



2º LUGAR

Tema:

O Combate à Corrupção no Brasil: Desafios e Perspectivas

AUTOR: Gustavo Viola de Araújo
Rio de Janeiro - RJ

Transparência e Educação no Combate à Corrupção no Brasil

RESUMO

A literatura científica atual sobre corrupção é ampla, e foca na correlação entre corrupção em vários países e fatores estruturais associados, como desigualdade econômica e qualidade das instituições. A teoria microeconômica oferece alguns elementos para a compreensão do fenômeno, analisando a motivação dos agentes envolvidos, tratando-os como caçadores-de-renda ou *rent-seekers*. Os caçadores-de-renda buscam atividades em que só eles obtêm lucro, não agregando valor mas apenas buscando capturar parcelas da receita nacional via monopólios ou outros privilégios. Quando a competição entre os *rent-seekers* extrapola os limites da legalidade ocorre a corrupção.

A maior parte da literatura científica estudada nesta monografia tem por objeto a corrupção em países em desenvolvimento. Vários pesquisadores apontam para a fraqueza de instituições e a opacidade do processo político como fatores determinantes para o surgimento da corrupção. Existem, também, fortes indícios de que a corrupção reduz os investimentos estrangeiros em países em desenvolvimento, refletindo-se em menores taxas de crescimento econômico. No combate à corrupção, as principais medidas adotadas seriam melhorar a eficiência das instituições (através de medidas que aumentassem a transparência dessas) e assegurar o progresso educacional da sociedade civil. O constante monitoramento da sociedade civil sobre instituições transparentes aumentaria a credibilidade dessas, não dando espaço para a atuação corrupta dos caçadores-de-renda.

Nos EUA, o combate à corrupção deu um grande salto no final do século XIX e no início do século XX. As medidas adotadas foram justamente as que aumentavam a transparência e o controle sobre as instituições, e estados com melhores índices de educação apresentavam menores taxas de corrupção. Ainda que cada país tenha sua própria evolução histórica, é razoável supor que as diretrizes que funcionaram nos EUA possam ser adotadas, com o devido critério, em outros países.

No Brasil, há várias medidas em curso para assegurar a transparência das instituições. A sociedade civil tem uma ONG, denominada Transparência Brasil, que assessora entidades no combate à corrupção. A Transparency International, correspondente estrangeira da ONG nacional, publica um índice que mostra que a percepção de corrupção no Brasil é semelhante à de dezenas de países. Outra iniciativa da sociedade civil é a ONG Repórteres sem Fronteiras, que publica um índice de liberdade de imprensa onde o Brasil figura com uma boa imprensa nacional mas com uma imprensa local sujeita a diversas pressões. No tocante às iniciativas governamentais, destaca-se a Controladoria-Geral da União, com programas governamentais

analisados via amostragem estatística de municípios, além de oferecer à sociedade bancos de dados de denúncias e representações. Outra iniciativa governamental é o Portal da Transparência, sítio da Internet que põe ao dispor do cidadão informações sobre a aplicação de recursos públicos.

Pode-se concluir que o Brasil tem níveis de corrupção semelhantes aos de vários países, e que pode ter mais armas neste combate melhorando a transparência de suas instituições. Ações da sociedade civil e do governo federal estão em linha com este pensamento, sugerindo resultados promissores no futuro.

1. Introdução

Esta monografia irá focalizar o tema do combate à corrupção no Brasil pelo prisma da transparência e da educação. Conforme entendimento científico corrente, que veremos a seguir, essas são as principais vertentes de combate à fraqueza institucional que oferece oportunidades à corrupção.

Esta “Introdução” delineará os principais itens a serem abordados na monografia. A seção “Referencial Teórico” é uma introdução à literatura científica atual sobre o tema. A primeira parte desta seção abordará alguns aspectos históricos sobre a corrupção e trará a definição do termo que será utilizada ao longo do trabalho. A segunda parte trará uma síntese da teoria microeconômica dos caçadores-de-renda, que é essencial para que se compreenda a mecânica da corrupção e, conseqüentemente, as formas de combatê-la. A presente monografia teoriza, com base em artigos científicos, que a atuação predadora dos caçadores-de-renda em ambiente de fraqueza institucional é que dá origem ao processo de corrupção. A terceira parte da seção analisa vários artigos que tratam do sobre corrupção – especialmente em países em desenvolvimento – e do combate a ela. O entendimento desses artigos é que os principais fatores que asseguram a melhoria das instituições governamentais são a educação da sociedade e, fundamentalmente, a transparência das atividades institucionais. Os artigos versam, ainda, sobre os muitos efeitos danosos da corrupção em sociedade, em particular sobre alguns indicadores econômicos. A última parte do “Referencial Teórico” aborda o caso particular dos Estados Unidos, sobre o qual a literatura científica sobre corrupção é farta, apontando várias medidas utilizadas no início do século XX para combater a corrupção.

A terceira seção é intitulada “Panorama e Novas Perspectivas no Combate à Corrupção no Brasil”. Esta seção visa repassar diversas atividades de combate à corrupção no Brasil (por parte da sociedade civil e do governo federal), comparando a aderência das medidas tomadas ao prescrito pela literatura científica. A primeira parte desta seção trata da atuação das ONGs *Transparency International* e Transparência Brasil no combate à corrupção no Brasil. A segunda parte refere-se ao Índice de Liberdade de Imprensa no Brasil, da ONG Repórteres sem Fronteiras. A terceira parte lista as ações da Controladoria-Geral da União (entre as quais o programa de fiscalização de municípios por amostragem). A quarta parte descreve as atividades do Portal da Transparência, sítio do governo federal que dá transparência a programas governamentais.

A penúltima seção, “Conclusões e Sugestões”, oferece algumas proposições derivadas do referencial teórico e factual disposto nas seções antecedentes. Por fim, a quinta seção “Referências Bibliográficas” aponta os trabalhos originais que dão suporte a toda a monografia.

2. Referencial Teórico

A literatura científica sobre corrupção é vasta. O principal foco de vários pesquisadores tem sido a correlação entre corrupção (medida por vários indicadores de agências internacionais) e fatores estruturais, em vários países: poucos estudos se limitam a apenas um país. Os pesquisadores geralmente buscam decifrar quais são os efeitos danosos da corrupção – particularmente sobre desigualdade e crescimento econômicos – e a que fenômenos institucionais ela está associada, apontando direta ou indiretamente formas de combatê-la. A presente seção não visa exaurir o tema, mas exemplificar quais são os estudos mais recentes e influentes sobre corrupção, apontando suas causas e formas de lutar contra ela.

2.1 Considerações Iniciais sobre o Conceito de Corrupção

A palavra corrupção tem origem no vocábulo latino *corruptio*, que significa decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno (Silva, 1996). A opinião comum associa a corrupção a um fenômeno do poder, em que agentes influentes conseguem obter vantagens de forma ilegal ou eticamente questionável. A corrupção, grosso modo, seria a putrefação de relações políticas saudáveis e civilmente aceitas, havendo desvio de uma função de proteção do bem comum, da coisa pública (*res publica*) em favor de um agente ou grupo de agentes. Os agentes corrompidos seriam zeladores da coisa pública que falharam em seu dever fiduciário.

Corrupção é um conceito vasto no pensamento político ocidental, tendo sido abordado por filósofos políticos como Aristóteles, Políbio e Maquiavel (Wallis, 2004). Os filósofos clássicos viam uma grande diferença entre a corrupção do indivíduo e a do sistema político: como todo o mundo físico apresentava um ciclo de crescimento, maturidade e decadência (corrupção), o mesmo poderia ocorrer a constituições políticas. A questão central da filosofia política era desenvolver uma constituição de governo que escapasse da inevitável corrupção. Daí a preocupação de Aristóteles (2004) ao classificar em sua obra *Política*, capítulo VII, as formas de governo como puras e corrompidas, a saber: da monarquia, tirania; da aristocracia, oligarquia; e do governo constitucional, democracia, cada uma se preocupando com o bem-estar apenas de um homem, apenas dos ricos ou apenas dos pobres, respectivamente. Políbio (*apud* Wallis, 2004) acreditava ser possível prevenir a corrupção com governos balanceados, que misturassem elementos de três tipos puros. Maquiavel (2004) preocupava-se com a estabilidade

política, e qualquer fator que afetasse o equilíbrio constitucional seria tecnicamente corrupção, seja resultante ou não de uma conduta individual moralmente corrompida. Montesquieu (2004) afirmava que “a corrupção de cada governo começa quase sempre pela corrupção dos princípios (p. 124).”

Klitgaard (*apud* Pereira, 2004) oferece uma definição de corrupção que será a utilizada na presente monografia: “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.”

2.2 A Mecânica Microeconômica da Corrupção

A teoria microeconômica oferece elementos para a compreensão do surgimento da corrupção, focalizando nos mecanismos de motivação dos agentes econômicos corruptores e corrompidos. Krueger e Tullock foram os principais precursores da teoria dos caçadores-de-renda, ou *rent-seekers* (Silva, 1996). Os agentes econômicos privados são motivados a buscar a maximização do seu ganho; essa busca se dá dentro de um conjunto de regras, de acordo com preferências individuais. Os caçadores-de-renda não agregam valor ao produto nacional mas buscam, via monopólios ou outros privilégios, adquirir parcelas da renda nacional. Como uma das funções do Estado tem natureza redistributiva (o Estado pode, em função de políticas públicas, remover renda de um grupo da sociedade e transferi-la para outro grupo), os *rent-seekers* buscam influenciar o Estado para capturar parcelas da renda nacional.

A atividade dos caçadores-de-renda difere das ações dos que querem simplesmente maximizar seu lucro; estes buscam atividades nas quais todos os envolvidos buscam extrair valor em transações em que há benefício mútuo. Os *rent-seekers* buscam atividades em que só eles obterão lucro. Normalmente, este tipo de ação está ligada a *lobbies* ou grupos de pressão que visam obter algum tipo de proteção ou subsídio governamental.

Silva (1996) dá como exemplo de *rent-seeking* a imposição de barreiras ao comércio e o protecionismo: empresas que desfrutam de reservas de mercado – auferindo maiores lucros que num mercado aberto – empregam recursos financeiros e humanos em atividades improdutivas, como *lobbying*, na tentativa da manutenção do seu *status quo*.

Os caçadores-de-renda competem entre si, tentando transferir para cada um renda de outros grupos. Pela natural escassez de recursos, apenas alguns serão bem-sucedidos, tornando a

atividade altamente rentável para os que conseguem sucesso. Para aumentar as chances de sucesso, recursos humanos talentosos são empregados nesta atividade improdutiva, penalizando o talento alocado em atividades produtivas (Silva, 1996).

Quando esta competição entre caçadores-de-renda extrapola os limites legais – como se verá adiante, geralmente refletindo uma fraqueza institucional – ocorre a corrupção.

Huntington (*apud* Pereira, 2004) sustenta que, quando as oportunidades políticas excedem as econômicas, os agentes tendem a usar o poder para o próprio enriquecimento (*rent-seeking*) e, quando as oportunidades econômicas excedem as políticas, os agentes tendem a usar sua riqueza para comprar poder político. As diferentes correlações entre estas forças, econômicas e políticas, e as motivações dos *rent-seekers* abrem a possibilidade do surgimento da corrupção.

Acemoglu e Verdier (2000) propõem uma teoria que liga intervenção governamental a corrupção. Para corrigir falhas do mercado (como poucos investimentos em educação ou saúde), o governo decide intervir e subsidiar determinados agentes econômicos. Como a intervenção governamental transfere rendas de um agente para outro, cria espaço para a corrupção. Dado que a corrupção subverte os propósitos intervencionistas, os governos tentam evitá-la; isto pode criar renda para os burocratas (adicionais salariais para garantir eficiência), induzir à má-alocação de recursos e aumentar o tamanho da burocracia governamental. Como prevenir a totalidade da corrupção é muito custoso, podendo ultrapassar os benefícios do combate, uma menor intervenção pode resultar em uma fração dos burocratas aceitando ser corrompida.

A maioria dos artigos analisados a seguir irá se basear, explícita ou implicitamente, na premissa de que os agentes envolvidos em corrupção são típicos caçadores-de-renda, que visam maximizar seus ganhos explorando deficiências institucionais.

2.3 Corrupção e Países em Desenvolvimento

Muito da literatura científica corrente estuda a corrupção em países em desenvolvimento. Vários pesquisadores estão interessados em desvendar se a corrupção pode explicar parcialmente o crescimento insuficiente destas nações ou se a fraqueza institucional ou política (frequentemente associadas ao subdesenvolvimento) geram campo fértil para atividades corruptas.

Shleifer e Vishny (1993) sugerem duas proposições sobre corrupção em países em desenvolvimento. Primeiro, a estrutura de instituições governamentais e o processo político são muito importantes na determinação do nível de corrupção – governos fracos que não controlam suas agências teriam níveis de corrupção muito altos. Um exemplo era a Rússia pós-comunista, em que investidores estrangeiros tinham que subornar várias agências e órgãos envolvidos para obter diversas autorizações; a competição entre as agências por subornos aumentava exponencialmente os custos do investidor estrangeiro. Considerando que qualquer agência, individualmente, poderia parar com o processo de investimento, não dando a autorização de sua área (e.g., ambiental, propriedade imóvel, financeira), a coordenação de interesses competidores afastou muitos investimentos do país.

Na segunda proposição de Shleifer e Vishney, a ilegalidade da corrupção e a necessidade de segredo a fazem mais distorcida e custosa que sua “atividade-irmã”, a tributação. Os autores exemplificam que um país pode deixar de investir em áreas mais necessárias, como saúde e educação, para favorecer projetos potencialmente inúteis (infra-estrutura ou defesa nacional) mas que garanta o segredo necessário permitindo oportunidades de corrupção. Outra forma de agir seria pela manutenção de monopólios ou estruturas econômicas ineficientes, barrando a entrada de novos agentes econômicos, pois a expansão das elites econômicas pode expor práticas corruptas.

Shleifer e Vishney sugerem que competição política e econômica pode reduzir o nível de corrupção e seus efeitos danosos. Quando diferentes agentes competem para oferecer os mesmos serviços, lhes será mais custosa a corrupção. E a competição política abre as portas do governo, reduzindo segredos e potencialmente aumentando os custos da corrupção.

Mauro (1995), em artigo famoso sobre o tema de corrupção, sugeriu a criação de um índice de corrupção para países baseado em nove indicadores de eficiência institucional. Seus resultados indicam que corrupção reduz os investimentos, baixando assim as taxas de crescimento econômico dos países. A associação entre corrupção e queda de investimentos faz sentido, de acordo com Mauro, tanto estatística quanto economicamente – o autor chega a afirmar que eficiência burocrática *atrai* investimentos e crescimento econômico.

Um dos resultados obtidos indica uma relação significativa entre índices de eficiência burocrática e estabilidade política. O autor sugere que instabilidade política e corrupção estão intrinsecamente ligadas, sendo resultantes do problema de coordenação entre membros da elite governante. Políticos em competição desenfreada por recursos advindos de corrupção levariam a uma queda crescente da atividade econômica produtiva, minando as bases da governabilidade.

Um segundo resultado obtido por Mauro ressalta que governos instáveis e corruptos tendem a investir menos em educação pública. Tal resultado empírico corrobora a sugestão de Shleifer e Vishny (1993) de que investimentos em educação ofereceriam menos oportunidades para corrupção.

Por fim, o autor propõe que em países cuja ineficiência institucional persistiu por longos períodos, instituições ruins no passado podem ter tido um importante papel nas baixas taxas de crescimento, levando à pobreza presente. Portanto, um baixo crescimento econômico seria fruto não de corrupção, mas de instituições ineficientes.

Os dois artigos acima (Shleifer e Vishney, 1993; Mauro, 1995) apontam para a ineficiência institucional, representada por governos instáveis e por instituições fracas, como *causa* da corrupção, e não como consequência. Tal conclusão está alinhada com a teoria microeconômica dos caçadores-de-renda, pois a fraqueza institucional permite a atuação fora-da-lei dos *rent-seeker*, ao passo que instituições fortes coibiriam a ação destes agentes: no momento em que o custo da corrupção (risco de ser punido) fosse alto o suficiente, declinaria a ação dos caçadores-de-renda. Como instituições enfraquecidas implicam num risco de punição baixo, os agentes em questão se valem da corrupção para apropriar de parcelas maiores da renda nacional.

Mocan (2004) estudou dados microeconômicos de 49 países para tentar descobrir o que influencia a corrupção dos indivíduos, o que determina a percepção de corrupção em um país, e se a corrupção influencia no crescimento econômico. Para realizar seu estudo, a autora utilizou índices de percepção da corrupção gerados pela *Transparency International* e Banco Mundial, entre outros. Dentre os fatores que associados a menores níveis de corrupção, destacaram-se o fato de um país ter sido uma democracia ininterrupta entre 1960 e 1980, e a qualidade das instituições nacionais. Mocan também constatou que a melhoria na qualidade das instituições reduz a percepção de indivíduos sobre a corrupção. Em relação ao crescimento econômico, a autora indica que este estaria ligado à qualidade das instituições, e não à corrupção em si – desta forma, a melhor qualidade institucional se reflete tanto em crescimento econômico quanto em menor corrupção. A corrupção não seria *per se* a razão de menor crescimento econômico.

A conclusão da autora refuta parcialmente a opinião de Mauro (1995) de que o crescimento econômico é afetado negativamente pela corrupção. A qualidade institucional é que seria fator influente em ambas as esferas: propiciar crescimento econômico e coibir a corrupção. Haveria, então uma ligação indireta entre corrupção e baixo crescimento econômico, mas aquela não influenciaria neste. Vale ressaltar que essa conclusão não é unânime na literatura científica.

Ainzenman e Spiegel (2002) estudaram as relações entre corrupção e investimento estrangeiro direto (IED) em nações em desenvolvimento. Os autores consideraram um modelo agente-principal no qual agentes domésticos têm uma vantagem comparativa sobre os agentes

estrangeiros na superação dos obstáculos relacionados a corrupção e instituições frágeis. Assim, investidores estrangeiros seriam afastados de países com alto grau de corrupção. Seus testes estatísticos indicaram uma forte correlação negativa entre corrupção e fluxo de investimentos estrangeiros.

Portanto, o resultado dos autores acima corrobora a conclusão de Mauro (1995) de que a corrupção pode sim influenciar no crescimento econômico: ao afastar o investimento estrangeiro direto, há uma diminuição do crescimento econômico. Há de se notar que os autores mencionam novamente a importância da qualidade institucional no afastamento da corrupção, fator previamente apontado por todos os autores (Shleifer e Vishney, Mauro e Mocan). Não obstante a falta de unanimidade dos vários autores na relação causal entre corrupção e baixo desenvolvimento, é notório que fraqueza institucional, corrupção e subdesenvolvimento caminham em sincronia. Sobretudo observa-se que o combate a deficiências institucionais é elemento-chave na luta contra a corrupção.

Gerring e Thacker (2005) questionam se políticas neoliberais são capazes de diminuir a corrupção política. Seu estudo focaliza no impacto de políticas comerciais, de investimentos e regulatórias, assim com o tamanho do setor público, sobre a corrupção. Os autores debruçaram-se sobre dados de várias nações de meados dos anos 1990, e descobrem que livre comércio, políticas de investimento liberais e baixos níveis de regulação são consistentes com níveis baixos de corrupção política. No entanto, não há relação consistente entre o tamanho do setor público e corrupção. Sua conclusão é de que estados liberais podem ser menos corruptos, mas estados intervencionistas não são necessariamente mais corruptos. Assim, políticas neoliberais como forma de se combater a corrupção não devem ser adotadas *prima facie*, devendo ser entendidas com medidas pró-mercado e não anti-estado.

A opinião dos autores confirma o que havia sido mencionado por artigos anteriores – a melhoria da eficiência institucional, representada pela adoção de medidas liberais e reformistas, leva à queda da corrupção.

Bahmani-Oskooee e Goswami (2005) estudaram o impacto da corrupção no prêmio do mercado negro de câmbio em 60 países, no período de 1982 a 1995. Em teoria, atividades corruptas (como contrabando ou sub-dimensionamento de exportações) afetariam tanto a demanda quanto a oferta de moeda estrangeira. Eles demonstram, pela utilização de cinco diferentes indicadores de corrupção, que o prêmio do mercado negro de câmbio é maior para países mais corruptos. Deste resultado pode-se concluir que países mais corruptos possuem um mercado negro de câmbio mais ativo.

Novamente, os autores fazem ligação entre fraqueza institucional e corrupção. No presente caso, a deficiência das instituições se manifesta no mercado negro de câmbio, que é alimentado pelas atividades de corrupção. Diversamente do que havia sido observado nos outros exemplos, a fraqueza institucional mostrava-se como causa da corrupção; neste, a corrupção alimenta a deficiência institucional.

Bohara, Mitchell e Mittendorff (2004) avaliaram a influência da democracia nos níveis percebidos de corrupção, estudando dados de dezenas de países. Os autores argumentam que o controle da corrupção depende da compensação e da responsabilidade atribuída a servidores públicos, assim como de uma economia competitiva e aberta. Entre os resultados, destaca-se o de que a participação em eleições consecutivas e a frequência de cidadãos em atividades políticas aumentam o controle sobre a corrupção. Os autores acham pouco suporte para o argumento de que o federalismo aumentaria os níveis de corrupção. Bohara, Mitchell e Mittendorff chegam a separar os efeitos de “liberalismo” de “democracia” para determinar que esta última é fator preponderante na limitação da corrupção.

Este artigo é importante por apontar a ligação da democracia com níveis mais baixos de corrupção. O nexos causal se daria da seguinte forma: num governo democrático, as instituições se fortalecem devido à transparência oferecida à sociedade civil; a qualidade institucional reduz o espaço dos *rent-seekers* corruptos, tornando a corrupção muito custosa; os custos crescentes da corrupção desestimulam o seu uso.

Glaeser, Scheinkman e Shleifer (2002) estudam a subversão de instituições políticas por agentes ricos e poderosos para seu próprio benefício, apresentando um modelo fundamentado nos efeitos de desigualdade política e econômica sobre a magnitude da corrupção. Os autores argumentam que esta foi uma realidade enfrentada pela Rússia nos anos 1990 e pelos EUA na virada do século XIX. Seus estudos concluem que reforma institucional, e não redistribuição de renda, seria a solução adequada para o combate à corrupção. Os autores citam com exemplos bem sucedidos de reforma institucional a introdução do tribunal do júri na Inglaterra do século XII, a restauração Meiji no Japão, as reformas políticas nos EUA no final do século XIX e, finalmente, reformas bancárias e corporativas na América Latina nos últimos vinte anos. Países em que houve uma redistribuição maciça de renda – geralmente após revoluções sociais e políticas – apresentaram não um decréscimo na corrupção, mas uma rotação de elites no poder, que continuaram a subverter e se locupletar das instituições públicas. Em síntese, os países vitoriosos na luta contra a corrupção foram os que fizeram pacíficas mudanças nas instituições.

O resultado dos autores aponta um fator interessante na luta contra a corrupção: não necessariamente uma melhor distribuição de renda propicia níveis mais baixos de corrupção. Com efeito, caçadores-de-renda irão existir na sociedade, independente da desigualdade econômica que a aflija. O traço marcante da baixa corrupção é novamente apontado como a qualidade institucional, que mina as oportunidades de corrupção dos *rent-seekers*.

Pereira (2004) sugere que o combate à corrupção passa pelo controle dos governantes, que pode ser exercido por meio de: voto; controle parlamentar; controle dos procedimentos burocráticos (via controladorias, tribunais de contas, comissões de inquérito); controle social (via mídia ou grupos da sociedade civil). O autor indica ainda que o conjunto de ações necessárias para o combate à corrupção envolve educação à cidadania e, de forma imprescindível, a transparência da gestão da coisa pública.

Ahrend (2002) estudou a relação entre corrupção, capital humano e as capacidades de monitoramento da sociedade civil, manifestas pela liberdade de imprensa e por um sistema judiciário independente, buscando dados de corrupção e imprensa de 130 países num espaço de 12 anos. O autor conclui que o impacto da educação na corrupção depende da capacidade da sociedade civil para controlar agentes governamentais; se essa capacidade é desenvolvida, a educação diminui a corrupção, enquanto pode levar a *maior* corrupção se a monitoria civil é baixa. O artigo oferece evidências empíricas de que melhorias na educação secundária e superior têm um efeito *negativo* na corrupção em países que não têm liberdade de imprensa. Em contraste, não há tal efeito negativo decorrente de melhorias na educação primária. Ahrend tenta explicar os resultados pela teoria microeconômica do *rent-seeking*: a educação – desacompanhada de transparência – aumentaria a capacidade dos agentes caçadores-de-renda, melhorando sua eficiência e os efeitos deletérios da corrupção.

Em relação à liberdade de imprensa, Ahrend aponta que não há evidência de que a corrupção a diminui. No entanto, uma menor liberdade de imprensa pode levar a maiores níveis de corrupção. O autor sugere que o fortalecimento da liberdade de imprensa é uma ferramenta eficaz na luta à corrupção, conforme indicado pelos dados empíricos de 130 países estudados.

Abramo (2002) correlacionou dados de vários países envolvendo o ranking de liberdade de imprensa da ONG “Repórteres sem Fronteiras” e o Índice de Percepção de Corrupção da *Transparency International*. Em 76 países houve uma forte correlação positiva (0,70) entre os dois índices, indicando que quanto maior a liberdade de imprensa, menor a corrupção.

Podemos sintetizar, baseados na discussão dos artigos prévios, que o combate eficaz à corrupção se dá com o desmantelamento da lógica microeconômica de *rent-seeking* que se utiliza da fraqueza institucional para a apropriação de parcelas crescente de renda. O fortalecimento das instituições diminui a oportunidade de ação dos caçadores-de-renda ao aumentar os custos da corrupção. Esse fortalecimento é possível pela ação de dois fatores combinados:

1. No curto prazo, transparência institucional, garantindo à sociedade civil – inclusive à imprensa – livre acesso às informações burocráticas. Por exemplo, num programa de redistribuição de renda, é necessário que a sociedade tenha pleno acesso ao nome dos beneficiários e dos critérios utilizados para se determinar os benefícios. Com o passar do tempo e o continuado escrutínio público, as instituições aumentam sua credibilidade, se fortalecendo e diminuindo as possibilidades de corrupção.
2. No longo prazo, investimentos em educação pública, em particular no ensino fundamental. Por um lado, tais investimentos são menos suscetíveis à corrupção

(Acemoglu e Verdier, 2000; Shleifer e Vishny, 1993) e por outro, garantem que a sociedade civil terá seu capital humano desenvolvido o suficiente para melhor monitorar as instituições públicas, desde que estas sejam transparentes (Ahrend, 2002).

Transparência e educação são o binômio apontado pela literatura científica atual como fundamentais para o fortalecimento institucional. A conseqüente melhora da qualidade institucional reduz a possibilidade dos *rent-seekers* se corromperem e leva à queda nos níveis de corrupção. Outros fatores, como subdesenvolvimento, baixo crescimento econômico, desigualdade social, tamanho do estado e aplicação de políticas neoliberais, entre outros, não seriam preponderantes no combate à corrupção.

2.4 O Combate à Corrupção nos EUA: um Estudo de Caso

Os Estados Unidos da América eram considerados um país muito corrupto no final do século XIX, percepção semelhante àquela atual sobre países em desenvolvimento (Wallis, 2004). Hoje, a maioria das medidas internacionais aponta os EUA entre os 10% de países menos corruptos do mundo (Glaeser e Goldin, 2004). Como ocorreu esta mudança? Podemos utilizar a vasta produção científica que versa sobre os EUA para verificar se a conclusão que obtivemos na seção anterior – transparência e educação como vetores do combate à corrupção – é válida para um país específico. Desta forma, podemos nos valer dos EUA como um “estudo de caso” na luta contra a corrupção, para constatar a validade (ou invalidade) dos nossos pressupostos.

Glaeser, Scheinkman e Shleifer (2002) argumentam que a desigualdade nos EUA cresceu muito durante o século XIX, devidos aos efeitos da industrialização acelerada e ao aumento do mercado de consumo, que geraram uma elite de cidadão americanos extremamente ricos. A desigualdade de renda teria sido combustível para a subversão institucional, criando exemplos históricos como a ferrovia Erie (disputa entre os grupos Gould e Vanderbilt que culminou no suborno maciço da legislatura nova-iorquina), a corrupção da indústria de transportes públicos (transferido grandes quantidades de terra para empresários do ramo), e a promiscuidade entre membros do Senado norte-americano e organizadores dos afamados *trusts*. Os autores sugerem que a lucratividade dos *trusts* deveu-se não apenas a práticas monopolistas mas também a sua habilidade em manipular o Senado e as cortes judiciais, ou seja, a suas habilidades como *rent-seekers*. Ainda que não tenha afetado o crescimento norte-americano, o fracasso das instituições públicas suscitou uma ampla reforma (inicialmente, a reforma Progressiva e, após a *débâcle* econômica, o *New Deal* de Roosevelt) que limitou severamente os *trusts* e coibiu vertiginosamente a corrupção.

Glaeser e Goldin (2004) construíram um “índice de corrupção e fraude” nos EUA, valendo-se de pesquisas de palavras em um grande número de jornais de 1815 a 1975. Este índice revelou que os EUA passaram por uma sensível redução da corrupção entre 1870 e 1920, declinando sistematicamente daí em diante. Em seu auge em 1870, este índice era cinco

vezes maior que os valores de 1970. Os autores indicam que a evolução histórica da corrupção nos EUA seria como um “J invertido”: inicialmente observou-se corrupção num grau muito elevada, seguindo-se um pequeno crescimento e terminando com uma queda espetacular.

Buscando as razões históricas por essa evolução, Glaeser e Goldin sustentam que o aumento da corrupção no século XIX se deveu ao aumento de escala do governo e economia norte-americanos. Os grandes aumentos nos orçamentos dos governos locais aumentaram os benefícios potenciais da corrupção, incentivando os agentes econômicos a corromperem-se. Entretanto, a queda observada entre 1870 e 1920 não se deveu a retornos declinantes da corrupção, pois o tamanho dos governos aumentou, assim como os retornos da corrupção no Judiciário americano. A grande mudança (ao longo de todo século XX) foram os custos crescentes da corrupção que políticos desonestos foram obrigados a enfrentar. Foi montado um grande e moderno aparato de fiscalização da *res publica*, com diferentes níveis de governo vigiando uns aos outros. Maior competição e independência política das empresas de comunicação resultou em atividades corruptas e acusações a figuras públicas sendo reportadas em todos os EUA, e não apenas nos grandes centros. A esse aumento da transparência, o eleitorado respondeu com expectativas mais rígidas sobre comportamento corrupto de seus representantes, aumentando a probabilidade de derrocada eleitoral de políticos corruptos.

Wallis (2004) também estuda os meios pelos quais os EUA reduziram a corrupção. Denúncias de corrupção envolvendo o governo britânico das treze colônias influenciaram sobremaneira o pensamento político norte-americano, preparando o terreno para interpretar ações da Coroa e Parlamento britânicos como ameaças a liberdades fundamentais dos cidadãos, culminando na independência dos EUA. Corrupção sistemática era vista como uma ameaça a direitos e liberdades dos cidadãos e os levariam inevitavelmente à tirania e à escravidão. Sua análise menciona que, em comparação com os movimentos de independência política da América Latina, o resultado da independência dos EUA foi maior liberdade e um governo relativamente estável, capaz de sobreviver a uma guerra civil sangrenta; os países latinos, que copiaram muitos dos dispositivos da constituição norte-americana (república, federalismo, separação em três poderes), foram na prática dominados por tiranos. A transparência e estabilidade de um governo democrático teriam sido instrumentais na redução da corrupção nos EUA.

Glaeser e Saks (2004) estudaram as correlações estatísticas entre condenações judiciais federais por corrupção e vários indicadores sociais nos estados dos EUA. Suas conclusões indicam que os estados americanos com melhores índices de educação apresentam menos corrupção. Para sanar a dúvida de que a lógica seria inversa (menos corrupção melhora a educação pública), os pesquisadores se valeram também de dados educacionais de 1890 e 1928 e os correlacionaram com níveis de corrupção recente, e os resultados se mantiveram estáveis. Este resultado é compatível com a teoria de que a educação melhora as instituições políticas, reduzindo a corrupção. Não houve correlação significativa entre corrupção e tamanho de governo ou desigualdade de renda, dois fatores frequentemente considerados ligados à corrupção.

Com base nos artigos acima, podemos obter uma confirmação de que transparência e educação são fatores essenciais no combate à corrupção. Observamos nos EUA vários elementos que foram mencionados em artigos da seção anterior: qualidade institucional crescente, liberdade de imprensa, democracia e melhores indicadores de educação são apontados como fatores que reduzem os níveis de corrupção, enquanto tamanho de governo e desigualdade de renda são pouco importantes.

É claro que nem tudo que pode ser aplicado nos EUA é válido para o Brasil, pois se tratam de nações bastante distintas, cada qual uma evolução histórica e sócio-econômica própria.

Entretanto, o que foi apontado nas dezenas de estudos acima mencionados é que transparência e educação são *diretrizes* para o combate à corrupção, diretrizes essa que foram e são eficientes em muitos países – inclusive nos EUA – para garantir a melhoria da qualidade institucional. Além disso, a melhor eficiência institucional desmonta a lógica *microeconômica* da corrupção dos *rent-seekers*, que é válida onde houver agentes racionais, independente da nação em que se encontram. Portanto, transparência e educação não são “fórmulas prontas” ou “receitas de bolo” que devam ser aplicadas em qualquer situação, mas bússola e compasso que norteiem políticas públicas de combate à corrupção.

3. Panorama e Novas Perspectivas no Combate à Corrupção no Brasil

Esta seção tem por objetivo apontar algumas das mais recentes iniciativas no combate à corrupção no Brasil, tomando-se como prisma a transparência, parâmetro indicado na análise precedente. Como foi estudado que este combate é tarefa que não depende apenas da atuação governamental, as iniciativas relevantes da sociedade civil serão abordadas. Em relação ao governo, o foco recairá sobre agências cuja atuação é marcada principalmente pela transparência, e que sejam de iniciativa recente.

3.1 Iniciativas da Sociedade Civil: as ONGs *Transparency International* e Transparência Brasil

A *Transparency International* (TI) é uma ONG fundada em 1993, que combate a corrupção em três frentes: construindo coalizões com o poder público, iniciativa privada e sociedade civil; empregando planos de ação graduais, de forma incremental; e expandindo sua atuação regional através de “capítulos nacionais”, que são ONGs locais correspondentes da TI (Transparência, 2005). A TI trabalha inclusive junto a organismos internacionais, como a OCDE, o FMI e o Banco Mundial, assessorando-os na luta contra a corrupção.

Uma das contribuições mais notórias da TI foi o Índice de Percepção da Corrupção (ICP, em inglês, *Corruption Perceptions Index*). Este índice lista países no grau em que a corrupção interna (de empregados públicos e políticos) é percebida, refletindo a visão de homens de negócios e de especialistas no assunto, incluindo analistas locais (Transparency, 2005). Trata-se de um índice qualitativo devido à dificuldade em se comparar dados empíricos relativos à corrupção entre países, como por exemplo número de condenações judiciais em um ano – tal número seria facilmente distorcido por questões de funcionamento de diferentes judiciários. Muitos dos artigos analisados nesta monografia utilizaram o ICP como índice de corrupção nacional (Mocan, 2004; Bohara, Mitchell e Mittendorff, 2004; Pereira, 2004).

A TI considera que um índice abaixo de 3 aponta para altos níveis de corrupção; abaixo de 5, níveis intermediários de corrupção; um país sem qualquer corrupção teria um índice de 10.

Para o Brasil, o ICP se comportou da seguinte forma desde sua criação em 1995:

Tabela I: Comportamento do ICP do Brasil de 1995 a 2004

<i>Ano</i>	<i>Índice</i>
1995	2,70 (Variância 3,11)
1996	2,96 (Variância 1,07)
1997	3,56 (Desvio-Padrão 0,49)
1998	4,0 (Desvio-Padrão 0,4)
1999	4,1 (Desvio-Padrão: 0,8)
2000	3,9 (faixa de confiança: 3,6 a 4,5)
2001	4,0 (faixa de confiança: 3,5 a 4,5)
2002	4,0 (faixa de confiança: 3,4 a 4,8)
2003	3,9 (faixa de confiança: 3,3 a 4,7)
2004	3,9 (faixa de confiança: 3,7 a 4,1)

Fonte: Transparency International (<http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>)

O ICP indica que o Brasil era considerado um país muito corrupto até 1996. Observe-se, entretanto, os baixos níveis de confiança do índice até aquele ano. Deste então, o Brasil não tem piorado ou melhorado significativamente o grau de corrupção vigente (Pereira, 2004). Dos 133 países listados em 2003, o Brasil estava num grau intermediário de corrupção; em posições muito próximas estava um grupo de 78 países (cujas faixas de confiança do índice cruzam com as faixas de confiança brasileira nos anos anteriores). Constatamos, ao menos tentativamente, que o Brasil é afligido pela corrupção percebida em níveis semelhantes a dezenas de outros países, desenvolvidos ou não¹. Assim, não obstante o Brasil enfrentar corrupção, tais níveis são compatíveis com o cenário internacional. Este raciocínio não deve ser compreendido como uma forma de minimizar ou mascarar o problema, mas como indicativo de que o país não está sozinho em sua luta contra a corrupção, e que esta, sendo combatível (e combatida), não chega a comprometer a existência das instituições políticas brasileiras. Dizer que o Brasil possui corrupção sistêmica não é dizer que as instituições estão falidas; se o estivessem, também estariam ameaçadas as de 78 outros países, o que não se configura razoável.

¹ No mesmo grupo do Brasil estão países tão diversos como Israel, Taiwan, Itália, Grécia, Cuba, África do Sul e Turquia (Pereira, 2004).

A Transparência Brasil é a ONG local correspondente da *Transparency International*, tendo sido fundada em 2000. Sua “espinha dorsal” é “o estabelecimento de uma rede nacional de organizações distribuídas por todas as regiões, que trabalharão projeto a projeto acompanhando as linhas programáticas da entidade” (Transparência, 2005). Na prática, a Transparência Brasil tem vários projetos que visam assessorar órgãos públicos e da sociedade civil no combate à corrupção. Muitos de seus estudos e trabalhos visam chamar a atenção da sociedade brasileira para o financiamento de campanhas eleitorais e para a compra de votos.

Para o financiamento de campanhas eleitorais, a Transparência Brasil publica em sítio específico da internet² dados sobre o perfil de financiamento das campanhas eleitorais, descrevendo e analisando as informações provenientes das prestações de contas dos candidatos à Justiça Eleitoral. O sítio permite que se acesse, para cada candidato a todo cargo eletivo da eleição de 2002, as informações de todos os doadores de campanha.

Em relação à compra de votos, a Transparência Brasil conduziu em 2004 um estudo (via o instituto de pesquisas de opinião Ibope) que indicava que, durante a campanha eleitoral de 2004, 9% dos eleitores receberam oferta de dinheiro ou de algum bem material por seu voto (Transparência, 2004). Eleitores mais visados foram os mais jovens, enquanto o grau de instrução individual e renda familiar mostraram pouca relação com a compra de votos.

É bastante evidente que estas pesquisas, estudos e disponibilidade de informações aumentam a transparência das ações dos governos (e dos representantes populares no governo), dificultando as oportunidades de corrupção. Espera-se que um número crescente de ações como estas possa dar mais credibilidade às instituições nacionais, dificultando a ação dos caçadores-de-renda corruptos.

3.2 Iniciativa da Sociedade Civil: a ONG Repórteres sem Fronteiras

A ONG Repórteres sem Fronteiras (RSF) trabalha para garantir à população mundial o direito à informação (Repórteres, 2005). Entre suas principais iniciativas estão a divulgação de mortes e torturas a jornalistas (inclusive prestando assistência judicial para evitar a impunidade dos crimes), apoio à segurança de jornalistas ameaçados (em particular em zonas de guerra) e combate a leis de censura ou de restrição à liberdade de imprensa.

Desde 2002, a ONG publica o Índice Mundial de Liberdade de Imprensa (ILI) que visa mensurar o estado da liberdade de imprensa em vários países. É um índice qualitativo, com base num questionário de 52 perguntas, respondido por 14 grupos de liberdade de expressão e 130

² “Às Claras”, em <http://www.asclaras.org.br/html/index.html>. Acesso em 07 abr. 2005.

correspondentes mundiais da Repórteres sem Fronteiras. O índice de 2004 apresentava 164 países. Os índices variaram entre 0,5 (Escandinávia, Holanda, Eslováquia e Suíça, apontados como países com maior liberdade de imprensa) até 107,5 (Coréia do Norte, apontado como país de liberdade mais restrita). O índice não mede a qualidade da imprensa nacional, mas apenas a liberdade conseguida (Repórteres, 2005).

O Brasil tem apresentado o seguinte ILI:

Tabela II: Índice de Liberdade de Imprensa

Ano	ILI
2002	18,75
2003	16,75
2004	16,50

Fonte: Repórteres sem Fronteiras (http://www.rsf.org/article.php3?id_article=11715)

Observa-se que não há grandes modificações entre os índices anuais. No relatório de 2004 (assim como nos anteriores), o Brasil é descrito com país em que há uma situação mista: uma imprensa nacional muito confiante e com liberdade de atuação, enquanto uma imprensa local enfrentando vários problemas como o assassinato de jornalistas (Repórteres, 2005).

Nos artigos analisados previamente, um importante destaque foi dado à liberdade de imprensa como promovedor da transparência e da qualidade das instituições. Ainda que a liberdade da imprensa de alcance nacional seja considerada boa, as pressões sobre a imprensa local são preocupantes. É necessário que ataques e pressões a órgãos da imprensa e a jornalistas sejam repudiados pela sociedade civil e pelos governos, como forma de assegurar a liberdade de imprensa.

3.3 Iniciativa Governamental: Controladoria-Geral da União

A Corregedoria-Geral da União foi criada em 02 de abril de 2001, objetivando dar andamento a representações ou denúncias fundamentadas recebidas referentes a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público (Controladoria, 2005a). A Medida Provisória n.º 103/2003 alterou a denominação do órgão para Controladoria-Geral da União (CGU) e teve seu papel

ampliado. Compete à CGU assistir ao Presidente da República no tocante a assuntos relativos à defesa do patrimônio público, ao controle interno e à auditoria pública. Compete-lhe ainda exercer a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Em seu relatório de gestão de 2003 a CGU relata que passou a avaliar os programas governamentais via amostragem estatística, por meio de sorteios públicos de áreas municipais. Este Programa de Fiscalização utiliza o sistema de sorteios das loterias da Caixa Econômica Federal para definir as áreas municipais a serem fiscalizadas, de forma isenta. Nestas áreas as equipes de fiscais e auditores fazem não apenas o exame documental, mas inspeções físicas nas obras e serviços e contato com entidades da sociedade civil (Controladoria, 2005b).

Realizaram-se sete sorteios em 2003, elegendo 281 áreas municipais e R\$ 2 bilhões em recursos fiscalizados. Centenas de relatórios foram produzidos e encaminhados a órgãos públicos responsáveis por ações corretivas, e sínteses destes relatórios estão disponíveis no sítio da Internet da CGU para garantir a transparência a qualquer pessoa interessada. Várias irregularidades foram constatadas no curso das auditorias (o relatório de gestão menciona até 75 entre 100 municípios visitados), entre as quais obras inacabadas, notas fiscais frias e indícios de simulação de licitações (Controladoria, 2005b). Conforme o relatório de gestão, o impacto deste programa de fiscalização por sorteios junto à população foi bastante positivo, levando ao aumento das denúncias e representações encaminhadas à CGU.

Um relatório típico de fiscalização a um município menciona dados como o total de recursos fiscalizados, a população municipal e as principais constatações obtidas pelos fiscais e auditores. As referidas constatações descrevem as visitas aos locais fiscalizados (em especial obras realizadas ou em progresso), mencionando todas as falhas observadas e discrepâncias na documentação. Outras constatações apontam falhas nos cadastros de programas de benefícios sociais, como duplicidade de recebimento de benefício, e mencionam

as medidas corretivas tomadas. Falhas no processo licitatório também constam destes relatórios, assim como uma análise qualitativa dos gastos efetuados em saúde e educação. Todos os relatórios dos municípios fiscalizados estão disponíveis no sítio da CGU na Internet, possibilitando o livre acesso da sociedade civil às informações produzidas.

Vale ressaltar que um programa de fiscalização que envolve sorteios públicos, e cujos resultados estão disponíveis em sítio da Internet são um inegável avanço na questão da transparência das ações governamentais. Os sorteios públicos são uma maneira simples de se garantir a lisura do processo de escolha das áreas fiscalizadas, efetivamente o protegendo de possíveis ingerências políticas ou mesmo da suspeição destas. A disponibilidade do relatório do programa na Internet é uma maneira muito simples e barata de se garantir o acesso generalizado das informações obtidas no processo de auditoria, assegurando que a sociedade civil possa participar da fiscalização. Desta forma, as medidas empregadas estão em linha com os preceitos de transparência que devem nortear as ações de combate à corrupção.

O sítio da Internet da CGU oferece ainda um banco de denúncias e representações. Neste banco estão disponíveis todos os registros de denúncias e representações recebidas pela CGU e qual andamento foi dado a elas. Um registro típico indica o órgão, empresa ou setor do governo denunciado, a data da denúncia, a origem (por exemplo, “particular”, “câmara dos deputados”), o assunto sobre o qual a denúncia versa, a data de distribuição para análise, os trâmites e suas datas (por exemplo, “informações requisitadas”, “expedido comunicado ao interessado”, “emitida nota técnica”) e qual o destino final da denúncia. Todas as denúncias estão disponíveis para os que acessam o sítio, mas o sigilo das informações da denúncia é garantido, protegendo tanto o denunciante quanto o denunciado de boa-fé. O sítio indica ainda a totalidade registro, quantos estão em análise e quantos foram resolvidos.

Novamente, observa-se que estas informações primam pela transparência e clareza dadas. Qualquer cidadão com acesso à Internet pode obter informações sobre quais setores do

governo foram denunciados e o que ocorreu com cada denúncia. Até a atuação da CGU pode ser avaliada pela quantidade registros e o tratamento dado a eles, assegurando que o próprio órgão que zela pelo patrimônio público pode ter sua conduta monitorada pela sociedade civil, em exemplo de transparência das atividades administrativas.

Outro banco de dados disponível no mesmo sítio é o Banco de Punições, que mostra a relação de todas as punições administrativas aplicadas – desde 2001 – a servidores públicos federais, resultantes de procedimentos disciplinares. A relação divulga fato irregular, o órgão no qual ocorreu, a punição imposta e a data da publicação no Diário Oficial da União (Controladoria, 2005a). Este é mais um exemplo da transparência aplicada nos órgãos governamentais.

Em resumo, o sítio da CGU apresenta ótimos níveis de transparência de informações. Este é o fator-chave para a credibilidade institucional que se espera obter de órgãos governamentais. Como analisado na literatura científica atual, a transparência dá credibilidade às instituições, diminuindo o campo de ação dos *rent-seekers* e, conseqüentemente, a possibilidade de corrupção. O fato de um órgão responsável justamente pelo combate à corrupção ter este alto nível de transparência funciona como exemplo para os demais setores do governo e assegura à sociedade civil que o combate à corrupção será efetuado por uma instituição de alta credibilidade.

3.4 Iniciativa Governamental: Portal da Transparência

Outra iniciativa importante do governo foi o Portal da Transparência³, sítio da Internet do Governo Federal que põe ao dispor do cidadão informações sobre a aplicação de recursos públicos. Neste sítio, ficam à disposição os dados consolidados relativos a programas e ações do governo.

Devido à grande massa de informações, as informações estão sendo apresentadas em três etapas. A primeira etapa, que está em curso, lista os valores de recursos federais destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Também constam desta etapa informações sobre as “Descentralizações Diretas ao Cidadão”, decorrentes da execução de programas do Governo Federal com transferência de recursos diretas aos beneficiários, sem intermédio dos demais níveis de governo. A segunda etapa compreenderá informações sobre gastos efetuados diretamente pelo Governo Federal, como compras governamentais e obras públicas. A terceira e última etapa trará dados sobre as operações de crédito das agências financeiras oficiais de fomento. As três etapas deverão estar encerradas até o início do segundo semestre de 2005.

Atualmente já é possível obter dados dos repasses federais para cada município da nação. Tomemos como exemplo o município do Rio de Janeiro, no exercício de 2005⁴:

³ “Portal da Transparência”, em <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em 18 abr. 2005.

⁴ Dado obtidos no sítio “Portal da Transparência”, <http://www.portaltransparencia.gov.br/Portal.asp>, em 18 abr. 2005.

Tabela III: Repasses ao Município do Rio de Janeiro.

Função	Ação Governamental	Linguagem Cidadã	Valor Destinado (R\$)
Assistência Social	0060 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)	Bolsa Família - Benefícios	5.573.010,00
Encargos Especiais	099E - Auxílio Financeiro aos Entes Federados Exportadores	Compensação de Exportação - CEX	154.675,65
Encargos Especiais	0369 - Cota-Parte dos Estados e DF do Salário-Educação		17.300.643,05
Encargos Especiais	0047 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (CF, art.212)	Transferência - FUNDEF (CF, art.212)	7.276.298,58
Encargos Especiais	0045 - Fundo de Participação dos Municípios - FPM (CF, art.159)	FPM - CF art. 159	6.883.835,56

Tabela III: Repasses ao Município do Rio de Janeiro (cont.)

Função	Ação Governamental	Linguagem Cidadã	Valor Destinado (R\$)
Encargos Especiais	0999 - Recursos para a Repartição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE-Combustíveis	CIDE - Combustíveis	1.525.117,66
Encargos Especiais	099B - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores (Lei Complementar N. 87, de 1996, e Lei Complementar N. 115, de 2003)	Transferências - LC n.º 87/96 e 115/2003	1.254.542,47
Encargos Especiais	006M - Transferência para Municípios - Imposto Territorial Rural	Transferência - ITR - Municípios	29.517,85
Encargos Especiais	0547 - Transferências de Cotas-Partes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Lei n.º 8.001, de 1990 - Art.2º)		9.365,21
Encargos Especiais	0548 - Transferências de Cotas-Partes dos Royalties pela Produção de Petróleo e Gás Natural (Lei n.º 9.478, de 1997 - Art.48)		2.794.385,00

Tabela III: Repasses ao Município do Rio de Janeiro (cont.)

Função	Ação Governamental	Linguagem Cidadã	Valor Destinado (R\$)
Encargos Especiais	0551 - Transferências do Fundo Especial dos Royalties pela Produção de Petróleo e Gás Natural (Lei nº 7.525, de 1986 - Art.6º)		84.963,42
Encargos Especiais	0051 - Transferências do Imposto sobre Operações Financeiras Incidentes sobre o Ouro - Municípios (Lei nº 7.766, de 1989)	Transferência - IOF - Municípios - Lei n.º 7.766	10.669,00
Saúde	8585 - Atenção à Saúde da População nos Municípios Habilitados em Gestão Plena do Sistema e nos Estados Habilitados em Gestão Plena/Avançada		60.069.125,26
Saúde	8577 - Atendimento Assistencial Básico nos Municípios Brasileiros		6.471.921,08
Saúde	0214 - Incentivo Financeiro a Estados, Distrito Federal e Municípios para Ações de Prevenção e Qualificação da Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	AIDS e Doenças Venéreas	161.090,08

Tabela III: Repasses ao Município do Rio de Janeiro (cont.)

Função	Ação Governamental	Linguagem Cidadã	Valor Destinado (R\$)
Saúde	0589 - Incentivo Financeiro a Municípios habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica - PAB para a Saúde da Família	Saúde da Família	429.537,00
Saúde	0593 - Incentivo Financeiro a Municípios habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica - PAB para Assistência Farmacêutica Básica	Farmácia Básica	989.542,16
Saúde	0829 - Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios certificados para a Epidemiologia e Controle de Doenças	Registro e Controle de Doenças	2.969.792,12
Saúde	0852 - Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Médio e Alto Risco Sanitário Inseridos na Programação Pactuada de Vigilância Sanitária		124.460,02
Saúde	0990 - Incentivo Financeiro aos Municípios e ao Distrito Federal Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica para Ações de Vigilância Sanitária	Vigilância Sanitária	248.920,04
Saúde	6133 - Vigilância Sanitária de Produtos		49.784,01

Fonte: Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/Portal.asp>)

Como pode ser observado, há uma grande riqueza e transparência de informações quanto à destinação de recursos; inclusive, quando se escolhe cada item específico constante da tabela

acima, mais informações, bastante detalhadas, são fornecidas acerca do programa escolhido. A título de exemplo, escolhendo-se o primeiro programa da lista (“Bolsa-Família”) obtém-se a seguinte informação:

Tabela IV: Repasses do Bolsa-Família ao Município do Rio de Janeiro

UF: RIO DE JANEIRO Exercício: 2005		
Total destinado ao Estado:	R\$ 632.432.455,73	
Total destinado ao Governo do Estado:	R\$ 233.555.184,98	
Total destinado aos municípios do Estado:	R\$ 398.877.270,75	
Total destinado ao município RIO DE JANEIRO:	R\$ 114.411.195,22	
Total destinado à ação Bolsa Família - Benefícios:	R\$ 5.573.010,00	
CPF/CNPJ/NIS	NOME	Valor Destinado (R\$)
160.35750.91-6	AA PAULA ALEVS ARAUJO	60,00
160.37878.00-6	AANGELICA DE OLIVEIRA TOME DA SILVA	15,00
160.36928.21-2	ABANISA MARIA DA SILVA	15,00
129.29110.54-8	ABDENILDA EULETHERIA DO MONTE SANTOS	15,00
161.43957.71-2	ABEAIL NOBRE SABINO	80,00
160.35751.45-9	ABEL ALBINO FILHO	30,00
105.27141.46-9	ABEL PEREIRA DA SILVA	50,00
120.62927.47-0	ABEL RICARDO DOS SANTOS	15,00
160.35138.40-4	ABELA MARIA ORIQUE DE ALMEIDA	30,00
160.35751.24-6	ABELINA GALVAO SOARES	30,00
160.35751.28-9	ABELIZARIO TABORDA	30,00

Fonte: Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/Portal.asp>)

A lista exemplificada acima se alonga por quase duas mil páginas. Pode-se constatar que qualquer pessoa com acesso à Internet pode saber o nome de todos os beneficiários do programa, por município. É importante ressaltar que o programa Bolsa-Família é um programa de amplo alcance social, cuja meta é abranger 11,4 milhões de famílias até o final de 2006; permitir o acesso ao nome de todos os participantes é uma medida ousada que efetivamente pode coibir a corrupção, evitando eventuais abusos.

Como a intenção do Portal da Transparência é por à disposição, pela Internet, de todos os dispêndios do governo federal, pode-se antecipar que tal medida oferece uma grande arma no combate à corrupção, dando transparência a uma enorme massa de dados produzida pela União. Esta medida está em linha com os modernos preceitos de combate à corrupção.

4. Conclusões e Sugestões

Na presente monografia, repassamos vários artigos científicos que lidam sobre o tema de corrupção. Pudemos constatar que a teoria microeconômica que explica o comportamento dos caçadores-de-renda, aliada à fraqueza de instituições governamentais, é terreno fértil para a corrupção. Para inibir as atividades ilegais dos *rent-seekers*, o melhor remédio apontado pela literatura científica é o fortalecimento das instituições. No curto prazo, podem-se adotar ações que melhorem a transparência das instituições e, no longo prazo, a melhoria da educação pública irá se refletir numa maior cobrança sobre as instituições governamentais por parte da sociedade civil. Esses dois vetores são capazes de fortalecer gradativamente as instituições governamentais, alijando atividades predadoras dos caçadores-de-renda.

A revisão da literatura científica também foi útil para afastar vários mitos que rodeiam o tema, como o papel da desigualdade econômica, tamanho do estado, políticas neoliberais, capital humano, entre outros.

O panorama da corrupção no Brasil é semelhante ao de vários países, conforme constatado pela ONG *Transparency International*. Isto sugere que nossas instituições não estão à beira do colapso, que a corrupção é um problema possível de ser enfrentado e que o governo brasileiro não está sozinho em sua luta, sendo razoável utilizar experiências internacionais neste combate. É recomendado que o governo enfrente com energia as tentativas de se coibir uma imprensa atuante, especialmente a nível regional, pois a cobrança da sociedade civil é instrumento legítimo e eficaz no combate à corrupção.

Na seara governamental, há várias medidas bastante promissoras e em linha com as prescrições científicas mais recentes no combate à corrupção. A Controladoria-Geral da União dá excelente transparência a suas iniciativas de fiscalização e auditoria, pondo à disposição dos cidadãos brasileiros uma vasta gama de informações e dados que podem ser utilizados pela sociedade civil em iniciativas de controle regional, sobre estados e municípios. O Portal da Transparência é outra medida que pode revolucionar o controle social das iniciativas públicas no Brasil, pois todos os programas governamentais são contemplados, num nível de detalhe muito alto, permitindo a cobrança direta sobre as prefeituras da destinação das verbas repassadas pelo governo federal.

Espera-se que o exemplo do governo federal se dissemine pela administração pública brasileira, com estados e municípios fornecendo informações detalhadas sobre seus gastos pela Internet. É de particular importância que esta transparência se dê nos maiores estados e municípios, onde o volume de recursos e de cidadãos beneficiados é maior. Vale lembrar

também que medidas de incentivo à educação, sem a contrapartida da transparência das instituições, podem ter efeitos contrários ao esperado (Ahrend, 2002).

Em síntese, transparência e educação são instrumentais para garantir o fortalecimento das instituições e a queda da corrupção. Várias iniciativas da sociedade civil e do governo federal estão em alinhadas com o aumento da transparência e, com o passar do tempo, instituições governamentais fortalecidas não serão presa fácil dos caçadores-de-renda, tornado a sociedade brasileira menos corrupta e mais justa.

5. Referências Bibliográficas

ABRAMO, Claudio Weber (2002). **Nota sobre a relação entre percepções de corrupção e liberdade de informação.** Disponível em <<http://www.transparencia.org.br/docs/RsF-Port.pdf>>. Acesso em 01 abr. 2005.

ACEMOGLU, Daron; VERDIER, Thierry (2000). “The Choice Between Market Failures and Corruption”. *In: American Economic Review*, v. 90, n. 1, Mar. 2000, p. 194-211.

AHREND, Rudiger (2002). **Press Freedom, Human Capital and Corruption.** SSRN Working Paper 620102. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=620102>. Acesso em 30 mar. 2005.

AIZENMAN, Joshua; SPIEGEL, Mark M. (2002). **Institutional Efficiency, Monitoring Costs, and the Investment Share of FDI.** NBER Working Paper 9324. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9324>>. Acesso em 30 mar. 2005.

ARISTÓTELES (2004). **Politics: A Treatise on Government.** Tradução de William Ellis. Disponível em: <<http://www.gutenberg.org/etext/6762>>. Acesso em 06 abr. 2005.

BAHMANI-OSKOOEE, Mohsen; GOSWAMI, Gour G. (2005). “The Impact of Corruption on the Black Market Premium”. *In: Southern Economic Journal*, v. 71, n. 3, Jan. 2005, p. 483-493.

BOHARA, Alok K.; MITCHELL, Neil J.; MITTENDORFF, Carl F. (2004). “Compound Democracy and the Control of Corruption: A Cross-Country Investigation”. *In: Policy Studies Journal*, v. 32, n. 4, p. 481-499.

CONTROLADORIA-Geral da União (2005a). Sítio oficial do órgão da Presidência da República Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/cgu/>>. Acesso em 12 abr. 2005.

CONTROLADORIA-Geral da União (2005b). Relatório de Gestão – Exercício 2003. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/cgu/relatorio_gestao_cgu_2003.pdf>. Acesso em 12 abr. 2005.

GERRING, John; THACKER, Strom C. (2005). “Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption?”. *In: International Organization*, v. 59, n. 1, Winter, p. 233-254.

GLAESER, Edward L.; GOLDIN, Claudia (2004). **Corruption and Reform: An Introduction**. NBER Working Paper 10775. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w10775>>. Acesso em 30 mar. 2005.

GLAESER, Edward L.; SAKS, Raven E. (2004). **Corruption in America**. NBER Working Paper 10821. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w10821>>. Acesso em 30 mar. 2005.

GLAESER, Edward; SCHEINKMAN, Jose; SHLEIFER, Andrei (2002). **The Injustice of Inequality**. NBER Working Paper 9150. Disponível em <<http://www.nber.org/papers/w9150>>. Acesso em 30 mar. 2005.

MAQUIAVEL, Nicolas (2004). Discourses on the First Decade of Titus Livius. Tradução de Ninian Hill Thomson. Disponível em: <<http://www.gutenberg.org/etext/10827>>. Acesso em 06 abr. 2005.

MAURO, Paolo (1995). “Corruption and growth”. *In: Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 3, Aug. 1995, p. 681-712.

MOCAN, Naci (2004). **What Determines Corruption? International Evidence from Micro Data**. NBER Working Paper 10460. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w10460>>. Acesso em 30 mar. 2005.

MONTESQUIEU, Charles (2004). **Do Espírito das Leis**. 1ª Edição: 1748. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret.

PEREIRA, José Matias (2004). “Reforma do Estado, Transparência e Democracia no Brasil”.
In: Revista Acadêmica de Economia, n. 26. Disponível em:
<<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/jmp-reforma.doc>>. Acesso em 30 mar. 2005.

REPÓRTERES sem Fronteiras (2005). Sítio oficial da ONG Reporters sans Frontières.
Disponível em: <<http://www.rsf.org>>. Acesso em 07 abr. 2005.

SILVA, Marcos F. G. (1996). **A economia política da corrupção.** Disponível em:
<<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em 1 abr. 2005.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. (1993). **Corruption.** NBER Working Paper 4372.
Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w4372>>. Acesso em 30 mar. 2005.

TRANSPARÊNCIA Brasil (2004). Compra de Votos nas Eleições 2004: Corrupção em
municípios. Autoria de Cláudio Weber Abramo. Disponível em:
<<http://www.transparencia.org.br/docs/compravotos2004.pdf>>. Acesso em 07 abr. 2005.

TRANSPARÊNCIA Brasil (2005). Sítio oficial da ONG Transparência Brasil. Disponível em:
<<http://www.transparencia.org.br>>. Acesso em 07 abr. 2005.

TRANSPARENCY International (2005). Sítio oficial da ONG *Transparency International*.
Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Acesso em 07 abr. 2005.

WALLIS, John Joseph (2004). **The Concept of Systematic Corruption in American Political
And Economic History.** NBER Working Paper 10952. Disponível em:
<<http://www.nber.org/papers/w10952>>. Acesso em 30 mar. 2005.