

AUTOR

**Marcos Fernandes
Gonçalves da
Silva***

marcos.fernandes@
fgv.br

* Professor Adjunto
Doutor do Centro de
Estudos das Políticas
Públicas da Fundação
Getulio Vargas (Rio de
Janeiro)

Um breve ensaio normativo sobre controle da corrupção no Brasil

Un breve ensayo normativo sobre el control de la corrupción en Brasil

A brief normative essay about corruption controlling in Brasil

RESUMO

O objetivo deste ensaio é fazer uma breve avaliação normativa do cenário atual sobre corrupção no Brasil; breve, pois, diante dos novos casos que estão a aparecer desde 2005 ainda não temos material empírico para uma análise mais acurada, cabendo-nos apenas algumas recomendações normativas. Contudo, farei uma breve descrição dos pressupostos comportamentais que precisamos usar para futuras análises positivas e normativas.

RESUMEN

El objetivo de este ensayo es hacer una breve evaluación normativa del actual escenario de corrupción en Brasil; breve, pues, ante los nuevos casos que están surgiendo desde 2005 aún carecemos de material empírico para un análisis más detallado, cabiendo a penas algunas recomendaciones normativas. No obstante, presentaré una breve descripción de los presupuestos comportamentales que debemos usar para futuros análisis positivos y normativos.

ABSTRACT

The purpose of this essay is to do a briefly normative assessment of the current situation of corruption in Brazil; Nevertheless, despite the new cases that are appearing since 2005 we have no empirical data for further analysis, leaving us freely to make only some policy recommendations.

1. Objetivo do artigo

O estudo da ética e da corrupção na política e gestão pública envolve a elaboração de possíveis soluções práticas para garantir a eficiência e a eficácia na gestão pública e nas políticas de governo. O objetivo deste ensaio é fazer uma breve avaliação normativa do cenário atual sobre corrupção no Brasil; breve, pois, diante dos novos casos que estão a aparecer desde 2005 (“Mensalão”, “Operação Lava Jato”) ainda não temos material empírico para uma análise mais acurada, cabendo-nos apenas algumas recomendações normativas. Contudo, farei uma breve descrição dos pressupostos comportamentais que precisamos usar para futuras análises positivas e propositivas.

Primeiramente, apresentarei uma descrição realista sobre a natureza da política e do comportamento dos agentes públicos (políticos e burocratas), baseada na literatura consolidada sobre o tema (especialmente os capítulos 2 de Silva, 2001 e de Silva, 2006). Em segundo lugar, indicarei que a reforma do Estado, entendida como um desenho de sistema de incentivos (*pay-offs*), controle e minimização de risco moral, deve ser retomada no Brasil. Ela seria funcional para controlar a corrupção, aprimorar políticas públicas e incentivar os investimentos públicos. Sendo mais preciso, a reforma do Estado deveria ter como objetivo a minimização da natureza patrimonialista do capitalismo brasileiro. Aliás, hipótese historicamente associada ao trabalho de Raymundo Faoro (Faoro, 1957) e empiricamente caracterizada em pesquisa recente (Lazzarini, 2011).

2. Hipóteses comportamentais empíricas

Políticos são indivíduos, homens e mulheres de carne e osso, tentados como todos a oscilar entre o vício e a virtude. Políticos não precisam, nem devem ser corruptos, mas estão muito próximos de sê-lo, pois a natureza da política não é a virtude, mas um vício, o poder.

No caso de executivos do setor privado, o vício está presente, mas dada a estrutura de governança corporativa das empresas, há mecanismos de *compliance* e de controle indireto, principalmente em empresas de capital aberto. No caso dos políticos o controle se dá pela estrutura de governança do Estado, a democracia.

Se alguém consegue combinar os vícios naturais da liderança com virtudes de maior grau moral, a gestão é mais transparente e eficaz, mas nem sempre esta é a regra. Contudo, cabe lembrar, o fundamental em política é respeitar acordos, nunca traí-los, e sua ética é puramente consequencialista. Ser realista é ser prático na elaboração de hipóteses comportamentais para fundamentar nossos modelos. Isso não quer dizer que gestores honestos, assim como políticos com os mesmos atributos, não sejam desejáveis. Mas é sempre bom construir instituições públicas (e estruturas de governança corporativa) supondo agentes com auto interesse sem limites.

Iniciando a resposta ao primeiro ponto levantado neste ensaio, sobre qual seria a natureza do comportamento de políticos e burocratas, devemos criar instituições cujos incentivos minimizem a ocorrência de corrupção e regras administrativas que induzam uma gestão mais transparente e que preste contas à sociedade. Por exemplo, do ponto de vista dos gestores públicos, por que acreditar que, só por prestarem concursos públicos competitivos, eles são dotados da cultura organizacional do serviço público (incluindo valores republicanos)? Posta a origem do capitalismo brasileiro, politicamente orientado, do patronato político e do estamento burocrático (Silva, 2011) há evidências do contrário.

PALAVRAS-CHAVE

Corrupção; Brasil;
instituições

PALABRAS CLAVE

Corrupción; Brasil;
instituciones

KEYWORDS

Corruption; Brazil;
institutions

Recibido:

20.11.2015

Aceptado:

15.12.2015

2.1. O Homem público brasileiro

Antes de contratar funcionários, empresas fazem entrevistas para avaliar se os candidatos possuem a cultura da organização ou se são permeáveis a ela, se a personalidade da pessoa converge para o ambiente da organização, e assim por diante. Deveríamos pensar em introduzir entrevistas como critério de escolha de funcionários públicos. Em termos práticos, empresas de avaliação de talentos poderiam elaborar provas objetivas, que evitariam as alegações de inconstitucionalidade na lisura do concurso público. Gestores públicos não devem ser vistos como santos, tampouco como demônios, mas somente como pessoas de carne e osso, repito, sujeitas ao pecado, mesmo que com autocontrole das virtudes.

A sociedade brasileira é permeada, no seu relacionamento com o Estado, por corporativismo, seja este estabelecido por uma contraproducente estrutura sindical (patronal, inclusive), seja por corporações de funcionários públicos que defendem privilégios. Há a rejeição de pagamento diferenciado por mérito e outras medidas que criariam maior competição no serviço público e beneficiariam os cidadãos, a exemplo do que ocorre com as polícias militares, que se opõem a mudanças na ineficaz estrutura de segurança pública, e com os professores do Ensino Fundamental e Médio, que muitas vezes não optam pela meritocracia. Na prática, deve-se governar organizações supondo que todo mundo somente pensa no seu próprio interesse, sem limites, mesmo quando são legais, mas imorais.

A Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas e a Universidade Federal Fluminense divulgaram, um estudo apontando que concursos públicos não são bons critérios de seleção de talentos (FGV, 2014). Por exemplo, dever-se-ia propor o fim das provas objetivas de múltipla escolha, a limitação das vezes que um candidato pode se inscrever no mesmo concurso e critérios em geral mais próximos dos adotados no setor privado. Esta proposta pode representar o ideal do ponto de vista de contratar servidores com cultura organizacional para atuar no Estado.

Qual a relação da seleção de Recursos Humanos no setor público e combate à corrupção? Não

há literatura sobre o tema para o Brasil. Contudo, seleção de pessoal via valores pode ser relacionado com controle. Todavia, não há evidência empírica ainda. Por outro lado, órgãos de controle são necessários, porém não suficientes. Tácito (55 – 120) afirmou *corruptissima in republica plurimae leges*, ou as leis abundam nos Estados mais corruptos. Não faltam órgãos e leis de combate à corrupção no Brasil. Então o problema é de desenho de instituições e incentivos. Isto nos leva ao ponto central deste breve ensaio normativo: a reforma do Estado.

3. A reforma do Estado

Devemos ser realistas ao pensar em reformas da gestão pública e ao analisar a natureza do capitalismo politicamente orientado e como evitar a corrupção endêmica e relações econômicas privilegiadas. O Brasil não é a Alemanha de hoje, ou o Reino Unido depois das reformas vitorianas que minimizaram a chamada *Old Corruption*, que era endêmica no Estado britânico no século XIX, seja pela corrupção de políticos, seja por aquela ligada aos funcionários públicos (Rubinstein, 1983).

Isso nos leva ao terceiro ponto deste ensaio: o que fazer para melhorar a gestão e minimizar a corrupção? Em primeiro lugar, deve-se reconhecer que a administração pública não é eficaz no Brasil, dados os fatos já citados e a corrupção generalizada no país. Os dados da Controladoria-Geral da União (CGU) mostram como há dúvidas sobre o uso de recursos em praticamente todos os municípios que são sorteados e investigados no que se refere ao uso de dinheiro de transferências federais. Por exemplo, a qualidade da educação, da saúde e da segurança também reflete um problema de governança (Ribeiro, 2008). Mas, por exemplo, com a *Lei de Transparência*, podemos agora ver os privilégios corporativistas que se espalham pelos três Poderes, em diversos níveis da federação e podemos calcular a eficácia e justiça implícita a políticas públicas. Isto não tem relação com corrupção, mas é apenas um exemplo de como mudanças institucionais geram controle eficiente.

A reforma do Estado pressupõe:

a) Uso de critérios privados e incentivos para a gestão de talentos;

b) terceirização de atividades públicas que não são *core business* do governo;

c) tornar o Estado efetivo e eficaz na execução de suas funções, principalmente as redistributivistas. Todavia, a mudança da política econômica a partir de 2011 reiterou mecanismos típicos de capitalismo de Estado e de *crony capitalism* (Musacchio & Lazzarini; 2015).

4. O recuo institucional de 2011-2014: a reedição do capitalismo de estado no Brasil

O pacto social de 1988, estabelecido na Constituição, define várias funções tipicamente de um Estado do Bem-Estar. Esta é a opção brasileira: mitigar a pobreza, garantir segurança social aos seus cidadãos e prover saúde e educação universais. Mas o Estado desenvolvimentista anacronicamente ressuscitado no período recente não cabe, junto com estas funções sociais, na economia nacional. Por outro lado, os escândalos recentes, tão recentes que não permitem uma análise acadêmica acurada ainda, revelam, contudo, indícios de reforço de laços entre corporações, Estado, estatais e financiamento de campanhas políticas.

A reedição do desenvolvimentismo não leva em conta nossa formação econômica, política e social e as características de dirigismo do governo na economia. Por meio de uma análise da estrutura de governança corporativa e financeira de 804 empresas e da aplicação de um modelo de redes (que permite identificar relações entre pessoas jurídicas, físicas e o governo), Lazzarini (2011) identifica estas ligações.

De 1996 e 2009, período analisado, a rede de relações entre pessoas jurídicas e físicas e o Estado ampliou-se, inclusive no que se refere à estrutura

financeira das empresas e sua composição acionária e às potenciais relações de poder e interesses. Em meados de 1990, o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), o Fundo de Pensão dos Funcionários da Petrobrás (Petros) e a Fundação dos Economistas Federais (Funcef) participavam de 72 sociedades de grandes empresas.

Em 2009, o Estado estava presente em 119 grandes empresas no Brasil. O processo de privatização do governo Fernando Henrique Cardoso baseou-se no uso de recursos dos fundos estatais e do BNDES, e hoje as grandes companhias brasileiras são, em parte, estatais.

Contudo, a nova matriz macroeconômica (política do Governo Dilma Rousseff, 2011 - 2014) reafirmou estes laços. Os escândalos de corrupção que envolvem bancos públicos e corporações privadas começam a ser estudados agora pela academia, mas há evidência de que o capitalismo e Estado reforça laços neoclientelistas (Musacchio & Lazzarini; 2015).

5. Conclusão: a agenda futura do Brasil

Uma instituição desenhada com incentivos de controle adequados é a nova Lei Anticorrupção, que reforça as penalidades para empresas corruptoras. No capitalismo de laços como o brasileiro ironicamente, pelo uso da lei de concorrente contra concorrente, de governantes contra empresas, ela pode gerar controle. A lei é eficaz, por outro lado, pois obriga empresas a aprimorar os sistemas de *compliance*. A *Lei de Transparência* tem efeito correlato.

Estes exemplos indicam que reformas institucionais, na infraestrutura social, incluindo reforma gerencial do Estado, privatizações, concessões e políticas industriais horizontais, sem benefícios setoriais (se existem, devem ser estrategicamente justificados) deveriam ser a meta para os próximos dez anos. Esse objetivo implica não somente um Estado

mais eficaz, mas mais justo. As metas sociais mais ambiciosas dependem disso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. (2015). *Operações especiais*. Recuperado de [<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/operacoes-especiais>].

FAORO, R. (1957). *Os donos do poder*. Rio de Janeiro: Globo Editora.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. (2014). *FGV GV lança estudo inédito sobre concursos e propõe marco legislativo para seleção do funcionalismo público*. Recuperado de [http://portal.fgv.br/sites/default/files/fgv_lanca_estudo_inedito_sobre_concursos_e_propoe_marco_legislativo_para_selecao_do_funcionalismo_publico.pdf].

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. (2015). *Reinventado o Capitalismo de Estado*. São Paulo: Portifólio/Companhia das Letras.

RIBEIRO, M. B. (2008). *Qualidade do gasto público*. Tema IV. Finanças Públicas, XIII Prêmio Tesouro Nacional. Recuperado de [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/qualidade/3qualidadeXIIIPTN/Desempenho_Eficiencia_gasto_Publico.pdf].

RUBINSTEIN, W. D (1983). The End of "Old Corruption" in Britain 1780-1860. *Past & Present*, Oxford University Press, n°. 10. pp. 55-86.

SILVA, M. F. G. (2001). *Economia Política da Corrupção no Brasil*. São Paulo: Editora Senac SP.

SILVA, M. F. G. (2011). *Formação Econômica do Brasil: Uma Reinterpretação Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier.

SILVA, M. F.G. (2006). *Ética e Economia*. Rio de Janeiro: Elsevier.