



RAM. Revista de Administração Mackenzie
ISSN: 1518-6776
revista.adm@mackenzie.com.br
Universidade Presbiteriana Mackenzie
Brasil

PEREIRA, JOSÉ MATIAS
REFORMA DO ESTADO E CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL
RAM. Revista de Administração Mackenzie, vol. 4, núm. 1, 2003, pp. 40-58
Universidade Presbiteriana Mackenzie
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=195418020004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc



REFORMA DO ESTADO E CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

THE REFORMATION OF THE STATE AND
CONTROL OF THE CORRUPTION IN BRAZIL

JOSÉ MATIAS PEREIRA

Professor-Pesquisador e Coordenador de Pós-Graduação em
Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB).
Doutor em Ciência Política Pela Faculdade de Ciências Políticas
da Universidade Complutense de Madri, Espanha.
Quadra 5, Conjunto 1, Casa 9 SMPW
Brasília — DF — CEP 71735-050
E-mail: matias@unb.br



RESUMO

Neste artigo buscamos evidenciar a estreita relação que existe entre reforma do Estado, transparência e nível de democratização. Argumentamos que a transparência nas ações governamentais — que se apresenta como uma política de fortalecimento das instituições e da democracia — torna mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil. Procuramos, no desenvolvimento do debate sobre as estratégicas mais adequadas para a implementação de um programa de combate à corrupção no Brasil, demonstrar que ela se apresenta como problema grave e estrutural de nossa sociedade e de nosso sistema político, o que exige o aprofundamento de uma reforma do Estado no Brasil que inclua medidas legislativas, de gestão política e administrativa. Concluímos que o esforço para combater a corrupção no Brasil deve ser feito por meio de uma política permanente do Estado, cujo principal objetivo deve estar centrado na adoção de novas formas de ação e novos atores que possam contribuir para a elevação do nível de transparência governamental.

PALAVRAS-CHAVE

Reforma do Estado; Transparência; Combate à corrupção; Desenvolvimento; Brasil.

ABSTRACT

The objective of this paper is to examine the close relationships that exist among the questions of reform of the State, transparency and level of democratization. It is argued that transparency in governmental action as a policy for strengthening governmental institutions and democracy places the relationship between the State and the civil society on a more democratic basis. The most appropriate strategies for the implantation of a program to combat the corruption in Brazil are discussed. It is suggested that corruption is a grave structural problem of the Brazilian society and the Brazilian political system, requiring, for its solution, the adoption of more profound measures for the reform of the State. Such reform would involve not only taking

legislative measures but also measures for political and administrative management. It is concluded that the effort to combat corruption in Brazil must become a permanent policy of the State, having as its principle objective the adoption of new forms of action and new actors that can contribute to an increased level of government transparency.

KEYWORDS

Reform of the State; Transparency; Combat of corruption; Development; Brazil.

1 INTRODUÇÃO

A reforma e a modernização do Estado — entendidas aqui como um complexo processo de transição das estruturas políticas, econômicas e administrativas — surgem como o tema central da agenda política mundial (CLAD, 1999). Esse processo teve sua origem quando o modelo de Estado estruturado pelos países desenvolvidos no pós-guerra entrou em crise no final dos anos 70. Esse modelo de Estado — que primava por estar presente em todas as esferas da vida social — contribuiu para modificar e desgastar significativamente suas relações com a sociedade civil e com suas instituições. A resposta a esse problema, em princípio, foi a adoção de um modelo neoliberal-conservador. As políticas propostas nos anos 80, em decorrência da necessidade de reformar o Estado, restabelecer seu equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço de pagamentos dos países em crise, foram orientadas com a única preocupação de reduzir o tamanho do Estado e viabilizar o predomínio total do mercado.

A recomendação contida na proposta neoliberal-conservadora, entretanto, mostrou-se descabida de sentido econômico e político. Ficou evidenciado, depois de algum tempo, que a solução não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas em sua reconstrução. Assim, passou a prevalecer o entendimento de que era preciso construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial. Esse Estado deveria ser capaz de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, bem como ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional.

Verificou-se que 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 80. O maior êxito dessa primeira fase de reformas foi o combate à hiperinflação e o esforço para garantir a estabilização da economia. Elas, porém, não resolveram os grandes problemas socioeconômicos dos países em desenvolvimento. Dessa forma, vem sendo implementada uma nova geração de reformas, com o objetivo de promover a

reconstrução do aparelho do Estado. Conforme evidências fornecidas por bem conceituados 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 da reforma do Estado na América Latina (CLAD, 1999), e de maneira especial no Brasil, têm como foco os aspectos que envolvem a questão do fortalecimento da democracia, da retomada do desenvolvimento econômico e a 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 se estão recompondo as relações de poder nas sociedades latino-americanas.

Em decorrência da redefinição de seu papel, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da 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. Com a liberalização comercial, esse mesmo mercado passa a ter mais liberdade de ação, com o abandono da estratégia protecionista de substituição das importações. Para Bresser Pereira (2001:30), o Estado gerencial vai:

“[...] além de criar agências reguladoras: é também o Estado democrático e eficiente que financia a fundo perdido os serviços sociais e a pesquisa científica e age como capaciador (*enabler*) da competitividade das empresas privadas”.

Nesse contexto, a questão da transparência passa a ter 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 de nossa sociedade e de nosso sistema político.

1.1 FORMULAÇÃO DA HIPÓTESE DO ESTUDO

43

As práticas de corrupção não são privativas dos países em desenvolvimento, visto que elas também se encontram arraigadas em maior ou menor grau 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.

Partimos da aceitação, neste artigo, de que existe uma corrupção sistêmica no País. Assim, torna-se possível apresentar uma questão-chave: os resultados obtidos com a reforma do Estado no Brasil têm contribuído adequadamente para elevar o nível de transparência no País?

A dificuldade de responder a essa indagação demonstra a complexidade das ações que devem ser implementadas na administração pública para debilitar as instituições corruptas. Observa-se que o tema corrupção encontra-se 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 a ser tratada apenas como mais um item de programa de governo.

1.2 OBJETIVOS E REFERENCIAL TEÓRICO DO ESTUDO

A busca da transparência na administração pública é aceita neste artigo como condição fundamental para que o Brasil possa continuar a avançar no processo de consolidação da democracia. A transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática as relações entre o Estado e a sociedade civil. Nesse sentido, temos como principal objetivo neste artigo evidenciar a estreita relação que existe *entre reforma do Estado, transparência e nível de democratização*. Quanto ao objetivo específico, o propósito é contribuir para o aprofundamento do debate sobre as estratégias mais adequadas para a implementação de um programa de controle da corrupção no Brasil.

A reforma do Estado esteve apoiada nas contribuições e orientações teóricas da teoria da seleção racional (*rational choice*) ou da agência (principal/agente), e na corrente do neo-institucionalismo. Neste artigo nos apoiamos na contribuição dos principais autores da teoria da seleção racional aplicada à reforma do Estado, conhecida como teoria da agência, e na teoria neo-institucionalista. A teoria da agência oferece duas respostas ao alinhamento dos interesses. A primeira é aumentar o fluxo de informações do principal por meio dos indicadores de desempenho, fazer crescer o rendimento das contas financeiras e especificar de forma clara os objetivos. A segunda é contratar no mercado, visto que a concorrência atua como instrumento de disciplina dos agentes. Os contratos permitem ao principal mais oportunidades de controlar seus agentes e, portanto, de prevenir a captura por parte dos produtores (DAVIS e WOOD, 1998). O neo-institucionalismo, por sua vez, na busca de entender a cooperação voluntária, afirma 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. Para

North (1991), as instituições são definidas como regras, formais ou informais, idealizadas pelos homens para criar ordem ou reduzir a incerteza nas trocas. Assim, instituições e organizações — respectivamente, as regras do jogo e a divisão de tarefas entre os agentes que participam — afetam o desempenho da economia na medida em que, ao dar forma e estruturar as interações humanas, reduzem as incertezas e induzem a cooperação, diminuindo os custos das transações.

Assim, o combate à corrupção surge como um tema central do neo-institutionalismo, considerando que a corrupção passou a ser vista como ameaça aos bens públicos transacionáveis, tais como a existência do mercado competitivo e a sobrevivência da democracia. Os problemas de governabilidade que se debatem nesse caso são: crise de legitimidade do sistema, desconfiança no funcionamento do sistema econômico, geração de ineficiências econômicas e ruptura da eqüidade social. O combate à corrupção também passou a ser visto como uma busca por mudanças necessárias na cultura cívica e na estrutura de incentivos e sanções que reduzam a corrupção. Ele se torna o eixo pragmático das reformas para construção de instituições formais ou informais que induzem os agentes sociais a comportamentos cooperativos que afetam o bom desempenho da economia e da política.

Essa pesquisa — que é explicativa quanto aos fins e essencialmente bibliográfica quanto aos meios — está apoiada, em especial, no estudo de Klitgaard, *Controlling corruption* (1988), no qual o autor 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. Ele sustenta que se pode agir contra isso. Assim, quando a corrupção aumenta com o centralismo, é necessário colocar os controles sociais nas mãos de usuários competentes. Klitgaard argumenta ainda que, entre as medidas que podem ser implementadas nessa área, destaca-se a criação dos departamentos de combate à corrupção, já adotada em diversos países. Os estudos de outros autores também foram levados em consideração, como os de Barro (1991), Keefer e Knack (1995), Fedderke e Klitgaard (1996), e Rose-Ackerman (1978, 2002). Em relação ao Brasil, utilizamos como principais referências bibliográficas e fontes de dados — com base em um contexto marcado pelo retorno do País à democracia, em 1985, e da promulgação da Constituição Federal de 1988 —, além do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, de 1995, os relatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito realizadas no âmbito do Congresso Nacional, em especial, a que investigou a atuação de parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação dos recursos do Orçamento da União, criada por meio do Requerimento nº 151/1993 do Congresso Nacional; e a que apurou irregularidades praticadas por integrantes de Tribunais Superiores, de Tribunais Regionais e de Tribunais de Justiça — denominada CPI do Poder Judiciário —, criada

por meio do Requerimento nº 118/1999 do Senado Federal. Foram considerados, ainda, como fontes de dados, além dos relatórios da Transparência Brasil (2003), OEA (1996), OCDE (1997), FMI (1995a e 1995b) e World Bank (2000), os trabalhos de Naím (1995), Abramo (2000), Fleischer (2000), Silva (2000), e Abramo e Sampaio (2002).

A conceituação de corrupção utilizada neste artigo é a sugerida por Klitgaard (1994:40):

“Corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o *status*, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados”.

2 AS BASES DA REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO DE 1995

A reforma gerencial tem como propósito assegurar os mecanismos necessários ao aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública, além de criar novas condições que possibilitem tornar mais democráticas a relação entre o Estado e a sociedade. Partindo dessa concepção, a reforma gerencial do Estado brasileiro, deflagrada em 1995, procurou 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 condições para que o governo federal pudesse aumentar sua governança. Com esse propósito, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como instrumento balizador da reforma e modernização do Estado. Constata-se que, mesmo tendo como foco de sua atenção a administração pública federal, muitas de suas diretrizes foram aplicadas em nível estadual e municipal.

A partir do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), a responsabilidade de continuar o processo de implantação da reforma do Estado passou para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa mudança alterou a forma de implementação 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, particularmente 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 de infra-estrutura. Essa tendência também está sendo mantida na proposta do próximo PPA, período 2004-2007. Dessa forma, pretende-se reforçar a governança, com a superação das dificuldades encontradas para implementar as políticas públicas, devido à rigidez e à ineficiência da máquina administrativa.

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

É oportuno 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. Como essas mudanças afetam grandes interesses políticos e econômicos, fica evidenciado que é fundamental a estruturação de coalizões democráticas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) para que se possa sustentar a continuidade do processo de reforma de Estado no Brasil. Nesse sentido, argumentamos que, no conjunto das reformas que o País necessita promover — como a reforma política, a do judiciário, a tributária, a da previdência —, deve-se incluir também a criação de um consistente programa nacional de combate à corrupção, que possa garantir, de maneira efetiva, a transparência e a ética no País.

3 CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

A prática da democracia no Brasil tem-se manifestado, entre outros aspectos, pela cobrança cada vez mais intensa de ética e transparência na condução dos negócios públicos. Visando a responder a essas demandas, os instrumentos já existentes na administração federal foram reforçados e outros criados. No 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 redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da população” (BRASIL, 2002:515).

Na prática, a transparéncia das ações do governo ainda se encontra distante do ideal. Isso pode ser medido, por exemplo, quando examinamos os resultados dos recursos aplicados na área social no País. As inversões federais aplicadas nessa área são significativas — 15,7% do PIB — consideradas em proporção com o PIB em 2000 (MATIAS PEREIRA, 2001). Os resultados obtidos mostram que há má gestão na aplicação dos recursos do Estado, consequência da corrupção e da forma distorcida dos gastos que estão associados a tais atividades. Esse é um problema público, no qual se constata o grande desperdício na gestão do gasto social no Brasil e seu papel como instrumento de reprodução das desigualdades existentes, todo ele derivado de seu impacto redistributivo nulo, na melhor das hipóteses, quando não regressivo (REZENDE, 1994).

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. Para 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 da transparéncia 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 como uma ação permanente, como medida indispensável para garantir a moralidade, por meio da percepção de que a sua prática mina o respeito aos princípios democráticos e às instituições.

3.1 PERCEPÇÃO SOBRE O NÍVEL DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

48

Os relatórios e pesquisas difundidos nos últimos anos por instituições que cuidam da transparéncia no País, como a Controladoria Geral da União e a Transparéncia Brasil, evidenciam que a corrupção se apresenta como um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político brasileiro. A avalanche de escândalos e denúncias divulgados pelos meios de comunicação sobre a corrupção, nos últimos anos, tem gerado uma sensação de que ela está aumentando de forma significativa no Brasil. É difícil poder afirmar, diante da ausê-

cia de análises rigorosas sobre o tema — visto que a corrupção é algo muito difícil de medir e de provar —, se existe na atualidade mais ou menos corrupção que no passado. As evidências de que corrupção está aumentando no País podem indicar, na verdade, que a sociedade brasileira está logrando avanços significativos na luta contra ela (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2003). A posição do Brasil no ranking divulgado pela Transparency International, que mede os índices de percepção da corrupção no mundo, no quadriênio 1999-2002, mostra que o País ocupa um lugar bastante desconfortável. Os dados apresentados em 2003, referentes a 2002, indicam o Brasil com nota 4,0, repetindo a mesma nota de 2001, quando ocupava a 45^a posição entre os 102 países pesquisados. Registre-se que a manutenção dessa posição indica que o Brasil não tem piorado na percepção sobre o nível de corrupção. O País ficou no mesmo patamar de Bulgária, Jamaica, Peru e Polônia.

É oportuno assinalar, pela análise dos resultados das 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), que os casos mais graves de desvios quase sempre tiveram a participação ou o envolvimento de lideranças políticas de expressão. Fica evidenciado nesses relatórios que os funcionários envolvidos nesses casos mais rumorosos, como o da CPI que investigou os desvios no Orçamento da União (1994), aparecem como instrumentos de políticos corruptos, para atingir seus fins espúrios.

3.2 MEDIDAS PARA ELEVAR O NÍVEL DE TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

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 em seus dirigentes. Assim, a credibilidade das instituições e dos agentes públicos se transforma em elemento fundamental para dar legitimidade ao sistema político. Nesse contexto, o esforço governamental para controlar a corrupção é uma medida indispensável no processo de recuperação da legitimidade das instituições.

Uma das mais importantes conquistas do ideário democrático na história política foi a

“[...] construção da origem do dinheiro público, chegando aos cofres do poder, pela via da manifestação do consentimento do povo, através de seus representantes. O Parlamento votando a lei, para autorizar a cobrança do

imposto. Nenhum tributo é legítimo, sem que antes a lei o tenha autorizado. Fins dos tempos da orgia dos tesouros reais, das dinastias irresponsáveis, das famílias aristocráticas ou oligárquicas. Surgimento da presença da lei, igualmente fundamental para definir a despesa pública, que é autorizada, principalmente no orçamento, pelos representantes da população, nas casas legislativas. Também assim, com a legitimidade da transparência política, deverá ser a prática do controle do gasto público, com a participação da sociedade civil organizada, nos seus conselhos e órgãos representativos" (PIRES, 2003:6).

Mesmo levando em conta que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Legislativo brasileiro ampliou sua esfera de controle sobre o Executivo, por exemplo, por meio da criação de CPIs e de maior participação na elaboração e controle do orçamento da União, constata-se que a participação da sociedade no esforço de aumentar a transparência do setor público no Brasil ainda é muito baixa (MATIAS PEREIRA, 2003a).

Muitos cientistas sociais argumentam que o alcance dos objetivos para tornar efetiva a transparência governamental necessita contar com a participação da sociedade (DEMO, 1995). Assim, a participação surge como importante instrumento para a mobilização e priorizarão dos problemas da sociedade, e é por meio dessa participação que serão priorizadas as reivindicações dos cidadãos, que, por sua vez, estão relacionadas com a questão da desigualdade e da política sociais.

3.3 PROPOSTAS DE MUDANÇAS NAS REGRAS DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO

As evidências disponíveis indicam que a elaboração de uma estratégia para viabilizar a implementação de um programa de controle da corrupção no Brasil é tarefa complexa, considerando sua dimensão e peculiaridades. As pesquisas e os relatórios divulgados pela Transparência Internacional e os trabalhos dos cientistas sociais que estudam o fenômeno da corrupção no Brasil, como Silva (2000), Abramo (2000) e Fleischer (2000), estão contribuindo para explicitar melhor as principais áreas de origem de corrupção, suas causas e as providências mais adequadas para enfrentá-la. Assim, por meio dessas contribuições, nos propomos a apresentar, de forma sucinta, as medidas mais relevantes para combater a corrupção no País:

- **Financiamento das campanhas eleitorais.** Existe um quase consenso entre os cientistas sociais do País de que é preciso mudar as regras de

financiamento das campanhas eleitorais, que, historicamente, sempre foram um convite à corrupção. Existem evidências de que quase todos montam um “caixa dois” para contabilizar as verbas. Sem controle eficiente, os políticos eleitos com dinheiro registrado na contabilidade paralela assumem o cargo com o compromisso de retribuir os favores recebidos na campanha. Uma solução que deve ser considerada é a que propõe a aprovação de uma legislação específica e um controle mais rigoroso de campanhas políticas, tornando o financiamento exclusivamente público e punindo exemplarmente os que continuarem utilizando esquemas ilícitos (FLEISCHER, 2000).

- **Secretaria da Receita Federal.** É importante aperfeiçoar o papel de fiscalização da Receita Federal nos procedimentos que envolvem os esquemas de “caixa dois” e outros mecanismos de sonegação de impostos para utilização em financiamentos de campanhas políticas.
- **Cadastro central.** É preciso criar um cadastro central de empresas, que nele permaneceriam por determinado período, de três a cinco anos, e que estaria à disposição da população para consultá-lo (TRANSPARÊNCIA BRASIL).
- **Acesso a informações.** As pessoas que fazem negócio com o governo deveriam por antecipação facilitar o acesso a sua vida, assinando um documento que autorize uma agência do governo a fazer qualquer investigação em caso de suspeita.
- **Ombudsman.** No esforço de dar transparência às ações governamentais, é oportuno que seja levada em consideração a proposta de instituir um ombudsman, que teria a responsabilidade de avaliar denúncias anônimas contra funcionários públicos e ministérios, além de tornar públicos os termos de licitações e correspondências do governo.
- **Licitações.** É necessário que as regras das licitações sejam permanentemente aperfeiçoadas, tendo como principal objetivo evitar o favorecimento. Entre essas inovações está o fortalecimento do sistema de compras do governo federal (Compras.net), que permita a intensificação da utilização do pregão eletrônico.
- **Pagamentos a fornecedores.** Tendo como preocupação evitar a prática da “caixinha”, os pagamentos a fornecedores devem ser feitos nos prazos acordados.
- **Controle social.** A estruturação de um governo digital abre as perspectivas de um avanço no controle social. É importante avançar nas discussões sobre o modelo econômico do País e no processo de elaboração e acompanhamento da execução do orçamento público, visto que é nesse instante que é decidida a prioridade da população, traduzida por meio das políticas públicas (MATIAS PEREIRA, 2003a).

- **Controle centralizado.** É necessário também, no esforço de aumentar o controle social sobre o governo, a orientação de medidas para viabilizar a criação de um sistema de controle centralizado no relacionamento entre o governo federal, os Estados e os municípios, em especial no que se refere às transferências voluntárias, prestações de contas, contratações e programas federais de financiamento.
- **Reforma do Poder Judiciário.** Reformar o Judiciário, fechando as brechas jurídicas que os advogados de defesa usam para retardar processos. Acabar ainda com a “indústria de liminares”, para forçar o Judiciário a dar respostas mais rápidas aos processos.
- **Valorização da burocracia.** Os servidores públicos, num contexto de globalização, representam um capital intelectual básico no planejamento estratégico das instituições públicas nas quais prestam seus serviços; a confiança nas instituições públicas e a credibilidade dos funcionários se convertem em elemento vital das vantagens competitivas entre os países, portanto, a integridade e a ética, as normas de conduta no serviço público, se convertem em fatores-chave da qualidade dos governos. Com essa constatação, pode-se afirmar que é preciso trabalhar em diferentes níveis para promover as mudanças de valores e o comportamento dos servidores públicos e da sociedade civil. Inclui-se entre essas medidas melhor remuneração, para valorizar a profissão e também evitar que mesmo as pequenas propostas de propina sejam muito convidativas.
- **Tribunais de Contas.** Acabar com a influência política nos Tribunais de Contas em nível federal e estadual. Atualmente, parcela significativa do corpo técnico na maioria desses órgãos é de boa qualidade, mas os conselheiros — os que tomam as decisões — são indicados pelo Poder Executivo. Por causa disso, os Tribunais de Contas não funcionam adequadamente e ainda acabam atuando em benefício dos corruptores.
- **Comissões Parlamentares de Inquérito.** No que se refere ao funcionamento das sessões da CPI, torna-se recomendável que deixem de ser um “palanque político” e se transformem em órgão direcionado exclusivamente para a investigação do tema para a qual foi criada.

A identificação dessas áreas e a necessidade de mudanças na legislação e nas formas de atuação de órgãos governamentais permitem argumentar que o nível de transparéncia no País está diretamente relacionado com o nível de vontade política dos governantes, que, por sua vez, é resultado da intensidade da pressão que a sociedade organizada exerce sobre os detentores do poder. Nesse contexto, fica evidenciada a necessidade de incluir na agenda política do País a proposta de criação de uma agência especializada no controle da corrupção.

3.4 **PERFIL DE UMA AGÊNCIA ANTICORRUPÇÃO ESPECIALIZADA**

É sabido que códigos de ética não servem para quem não tem ética. As normas, por si sós, não alteram hábitos e condutas se não estiverem respaldadas na exigência social e em uma estrutura de administração adequada. Nesse sentido, fica evidenciado que a aprovação de legislação, por exemplo, nas áreas tributárias, eleitorais, trabalhistas e penais, para evitar a corrupção é apenas uma parcela dessa tarefa. É preciso ir mais além. Entre as medidas inovadoras encontra-se a proposta de criação de uma agência especializada no combate à corrupção no Brasil. A esse respeito, torna-se oportuno recordar que no elenco de países que possuem agências especializadas no combate à corrupção destacam-se os casos da Austrália, Chile, Malásia, Cingapura e Taiwan. Essas agências são órgãos independentes, que recebem recursos públicos, mas que estão fora de influências políticas.

Fica evidenciado, levando-se em consideração as características do Brasil, que é preciso aprofundar os estudos que recomendam a criação de uma agência encarregada de investigar casos de corrupção no País. No que se refere a sua estruturação, é recomendável que essa agência possua as seguintes características: seja mantida com recursos públicos, mas não sujeita à influência política; esteja muito bem articulada com a polícia e o Judiciário; tenha liberdade de monitorar a vida das pessoas que participassem dos processos de contratação pelo poder público; tenha liberdade de monitorar pessoas que dessem sinais exteriores de riqueza incompatíveis com o patrimônio; seja dotada do poder de congelar o patrimônio das pessoas suspeitas e daquelas que estão sendo investigadas; esteja em condições de oferecer proteção às testemunhas.

4 CONCLUSÕES

Buscamos evidenciar neste artigo a estreita relação que existe *entre reforma do Estado, transparência e nível de democratização*. Nesse sentido, procuramos demonstrar que o Estado, em que pese ter uma doutrina setorial de reforma gerencial, estabelecida no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, ainda não possui uma doutrina clara para a sua reforma. Procuramos mostrar também que, 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 de como pretende elevar o nível de transparência na administração pública. Acreditamos 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 existiu, nas últimas décadas, vontade política dos governantes de definir um conjunto coerente de princípios gerais e estratégias que englobassem todas as iniciativas governamentais para controlar a corrupção no País.

Observa-se que o combate efetivo à corrupção, além de uma governança responsável, exige enérgica mobilização na política e na sociedade civil, para que se controlem os detentores do poder. Por sua vez, é perceptível que, quando a corrupção se torna sistêmica, as medidas convencionais para combatê-la são insuficientes. Nesse sentido, ficou razoavelmente evidenciado que é necessário buscar maior conscientização da sociedade civil com respeito aos custos da corrupção e cuidar para que as instituições e o mercado não sejam vulneráveis.

Concluímos, assim, que a elevação do controle social sobre os governantes no Brasil está exigindo aprofundamento da reforma do Estado por meio de medidas legislativas, de gestão política e administrativa, tais como: leis penais dissuasórias, reforço nos controles contábeis e de 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. Em síntese, entendemos que 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 terminar com a corrupção irão contribuir de maneira significativa para a preservação do Estado de Direito e da democracia no País.

- **Sugestões.** A dimensão e complexidade dos temas abordados neste artigo recomendam que sejam realizados alguns estudos nessa área, como: Qual a relação que existe entre o êxito das principais instituições sociais e a forma como se solucionam os dilemas da ação coletiva? É possível construir no Brasil, no contexto das reformas de segunda geração, uma ordem baseada em valores compartilhados que gerem relações de confiança, permitindo a previsão das expectativas e comportamentos e a organização eficiente e cooperativa das interações?

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Cláudio Weber. Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina. In: SPECK, Bruno W. et al. *Os custos da corrupção. Cadernos Adenauer*, n. 10, p. 47-62, 2000. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- _____. SAMPAIO, Eduardo (Coords.). *Fraude e corrupção no Brasil: a perspectiva do setor privado*. São Paulo: Transparência Brasil, Kroll, 2002.

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Cadernos ENAP*, n. 10, Brasília, 1997.
- BARRO, Robert J. Economic growth in a cross-section on countries. *Quarterly Journal of Economics*, v. 106, n. 2, p. 407-443, Harvard, 1991.
- BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- BRASIL. Congresso Nacional do. *Resultados dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre desvios no Orçamento Público*. Brasília: Senado Federal, 1994.
- _____. Congresso Nacional do. *Resultados dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Poder Judiciário*. Brasília: Senado Federal, 2000.
- _____. MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. PR/Câmara da Reforma do Estado, Brasília: Mare, 1995.
- _____. Presidência da República do. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: PR, 2002.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Auditórias do Tribunal de Contas da União*, TCU, n. 15, Brasília, 2001.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos do MARE*, Brasília, n. 1, 1997.
- _____. A reforma gerencial de 1995. In: BELMIRO, V. et al. *Burocracia e reforma do Estado*. *Cadernos Adenauer*, n. 3, p. 29-45. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- _____. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- _____. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.
- _____; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998.
- CHEVALIER, Jacques. Le mithe de la transparence administrative. *Informacion et Transparence Administrative*, Paris: PUF, 1988. Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie.
- CLAD. *Uma nova gestão pública para a América Latina*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1999.
- CROZIER, M. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias*: Suecia, Japón y Estados Unidos, México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- _____. *Estado modesto. Estado moderno: uma estratégia para uma outra mudança*. Brasília: Funcep, 1989.
- DAVIS, Glynn; WOOD, Terry. Is there a future for contracting in the Australian Public Sector. *Australian Journal of Public Administration*, v. 57, n. 4, p. 85-97, Victoria, 1998.
- DEMO, P. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1995.
- ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). *A corrupção e a economia mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- ÉTICA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO — I ENCONTRO DE REPRESENTANTES SETORIAIS DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 2001, Brasília. *Anais do Seminário*, Brasília: CEP/PR, 2001.
- FEDDERKE, J.; KLITGAARD, R. *Economic growth and social indicators: an exploratory analysis*. Unpublished, mar. 1996.

- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, Campinas, v. 32, n. 2, p. 151-170, 2000. Unicamp/Cebrap.
- FLEISCHER, David. Financiamento de campanhas políticas. In: PEDONE, Luiz (Ed.). *Sistemas eleitorais e processos políticos comparados: a promessa de democracia na América Latina e Caribe*. Brasília: OAS/UnB/CNPq, 1993. p. 243-259.
- _____. Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais. In: SPECK, B. et al. Os custos da corrupção. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, n. 10, p. 79-103, 2000. Fundação Konrad Adenauer.
- FMI. *Balance of payments statistics*. Yearbook, part 2. Washington, D.C.: IMF, 1994.
- _____. Official financing for developing countries. *World Economic and Financial Surveys*, Washington, D.C.: IMF, 1995a.
- _____. *Unproductive public expenditures: a programmatic approach to policy analysis*. Washington, D.C.: IMF/Fiscal Affairs Department, 1995b. (Pamphlet Series 48).
- GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrole*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- IPEA. *Subsídios para reforma do Estado: o novo pacto federativo*. Rio de Janeiro: IBAM, 1994. 4 v.
- JAGANNATHAN, N. V. *Informal markets in developing countries*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
- JARDIM, J. M. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Rio de Janeiro: EdUFF, 1999.
- 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, Oxford, 1995.
- KLITGAARD, R. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1994.
- _____. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- KRUEGER, Anne O. The political economy of rent-seeking society. *American Economic Review*, Nashville, v. 64, n. 3, p. 291-303, jun. 1974.
- MAINWARING, S. Multipartism, robust federalism and presidencialism in Brazil. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. *Presidencialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- _____. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 29, p. 34-58, 1991.
- MATIAS PEREIRA, J. *Economia brasileira*. São Paulo: Atlas, 2003.
- _____. *Finanças públicas: A política orçamentária no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003a.
- _____. *Políticas de austeridad y gobernabilidad. El caso de la aplicación del programa de ajuste estructural y de estabilización en el Brasil*. Tesis (Doctoral)—UCM/Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 2001. CD-ROM.
- _____. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. In: VII CONGRESSO DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2002, Lisboa. *Anais...* Lisboa: Clad, 2002. p. 1-32.
- MERTON, Robert K. *Teoría y estructuras sociales*. México; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1964.

- NAÍM, Moisés. The corruption eruption. *Brown Journal of World Affairs* 2, Providence, n. 2, p. 245-261, verão 1995.
- NORTH, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- _____. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. p. 3-26.
- O'DONNELL, G. *El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.
- OCDE (Organization for Economic Cooperation and Development). *Convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais*. Paris: OECD, 17 dez. 1997.
- _____. Ethics in the public service current issues and practice. *Public Management Occasional Papers*, 1996. Disponível em: <www.oecd.org/puma>. Acesso em 09 abr. 2003.
- _____. *Information technology as an instrument on public management reform: a study of five OECD countries*. 1998.
- _____. *Trust in government: ethics measures in OECD countries*. Paris: OCDE, 2000.
- OEA. *Inter-American Convention Against Corruption*. Washington, D.C.: OAS, 1996.
- OLSON, M. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- OSBORN, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- PASTORE, José. Cruzada contra a corrupção. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. 3, 10 abr. 2001.
- PIRES, Waldir. *Discurso de posse na Controladoria Geral da União*. Brasília, 2003. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em 11 mai. 2003.
- _____. O dinheiro do povo é sagrado. *Jornal A Tarde*, São Paulo, p. 6, 12 abr. 2003.
- REZENDE, F. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 1994.
- ROCHA, Lincoln M. Relatório da Construção do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo, Tomada de Contas Especial. *Auditórias do TCU*, Brasília, n. 15, p. 7-292, 2001.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). *A corrupção e a economia mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 59-102.
- _____. *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic Press, 1978.
- SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Politicians and firms. *Discussion Paper 1686*, Harvard, v. 109, n. 4, p. 995-1025, jun. 1994. Harvard Institute of Economics Research.
- SILVA, M. F. Gonçalves da. *A economia política da corrupção*. São Paulo: Transparência Brasil, 2001.
- _____. A economia política da corrupção. *Relatório de Pesquisa*, n. 3, p. 3-101, 1995. São Paulo: Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas.
- _____. Corrupção e desempenho econômico. In: SPECK, B. W. et al. Os custos da corrupção. *Cadernos Adenauer*, n. 10, p. 63-77, 2000. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- SPECK, Bruno Wilhelm et al. Os custos da corrupção. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, n. 10, p. 9-127, 2000. Fundação Konrad Adenauer.

- TRANSPARÊNCIA BRASIL. *O Brasil e o índice de percepções de corrupção — 2002*. São Paulo: Transparência Brasil, 2003. Disponível em: <www.transparencia.org.br/tbrasil-ie.asp>. Acesso em 23 mai. 2003.
- TULLOCK, G. *The economics of special privilege and rent-seeking*. Cidade: Kluwer Academic Press, 1990.
- WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 2 v.
- WORLD BANK. *Bureaucrats in business: the economics and politics of government ownership*. London: Oxford University Press for the World Bank, 1995.
- _____. *Helping countries combat corruption: the role of the World Bank*. Washington, D.C.: BIRD, September 2000.

TRAMITAÇÃO

Recebido em 17/11/2002
Aceito em 29/04/2003

Copyright of Revista de Administração Mackenzie is the property of Universidade Presbiteriana Mackenzie, RAM-Revista de Administracao Mackenzie and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.