflitos – sem custos, portanto. O exame do controle interno jamais escaparia a essa regra. Não há dúvida de que ele gera custos de muitas espécies, dentre os quais merecem destaque os financeiros, os humanos e os profissionais. Por esses e outros fatores, a efetividade do controle pressupõe a superação

das dificuldades financeiras e orçamentárias de cada entidade estatal, além de luta contra as restrições culturais a investimento fundamentais em atividades do gênero.

V. O QUE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE ENSINAM AO ESTADO?

Além de se debater as inúmeras soluções pontuais aos problemas que dificultam a efetividade do controle – o que não cabe aqui –, é essencial, no atual debate sobre programas de integridade, lançar os olhos sobre a experiência dos entes privados e refletir como eles podem contribuir para a reestruturação e o aprimoramento das tradicionais formas de controle que existem na Administração Pública.

Como se viu ao início, ao tratar da dosimetria das sanções, o art. 7º da Lei Anticorrupção menciona exclusivamente os programas de integridade para agentes de mercado. Porém, tais programas nada mais são que políticas institucionais destinadas a monitorar a compatibilidade das ações e omissões de uma certa entidade e seus agentes com o ordenamento jurídico e as políticas internas. Sua utilidade consiste em evitar a ocorrência de infrações e, por conseguinte, impedir a responsabilização da entidade por ilícitos e todas as consequências nocivas que daí derivam. Em última instância, os programas configuram uma forma de controle interno das entidades particulares, com ou sem finalidade lucrativa. Exatamente por isso, há elementos básicos reconhecidos pelos especialistas para a implementação bem-sucedida de programas do gênero que podem ser também úteis para a melhoria dos controles internos do Estado.

O primeiro desses elementos se expressa no *comprometimento da alta administração*. Dele se extrai, como condição de sucesso de instrumentos de controle, a necessidade de se superar o modelo de legalidade dúplice, diferenciada ou assimétrica que perdura na Administração Pública brasileira, pela qual o ordenamento externo e a ordem interna da entidade valem em sua inteireza somente para os agentes de menor escalão, enquanto os agentes de maior hierarquia são submetidos a um sistema normativo privilegiado, diferenciado, marcado pela menor efetividade e maior brandura. Sem que a alta administração se envolva e também se proponha a observar as normas internas com, no mínimo, o mesmo comprometimento dos servidores de menor escalão, certamente o programa não decolará, nem sequer obterá apoio necessário, inclusive financeiro. Ademais, a falta de compromisso das lideranças ocasionará a perda de sua legitimidade entre os demais agentes públicos.

O segundo requisito necessário é a criação de um *órgão de integridade*, que atue de maneira neutra e autônoma em relação ao resto da entidade e disponha dos recursos necessários para materializar o programa. No âmbito da Administração Pública, isso poderia ser viabilizado

pela transformação de comissões de ética em comissões de integridade, responsáveis pela promoção da cultura ética dentro da entidade pública, pela definição das prioridade e metas do programa, pelo seu monitoramento, pela elaboração de medidas de coordenação e cooperação interna e por sua avaliação. Referidas comissões também deveriam ser responsáveis pelo estabelecimento de políticas disciplinares e, ainda, pela preparação das comissões responsáveis por sua execução.

O terceiro requisito que pode ser extraído da experiência privada consiste na *elaboração das normativas*, bem como na revisão de normas disciplinares dentro da entidade pública no intuito de se compatibilizá-las com a política de integridade e ética institucional. Não basta, contudo, criar referidas normativas. É preciso ainda divulgá-las intensamente e revisá-las de tempos em tempos. A comissão de integridade pública teria, portanto, o papel de atualizar códigos de ética e também as normas disciplinares e guias comportamentais da entidade.

Enfim, em quarto lugar, alinhando-se ao que ocorre no âmbito dos programas privados de integridade, seria essencial ao órgão público responsável pela política de integridade elaborar *instrumentos de capacitação e de fomento* ao cumprimento das normas de integridade dentro da entidade estatal. Os instrumentos de capacitação, especificamente, devem ser direcionados não apenas aos agentes públicos, mas também aos usuários de serviços e a terceiros que lidam diretamente com a entidade. A seu turno, os programas internos de fomento ou estímulo de respeito ao controle poderão se basear em sanções premiais de diversos tipos e no reconhecimento constante da observância da política de integridade pelos agentes públicos.

Esses quatro exemplos simples mostram que as ciências do direito administrativo e do direito público, no contexto de intensa e gravosa crise do Estado brasileiro, têm muito a ganhar com as reflexões e os conhecimentos gerados no mercado por ocasião do fortalecimento das políticas de combate à corrupção e da estruturação dos chamados programas de integridade. Em muitos aspectos, os avanços atingidos por esses programas podem ser transportados para a Administração Pública para suprir as deficiências e superar as dificuldades dos clássicos mecanismos de controle interno, que constituem fatores determinantes do problemático cenário em que se encontra a nação. É nesse sentido, portanto, que se deve estender a discussão sobre o compliance para um campo muito maior, que ultrapasse a mera vida dos grandes agentes econômicos, e atinja a necessária participação do Estado em uma política de prevenção da corrupção que se quer efetiva.

VI. CONCLUSÃO

Em boa síntese, Frazão afirma que o objetivo dos programas de *compliance* é modificar o ambiente institucional em que se encontram os agentes econômicos.[14] E o intuito desse ensaio foi demonstrar, a partir dessa premissa, que não existe modificação do ambiente institucional sem reflexões e políticas amplas de integridade. Em outras palavras, não basta discutir políticas que levem em conta apenas a atuação das grandes empresas, responsáveis pelos longos e caríssimos contratos de construção de infraestruturas públicas ou concessão de serviços públicos. É necessário refletir sobre a integridade de todos os entes privados e estatais que se envolvem, em maior ou menor medida, com o fenômeno da corrupção. Daí resulta a preocupação com a adaptação e o custeio de programas de integridade para microempresas e empresas de pequeno porte, para entidades do terceiro setor e para o próprio Estado.

O primeiro desafio a se superar, nesse escopo, é o das microempresas e empresas de pequeno porte, que representam quase 99% do total de empresas brasileiras e cuja participação em contratações públicas têm aumentado de modo intenso nos últimos anos, principalmente pela disseminação do pregão eletrônico e pela aplicação das medidas discriminatórias previstas na Lei Complementar 123. É preciso pensar em estratégias de adaptação dos programas de compliance para essas empresas de menor porte, com reduzido corpo de funcionários e baixo capital. Não basta impor sua adoção goela abaixo, por exemplo, mediante leis que obriguem a adoção da política. O Estado tem o papel de fazer mais que legislar. Necessita oferecer apoio, suporte, recursos materiais, conhecimento e recursos financeiros para que esses entes, mais vulneráveis e desestruturados, possam também contribuir com a prevenção da corrupção. Programas reservados apenas a grandes empresas, ou seja, a 1% das empresas, serão obviamente incapazes de promover a mudança de ambiente institucional que se espera.

O segundo desafio consiste em repensar o compliance diante do fenômeno da contratualização administrativa e, por conseguinte, da intensificação de relações e interações do Estado com entes privados, não estatais, sem finalidade lucrativa, como as OS, as OSCIP e as OSC. Na medida em que tais entidades, frequentemente, vivem de recursos financeiros do Estado para desenvolver suas atividades fins, é de se refletir se os ajustes cooperativos de parceria social com o terceiro setor não deveriam a prever recursos para a estruturação de programas de prevenção de corrupção. Embora a Lei 13.019 tenha dado um grande passo na

[14] FRAZÃO, Ana. O papel do Estado diante de programas de compliance. Valor Econômico, 29 de dezembro de 2017.

moralização das relações do Estado com o terceiro setor, e também na transparência e no controle das atividades desses entes, ela ainda trabalha a corrupção num foco mais repressivo que preventivo. Daí a importância de se analisar a conveniência de reformas que viabilizem meios de financiar e estimular os programas internos de integridade.

O terceiro e último desafio diz respeito ao enorme papel do Estado na mudança do ambiente institucional e na prevenção da corrupção. Conquanto o conceito de corrupção tenha se expandido e hoje seja possível cogitar de manifestação desse fenômeno a despeito da participação de agentes públicos, a integridade no desempenho de tarefas estatais não deixou de ser imprescindível. Falar de integridade estatal é essencial, na medida em que, pelo exemplo ético, a conduta do Estado pode influenciar os agentes econômicos a se moverem em direção a boas práticas. Além disso, a adoção de sistemas de integridade tende a reduzir corrupção envolvendo agentes públicos e, na relação da Administração com a sociedade, permite que se possa avaliar melhor os programas desenvolvidos pelos agentes de mercado ou do terceiro setor no âmbito dos contratos administrativos mais variados.

No entanto, o Estado já tem sua forma própria de compliance, representada por mecanismos de controle interno cuja criação a Constituição da República impõe. Nesse cenário, em vez de se falar da criação de programas estatais de integridade, buscou-se verificar em que medida a Administração Pública poderia aprender com a experiência privada e aperfeiçoar seus mecanismos tradicionais de controle interno, de modo a superar as inúmeras deficiências que os marca e que, em grande parte, estão por trás da crise institucional brasileira. A esse respeito, destacaram-se quatro aspectos para reflexão: (i) a necessidade do envolvimento mais ativo e maior comprometimento dos agentes públicos da alta administração; (ii) a importância de se investir em órgãos especializados de controle; (iii) o imprescindível aprimoramento de normativas sobre moralidade e comportamento ético dentro de cada entidade pública e (iv) a imprescindibilidade de investimento constante em difusão do conhecimento e aprimoramento dos agentes públicos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Rafael. Obrigatoriedade de compliance já é realidade. O Estado de São Paulo, 15 de novembro de 2017, edição digital, disponível em: http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/obrigatoriedade-de-compliance-ja-e-realidade/

CESARIO, Natália de Aquino; MARRARA, Thiago. O que sobrou da autonomia dos Estados e Municípios para legislar sobre parcerias com o terceiro setor? In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (org.). Parcerias com o terceiro setor. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CHEVALIER, Jacques. *Science administrative*, 4ª ed. Paris: PUF, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. Da autotutela administrativa. Revista de Direito Administrativo, v. 108, 1972.

DI PIETRO, Maria Sylvia; MARRARA, Thiago (org.). Lei anticorrupção comentada. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FORTINI, Cristiana. As regras de habilitação, empate e desempate para micro e pequenas empresas. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, n. 1, 2008.

FRAZÃO, Ana. O papel do Estado diante de programas de compliance. Valor Econômico, 29 de dezembro de 2017.

GONZALEZ, Jorge Agudo; MARRARA, Thiago (org.). Controles da Administração e judicialização de políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2016.

MARRARA, Thiago. Comentários ao art. 16. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (org.). Lei anticorrupção comentada. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (org.). Parcerias com o terceiro setor. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

RECCHIA, Paulo; MARRARA, Thiago. Microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) em licitações: comentários aos meios discriminatórios da LC 123 e suas modificações recentes. Revista de Direito Público Contemporâneo, v. 1, n. 1, 2017.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. Compliance e Lei Anticorrupção nas empresas. *Revista de Informação Legislativa*, n. 205, 2015.

RODRIGUEZ-BLANCO, Veronica. Law Actually: Practical Reason, Anarchism and the Legal Rule-Compliance Phenomenon. *Revista Brasileira de Direito*, v. 11, n. 1, 2015.

SANTOS, José Anacleto Abduch. As licitações e o Estatuto da Microempresa. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), 14, 2008.

SEBRAE. A evolução das microempresas e empresas de pequeno porte. 2014. Disponível em: http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/800d694ed9159de5501bef0f61131ad4/$File/5175.pdf

SEBRAE. Relatório especial. Empresas familiares. Setembro de 2015. Disponível em: http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/db16fac96aa7a4f7f1b8af2dc5e000a1/$File/5986.pdf