
REFORMA DO ESTADO E CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

ENSAIO - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*José Matias Pereira*¹

Professor Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB).
Doutor em Ciência Política – área de Governo e Administração Pública – pela Faculdade de Ciências Políticas da Universidade Complutense de Madri, Espanha.
Pós-doutor em Administração pela FEA/USP.
E-mail: matias@unb.br

Recebido em: 17/05/2003

Aprovado em: 13/07/2005

RESUMO

Temos como propósito neste artigo aprofundar a discussão teórica sobre o tema Estado e corrupção. O tema abordado neste artigo – Estado e corrupção – situa-se no campo da reflexão política que busca investigar a relação de causalidade entre o poder político, o poder econômico e o poder social, instâncias paralelas de mando que, em geral, cristalizam-se em sínteses instáveis. Nesse esforço, buscamos analisar se a transparência nas ações governamentais torna mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil. Buscamos, a partir da análise das estratégias mais adequadas para a estruturação de um programa de combate à corrupção no Brasil, tornar mais evidente que a corrupção se apresenta como um problema grave e estrutural de nossa sociedade e de nosso sistema político. Concluímos que isso requer o aprofundamento da reforma do Estado no Brasil, que inclui medidas legislativas, de gestão política e administrativa que busquem de forma sistemática elevar o nível de transparência governamental.

Palavras-chave: Reforma do Estado, Transparência, Corrupção, Democracia, Brasil.

GOVERNMENT RESTRUCTURE AND CONTROL OF CORRUPTION IN BRAZIL

ABSTRACT

The Federal government and corruption were extensively discussed from a theoretical point of view. An investigation was made into the causal relationship between political, economic and social powers which act with comparable authority and generally materialize as unstable syntheses. The transparency of government actions - presented as the strengthening of institutions and of democracy – was analyzed as a contribution to a more democratic relationship between the state and civil society. Strategies were sought to define a program for the combat of corruption thereby highlighting corruption as a serious and structural problem in the Brazilian society and political system. An extensive government restructuring is required including legislative as well as political and administrative management measures to systematically improve the extent of transparency in government.

Key words: Government restructure, Transparency, Corruption, Democracy, Brazil.

¹ O autor agradece à Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC) o apoio recebido.

1. INTRODUÇÃO

As ações políticas visando à reforma e modernização do Estado começaram a ser adotadas no final da década de 70, quando o modelo de Estado estruturado pelos países desenvolvidos no pós-guerra entrou em crise. Esse modelo de Estado, que primava por estar presente em todas as faces da vida social, contribuiu decisivamente para modificar e desgastar significativamente as relações do Estado com a sociedade civil e com suas instituições. A resposta para esse problema, a princípio, foi a adoção de um modelo neoliberal-conservador. As políticas propostas na década de oitenta, em decorrência da necessidade de reformar o Estado, restabelecer seu equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço de pagamentos dos países em crise, tinham como única preocupação reduzir o tamanho do Estado e viabilizar o predomínio total do mercado (MATIAS PEREIRA, 2003c).

As reformas orientadas para o mercado, denominadas de primeira geração, em especial a abertura comercial e o ajustamento fiscal, foram as principais medidas adotadas nos anos oitenta. O maior êxito dessa primeira fase de reformas foi o combate à hiperinflação e o esforço para garantir a estabilização da economia. Essas reformas, porém, não resolveram os grandes problemas socioeconômicos dos países em desenvolvimento (STIGLITZ, 2002). Dessa forma, vem sendo executada uma nova geração de reformas, com o objetivo de promover a reconstrução do aparelho do Estado. Com base nas evidências de distintos estudos (WORLD BANK, 1995), pode-se afirmar que o Estado continua sendo um instrumento indispensável para a promoção do desenvolvimento econômico, social e político. As idéias de reforma do Estado na América Latina (CLAD, 1998) e, de maneira especial, no Brasil, possuem como foco os aspectos que envolvem a questão do fortalecimento da democracia, da retomada do desenvolvimento econômico e da redução das desigualdades na região. Sem embargo, o processo de reforma do Estado – com a redefinição de suas relações com a sociedade – é um processo eminentemente político, por meio do qual as relações de poder nas sociedades da América Latina estão se recompondo.

A partir da redefinição do seu papel, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social via a produção de bens e serviços, para se adequar a uma nova

função de “Estado gerencial”. Assim, a reforma do Estado priorizou a transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado. Através da liberalização comercial, esse mesmo mercado passa a ter mais liberdade de ação, com o abandono da estratégia protecionista de substituição das importações.

A questão da transparência passa a ter um lugar de destaque, visto que a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública. No caso brasileiro, é perceptível que a corrupção é um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político do país.

2. A INCLUSÃO DO TEMA CORRUPÇÃO NA AGENDA POLÍTICA BRASILEIRA

A corrupção, para JOHNSTON (2002), não é algo que acontece em uma sociedade como um desastre natural. Para esse autor, trata-se da atividade de pessoas e grupos reais que traficam influências em um dado ambiente de oportunidades, de recursos e de limitações. Essas ações e escolhas costumam, muitas vezes, provocar estragos em governos e regimes inteiros, mas quase sempre afetam a política de maneira mais específica, refletindo a natureza e a continuidade do desenvolvimento das sociedades em que ocorrem. Assim, a corrupção depende fortemente das relações entre Estado e sociedade, e dos modos pelos quais riqueza e poder são mantidos e utilizados.

O processo de globalização, que implica uma internacionalização das práticas comerciais, está acompanhado de um fenômeno que agora se percebe em toda a sua magnitude: o da corrupção (MALEM SEÑA, 2000). Para esse autor, os efeitos da corrupção se difundem por todo o planeta, ainda que não com a mesma virulência e com idênticas conseqüências em todos os lugares. A corrupção, para algumas das partes envolvidas, tem efeitos devastadores; para outras, seus efeitos são manifestamente benéficos. Nesse sentido, sustenta MALEM SEÑA (2000):

Las empresas que operan en ámbitos transnacionales inmersas en el mercado global no dudan en dedicarse a actividades corruptas como una forma de eliminar a sus competidores y obtener así una parcela de beneficios que, de otra manera, les sería vedada. La

corrupción como arma mercantil se convierte de ese modo en una cuestión de toma de decisión racional que es adoptada, planeada y ejecutada por empresarios con la complicidad de funcionarios públicos. Ellos hacen que las medidas legales vigentes para luchar contra la corrupción sean ineficaces. Si la corrupción ha acompañado desde siempre al comercio internacional, su globalización hace que sus proporciones puedan incrementarse aún más en el siglo XXI. Este libro ofrece un análisis crítico y detallado de las relaciones entre el proceso de globalización, el comercio internacional y la corrupción.

Podemos afirmar, portanto, que a corrupção surge como um dos delitos mais característicos do mundo globalizado. Foi esse fenômeno que levou os órgãos supranacionais a criarem nos últimos tempos diversos instrumentos, com a finalidade de estabelecerem estratégias comuns nesse campo. No âmbito europeu, por exemplo, destacam-se as diversas iniciativas da União Européia (UE) e o Convênio do Conselho da Europa Contra a Corrupção, de 27/1/1999. As práticas de corrupção, portanto, não são privativas dos países em desenvolvimento, visto que elas se encontram arraigadas, em maior ou menor grau, também nos países desenvolvidos. A diferença está na origem da corrupção e na dimensão do problema. Nos países desenvolvidos, a corrupção decorre de falhas nos sistemas democráticos, enquanto nos países em desenvolvimento a corrupção surge em decorrência das debilidades das instituições (NORTH, 1990).

No tocante à riqueza e ao poder, sustentam alguns autores, como HUNTINGTON (1968: 59-71), que nos casos em que as oportunidades políticas excedem as econômicas, as pessoas tendem a usar o poder para o próprio enriquecimento. E, nos casos em que as oportunidades econômicas excedem as políticas, as pessoas são capazes de fazer uso da riqueza para comprar poder político. Verifica-se que determinadas combinações de desequilíbrios entre essas forças abrem a possibilidade de surgimento de problemas característicos da corrupção, que diferem em sua natureza e implicações políticas e sinalizam reformas políticas e econômicas que podem servir às metas de democratização e de combate à corrupção.

A corrupção alastrada é um sintoma e não a doença em si (ROSE-ACKERMAN, 1978). É perceptível que a corrupção pode produzir

ineficiência e injustiça, cujos efeitos produzem reflexos negativos sobre a legitimidade política do Estado. A corrupção indica a existência de problemas mais profundos nas relações do Estado com o setor privado. Os custos mais graves não são os subornos em si, mas as distorções, que revelam muitas vezes que podem ter sido criadas pelas autoridades com a finalidade de cobrança de propinas.

Nesse sentido, afirma ROSE-ACKERMAN (2002: 95):

Incentivos para a oferta e a demanda de propinas ocorrem toda vez que os agentes do governo possuem poder econômico sobre uma empresa privada ou um indivíduo. Não importa se o poder é justificado ou injustificado. Uma vez que se institucionaliza um esquema bem-sucedido de propinas, funcionários corruptos dispõem de um incentivo para elevar o valor dos subornos exigidos, bem como para procurar alternativas de extorsão de pagamentos.

Com base nos indicadores que avaliam o nível de transparência no país (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2004), bem como nos resultados de diversas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), partiu-se da aceitação, neste artigo, de que existe uma corrupção sistêmica no Brasil. Assim, propôs-se promover uma discussão teórica dos aspectos que envolvem o tema Estado e corrupção.

As marcantes dificuldades de tratar o tema em análise estão relacionadas à complexidade das ações que devem ser executadas na administração pública para debilitar as instituições corruptas. Observa-se que o tema corrupção está consolidado na agenda das preocupações brasileiras. Apesar de jamais sair de pauta, existem evidências de que o problema não é enfrentado de maneira firme e resolutiva. Isso indica que a questão da corrupção ainda não foi assimilada como algo que está revestido de interesse público autêntico – continua, ao invés disso, a ser tratada apenas como mais um item de programa de governo.

3. RELAÇÕES ENTRE REFORMA DO ESTADO, TRANSPARÊNCIA E DEMOCRATIZAÇÃO

O estudo das causas e das conseqüências da corrupção, conforme argumenta MAURO (2002: 135), possui um longo histórico nas ciências

econômicas, que remonta, no mínimo, às contribuições seminais da literatura sobre parasitismo feitas por BHAGWATI (1982), KRUEGER (1974), ROSE-ACKERMAN (1978) e TULLOCK (1967), entre outros. No entanto, é bastante reduzido o número de trabalhos empíricos nessa área, decorrência em parte da dificuldade de mensuração da eficiência das instituições governamentais, visto que a corrupção, pela sua natureza intrínseca, é bastante difícil de ser quantificada.

Os modelos econômicos que tratam da corrupção destacam-na como um problema de distorção na estrutura de incentivos, que afeta o comportamento dos indivíduos (MAURO, 1995). Dessa forma, a corrupção não tem origem em uma deficiência educacional ou moral de indivíduos ou burocratas. A deficiência é de instituições (normas internas de fiscalização, de promoção, entre outras), que estimulam o funcionário a adotar um comportamento corrupto. Assim, o combate efetivo à corrupção implica uma reforma das instituições públicas.

A busca da transparência na administração pública é aceita neste estudo como uma condição fundamental para que o Brasil possa continuar a avançar no processo de consolidação da democracia (JOHNSTON, 2002). A transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil. Assim, tem-se como principal objetivo evidenciar e aprofundar o debate sobre os principais aspectos que envolvem o tema Estado e corrupção.

Quanto aos objetivos específicos, tem-se o propósito de tornar mais perceptível que a corrupção no Brasil, além de ser um problema moral ou político, é também um problema econômico (ROSE-ACKERMAN, 2002). Busca-se contribuir, também, ao aprofundamento do debate sobre as estratégias mais adequadas para a adoção de um programa de controle da corrupção no país.

3.1. Estudos relevantes sobre a reforma do Estado

É perceptível que estamos vivenciando um acelerado processo de mudanças na forma de gestão pública, traduzido nas significativas transformações da relação Estado/sociedade e nas formas tradicionais de administração do bem público. O

aprofundamento da reforma do aparato administrativo do Estado, nesse sentido, é uma medida necessária, com vista a torná-lo mais democrático. Esse esforço deve produzir resultados eficientes, eficazes e efetivos para os usuários dos serviços públicos.

A reforma do Estado é um processo de extrema complexidade, que demanda profundos e detalhados estudos. Seu processo de reestruturação implica, efetivamente, a reavaliação de práticas e valores arraigados em nossa sociedade. Os diferentes enfoques teóricos, estratégias, instrumentos e medidas reformadoras do Estado, em nível mundial, demonstram que não há uma reforma que possa ser tida como modelo, mas sim princípios e orientações que se ajustam à capacidade política e institucional existente em cada realidade nacional. Isso permite argumentar que no contexto dessas reformas é preciso incluir um amplo e sério projeto de conscientização da sociedade brasileira, em particular de mudança cultural e de educação para a cidadania. A priorização da transparência na gestão do setor público, nesse sentido, surge como uma ação imprescindível.

Assim, torna-se relevante, no debate sobre a reforma do Estado, destacar a importância das contribuições da teoria da seleção racional (*rational choice*), visto que dela surgiu a Teoria da Agência. Para compreender o sentido e o alcance da Teoria da Agência é necessário recordar que seus pressupostos remontam à tradição teórica da economia da época em que Adam Smith construiu seu modelo da “mão invisível”. Entre as proposições sobre o indivíduo humano desse autor, destaca-se a concepção, que logo foi denominada de “racionalidade econômica”, segundo a qual o motor central do comportamento racional é o desejo de maximizar (ou seja, trata-se de uma interpretação quantitativa do desejo de otimizar) a utilidade pessoal.

A essência da Teoria da Agência é a assunção de que os interesses do principal e do agente em algum momento divergem. Segundo essa teoria, o principal pode limitar a divergência de interesses estabelecendo incentivos apropriados para o agente, incorrendo por isso em custos que tendem a limitar a ação oportuna do agente.

a) Contribuições da Teoria da Agência. A reforma do Estado esteve apoiada em contribuições e orientações teóricas como a teoria da seleção

racional (*rational choice*). A aplicação da teoria da seleção racional à reforma do Estado é conhecida como a teoria da Agência (ou Principal-Agência). A citada teoria partiu dos princípios utilitários clássicos relativos às motivações individuais na tomada das decisões racionais, que permitem maximizar interesses pessoais; a atualização se aplica a agentes econômicos que atuam em mercado imperfeito, com níveis diferenciados de acesso às informações necessárias para a tomada de decisões.

A teoria da Agência oferece duas respostas para o alinhamento dos interesses. A primeira é elevar o fluxo de informações do principal por meio dos indicadores de desempenho, aumentar o rendimento das contas financeiras e especificar de forma clara os objetivos. A segunda é contratar no mercado, visto que a concorrência atua como um instrumento de disciplina dos agentes. Os contratos permitem ao principal uma maior oportunidade de controlar os seus agentes e, portanto, de prevenir a captura por parte dos produtores (DAVIS e WOOD, 1998).

Na teoria da Escolha Racional, as preferências são formadas no âmbito exógeno e em conformidade com as crenças e os valores dos indivíduos. O predicado de racionalidade da teoria exige apenas, por uma necessidade lógica, ordenações e decisões consistentes. A teoria da Escolha Racional sugere uma forma específica de relacionamento entre os conceitos de preferência, crença e escassez. Nesse sentido, a ação racional deve seguir critérios de consistência lógica, que se aplicam às ordenações de preferências e crenças e que também devem ser eficientes.

Para a teoria econômica, nos processos de escolhas individuais as instituições e os valores são exógenos. Esses elementos, entretanto, são essenciais, visto que implicam estruturas de incentivos que podem gerar resultados não desejados. A simples existência de Estado e governo cria a possibilidade de alocações políticas de recursos econômicos escassos, as quais podem ser determinadas por critérios políticos não competitivos. A esse respeito podem ser considerados, por exemplo, os estudos de ARROW (1985) e OLSON (1965, 1982).

ARROW (1985) preocupou-se em provar logicamente a impossibilidade de escolhas coletivas racionais (transitivas e completas), como as decisões de produção de bens públicos, de compra de obras por parte do governo, assim como a

própria escolha democrática dentro de qualquer parlamento. Por sua vez, TULLOCK (1990) é o responsável pelo desenvolvimento do conceito de comportamento *rent-seeking* ou caçador de renda. Com base nessa concepção, os agentes privados e públicos buscam transferir renda dentro da sociedade. O *rent-seeking* surge como uma atividade “parasitária” do Estado.

Observa-se que a relação de **agência** aparece com a delegação de poder e de representação por parte do mandante ao mandatário (agente), ou seja, o agente atua em nome e por conta do mandante. A **teoria da agência** analisa os potenciais conflitos entre o mandante e o mandatário. Esses conflitos são inevitáveis porque, inicialmente, o agente, em troca de uma remuneração, teria de atuar de acordo com os interesses do mandante; todavia isso pode não acontecer, porque o mandatário também vai tentar maximizar a sua própria função de utilidade. Para resolver esses problemas dever-se-á procurar uma solução ótima, que permita tanto ao agente como ao mandante aproximarem-se o máximo possível de sua utilidade pessoal máxima. Assim, a teoria da Agência diz respeito àquele que, numa organização, delega responsabilidade a um outro indivíduo, denominado agente, o qual age de acordo com os seus objetivos privados.

Nesse sentido, o problema reside no fato de que, na administração em geral e na pública em particular, torna-se extremamente difícil a fiscalização do comportamento do agente. Em consequência lógica dessas suposições sobre o oportunismo individual, a teoria deduz dessa situação previsível a necessidade – por parte do principal – de configurar mecanismos de controle (*governance mechanisms*) – que motivem o agente a atuar na linha de decisões favoráveis aos interesses do principal e não a seguir seus interesses, em estratégias oportunistas. Dessa forma, principal-agente é uma questão de supervisão e controle de comportamento de agentes que podem agir de forma oculta. Considerando-se que a eficiência e a decência da administração pública dependem do comportamento – nem sempre controlado e supervisionado – de agentes (burocratas), o principal (a sociedade representada pelo governo) corre o risco de perda do controle sobre a máquina governamental.

b) Contribuições da Nova Economia Institucional. Podemos verificar que a influência

de variáveis institucionais sobre o desempenho econômico, em especial no que se refere ao produto e ao nível de crescimento, vem sendo investigada em inúmeros trabalhos e pesquisas recentes. Destacam-se, dentre eles, os conceitos desenvolvidos pela Nova Economia Institucional ou neo-institucionalismo, que se apresentam como uma das principais bases dessa linha de pensamento. As conclusões mais relevantes desses estudos são as seguintes: (i) as instituições que garantem o direito de propriedade são cruciais para o crescimento econômico; (ii) o grau de corrupção percebida influencia negativamente no desempenho econômico; (iii) a confiança que se estabelece entre os agentes econômicos e a cooperação cívica produzem importantes efeitos no crescimento econômico e na produtividade dos fatores; (iv) o desenvolvimento institucional promove o crescimento econômico e a convergência dos países em desenvolvimento para os padrões de produto dos países desenvolvidos. Isso permite argumentar que as “instituições importam para o crescimento”. É a partir desse arcabouço teórico que se pode analisar o impacto da corrupção de um conjunto de instituições sobre a economia.

A teoria aplicada ao estudo das organizações, focalizando a análise microeconômica desenvolvida por WILLIAMSON (1985) – apoiado nas contribuições de Coase, Arrow, Simon e Macneil –, utiliza dois pressupostos comportamentais básicos: o da racionalidade limitada de SIMON (1972) e o seu corolário, os contratos incompletos, que associados ao pressuposto do oportunismo fornecem as bases para a análise das formas de governança das organizações. A contribuição de NORTH (1990), que se concentra na análise macroeconômica, também deriva da influência de COASE (1988), mas diferencia-se do trabalho de WILLIAMSON (1985) por priorizar o papel das instituições econômicas, seu desenvolvimento e sua relação com as organizações. NORTH (1990) define as instituições como um conjunto de leis, normas, costumes, tradições e outros aspectos culturais que balizam a ação de sociedades, organizações e indivíduos. Para esse autor, é de fundamental importância o papel das instituições como redutoras dos custos de transação para a sociedade.

O neo-institucionalismo, na busca de entender a cooperação voluntária, reforça a importância das instituições para o funcionamento da economia,

visto que as imperfeições do mercado requerem o estabelecimento de regras que organizem a ação coletiva. Na análise da evolução das principais relações e influências das escolas do pensamento econômico, constataremos que os antecedentes do neo-institucionalismo são bastante remotos. Vamos localizar a sua origem nos estudos dos economistas clássicos, no historicismo alemão, na escola austríaca e no marxismo, destacadamente em Adam Smith, John Stuart Mill e Karl Marx. Para NORTH (1990), as instituições são definidas como regras – formais ou informais – idealizadas pelos homens para criar ordem ou reduzir a incerteza nos intercâmbios. No amplo conjunto de temas e enfoques de que cuida, o neo-institucionalismo incorpora os atritos sociais, os conflitos distributivos e as estruturas de poder que surgem no mundo real quando a economia e as instituições se relacionam – por meio de contratos, regulação, direitos de propriedade e, em geral, leis que regulamentam essas questões.

O neo-institucionalismo pode ser definido como um enfoque que inclui vários modelos que enfatizam a importância crucial das regras sociais para a interação social. No seu esforço de compreender a cooperação voluntária, o neo-institucionalismo confirma a importância das instituições para o funcionamento da economia, visto que as imperfeições do mercado requerem o estabelecimento de normas que organizem a ação coletiva. Define NORTH (1990) que as instituições são definidas como regras, formais ou informais, idealizadas pelos homens para criar ordem ou reduzir a incerteza das trocas. Nesse sentido, as instituições e organizações afetam o desempenho da economia porque, ao darem forma e estruturarem as interações humanas, reduzem as incertezas e induzem à cooperação, diminuindo os custos das transações.

É oportuno lembrar que a contribuição de NORTH (1990) no campo do neo-institucionalismo foi importante porque constituiu-se numa crítica aos pressupostos comportamentais tradicionais que impedem o avanço da economia. Nesse sentido, esse autor argumenta que os indivíduos fazem suas eleições baseados em modelos derivados subjetivamente, diferentes para cada indivíduo. Isso faz com que a informação que recebem dos atores seja tão incompleta, que, na maioria dos casos, esses modelos subjetivos não mostram nenhuma tendência a convergir.

3.2. Estudos relevantes sobre a Corrupção

A abordagem do neo-institucionalismo está centrada na política, o que torna o Estado e a burocracia atores relevantes, capazes de influenciar a formulação de leis e a implementação de políticas sociais. Assim, o combate à corrupção tornou-se um tema central do neo-institucionalismo à medida que a corrupção passou a ser observada como uma ameaça aos bens públicos transcendentais, tais como a existência do mercado competitivo e a sobrevivência da democracia. O relatório divulgado pelo Banco Mundial, *World Development Report. The State in a Changing World*, de 1997, é a principal indicação de que um novo paradigma do desenvolvimento estava surgindo. O estudo de BIRDSALL *et al.* (1998), denominado *Beyond Trade Offs. Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, apresentava, em seguida, uma visão semelhante à sustentada pelo Banco Mundial. Essa nova concepção está focada na importância das instituições e tem como marco teórico a “nova economia institucional”. O fundamento desta teoria é que a capacidade institucional é a variável independente mais importante no desenvolvimento. É nesse contexto que podemos entender a promoção das reformas das agências multilaterais no marco de seus esforços de ir “além do Consenso de Washington” e sua renovada preocupação com a institucionalidade (BURKI e PERRY, 1998). Sob esse aspecto, o crescimento econômico, no marco da globalização, vem contribuindo para o aumento da demanda por reformas institucionais. Os objetivos mais importantes são: a proteção ao direito de propriedade e de investimentos, a eliminação da corrupção, o incremento da credibilidade e da confiabilidade, entre outros.

Os problemas de governabilidade que se debatem neste caso são: crise de legitimidade do sistema, desconfiança no funcionamento do sistema econômico, geração de ineficiências econômicas e ruptura da equidade social. O combate à corrupção passou, também, a ser visto como uma busca por mudanças necessárias na cultura cívica e na estrutura de estímulos e sanções que favoreçam a redução da corrupção. Assim, passa a ser o eixo das reformas das instituições, formais e informais, que induzem os agentes sociais a comportamentos cooperativos que afetam o bom desempenho da economia e da política. O desempenho econômico e social, além de ser visto como um produto inserido na economia, está condicionado pelo estoque de

capital social acumulado na sociedade, como fruto das interações e participações dos cidadãos nas redes existentes.

Dois importantes contribuições relacionadas às reformas institucionais são consequência dos esforços dos teóricos que cuidam da consideração dos interesses envolvidos nos processos de reforma e dos estudos sobre a corrupção. A análise da mudança institucional desde a perspectiva da governabilidade passou a considerar os fatores que afetam a “oferta” e a “demanda” desse processo, condicionando sua intensidade, ritmo, dimensões e resultados. A isto denominou-se economia política das reformas, para identificar os interesses sociais em jogo, os incentivos existentes para gerar uma ação coletiva oportunista (*free riders*) ou coordenada, os grupos de interesses latentes, a formação de coalizões ou os esquemas compensatórios para os perdedores e ganhadores das reformas (compensação direta, indireta, cruzada, por exclusão ou por compensação política) (BURKI e PERRY, 1998).

No debate do tema em análise, merecem especial atenção as vertentes que compõem a denominada “Nova Economia Institucional”: a economia dos custos de transação de Williamson, a teoria da evolução institucional de North, além dos autores da vertente que cuida das “instituições e desempenho econômico”, como OLSON (1965), NORTH (1990), e STIGLITZ *et al.* (1989), por entenderem que as instituições desenvolvem um papel decisivo na dinâmica e no desenvolvimento de qualquer sistema econômico. Por meio delas é possível explicar o êxito ou o fracasso, o crescimento ou a estagnação de um sistema socioeconômico. Assim, as instituições (formais e informais) definem o marco de restrições legais e extralegis (econômicas, sociais e culturais), no qual os indivíduos atuam, se organizam e promovem intercâmbios.

A corrupção tende a produzir ineficiência e injustiça, contribuindo para o aumento das desigualdades e a perda de legitimidade dos governantes (PNUD, 2004). Para ROSE-ACKERMAN (2002: 74), esse mal que “tem o poder de solapar a legitimidade política do Estado” também sinaliza a existência de problemas mais profundos nas relações do Estado com o setor privado. Nesse sentido, a corrupção tem sido percebida por diversos autores como um sintoma de

que alguma coisa está errada na administração do Estado. Instituições criadas para governar as relações entre os cidadãos e o Estado estão sendo utilizadas para o enriquecimento pessoal, por meio dos benefícios do suborno. Foi a partir dessas observações que pesquisadores como ROSE-ACKERMAN (1978), TANZI (1994) e MAURO (1995), entre outros, operaram instrumentais econômicos para analisar os efeitos da corrupção na economia.

Registre-se que ROSE-ACKERMAN (1978) e SHLEIFER e VISHNY (1993, 1994) tratam a corrupção como um problema de mercado monopolizado, portanto a concorrência política é desejada para controlar o fenômeno da corrupção burocrática no setor público. A presença da corrupção burocrática está relacionada à percepção, pelos burocratas, de que o Estado pode se tornar uma fonte de renda proveniente da venda de serviços públicos. Nos modelos desses autores, o fato de uma prestação de serviço público ser realizada por um setor cria poderes de monopólio para o burocrata responsável pela alocação dos recursos. A existência de uma estrutura pública monopolista atrai os burocratas para a disputa da renda do monopólio. Tem-se, assim, como principal resultado, que países com excessiva regulamentação do governo na atividade econômica geram estímulos à prática da atividade corrupta por parte dos burocratas.

Klitgaard, no seu livro *Controlling Corruption*, de 1988, alerta que a ambigüidade é o traço básico das leis das sociedades corruptas – o que dificulta comprovar a pilhagem e torna tudo muito dependente de favores. Para se obter uma informação ou um empréstimo, a propina é essencial. O autor sustenta, em seu estudo, que se pode agir contra isso. Quando a corrupção aumenta com o centralismo, é necessário colocar os controles sociais nas mãos de usuários competentes. Klitgaard argumenta que a criação dos departamentos de combate à corrupção, já adotada em diversos países, está entre as medidas que podem ser executadas nessa área.

Em relação aos documentos divulgados pelo governo brasileiro, utilizamos como fontes de dados mais relevantes o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, de 1995, e os relatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) constituídas pelo Congresso Nacional.

Foram essenciais, também, os relatórios elaborados pela OEA (1996), OECD (1997), FMI (1995), WORLD BANK (1997, 2000) e, de maneira especial, os relatórios da TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (2003, 2004).

Este estudo consiste num ensaio no qual buscou-se promover uma discussão teórica dos aspectos que envolvem o tema Estado e corrupção. Assim, podemos enquadrá-lo como um artigo essencialmente bibliográfico, descritivo e dedutivo. Apresenta e descreve um conjunto de dados e informações relevantes para a compreensão do problema, contribuindo decisivamente para sustentar os argumentos e as conclusões contidas no estudo. A escolha dessa opção metodológica deve-se à amplitude e à complexidade do tema abordado neste trabalho. Nesse sentido, torna-se importante ressaltar que não temos a pretensão de esgotar aqui o assunto em análise.

O termo Corrupção é definido aqui como o abuso do poder público para a obtenção de benefícios privados, presentes principalmente em atividades de monopólio estatal e poder discricionário por parte do Estado (WORLD BANK, 1997).

4. BASES DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO DE 1995

A idéia de um Estado mínimo, baseada em uma posição liberal radical segundo a qual uma eficiência distributiva maior está associada a um mínimo de intervenção estatal, conta com dois enfoques distintos: o primeiro postula a ilegitimidade e a irracionalidade do Estado planejador (HAYECK, 1960; BUCHANAN, 1975) e o segundo propugna a redução do Estado como o caminho inevitável para fazer frente à ação nefasta dos *rent seekers* (OLSON, 1982). Na opinião de BUCHANAN (1975), o Estado legítimo é o que preserva o ideal anarquista, no qual os indivíduos são livres para decidir os próprios atos, respeitando regras mínimas não formalizadas de comportamento. O autor argumenta que o Estado legítimo seria aquele que se limitasse a proteger os direitos individuais e pessoais, as propriedades, garantindo o cumprimento dos contratos negociados privadamente, ao mesmo tempo em que definisse as estruturas de financiamento e de produção de bens coletivos. OLSON (1982) tem uma visão pessimista sobre os sistemas político-econômicos das

sociedades liberais modernas, conforme fica evidenciado na sua teoria sobre a lógica da ação coletiva. Na opinião desse autor, os bens públicos ou coletivos estão sujeitos à ação dos grupos organizados, os quais se beneficiam de forma diferenciada desses bens e repartem os custos com a coletividade: é o que ele denomina de *coalizões distributivas* (OLSON, 1965). Estas reduzem a eficiência e as rendas agregadas das sociedades, afetando sua capacidade de se adaptar às novas circunstâncias por meio da utilização de novas tecnologias e da destinação de recursos.

EVANS (1992), apesar de reconhecer que o *rent seeking* tem sido uma faceta comum dos países do Terceiro Mundo, sustenta a importância de um Estado desenvolvimentista. Segundo ele, de fato, alguns aparelhos estatais consomem o excedente que extraem, estimulam atores privados a trocarem atividades produtivas por *rent seeking* improdutivo e falham na hora de prover bens coletivos. A seu modo de ver, a existência de Estados predatórios não supõe a impossibilidade da existência de um Estado desenvolvimentista. A erosão das instituições estatais se deve à ausência de seletividade em suas intervenções, o que sobrecarrega as burocracias e amplia as possibilidades do *rent seeking*.

4.1. A Crise do Estado no Mundo

Quatro fatores socioeconômicos contribuíram decisivamente para agravar a crise do Estado gerada no pós-guerra: a) **Crise econômica mundial:** iniciada em meados dos anos 70, foi-se agravando ao longo dos anos 80. As economias da maioria dos países enfrentaram um grande período recessivo, sem o retorno aos índices de crescimento econômico atingidos nas décadas de 50 e 60; b) **Crise fiscal do Estado:** após várias décadas de crescimento, apoiada no modelo econômico proposto por Keynes, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits. À medida que ficavam mais endividados, os governos elevavam a carga tributária para cobrir os *déficits*, mas sem necessariamente manter serviços de qualidade ou até mesmo melhorá-los. Essa situação provocou uma grande revolta nos contribuintes, principalmente porque eles não conseguiam enxergar uma relação direta entre o acréscimo nos tributos e a melhoria dos serviços públicos. Ou seja, havia um problema de conflito de interesses: enquanto os Estados estavam sobrecarregados de

atividades e com recursos escassos para realizá-las, a sociedade organizada não queria perder tudo o que já havia conquistado; c) **Crise de governabilidade:** os governos mostravam-se incapazes para resolver os problemas econômicos e sociais de seus países, o que levou diversos deles a sofrerem crise de governabilidade; d) **Emergência da globalização e das inovações tecnológicas:** as profundas transformações que ocorreram na economia e no setor produtivo também refletiram no Estado. Com o aumento do número de empresas transnacionais e os grandes fluxos financeiros e internacionais, os Estados nacionais tiveram seus controles enfraquecidos, o que implicou perda de parcela significativa de poder de definição de suas políticas macroeconômicas.

O Estado, além disso, passou a ser responsabilizado pelos altos custos, especialmente os trabalhistas, previdenciários e tributários, pelas empresas. Pressionado pelo segmento empresarial a reduzir impostos e sua participação no mercado de trabalho, o enorme Estado burocrático viu-se diante de um dilema: ao mesmo tempo em que necessitava de maior arrecadação para cobrir seus sérios problemas fiscais, tinha de diminuir tributos e sua ingerência no mercado de trabalho, para que suas empresas pudessem ter mais competitividade no cenário global e ser atrativas para investidores. A conjugação de todos esses fatores exigia cortes urgentes de custos, mediante a redução de gastos com pessoal e aumento da eficiência governamental. O aparato governamental precisava ser mais ágil e flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas.

4.2. O surgimento da Administração Pública Gerencial

Como resposta à crise que o velho modelo burocrático vinha causando aos Estados, em razão da falta de adequação destes às grandes mudanças socioeconômicas da segunda metade do século XX, surgiu na década de 70 a administração pública gerencial. Inspirada em bem-sucedidos modelos da administração privada, a administração gerencial surgiu com a missão de enfrentar a crise fiscal dos Estados, advinda dos incontáveis serviços que estes prestavam e da má alocação de receitas cada vez mais escassas. Portanto, a administração pública gerencial surgiu como uma estratégia para reduzir os custos e tornar a administração pública mais

eficiente, além de ser um instrumento para combater as mazelas e a penetração da corrupção que a burocracia ocasionara.

A retomada de teorias críticas às burocracias estatais – e favoráveis aos ideais liberais do Estado mínimo – foi reforçada com a chegada dos conservadores ao poder na Grã-Bretanha, em 1979 (Margaret Thatcher), e dos republicanos nos Estados Unidos em 1980 (Ronald Reagan). Coube aos governantes desses dois países promover as primeiras reformas no antigo modelo, logo no início da década de 80. Registre-se que foi a Grã-Bretanha o grande laboratório das técnicas gerenciais aplicadas. Seguindo esta tendência, um grande número de países começou a ensaiar o início das reformas de seus Estados.

As ações dos governos desses países, no entanto, resumiu-se apenas em ajustar os contornos da administração pública com medidas como: limitação das dimensões do setor público; privatização; comercialização ou corporativização de órgãos públicos; descentralização para governos subnacionais; desconcentração no governo central; uso de mecanismos típicos de mercado; novas atribuições aos órgãos da administração central; outras iniciativas de reestruturação ou racionalização.

Ficou evidenciado, em seguida, que reformar um Estado nacional é tarefa de grande complexidade que envolve inúmeros aspectos, como idéias, estratégias, processos, recursos humanos, estruturas organizacionais, poderes e política, orçamento, relações externas, agentes não-governamentais e sociedade. Vários dos países pioneiros deste movimento apresentaram particularidades em seus processos de reforma, destacadamente os EUA, Reino Unido e Nova Zelândia.

Os EUA adotavam a filosofia do “deixem o administrador administrar”, apregoando a “melhoria contínua”, baseada nos princípios da gestão da qualidade total. O Reino Unido e a Nova Zelândia fizeram suas reformas inspirados nos ensinamentos da teoria econômica, que diz que “o Estado, por ser monopolista, é inerentemente ineficiente; tende a crescer e a inchar; e por isso tem mal desempenho”. Assim, decidiram por uma maciça privatização de suas empresas públicas e terceirizaram ou delegaram muitas das atividades que eram mantidas sob controle do Estado; ao invés do controle da produção, passaram à aferição dos resultados das

atividades governamentais e introduziram sistemas muito mais amplos de controle dos gastos públicos. Apesar das peculiaridades nas reformas dos diferentes países, percebe-se que a abordagem do problema parte dos mesmos fundamentos, quando se comparam as reformas administrativas do passado com as do presente.

4.3. Avaliação da reforma do Estado no Brasil

As profundas transformações ocorridas no mundo após a Segunda Guerra Mundial contribuíram decisivamente para acelerar o nível de maturidade político-econômico-social dos governos e das sociedades, especialmente a partir da década de setenta. Este fato também ensejou um grande anseio para que se fizesse a substituição do modelo burocrático. Cresceram as atribuições dos governos, a complexidade de suas ações e as demandas pelos seus serviços. O processo de globalização econômica, por sua vez, também foi impulsionado, tornando-se fator indutor de mudanças de toda ordem: tecnológicas, econômicas, sociais, culturais e políticas. Inúmeros países começaram a abrir as suas economias, o nível de educação elevou-se, assim como o acesso às informações. As sociedades tornaram-se mais pluralistas, democráticas e conscientes. Neste cenário de alta consciência, o autoritarismo burocrático estava com os dias contados. O Brasil encontra-se no elenco desses países que iniciaram os esforços para promover a reforma do Estado.

Assim, com a determinação de reformar o Estado brasileiro, procurou-se criar novas instituições legais e organizacionais que permitissem a uma burocracia profissional e moderna ter condições de gerir o Estado. Inicialmente sob a responsabilidade do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), foram estabelecidas inúmeras condições para que o governo federal pudesse aumentar sua governança. Com esse propósito, elaborou-se o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como um instrumento balizador da reforma e modernização do Estado (PDRAE/MARE, 1995). Constata-se que, mesmo tendo como foco a administração pública federal, muitas de suas diretrizes foram aplicadas em nível estadual ou municipal.

Observa-se, entretanto, que nas suas três dimensões a reforma gerencial avançou de maneira

adequada nos níveis institucional e cultural. A idéia da administração pública gerencial em substituição à burocrática efetivou-se e as principais instituições necessárias para a sua adoção foram aprovadas pelo Congresso Nacional. O grande desafio da reforma se encontra na efetivação da gestão. Nesta dimensão, é perceptível que a reforma está apenas começando, visto que sua implantação ocorrerá somente no longo prazo.

A responsabilidade de dar prosseguimento ao processo de implantação da reforma do Estado passou, a partir do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa mudança alterou a forma de execução da reforma gerencial, que passou a usar como instrumento básico o Orçamento anual da República e, em particular, o Plano Plurianual (PPA). Buscou-se, assim, o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, especialmente em nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação dos serviços sociais e da infra-estrutura. Essa tendência também está sendo mantida no atual PPA 2004-2007. Dessa forma, pretende-se reforçar a governança com a superação das dificuldades encontradas para se programarem as políticas públicas, devidas à rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

Deve-se ressaltar que grande parte das reformas de segunda geração no Brasil depende da criação de novas instituições, de mudanças constitucionais ou de alterações profundas no sistema administrativo. Nesse sentido, argumentamos que no conjunto das reformas que o país ainda necessita promover, como por exemplo as reformas política e do judiciário, deve-se incluir também a elaboração de um consistente programa nacional de combate à corrupção. Este sistema deve ter a função de garantir, de maneira eficiente, eficaz e efetiva, a transparência e a ética no país.

5. MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

A prática da democracia no Brasil tem-se manifestado, entre outros aspectos, pela demanda da sociedade por mais ética e transparência na condução dos negócios públicos (MEDEIROS e MATIAS-PEREIRA, 2003). Para responder a essas

demandas, os instrumentos já existentes na administração federal foram reforçados e outros foram criados. No nível do discurso, o governo demonstra que está consciente de que

A corrupção drena recursos que seriam destinados a produzir e realizar bens e serviços públicos em favor da sociedade, a gerar negócios e a criar e manter empregos. A corrupção e a malversação das verbas e recursos públicos são enormes obstáculos ao desenvolvimento nacional, porque implicam diretamente na redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da população (PR, 2002: 515).

Sabe-se que o controle dos governantes passa necessariamente pelas eleições. Como fonte do poder legítimo, é o principal meio de controle dos políticos. Apesar disso, é ineficiente, uma vez que os resultados da competição eleitoral dependem de outras instituições políticas. Nesse sentido, além do voto, o controle dos governantes pode ser feito por meio de: controle parlamentar; controle de procedimentos no interior da burocracia, através da fiscalização da conduta financeira e jurídica dos funcionários e de mecanismos de controle externo, como tribunais de contas, auditorias, comissões de inquérito; controle social, exercido tanto pela mídia como por grupos organizados da sociedade civil. Assim, não basta controlar os governantes. É preciso controlar também os funcionários do Estado, ou seja, a burocracia pública.

O controle dos membros do Executivo pelo Congresso no Brasil é uma tarefa difícil, visto que o Executivo detém mais poder que o Congresso. O padrão de interação entre Executivo e Legislativo, baseado na formação e operação de coalizões majoritárias de apoio ao presidente, reduz a capacidade de efetivo controle das agências governamentais por parte do Parlamento. Apesar disso, o Legislativo brasileiro tem-se utilizado de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), para fiscalizar e apurar irregularidades e práticas de corrupção cometidas por políticos eleitos e funcionários públicos; convocação de autoridades, para que prestem informações e esclarecimentos sobre suas ações; sabinas com ministros do Tribunal de Contas da União (TCU), com embaixadores, dirigentes do Banco Central (BACEN), entre outros, antes da aprovação de seus nomes pelo Legislativo.

Outro meio de controle utilizado é o controle orçamentário, que também não é muito eficaz, uma vez que a participação do Congresso é bastante limitada. Em que pese o Congresso ter o poder de controlar as agências burocráticas do governo por meio de sanções orçamentárias, deve-se levar em conta que o controle parlamentar não implica necessariamente a prevalência do interesse público.

Para um controle da burocracia é essencial ter informação sobre o que está ocorrendo no seu interior. Registre-se, entretanto, que a obtenção de informações sobre o que se passa nas burocracias é uma tarefa bastante complexa. Os meios utilizados para buscar essas informações nem sempre são suficientemente eficientes, eficazes e efetivos, além de terem um custo elevado. Para uma maior eficiência, eficácia e efetividade do controle sobre as agências burocráticas do governo, o Congresso deve ter acesso a uma fonte objetiva, contínua e sistemática de informações sobre elas, gerando ao mesmo tempo um sistema de monitoramento que traga benefícios tanto para os políticos quanto para os burocratas. Os burocratas obtêm como benefício a boa reputação e os políticos cumprem suas promessas eleitorais, respondendo à demanda de seus eleitores e, assim, tendo mais chances de serem reeleitos.

Outra maneira factível de responsabilizar a administração pública pode ser alcançada por meio do controle social. Quanto mais envolvidos estiverem os cidadãos no debate público, mais se criam canais de participação social e mais o setor público verá ampliada sua capacidade de ação. Para que o controle social possa ser exercido, deve-se levar em conta duas condições básicas: a disponibilidade de recursos para que a sociedade possa tornar exigível a prestação de contas por parte da administração pública com relativa independência da eficácia do controle estatal e a possibilidade de votar e deliberar publicamente.

Na prática, tanto o controle social como a transparência das ações do governo ainda se encontram distantes do ideal. Isso pode ser medido, por exemplo, quando examinamos os resultados dos recursos aplicados na área social no país. As inversões federais aplicadas na área social no Brasil são significativas – 15,7% do PIB –, consideradas em proporção com o PIB em 2002 (MATIAS PEREIRA, 2003b). Os resultados obtidos mostram que a má gestão na aplicação dos recursos do

Estado é consequência da corrupção e da distorção dos gastos associados a tais atividades. Este é um problema público, que revela o grande desperdício na gestão do gasto social no Brasil e seu papel como instrumento de reprodução das desigualdades existentes, desperdício derivado de seu impacto redistributivo nulo, na melhor das hipóteses, quando não regressivo.

O Estado moderno é constituído por agentes públicos que arrecadam legalmente fundos privados da sociedade. A deflagração desse processo gera estímulos para que os diversos setores organizados da sociedade procurem desviar rendas em benefício próprio. A esse respeito, sustenta SILVA (2001: 5):

A instituição do Estado carrega, implicitamente, um conflito distributivo potencial entre os agentes privados que tentam se fazer representar politicamente através de grupos de pressão. Essas práticas podem ser acompanhadas pela defesa dos interesses privados dos próprios agentes públicos. Com um sistema legal estabelecido, pode-se minimizar a possibilidade de privatização dos recursos públicos decorrentes do conflito distributivo entre todos os agentes da sociedade.

Fica evidenciado, assim, que a busca de transparência nos países democráticos exige a criação de instituições de controle, direito e garantia do bem público. Nesse sentido, torna-se possível argumentar que a luta contra a corrupção no Brasil, a princípio, tem de ser enfrentada pelo Estado com uma ação permanente, como medida indispensável para garantir a moralidade, a partir da percepção de que a sua prática mina o respeito aos princípios democráticos e às instituições.

5.1. Percepção sobre o Nível da Corrupção no Brasil

Os relatórios e pesquisas divulgados nos últimos quatro anos por instituições que cuidam da transparência no país, como a Controladoria Geral da União e a TRANSPARÊNCIA BRASIL (2004), evidenciam que a corrupção se manifesta como um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político brasileiro. A avalanche de escândalos e denúncias divulgadas sobre a corrupção, nos últimos anos, tem gerado a sensação de que ela está aumentando de forma significativa no Brasil. É difícil afirmar, diante da ausência de análises rigorosas sobre o tema – visto que a corrupção é algo muito difícil de medir e de provar – se existe atualmente mais ou menos corrupção que

no passado. As evidências de que a corrupção está aumentando no país podem indicar, na verdade, que a sociedade brasileira está logrando avanços significativos na luta contra ela.

A posição do Brasil no *ranking* divulgado pela *Transparency International*, que mede os índices de percepção da corrupção no mundo, mostra que o país, no 59º lugar, ocupa uma posição bastante desconfortável no cenário mundial. A avaliação do Brasil tem-se situado próxima de 4,0 desde 1998. A avaliação de 3,9, obtida em 2003, por exemplo, é a mesma de 2002. Isso indica que o país não tem piorado ao longo do tempo na percepção internacional sobre o grau de corrupção vigente – mas também assinala que não tem melhorado.

O *ranking* de 146 países (são excluídos aqueles sobre os quais não há dados suficientes) é montado a partir de pesquisas com empresários, analistas e habitantes, chamados a relatar casos de suborno e furto de patrimônio público. Por isso, o *ranking* não lista propriamente os países mais corruptos, e sim aqueles onde há maior percepção de corrupção – definida pela Transparência como sendo o abuso de cargos públicos para ganhos particulares.

Verifica-se, no relatório da Transparência Internacional, que sete em dez países foram reprovados no índice de percepção da corrupção. Entre os dez países mais bem colocados, a Finlândia é o mais honesto (nota 9,7). Depois dela aparecem Nova Zelândia, Dinamarca, Islândia, Cingapura, Suécia, Suíça, Noruega, Austrália e Holanda, todos com nota superior a nove. Os Estados Unidos ficaram em 19º lugar no *ranking*, com nota 7,5. Bangladesh aparece nessa lista como o país mais corrupto do mundo. O relatório aponta índices de percepção de corrupção bastante altos no setor público em muitos países ricos, mas afirma que a situação é ainda pior entre as nações mais pobres – grupo no qual metade tirou nota inferior a 3 (a nota 10 significa honestidade máxima).

5.2. Índice de Percepções de Corrupção do Brasil em 2003

O Índice de Percepções de Corrupção de 2003 da Transparência Internacional mostra que o Brasil, nos últimos seis anos, não teve sua imagem alterada como país afetado por níveis relativamente altos de corrupção. O índice (que em 2003 incluiu 133 países) classifica o grau de corrupção dos países numa escala de 0 a 10, em que 10 corresponde ao

menor grau de corrupção percebida e 0 ao maior grau.

De acordo com a opinião de observadores internacionais, refletida no Índice de Percepções de Corrupção divulgado em outubro de 2004 pela Transparência Internacional, o grau de corrupção atribuído às relações entre o Estado e a sociedade no Brasil não se alterou em relação aos seis anos anteriores. O índice (que em 2004 incluiu 146 países) classifica opiniões sobre o grau de corrupção nos países numa escala de 0 a 10, em que o nível 10 corresponde ao menor grau de corrupção percebida e 0 ao maior grau.

O Brasil recebeu em 2004 a pontuação 3,9, repetindo assim o desempenho do ano anterior. Isso indica que o país não tem piorado ao longo do tempo na percepção internacional sobre o grau de corrupção vigente – mas também assinala que não tem melhorado. O Índice reflete opiniões sobre a integridade das relações mantidas por todas as instituições do Estado, em todas as esferas, e não corresponde apenas aos governos nacionais, embora as ações destes últimos sejam bastante determinantes na formação da opinião internacional. Assim, quando um governo empreende um conjunto organizado de iniciativas anticorrupção que seja percebido como significativo pela opinião internacional, isso tende a se refletir numa melhoria da pontuação atribuída ao país.

Países cuja classificação permanece inalterada não são vistos pelos formadores de opinião internacionais como tendo empreendido medidas eficazes para reduzir as fraudes. É o caso do Brasil.

Os diversos levantamentos são tratados estatisticamente, resultando na pontuação de cada país. Isso produz, para cada um deles, uma margem de erro (uma faixa de variação). Tomando-se todos os países cujas faixas de variação têm intersecção com a faixa do Brasil, obtém-se o que se poderia chamar de o “grupo do Brasil”. Considerando-se os países cujos intervalos de confiança têm intersecção com o intervalo do Brasil, obtém-se 18 países.

Ressalta a Transparência Internacional que se devem tomar alguns cuidados quando se ordenam países num *ranking* baseado em avaliações desse tipo. Deve-se evitar, por exemplo, raciocinar em termos de alterações da posição de países no *ranking*. Há dois efeitos acidentais que influenciam a posição dos países. O primeiro é que, como o

ranking não tem uma quantidade fixa de países (em 2004 são 146, mas foram 133 em 2003 e 102 em 2002), a inclusão de novos países evidentemente provoca queda na posição de muitos outros. Isso faz com que, quanto menor a pontuação de um país num certo ano, mais baixa provavelmente será sua posição no *ranking* do ano seguinte. Isso não significa necessariamente um aumento em sua percepção de corrupção – na verdade, a percepção pode até melhorar e ainda assim o país em questão pode “cair” no *ranking*. A Colômbia, por exemplo, apesar de ter experimentado uma discreta melhora de 0,1 ponto em seu índice, “caiu” da 59ª para a 60ª posição no *ranking*.

O segundo efeito, que é ainda mais decisivo, decorre da própria natureza de um *ranking*: se um país sobe (desce) no *ranking*, outros necessariamente cairão (subirão), mesmo que não tenha havido alteração na percepção a seu respeito.

O Brasil ocupava a 53ª posição no ano de 2004 e este ano aparece na 59ª, uma diferença de seis posições. Contudo, isso não significa que o país sofreu uma deterioração de 11% na percepção de corrupção. Esta não mudou, tendo permanecido em 3,9.

Por outro lado, a comparação da pontuação de um país de um ano para o outro deve ser feita com cuidado, pois mudanças metodológicas nas pesquisas componentes e ajustes estatísticos introduzidos no processo de normalização dos números podem afetá-los.

5.3. Medidas para elevar o nível de participação da sociedade

No debate que envolve o fortalecimento da democracia é fundamental ter como referência o nível de confiança que a população deposita nas instituições públicas e nos seus dirigentes. Assim, a credibilidade das instituições e dos agentes públicos transforma-se num elemento fundamental para a legitimidade do sistema político. Nesse contexto, o esforço governamental para controlar a corrupção é uma medida indispensável no processo de recuperação da legitimidade das instituições. A corrupção, antes de ser um problema moral, decorre das falhas nos instrumentos de controle do Estado. O Legislativo não fiscaliza direito o Executivo, a Justiça tem tantas falhas que pouco funciona nesse tipo de caso, muitas vezes os procedimentos administrativos parecem propositalmente montados

para criar dificuldades e, assim, propiciar a oportunidade de se venderem facilidades.

A análise dos resultados das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) realizadas no Congresso Nacional, como a da votação do *impeachment* do presidente Collor em 1992, a dos desvios do Orçamento da União em 1993/1994, bem como as punições impostas pelo Tribunal de Contas da União (ROCHA, 2001), evidencia que os casos mais graves de desvios tiveram, quase sempre, a participação ou o envolvimento de lideranças políticas de expressão. Fica evidenciado nesses relatórios que os funcionários envolvidos nesses casos mais rumorosos, como foi o caso da CPI que investigou os desvios no Orçamento da União (1994), aparecem como instrumentos de que se utilizam políticos corruptos para atingir seus fins espúrios.

Mesmo considerando-se que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o poder legislativo brasileiro ampliou a sua esfera de controle sobre o Executivo, como por exemplo por meio da criação de CPIs e de uma maior participação na elaboração e controle do orçamento da União, constata-se que a participação da sociedade no esforço de aumentar a transparência no setor público no Brasil ainda é muito pequena (MATIAS PEREIRA, 2003a).

Muitos cientistas sociais argumentam que o alcance de uma efetiva transparência governamental necessita contar com a participação da sociedade (DEMO, 1995; MATIAS-PEREIRA, 2003b). Assim, a participação surge como um importante instrumento para a mobilização e priorização dos problemas da sociedade. Como resultado dessa participação, as aspirações manifestadas pelos cidadãos serão priorizadas. Essas demandas estão relacionadas com a questão da desigualdade social e da política social.

6. CONCLUSÕES

A discussão teórica dos aspectos envolvendo o tema Estado e corrupção permite argumentar que o Estado, em que pese ter uma doutrina setorial de reforma gerencial, ainda não possui uma doutrina clara para a reforma do Estado. Apesar de possuir distintos mecanismos administrativos para combater as práticas corruptas, especialmente no âmbito dos poderes executivo e legislativo, o Estado brasileiro

carece de diretrizes explícitas para a elevação do nível de transparência na administração pública. Acredita-se que essa desconexão nas relações Estado/sociedade possa ajudar a explicar por que o Brasil continua a posicionar-se entre os países com elevados níveis de corrupção. Assim, é possível especular que não houve, no período pós-Constituição Federal de 1988, vontade política dos governantes para definir um conjunto coerente de princípios gerais e estratégias que englobe todas as iniciativas governamentais para controlar a corrupção no país.

O combate efetivo à corrupção, além de uma governança responsável, exige uma enérgica mobilização na política e na sociedade civil, para que se controlem os detentores do poder. É perceptível que quando a corrupção se transforma em sistêmica, como é o caso do Brasil, as medidas convencionais para combatê-la tornam-se insuficientes. Nesse sentido, ficou razoavelmente evidenciado que é necessário buscar uma maior conscientização da sociedade civil sobre os custos da corrupção e cuidar para que as instituições e o mercado não sejam vulneráveis.

Concluimos, assim, que a elevação do controle social sobre os governantes no país está exigindo um aprofundamento da reforma do Estado, por meio de medidas legislativas e de gestão política e administrativa, tais como: leis penais dissuasórias, reforço nos controles contábeis e no controle interno sobre as administrações públicas, aparelhamento dos órgãos judiciais e de controle, bem como a criação de controles centrais e, de maneira especial, a estruturação de uma agência especializada na luta contra a corrupção. O esforço para controlar a corrupção deve ser uma política permanente do Estado brasileiro, suficientemente ágil para incorporar novas formas de ação e novos atores sempre que necessário. Esses esforços para enfrentar e reduzir drasticamente a corrupção irá contribuir de forma significativa para preservar o Estado de Direito e a democracia no país.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARROW, K. J. The economics of agency. In: PRATT, J.; ZECKHAUSER, R. (Eds.). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, 1985.

BHAGWATI, J. Directly unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities. *Journal of Political Economy*, v. 90, n. 5, p. 988-1002, Oct. 1982.

BIRDSALL, N.; GRAHAM, C.; SABOT, R. (Eds.). *Beyond Trade Offs. Market Reform and Equitable Growth in Latin America*. Washington, DC: IDB-Brooking Press, 1998.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: PR, 2002.

_____. MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. PR/Câmara da Reforma do Estado, Brasília: Mare, 1995.

_____. Congresso Nacional. *Resultados dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre desvios no Orçamento Público*. Brasília: Senado Federal, 1994.

_____. Congresso Nacional. *Resultados dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Poder Judiciário*. Brasília: Senado Federal, 2000.

_____. Tribunal de Contas da União. *Auditorias do Tribunal de Contas da União*. TCU, Brasília, n. 15, 2001.

BURKI, S. J.; PERRY, G. E. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, DC: The World Bank, 1998.

BUCHANAN, J. M. *Limits of liberty: between anarchy and leviathan*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.

CLAD. *Uma nova gestão pública para a América Latina*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998. Disponível em: <<http://www.clad.org>>. Acesso em: 12/02/2005.

COASE, R. H. *The Firm, the Market and the Law*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988.

DAVIS, G.; WOOD, T. Is there a future for contracting in the Australian Public Sector? *Australian Journal of Public Administration*, v. 57, n. 4, p. 85-97, 1998.

- DEMO, P. *Participação é conquista*. São Paulo: Editora Cortez, 1995.
- EVANS, P. The state as problem and solution: Predation, imbibed autonomy, and structural change. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. R. *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts, and the state*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- FMI. *Official financing for developing countries*. World Economic and Financial Surveys. Washington, D.C.: IMF, 1995.
- HAYECK, F. A. Von. *The Constitution of liberty*. London: Routledge & Kegan Paul, 1960.
- HELD, D. Democracia y el nuevo orden internacional. In: DEL ÁGUILA, R. *et al. La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial, 1998. p. 503-520.
- HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- JOHNSTON, M. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: Quando política e corrupção se unem. In: ELLIOT, K. A. (Org.). *A corrupção e a economia mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- KEEFER, P.; KNACK, S. Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures. *Economic and Politics*, v. 7, n. 3, p. 207-227, 1995.
- KLITGAARD, R. E. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- KRUEGER, A. O. The political economy of rent-seeking society. *American Economic Review*, v. 64, n. 3, p. 291-303, June 1974.
- MALEM SEÑA, J. F. *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Barcelona: Gedisa, 2000.
- MATIAS PEREIRA, J. *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003a.
- _____. *Economia Brasileira*. São Paulo: Editora Atlas, 2003b.
- _____. Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil. *Revista de Administração Mackenzie*, n. 1, p. 39-58, 2003c.
- MAURO, P. Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 3, p. 681-712, Aug. 1995.
- MEDEIROS, P. H. R.; MATIAS PEREIRA, J. Controle Social no Brasil: Confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. *Revista do TCU*, n. 98, p. 63-72, out.-dez. 2003.
- NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. (Trad. Esp: Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1995).
- OCDE; BID; TRANSPARÊNCIA BRASIL. ENCONTRO DE REPRESENTANTES SETORIAIS DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 1, 2001, Brasília. *Anais...* Brasília: CEP/PR, 2001.
- OEA. *Inter-American Convention Against Corruption*. Washington, D.C.: OAS, 1996.
- OECD. (Organization for Economic Co-operation and Development). *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*. Paris: OECD, 17.12.1997.
- OECD. Ethics in the Public Service Current Issues and Practice. *Public Management Occasional Papers*, 1996. Disponível em: <<http://www.oecd.org/puma>>. Acesso em: 23/02/2005.
- OLSON, M. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- _____. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- PNUD. *A Democracia na América Latina*. Santiago: PNUD/Latinobarómetro, abril 2004.

ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption: A study in political economy*. New York: Academic Press, 1978.

_____. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, K. A. (Org.). *A corrupção e a economia mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

ROCHA, L. M. Relatório da Construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo, Tomada de Contas Especial. *Auditorias do TCU*, Brasília: TCU, n. 15, p. 7- 292, 2001.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. *Politicians and firms*. Harvard Institute of Economics Research, June, 1994. Discussion Paper 1686.

_____. Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108, Issue 3, n. 434, p. 599-617, Aug. 1993.

SILVA, M. F. G. *A economia política da corrupção*. São Paulo: Transparência Brasil, 2001.

SIMON. H. A. Theories of bounded rationality. In: MCGUIRE, C. B.; RADNER, R. (Eds.). *Decision and organization*. New York: American Elsevier, 1972.

STIGLITZ, J. E. *et al. The economic role of the state*. Oxford: Blackwell, 1989.

_____. *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton & Co., 2002.

TANZI, V. *Corruption, Governmental Activities and Markets*. Washington, DC: International Monetary Fund, 1994. IMF Working Papers 94/99.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Índice de Percepções de Corrupção no Mundo*. Relatórios de 2001 a 2004. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Acesso em: 22/11/2004.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. *O Brasil e o Índice de Percepções de Corrupção-2003*. São Paulo: TI-Brasil, 2004. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/tbrasil-ie.asp>>. Acesso em: 07/11/2004.

TULLOCK, G. *The economics of special privilege and rent-seeking*. Kluwer Academic Press, 1990.

_____. The welfare costs of tariffs, monopolies and theft. *Western Economic Journal*, n. 5, p. 224-232, 1967.

WILLIAMSON, O. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press, 1985.

WORLD BANK. *Bureaucrats in Business: The economics and politics of government ownership*, London: Oxford University Press for the World Bank, 1995.

_____. *World Development Report: The State in a Changing World*. Washington, DC: BIRD, 1997.

_____. *Helping countries combat corruption: The role of the World Bank*. Washington, DC: BIRD, 2000.